

Bijlage 3 bij Statenvoorstel 07/24 A

Geconsolideerde toelichting Abv (opgenomen als externe bijlage in Regelingenbank)

Toelichting behorende bij de Algemene subsidieverordening Noord-Brabant (na de vierde wijziging)

I. Algemeen

1. Wettelijke grondslag

Het instrument van subsidieverstrekking 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, Awb subsidieverstrekking 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 subsidieverstrekking. 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 bevatten de Awb en de Asv zelf de noodzakelijke bepalingen en 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.

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, 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 desbetreffende 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 als de specifieke provinciale subsidieregelingen van toepassing zijn.

4. Het subsidiebegrip

4a. Omschrijving subsidiebegrip

Het begrip subsidie wordt in artikel 4:21, eerste lid, 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, Awb, het een subsidie is, ook al wordt de verstrekking met een andere naam aangeduid (bijvoorbeeld: bijdrage, vergoeding, financiering, investering, lening, garantstelling, prijsvraag, 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, 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, Awb.

b. Verstrekst 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, 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.

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, 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.

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 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 bepalingen omtrent staatssteun zijn 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.

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 (EU) nr. 651/2014, (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. Voor landbouw en bosbouw gelden specifieke vrijstellingen die zijn vastgelegd in de Landbouw Groepsvrijstellingsverordening (Verordening (EU) nr. 702/2014 (LGV)).

Een tweede belangrijke uitzondering op de aanmeldplicht is de de-minimis steun. Verordening (EU) nr. 1407/2013 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. Er gelden afzonderlijke de-minimis regels voor de landbouwsector (Verordening (EU) 1408/2013) en voor de sector visserij en aquacultuur (Verordening (EU) 717/2014).

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.

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 subsidieverstreking 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 subsidieverstreking. Door de Aanwijzingen voor subsidieverstreking als uitgangspunt te nemen voor deze Asv, is aangesloten bij de landelijke ontwikkeling om het Rijkssubsidiekader (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 subsidieverstreking. Zo 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 tot voordeel dat overal vergelijkbare eisen gelden.

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.

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 subsidieverstrekking 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.

- a. arrangement 1: subsidies tot € 25.000
direct vaststellen (d.w.z. zonder voorafgaande verlening), of;
ambtshalve vaststellen en desgevraagd verantwoording over de prestaties
- b. arrangement 2: subsidies van € 25.000 tot € 125.000
verantwoording over de prestaties
- c. arrangement 3: subsidies van € 125.000 en hoger
verantwoording over de prestaties en de kosten

6c. Verantwoording op basis van prestaties

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 (Price x Quantity) 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 en transparanter. 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. Verantwoording op basis van prestaties en gerealiseerde kosten

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

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. Vanaf € 25.000 kunnen Gedeputeerde Staten in de subsidieregeling of in de beschikking tot subsidieverlening de verplichting opnemen om ten hoogste een keer per periode van 12 maanden een voortgangsrapportage te

overleggen. Onder de € 25.000 mag dit niet. 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.

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 exploitatiesubsidie en de begrotingssubsidie die naar haar aard kan worden aangemerkt als een exploitatiesubsidie.. 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. 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.

8. Subsidies en Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna Wet Bibob) is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument, waarmee overheden de integriteit van onder andere subsidieaanvragers kunnen toetsen of kunnen laten toetsen bij het Landelijk Bureau Bibob.

Als uit die toetsing blijkt dat er een ernstig gevaar dreigt dat een subsidie wordt misbruikt, kunnen Gedeputeerde Staten besluiten de subsidieaanvraag te weigeren. Zo wordt voorkomen dat de provincie criminele activiteiten faciliteert.

Op grond van artikel 6 van de Wet Bibob kunnen alle door de provincie verstrekte subsidies worden geweigerd, lager vastgesteld of ingetrokken op de in artikel 3 van de Wet Bibob bedoelde gronden. Een grondslag in de Asv is daarvoor niet nodig.

9. Subsidies en Wet normering topinkomens

Sinds 1 januari 2013 is de Wet normering topinkomens van toepassing, waarin topinkomens worden gemaximeerd. In artikel 1.3, eerste lid onder c, van de Wet normering topinkomens is bepaald dat gesubsidieerde instellingen onder de Wet normering topinkomens vallen als zij aan de criteria uit voornoemd artikel voldoen.

II. Artikelsgewijs deel

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.

Het artikel noemt acht beleidsvelden waarop Gedeputeerde Staten subsidieregelingen mogen maken. Deze indeling en volgorde in beleidsvelden is gebaseerd op bijlage 1, behorende bij artikel 1, van de Regeling vaststelling taakvelden en verstrekking 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 gegarandeerd dat alle beleidsterreinen worden bestreken.

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, Awb, dat de eis bevat dat er voor de verstrekking van subsidie altijd een wettelijke grondslag moet bestaan (in de vorm van een subsidieregeling).

Tweede lid Afwijking

Aangezien 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, Awb. Dat betekent dat Gedeputeerde Staten jaarlijks een verslag dienen te publiceren van alle verstrekte incidentele subsidies.

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 j 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 e Verplichtingen artikel 4:37 Awb

In artikel 4:37 Awb zijn limitatief de onderwerpen opgenomen waarop de verplichtingen voor de subsidieontvanger betrekking kunnen hebben. Deze vergen nog een uitwerking in concrete verplichtingen. De subsidieverplichtingen moeten voldoende concreet worden omschreven, wil de niet-naleving daarvan aan de subsidieontvanger kunnen worden toegerekend. De rechtszekerheid vereist dat dit zoveel mogelijk in een subsidieregeling gebeurt.

Onder deze verplichtingen vallen ook de meldingsplicht, de verplichtingen bij vermogensvorming, de verplichting van een voortgangsverslag en de verplichtingen met betrekking tot de prestatieverantwoording en de financiële verantwoording.

Onder f Andere doelgebonden verplichtingen artikel 4:38 Awb

Op grond van het eerste lid van artikel 4:38 Awb kunnen ook andere verplichtingen dan bedoeld in artikel 4:37 Awb aan de subsidieontvanger worden opgelegd. Ingevolge het tweede lid van artikel 4:38 Awb moeten deze andere verplichtingen een wettelijke grondslag in een subsidieregeling hebben als het gaat om subsidies met een wettelijke grondslag. Onderdeel f maakt dit mogelijk. Het moet hierbij dan wel gaan om verplichtingen die redelijkerwijs noodzakelijk en geschikt zijn om het met de subsidie nagestreefde doel te verwezenlijken. Deze verplichtingen kunnen rechtstreeks betrekking hebben op de gesubsidieerde activiteit, maar kunnen ook een meer afgeleid en ondersteunend karakter hebben.

Voorbeeld van een rechtstreekse verplichting is een verplichting aan een instelling om bepaalde activiteiten ten behoeve van derden (bijv. cursussen) uitsluitend te laten verzorgen door personen die aan bepaalde opleidingseisen voldoen.

Voorbeeld van een meer afgeleide verplichting is een verplichting inzake de wijze waarop de administratie moet worden gevoerd of aan het bestuursorgaan moet worden gerapporteerd over de activiteiten.

Onder g Niet-doelgebonden verplichtingen artikel 4:39 Awb

Artikel 4:39 Awb biedt een beperkte mogelijkheid om niet-doelgebonden verplichtingen op te leggen aan de subsidieontvanger, dus verplichtingen die niet vallen onder de artikelen 4:37 of 4:38 Awb. Het opleggen van niet-doelgebonden verplichtingen is dus niet geheel uitgesloten, maar wel met zekere procedurele en inhoudelijke waarborgen omringd.

In het eerste lid van artikel 4:39 Awb is geregeld dat een specifieke wettelijke grondslag nodig is voor het opleggen van de verplichtingen. Daarin voorziet dit onderdeel g. Ingevolge het tweede lid van artikel 4:39 Awb dient de niet-doelgebonden verplichtingen echter wel enig verband te houden met de gesubsidieerde activiteit.

Hieruit volgt dat bijvoorbeeld van een gesubsidieerde welzijnsinstelling of een museum nog wel kan worden geëist dat de eigen activiteiten waar mogelijk op milieuvriendelijke en duurzame wijze worden verricht, maar niet dat wordt meegewerkt aan het verspreiden van folders over het milieubeleid van het subsidiërend bestuursorgaan. Andere voorbeelden van niet-doelgebonden verplichtingen zijn verplichtingen tot het ter beschikking stellen van een stageplaats in het kader van een werkervaringsproject of het aanbrengen van voorzieningen voor gehandicapten in een met subsidie gebouwde sporthal.

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 Awb, te verstrekken. Dus ook de begrotingssubsidies en de incidentele subsidies. Tevens geldt de voorwaarde dat de in de provinciale begroting voor het desbetreffende beleidsdoel opgenomen gelden toereikend moeten zijn. Dat betekent dat Gedeputeerde Staten slechts subsidie kunnen verstrekken, indien Provinciale Staten de desbetreffende begrotingspost hebben goedgekeurd.

Tweede lid Aard bevoegdheden

De hier gegeven opsomming geeft een nadere invulling van wat Provinciale Staten onder het verstrekken van subsidie verstaan en wat de delegatiegrondslag precies omvat.

Derde lid Buitenwettelijke subsidies en verplichtingen

Voor buitenwettelijke subsidies geeft het derde lid van artikel 4:38 Awb de bevoegdheid om verplichtingen op te leggen bij de subsidieverlening.

Dit lid geeft Gedeputeerde Staten de bevoegdheid om naast de standaardverplichtingen van artikel 4:37 Awb ook de verplichtingen bedoeld in artikel 4:38, derde lid, Awb aan een beschikking tot subsidieverlening te mogen verbinden.

Vierde lid Geen mandaat 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 hebben goedgekeurd, is het van groot belang dat de juiste verplichtingen aan deze subsidies worden verbonden. Bijvoorbeeld verplichtingen over de toegestane reservevorming (indien het een begrotingssubsidie betreft, die naar haar aard kan worden aangemerkt als een exploitatiesubsidie), 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 verlenen van incidentele subsidies en begrotingssubsidies is om die reden voorbehouden aan Gedeputeerde Staten en wordt niet in mandaat afgedaan.

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 (thans de Beleidsregel misbruik en oneigenlijk gebruik subsidies Noord-Brabant 2017). Deze beleidsregel 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 en organisatie 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.

Rechtsvormen met rechtspersoonlijkheid zijn de besloten vennootschap, de naamloze vennootschap, de vereniging, de coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij en de stichting. Voor de vereniging geldt dat alle verenigingen rechtspersoonlijkheid hebben, maar dat er verenigingen zijn met volledige rechtsbevoegdheid (de verenigingen waarvan de statuten in een notariële akte zijn opgenomen) en verenigingen met beperkte rechtsbevoegdheid (de verenigingen waarvan de statuten niet in een notariële akte zijn opgenomen). Alleen verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid kunnen zelfstandig deelnemen aan het rechtsverkeer. Een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid is gelijk te stellen aan een groep natuurlijke personen.

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 zinvol 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. Eenmanszaken, vennootschappen onder firma, commanditaire vennootschappen en maatschappen zijn rechtsvormen zonder rechtspersoonlijkheid en worden dus in het subsidierecht gelijk gesteld met natuurlijke personen. Een zelfstandige zonder personeel of een freelancer hebben geen rechtsvorm. Ze vallen meestal onder de rechtsvorm eenmanszaak.

Artikel 7 Vormen van subsidie

Eerste lid Subsidievormen

Onder c Begrotingssubsidie, die naar haar aard kan worden aangemerkt als een exploitatiesubsidie

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 de subsidieontvanger in de markt, omdat er anders strijd kan ontstaan met Europese regelgeving.

Onder d Begrotingssubsidie, die naar haar aard kan worden aangemerkt als een projectsubsidie

Naast de onder c genoemde begrotingssubsidie, die naar haar aard kan worden aangemerkt als een exploitatiesubsidie, is het binnen de Awb niet uitgesloten om een begrotingssubsidie te verstrekken, die naar haar aard kan worden aangemerkt als een projectsubsidie. Dit kan met name aan de orde zijn bij één subsidieontvanger, waarbij het niet efficiënt is om een subsidieregeling vast te stellen en waarbij de vorm van een incidentele subsidie juridisch niet passend is.

Tweede lid Wijze van subsidieverstrekking

Aanhef Meerdere wijzen van subsidieverstrekking

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 terugkomt, 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 of doordat het financiële risico waarvoor de garantie is afgegeven is verminderd of vervallen. 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 kasstromen, 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 in principe altijd toestemming nodig van Provinciale Staten. Deze toestemming is bij subsidies in de vorm van een geldlening of garantstelling echter al 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 en 100% afgedekt. 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 financieel nooit ongunstiger dan het verstrekken van subsidie in de vorm van een geldbedrag. Uitgangspunt bij subsidies is dus wie het meerdere mag (het geld weggeven), mag ook het mindere (het geld uitlenen of een garantstelling afgeven).

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.

Er kan in de subsidieregeling ook gekozen worden voor een combinatie van verdelingswijzen, bijvoorbeeld een deel geldbedrag en een deel geldlening of een deel geldbedrag en een deel garantstelling.

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

Subsidie in de vorm van een geldlening is een andere, veelal revolverende, vorm van subsidieverstrekking. 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 subsidieverstrekking. 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. De garantstelling kan echter ook rechtstreeks gekoppeld worden aan omstandigheden en risico's met betrekking tot de uitvoering van de activiteit. Bijvoorbeeld dat de garantstelling naar rato tot uitkering komt als de investeringskosten niet of niet geheel kunnen worden terugverdiend, doordat zich gedurende de looptijd van de garantstelling een technologisch risico voordoet wegens uitval van de gebruikte materialen, een daling van de energieprijis plaats vindt of er sprake is van het niet of niet op tijd betalen van debiteuren.

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 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 op 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

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

Onder b Algemeen provinciaal belang

Het algemeen provinciaal belang betreft datgene wat de provincie in het belang van de provincie acht. Als er sprake is van een provinciaal belang dan is er ook beleid en zijn er ook instrumenten en bevoegdheden om de realisering hiervan te garanderen.

Artikel 9 Subsidievereisten

Eerste lid 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. Voorbeelden van projectsubsidies zijn subsidie voor het aanleggen van grasdaken, subsidie voor het nemen van energiebesparende maatregelen, specifieke subsidies voor het MKB, subsidie voor water- of grondverbeteringsprojecten, etc.

Projectsubsidies worden altijd verstrekt op basis van een subsidieregeling en kunnen zowel rechtspersonen als natuurlijke personen als doelgroep hebben, waarbij wel de financiële kwetsbaarheid van natuurlijke personen en de daarbij behorende risico's als genoemd bij artikel 6, moeten worden afgewogen.

Tweede lid Exploitatiesubsidie

Een exploitatiesubsidie is een subsidie voor een of meer kalenderjaren. Onder de term exploitatiesubsidie wordt ook de zogenoemde 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 reguliere activiteiten, dus 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. Vaak ook wordt de subsidieontvanger door meerdere overheden met subsidie ondersteund.

Voorbeelden van exploitatiesubsidies zijn een jaarlijkse subsidie voor een instelling die het bedrijfsleven adviseert over economische activiteiten of één of meerjarige subsidies voor instellingen met activiteiten op cultureel en maatschappelijk vlak.

Exploitatiesubsidies worden altijd verstrekt op basis van een subsidieregeling en kunnen alleen rechtspersonen met rechtspersoonlijkheid als doelgroep hebben, aangezien exploitatiesubsidies doorgaans van grote financiële omvang zijn.

Derde lid 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, 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.

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.

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 de subsidieontvanger in de markt, omdat er anders strijd kan ontstaan met Europese regelgeving.

Naast een begrotingssubsidie, die naar haar aard kan worden aangemerkt als een exploitatiesubsidie, is het binnen de Awb niet uitgesloten om een begrotingssubsidie te verstrekken, die naar haar aard kan worden aangemerkt als een projectsubsidie. Dit kan met name aan de orde zijn bij één subsidieontvanger, waarbij het niet efficiënt is om een subsidieregeling vast te stellen en waarbij de vorm van een incidentele subsidie juridisch niet passend is.

Begrotingssubsidies kunnen alleen rechtspersonen met rechtspersoonlijkheid als doelgroep hebben, aangezien begrotingssubsidies doorgaans van grote financiële omvang zijn.

Vierde lid Incidentele subsidie

Voor een incidentele subsidie is geen wettelijk voorschrift (subsidieregeling) nodig. In artikel 4:23, derde lid, onderdeel d, 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 waren er wel beleid en een subsidieregeling en daarvoor gereserveerde financiële middelen. 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. 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.

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.

Een incidentele subsidie kan zowel aan een rechtspersoon als een natuurlijk persoon worden verstrekt, waarbij wel de financiële kwetsbaarheid van natuurlijke personen en de daarbij behorende risico's als genoemd bij artikel 6 moeten worden afgewogen.

Artikel 10 Berekeningswijze subsidiabele kosten

Om de totstandkoming van het subsidiebedrag van uurtarieven te vereenvoudigen stellen Gedeputeerde Staten een regeling inzake uniforme kostenbegrippen en berekeningswijzen vast. In die regeling (thans de Regeling uniforme kostenbegrippen en berekeningswijzen subsidies Noord-Brabant 2017) 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 kunnen bepalen Gedeputeerde Staten slechts een of twee van de drie gestandaardiseerde berekeningswijzen aanwijzen op basis waarvan de subsidieaanvrager de subsidiabele kosten dient te berekenen. Daarbij wordt in principe aangesloten bij de praktijk van de subsidieaanvrager, maar bij de afweging tussen het al dan niet bieden van een keuzemogelijkheid aan de subsidieaanvrager wegen Gedeputeerde Staten ook de administratieve- en uitvoeringslasten. Indien niets wordt vastgelegd kan de subsidieaanvrager zelf een keuze maken uit de drie berekeningswijzen.

Artikel 11 Niet subsidiabele kosten

Dit artikel heeft betrekking op btw die ondernemingen kunnen verrekenen respectievelijk btw die overheden in de hoedanigheid van overheid-niet ondernemer kunnen compenseren.

Artikel 12 Vereisten subsidieaanvraag

Aanhef Formele vereisten

Artikel 12 geeft de formele vereisten weer waar een aanvraag aan moet voldoen c.q. wanneer deze volledig is. Artikel 12 Asv is echter geen zelfstandige grond voor weigering van de subsidie. Als de aanvraag niet voldoet aan de vereisten van artikel 12 Asv of de in de specifieke subsidieregeling gestelde specifieke vereisten aan de aanvraag, biedt artikel 4:5 Awb de grondslag voor het buiten behandeling laten van de aanvraag.

Onder a Indienen bij Gedeputeerde Staten

Subsidieaanvragen worden ingediend bij Gedeputeerde Staten. Indien Gedeputeerde Staten ervoor hebben gekozen de desbetreffende subsidieregeling in mandaat te laten uitvoeren door een mandaatinstelling kan het zijn dat de aanvraag bij Gedeputeerde Staten feitelijk per adres van de mandaatinstelling moet worden gestuurd.

Onder b Verplicht aanvraagformulier

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. Op basis van deze verordening dient in ieder geval bij een exploitatiesubsidie en bij een begrotingssubsidie, die naar haar aard kan worden aangemerkt als een exploitatiesubsidie, 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.

Onder c Proportionaliteit gegevens

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 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 ($\text{Price} \times \text{Quantity}$) 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).

Vierde lid Vaste bedrag

Onder het vaste bedrag wordt zowel het vaste bedrag voor de te verstrekken subsidie als het vaste bedrag per prestatie-eenheid bedoeld. Indien een subsidieaanvrager in zijn of haar aanvraag een lager vast bedrag voor een prestatie-eenheid hanteert dan is de aanvraag leidend voor Gedeputeerde Staten en verstrekken zij de subsidie op basis van het door de aanvrager gehanteerde vaste bedrag.

Subsidiearrangementen en hogere 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. Europese regelgeving heeft directe werking, dus als toepassing van deze verordening in strijd is met Europese regelgeving gaat laatstgenoemde regelgeving automatisch voor, dus het opnemen van een uitzonderings- of voorrangregime bij de subsidiearrangementen is niet nodig. Zie ook de toelichting bij 4c.

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.

Artikel 14 Verdelingswijzen

Aangezien 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. Een combinatie van verdelingswijzen is ook mogelijk. Gedeputeerde Staten leggen de verdelingswijze en de daarbij behorende verdeelcriteria vast in de subsidieregeling.

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

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 cultuuroeningen. 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 verdeeld 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

Algemeen

De genoemde beslistermijnen gelden voor alle arrangementen en betreffen maximumtermijnen. Uiteraard wordt ernaar 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 Awb). De termijnen kunnen dus niet officieel worden verlengd, maar wel kan er een nieuwe datum worden genoemd.

De in dit artikel genoemde termijnen worden op basis van de gevallen, genoemd in artikel 4:15 Awb, opgeschort met de duur van een eventuele reactietermijn voor de aanvrager voor het aanleveren van door Gedeputeerde Staten gevraagde extra informatie.

Tweede lid Beslistermijn 22 weken

Onder c 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.

Derde lid Beslistermijn 40 weken

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

Artikel 16 Verplichtingen algemeen

Algemeen

De subsidieontvanger dient aan deze subsidieverplichtingen te voldoen, tenzij er een ontheffingsmogelijkheid is en de subsidieontvanger ontheffing voor het voldoen aan de desbetreffende verplichting heeft gekregen. De subsidieontvanger dient zijn verzoek om ontheffing gemotiveerd en schriftelijk bij Gedeputeerde Staten in te dienen.

De verplichtingen gelden zowel voor wettelijke subsidies op grond van een subsidieregeling als buitenwettelijke subsidies (begrotingssubsidies en incidentele subsidies).

Onder a Uitvoering conform projectplan of activiteitenplan

Met uitvoering conform projectplan of activiteitenplan worden ook het aanvraagformulier en alle daarbij behorende bijlagen bedoeld, die conform het aanvraagformulier dienen te worden ingediend. De subsidieaanvrager is dus bijvoorbeeld ook verplicht elke wijziging in de samenstelling van de samenwerkingspartners aan Gedeputeerde Staten te melden. Een wijziging van de

samenwerkingspartner kan wellicht consequenties hebben voor de gekozen staatssteunoplossing, btw-verrekeningen en de reeds bij de aanvraag uitgevoerde Bibob-toets.

Onder b Instandhoudingsplicht

De subsidieontvanger heeft de verplichting tot instandhouding van het project of de activiteiten, tenzij Gedeputeerde Staten van oordeel zijn dat ontheffing van deze verplichting gerechtvaardigd is. De verplichting houdt in dat de subsidieontvanger deugdelijk beheer en onderhoud moet voeren en de activiteit geen belangrijke wijzigingen mag ondergaan die raken aan de aard of uitvoeringsvoorwaarden van die activiteit. De instandhoudingsplicht geldt tot en met 5 jaar na vaststelling van de subsidie. Tijdens de instandhoudingsplicht hebben Gedeputeerde Staten de mogelijkheid een controlebezoek te houden om te beoordelen of de instandhoudingsverplichting wordt nageleefd.

Onder c Wijzigen rechtstoestand

De rechtstoestand van zaken die met een provinciale subsidie tot stand zijn gekomen dient dus in principe 5 jaar onveranderd te blijven, tenzij Gedeputeerde Staten menen dat ontheffing van deze verplichting gerechtvaardigd is. De benodigde ontheffing van Gedeputeerde Staten betreft alle zaken, zowel roerende als onroerende.

Roerende zaken zijn alle verplaatsbare zaken, bijvoorbeeld inventaris of bouwstoffen, maar ook zonnepanelen die zonder veel schade gedemonteerd kunnen worden.

Een onroerende zaak, ook wel vastgoed of registergoed genoemd, is een gebouw of werk dat duurzaam met de grond is verbonden, bijvoorbeeld woningen, een brug, sporthal of winkelpanden. De grond is ook een onroerende zaak, maar ook delfstoffen en beplanting. De juridische toestand van onroerende zaken, zoals welke zakelijke rechten in de vorm van eigendom, erfdienstbaarheid, erfpacht, opstal, vruchtgebruik, appartementsrecht, pand of hypotheek erop rusten, is opgenomen in het Kadaster.

Onder d Maatschappelijke, duurzame en sociale wijze

Gedeputeerde Staten denken hierbij aan de drie termen People, Planet, Prosperity uit de duurzame ontwikkeling (ook wel de drie p's genoemd).

Het maatschappelijke aspect (People), betreft de mensen binnen en buiten de onderneming en kan bijvoorbeeld zien op zaken als diversiteit binnen de onderneming, social return, vrouwenquota in besturen en dergelijke.

Bij duurzaamheid van de activiteit (Planet en Prosperity), gaat het om het binnen de grenzen blijven van het (leef)milieu en het uitvoeren van de activiteiten op een duurzame wijze. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan milieubescherming, preventie of herstel van aantastingen van de natuurlijke omgeving of de natuurlijke hulpbronnen die door de activiteiten van een subsidieaanvrager zijn ontstaan, beperking van het risico op dergelijke aantastingen, of een rationeler gebruik van hulpbronnen zoals energiebesparende maatregelen en het gebruik van hernieuwbare energiebronnen.

Artikel 17 Meldingsplicht

Algemeen

Dit artikel verplicht de subsidieontvanger alle 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 dient zo snel als mogelijk melding van een dergelijke ontwikkeling te doen aan Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten kunnen hierop vervolgens naar bevind van zaken handelen.

Een melding op grond van dit artikel 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 Awb, een facultatieve subsidieverplichting bevat voor gevallen waarin de subsidie bij de subsidieontvanger tot vermogensvorming heeft geleid. Het bepaalde in artikel 4:41 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 Voortgangsverslag

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 rapportages en verantwoordingen op te vragen afneemt. Een 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 voortgangsverslag te overleggen.

Tweede lid Voortgangsverslag mogelijk

Bij subsidies vanaf € 25.000 hebben Gedeputeerde Staten wel de discretionaire bevoegdheid om de verplichting van een voortgangsverslag op te leggen, indien de periode van uitvoering van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verstrekt meer dan 12 maanden bedraagt. Dat blijkt uit de "kanbepaling" in dit lid. Of Gedeputeerde Staten van de bevoegdheid tot het opleggen van een voortgangsverslag gebruik maken zal mede afhangen van de uitkomsten van de uitgevoerde risicoanalyse.

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 objectieveerbare 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. 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

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 indien het buitenwettelijke subsidies betreft, 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 Awb.

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 lid Afwijkende termijn

Voor de subsidieaanvrager is er in het tweede lid een maximale termijn van 13 weken opgenomen voor het aanvragen van een vaststellingsbeschikking. Er kan echter voorzien worden, hetzij in de subsidieregeling, hetzij in de subsidieverleningsbeschikking, in een afwijkende termijn. Daardoor is het mogelijk om, indien het noodzakelijk is, een langere termijn vast te stellen.

Vierde en vijfde 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.

Zesde 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.

Zevende 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 een exploitatiesubsidie of een begrotingssubsidie, die naar haar aard kan worden aangemerkt als een exploitatiesubsidie, 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.

Negende lid Termijn

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

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. Vereenvoudiging wordt bereikt door het vervallen van de voorschotaanvragen en tussentijdse rapportages bij subsidies met een looptijd korter dan één jaar.

Twede en derde lid Afwijkende termijn

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 subsidieregeling, hetzij in de subsidieverleningsbeschikking, in een afwijkende termijn. Daardoor is het mogelijk om, indien het noodzakelijk is, een langere termijn vast te stellen.

Vijfde en zesde 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.

Zevende lid Verantwoorden van gerealiseerde kosten

Algemeen

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 een exploitatiesubsidie en een begrotingssubsidie, die naar haar aard kan worden aangemerkt als een exploitatiesubsidie, zal de controleverklaring ook zien op het al dan niet voldoen aan het bezoldigingsmaximum dat als weigeringsgrond is opgenomen in artikel 8, tweede en derde lid.

Achtste lid Combinatie van subsidies

In verband met disproportionele lasten kan de subsidieontvanger in dit uitzonderingsgevallen volstaan met een andere wijze van verantwoorden.

De subsidieontvanger die in een kalenderjaar aanvragen moet indienen voor de vaststelling van zowel subsidies als bedoeld in artikel 22, vierde lid, als een of meerdere subsidies als bedoeld in artikel 22, tweede lid, kan volstaan met de in dit lid genoemde verantwoordingsgegevens.

Negende lid Controleprotocol

In dit lid wordt aan Gedeputeerde Staten de opdracht gegeven een controleprotocol op te stellen omtrent de te overleggen controleverklaring bij de verantwoording van subsidies (thans de Regeling controleprotocol subsidies Noord-Brabant).

Tiende lid Geen controleverklaring maar andere specifieke gegevens en bescheiden

Met een controleverklaring geeft de accountant een redelijke mate van zekerheid af. Gedeputeerde Staten hebben op grond van dit lid de bevoegdheid om aan de voorkant in een subsidieregeling (bij wettelijke subsidies) of in een subsidieverleningsbeschikking als het om buitenwettelijke subsidies in de vorm van begrotingssubsidies (naar hun aard projectsubsidies) of incidentele subsidies gaat, te bepalen dat andere specifieke gegevens en bescheiden kunnen worden overgelegd in plaats van de controleverklaring.

Het moet daarbij gaan om projecten of activiteiten, waarbij een controleverklaring onnodig belastend of overbodig is en waarbij de andere gegevens en bescheiden een rechtmatige vervanging vormen voor de controleverklaring.

Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan grondaankopen, waar een rechtmatige verantwoording ook kan plaatsvinden door middel van een afschrift van de ingeschreven notariële akte van de grondaankoop, eventueel aangevuld met een bankafschrift van de subsidieontvanger. Indien de subsidiabele activiteit bijvoorbeeld de eenmalige aankoop van een specifiek schilderij betreft, zouden Gedeputeerde Staten ervoor kunnen kiezen de controleverklaring te vervangen door de specifieke aankoopnota van het schilderij in combinatie met een bankafschrift en een bestuursverklaring.

Ook in het geval andere overheden eveneens subsidie aan een project verstrekken en de provinciale subsidie beduidend minder op het totaal is, zou in specifieke gevallen een controleverklaring achterwege kunnen blijven als aan de voorkant gemotiveerd en onderbouwd aangesloten kan worden bij hetgeen de subsidieontvanger reeds aan die andere overheden ter verantwoording dient te overleggen. Voorkomen dient te worden dat de aanvrager meerdere controleverklaringen moet indienen over hetzelfde project. In dat specifieke geval zou dan kunnen worden volstaan met overlegging van de controleverklaring ten behoeve van die andere overheid, eventueel aangevuld met een lichtere variant van een accountantsverklaring, zoals een assurance-rapport (verklaring met redelijke of beperkte mate van zekerheid) een beoordelingsverklaring (verklaring met beperkte mate van zekerheid) of een rapport van feitelijke bevindingen (verklaring zonder zekerheid).

Het kan ook voorkomen dat de organisatie van de subsidieaanvrager naar het oordeel van een accountant te klein wordt bevonden voor functiescheiding tussen bevoegdheden. Functiescheiding is echter noodzakelijk voor een goedkeurende controleverklaring. In dat geval kunnen Gedeputeerde

Staten vooraf besluiten tot het laten indienen van een beoordelingsverklaring in combinatie met een inspanningsverklaring voor de urenverantwoording van de subsidieontvanger. Essentie van dit negende lid is dat een controleverklaring achterwege kan blijven mits de combinatie van andere specifieke gegevens en bescheiden maar een financieel rechtmatige vervanging en verantwoording van de prestatie oplevert.

Elfde lid Geen controleverklaring bij cofinanciering van Europese programma's

Aangezien de cofinanciering van Europese programma's meestal tegelijk met de verstrekking van de subsidie op grond van een Europees programma plaatsvindt, wordt bij verantwoording van de cofinancieringssubsidie gebruik gemaakt van eenzelfde verantwoordingsregime als voor de Europese subsidie geldt of wordt gesteund op de gegevens en bescheiden die reeds op grond van de Europese subsidieverstrekking beschikbaar zijn. Een verplichte controleverklaring is dan niet nodig.

Twaalfde lid Termijn

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

Artikel 23 Bevoorschotting en betaling

Voorschotten worden automatisch (ambtshalve) verstrekt volgens een in de subsidieregeling of bij incidentele of begrotingssubsidies in de verleningsbeschikking opgenomen bevoorschottingsregime. Er is dus geen aparte aanvraag voor bevoorschotting en geen aparte toekenningsbeschikking meer nodig. Indien de subsidieontvanger op grond van zijn meldingsplicht aangeeft, dat de uitvoering van de gesubsidieerde activiteit niet conform de verleningsbeschikking plaatsvindt, of als dit blijkt uit het voortgangsverslag kunnen Gedeputeerde Staten, indien nodig, het bevoorschottingsregime en de hoogte van de nog te ontvangen voorschotten aanpassen door ambtshalve de verleningsbeschikking aan te passen.

Artikel 24 Hardheidsclausule

Eerste lid Bevoegdheid Gedeputeerde Staten

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 onvoorziene gevallen. Het toepassen van de hardheidsclausule is slechts zeer sporadisch nodig, aangezien de subsidieregeling in de meeste situaties zal voorzien. Het moet immers gaan over onvoorzienbare gevallen.

Tweede lid Geen mandaat hardheidsclausule

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 voorbehouden aan Gedeputeerde Staten en kunnen niet in mandaat worden afgedaan. Dit betekent ook dat uitvoeringsorganisaties die in mandaat namens de provincie Noord-Brabant subsidies verstrekken de hardheidsclausule niet zelf kunnen toepassen.

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 Awb vereist dat de grondslag voor inschakeling van een toezichthouder is geregeld bij of krachtens wettelijk voorschrift.

Artikel 26 Evaluatie

Algemeen

Artikel 4:24 Awb bevat een evaluatieplicht voor wettelijke subsidies. Deze evaluatiebepaling is ingegeven door het belang van periodieke evaluatie van beleid en wetgeving, met name op het terrein van subsidies, met een minimale frequentie van vijf jaar.

In artikel 26 is de evaluatieplicht van artikel 4:24 Awb nader uitgewerkt voor de Asv. In 2023 zal de volgende evaluatie van de Asv plaatsvinden en vervolgens telkens na 4 jaar. Voor het jaar 2023 is gekozen, omdat dan de evaluatie van het Uniforme Rijkssubsidiekader door het Rijk zal zijn afgerond. Het Uniforme Rijkssubsidiekader is in 2013 in de Asv geïmplementeerd. Eventuele aanpassingen van het Uniforme Rijkssubsidiekader zullen in de evaluatie worden meegenomen.

Alle op grond van de Asv vastgestelde subsidieregelingen bevatten een eigen evaluatiebepaling.

Vormvrij

De vorm en inhoud van een evaluatieverslag zijn vrij. Mogelijkheden zijn een apart verslag, een rapportage in de begrotingstoelichting, een beleidsnota of een onderdeel van de toelichting bij een wijzigingsverordening/regeling. Wat de inhoud betreft geldt als algemene eis dat een adequaat inzicht wordt gegeven in doeltreffendheid en effecten van de subsidie in de praktijk.

Voor evaluatie komen onder andere in aanmerking de mate van verwezenlijking van de doelstellingen, de neveneffecten, de evenredigheid, de subsidiariteit, de uitvoerbaarheid, de handhaafbaarheid, afstemming op andere regelingen, de eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid. Aangezien de Asv een kaderverordening is en geen zelfstandige basis biedt op grond waarvan subsidies worden vastgesteld, ligt het voor de hand dat de evaluatie van de Asv zich enkel beperkt tot een procesmatige evaluatie, waarbij het vooral technische, juridische en procedurele aspecten betreft. Bij evaluaties van subsidieregelingen ligt het accent juist op inhoud en beleid.

Verslaglegging

Voor subsidies zonder wettelijke grondslag bevat artikel 4:23, vierde lid, Awb, een verslagleggingsplicht. Voor incidentele subsidies is dit geregeld in het burgerjaarverslag van de provincie Noord-Brabant. Alle begrotingssubsidies worden opgenomen in een bijlage bij de provinciale begroting.

Daarnaast zijn alle door Gedeputeerde Staten of namens Gedeputeerde Staten door mandaatinstellingen verstrekte subsidies te vinden in het Openbaar Subsidieregister van de provincie Noord-Brabant.

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, 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.

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.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,

de voorzitter,

de secretaris,

mr. I.R. Adema

drs. G.H.E. Derks MPA