

## Toelichting bij de Procedureregeling provincie Groningen 2018

### Algemeen

De Procedureregeling subsidies provincie Groningen 2017 (hierna: Procedureregeling) vormt een uitwerking van de Kaderverordening subsidies provincie Groningen 2017 (hierna: Kaderverordening) die op 5 juli 2017 door Provinciale Staten is vastgesteld. De Kaderverordening 2017 vormt het kader voor subsidieverstrekking. In de verordening is de bevoegdheid om subsidies te verstrekken en nadere subsidieregels vast te stellen aan Gedeputeerde Staten (hierna: GS) gedelegeerd. In deze Procedureregeling zijn algemene regels opgenomen over het proces van subsidieverstrekking, onder andere over aanvraag- en beslistermijnen, de wijze van monitoring en verantwoording en weigeringsgronden. Deze regels worden vervolgens uitgewerkt in een gedetailleerde subsidieregeling voor een bepaald beleidsterrein. Voor een uitgebreide toelichting op de systematiek van subsidieverstrekking wordt naar de voordracht en bijlagen bij de Kaderverordening verwezen (voordracht 29/2017, K3053).

### *Rijks Subsidie Kader*

In de Procedureregeling is het zogenoemde Rijks Subsidie Kader (hierna: RSK) verwerkt. Dit RSK is sinds 2013 in de provincie Groningen geïmplementeerd. Het RSK is kort gezegd een samenhangend geheel van instrumenten, bedoeld om het subsidieproces efficiënter en effectiever te maken. Het gaat hierbij om een gezond evenwicht tussen enerzijds vertrouwen in de subsidieontvanger en anderzijds een systeem van checks en balances. Van belang blijft te waarborgen dat implementatie van het RSK niet leidt tot (meer) misbruik. Het RSK hanteert daarbij de volgende uitgangspunten:

- Proportionaliteit tussen het subsidiebedrag en de lasten die met de subsidie gepaard gaan;
- Sturing op prestaties en hoofdlijnen;
- Uniformering en vereenvoudiging van regels voor het financiële beheer van subsidies;
- Verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie.

De verantwoordingsystematiek van subsidies is in lijn met het RSK gebaseerd op voorgaande uitgangspunten. In deze Procedureregeling komt dit onder andere tot uitdrukking doordat drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen worden gehanteerd waarvan de toepassing wordt bepaald door de hoogte van het subsidiebedrag. De Procedureregeling gaat uit van proportionaliteit tussen het subsidiebedrag en de administratieve lasten. Hoe lager het subsidiebedrag, hoe eenvoudiger de aanvraagprocedure en de verantwoording zijn ingericht. Tot een bedrag € 25.000,- wordt de subsidie direct of ambtshalve vastgesteld; van € 25.000- tot € 125.000,- vindt verantwoording over de prestatie plaats en van € 125.000,- of meer wordt verantwoording afgelegd over kosten en prestaties.

Voor kleine subsidiebedragen wordt op basis van het RSK uitgegaan van een meer risicogerichte aanpak waarbij wordt uitgegaan van vertrouwen. Dit betekent dat bij kleine subsidies niet standaard om een verantwoording wordt gevraagd. In plaats daarvan geldt een actieve meldingsplicht voor de ontvanger bij niet nakoming van de verplichtingen of als de gesubsidieerde prestatie niet (geheel) kan worden geleverd. Achteraf kan een risicogeorieerde controle plaatsvinden bij de ontvanger (via steekproeven). Een meer risicogeorieerde aanpak betekent ook een zekere risicoacceptatie; belangrijk hierbij is dat incidenten niet gelijk tot een systeemaanpassing zouden moeten leiden. De focus bij kleine subsidies ligt op het leveren van de prestatie in plaats van op de kosten. Door het afrekenen op basis van prestaties en het vervallen van de gedetailleerde financiële verantwoording bij kleine subsidies worden de administratieve lasten fors verminderd. Er worden geen administratieve verplichtingen opgelegd tot het bijhouden van een gedetailleerde kostenverantwoording en bv het bijhouden van een urenadministratie. Bij deze wijze van subsidiëren wordt geaccepteerd dat – zolang de subsidieontvanger de prestatie/activiteit verricht – het subsidiebedrag hoger kan zijn dan de werkelijke kosten. Een dergelijke situatie leidt niet tot terugvordering. De nadruk bij de subsidieverlening komt te liggen op het vooraf vaststellen en definiëren van de prestatie/activiteit waarvoor de subsidie wordt verstrekt tegen een vooraf afgesproken prijs. Zo nodig kan gebruik worden gemaakt van normbedragen.

In de Procedureregeling zijn processtappen, begrippen en verplichtingen die bij iedere subsidie terugkeren zoveel mogelijk vereenvoudigd en geüniformeerd. Subsidieontvangers hoeven bij kortlopende subsidies in principe geen tussentijdse rapportage in te dienen en de procedure voor het ontvangen van een voorschot is eenvoudig gehouden.

Zoals hiervoor is aangegeven worden subsidieontvangers niet in alle gevallen belast met verantwoordingen, rapportages en controles. Er wordt uitgegaan van meer eigen verantwoordelijkheid van de subsidieontvanger. Op de subsidieontvanger rust de plicht direct schriftelijk te melden als de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend niet zullen worden verricht of niet aan de subsidieverplichtingen zal worden voldaan. Om misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies te voorkomen, wordt beleid opgesteld. Artikel 14 van de Kaderverordening biedt hiervoor de basis.

Het RSK laat onverlet dat Gedeputeerde Staten aan de subsidieontvanger beleidsinformatie kunnen vragen om te beoordelen of het subsidiebeleid efficiënt en effectief is. Door aan subsidieontvangers te vragen of het project op schema ligt, wat de ontwikkelingen zijn, of de doelstellingen behaald worden, of er zaken zijn waarin wij (de provincie) kunnen ondersteunen, kan worden nagegaan of de provinciale subsidieregelingen adequaat zijn en of subsidieverstrekking bijdraagt aan de provinciale beleidsdoelstellingen.

### *Leningen en garanties*

Zowel het verstrekken van een geldlening als het verstrekken van een garantie vallen onder de definitie van subsidie van de Awb: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. Een subsidieverhouding wordt vastgelegd in een beschikking, waarin essentiële elementen als aanduiding van de activiteiten, eventuele verplichtingen, het subsidiebedrag en de berekeningswijze daarvan zijn vastgelegd. Het is niet zo dat pas van een subsidie wordt gesproken als er daadwerkelijk financiële middelen worden verstrekt. Voldoende is dat een aanspraak op financiële middelen wordt verstrekt. Indien een overheid rente en aflossing van een door een bank aan een derde verstrekt krediet garandeert, ontstaat een subsidieverhouding die, als de derde zijn verplichtingen nakomt, eindigt zonder dat de overheid ook maar één euro daadwerkelijk heeft uitgekeerd. Een garantie is in die zin in een bepaald opzicht vergelijkbaar met de subsidie voor een exploitatietekort. Er bestaan verschillende soorten garantstellingen. Het meest gebruikelijk is een garantstelling die gekoppeld is aan de terugbetaling van een lening, ook wel borgstelling genoemd. Er zijn ten minste drie partijen bij een garantstelling betrokken, te weten de subsidieontvanger, de provincie en de bank. Een garantstelling is een afspraak tussen de subsidieaanvrager en de provincie. De provincie spreekt af om borg te staan voor een door een bank verstrekte lening aan de subsidieontvanger. Als de subsidieontvanger zich niet aan de betalingsafspraken met de bank houdt, kan de bank zich tot de provincie wenden. De provincie betaalt vervolgens aan de bank. Alleen bij wanbetaling hoeft de provincie dus te betalen. Evenals een geldlening kan een garantstelling zowel marktconform als niet-marktconform worden verleend. In het laatste geval moeten de regels omtrent staatssteun in acht worden genomen.

Met reguliere subsidies wordt dekking in de begroting of exploitatie van de aanvrager beoogd voor de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten. Bij het verstrekken van leningen gaat het om vermogensoverdracht aan de aanvrager en garanties zijn gericht op zekerstelling ten behoeve van de aanvrager om bepaalde investeringen met geldleningen te kunnen financieren waarmee activiteiten kunnen worden uitgevoerd. Bij reguliere subsidies wordt de onderlinge verhouding tussen de provincie en de aanvrager eenzijdig geformaliseerd in de vorm van een subsidiebeschikking. Ook bij leningen en garanties wordt een subsidiebeschikking afgegeven. Hieraan wordt de voorwaarde verbonden dat een privaatrechtelijke (uitvoerings)overeenkomst moet worden gesloten tussen de provincie en de ontvanger. Bij het verstrekken van een lening wordt een overeenkomst van geldlening gesloten, bij het verstrekken van een garantie wordt een akte van borgtocht worden gesloten tussen de provincie en de geldgever en er zal een overeenkomst van garantieverlening worden gesloten tussen de provincie en de aanvrager van de garantie.

De overheid verstrekt leningen in gevallen waarin de markt daarin in onvoldoende mate voorziet. Dit impliceert dat de lening vrijwel steeds wordt verschaft met het oog op wenselijk geachte activiteiten van de ontvanger en onder voorwaarden die gunstiger zijn dan de ontvanger op de vrije markt zou kunnen bedingen, zodat tevens een financieel voordeel (het rentevoordeel) wordt toegekend. Net als bij andere subsidievormen, moet ook bij het verstrekken van leningen en garanties worden voldaan aan Europese regelgeving over staatssteun.

GS kunnen zelf leningen en garanties verstrekken. Het komt ook voor dat een afzonderlijke entiteit wordt opgericht (een fonds) dat dit doet. Bij het oprichten van een fonds moet worden voldaan aan

de Kaders revolverende fondsen die Provinciale Staten van Groningen in 2016 hebben vastgesteld (voordracht 25/2016, zaaknummer 618308).

### *Wet normering topinkomens*

Ter uitvoering van een door PS aangenomen motie, passen GS sinds 2010 de Balkenende-norm toe bij organisaties die structureel subsidie van 125.000 of meer ontvangen van de provincie Groningen. Deze norm is de verzamelnaam voor een serie wettelijke en vrijwillige normen, die samen bepalen dat openbare bestuurders in Nederland niet meer mogen verdienen dan 130 procent van een ministersalaris. De Balkenendenorm is per 1 januari 2013 geformaliseerd in de Wet normering topinkomens (Wnt). Het GS-beleid van 2010 hield in dat functionarissen van organisaties die een structurele subsidie ontvangen niet meer mogen verdienen dan het salarisoniveau van de minister-president. Dit geldt ook voor (tijdelijk) personeel dat deze organisaties in dienst nemen. Eveneens bepaalden GS dat de ontslagvergoedingen van bestuurders van gesubsidieerde instellingen niet hoger mochten zijn dan de norm die in governancecodes is opgenomen (GS-besluit van 30 maart 2010, kenmerk 242039 en brief van GS aan PS van 30 maart 2010 met briefnummer 2010-21299/13/A.22, FC). Sinds 2010 is de vraag naar het stellen van inkomenseisen bij subsidieverstrekking in een aantal gerechtelijke procedures aan de orde gekomen (ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2348, AB 2014/326, m.nt. W. den Ouden en Gst. 2014/89, m.nt. R. Benhadi en T.E.P.A. Lam, ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1177 (Parnassia), AB 2016/285, m.nt. W. den Ouden en ABRvS 5 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1774, AB 2017/248 m.nt. W. den Ouden en Gst. 2017/192 m.nt. H. Pennarts). Uit de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State blijkt dat het toepassen van subsidieverplichtingen, -criteria en -voorwaarden inzake gesubsidieerde topinkomens uitermate goed onderbouwd moet worden en niet altijd mogelijk is. Op basis van deze jurisprudentie leggen wij aan subsidieontvangers niet standaard verplichtingen op ten aanzien van het beloningsbeleid en vindt van geval tot geval een afweging plaats of dit moet gebeuren en of een subsidie moet worden geweigerd bij een overschrijding van de WNT-norm. Het stellen van een subsidieverplichting of -voorwaarde inhoudende een maximale beloning voor medewerkers van de te subsidiëren instelling met het oog op het normeren van topinkomens, is niet toegestaan. Uit de jurisprudentie volgt dat het wel is toegestaan regels te stellen over de besteding van de subsidie en te bepalen dat subsidie niet of slechts in bepaalde mate mag worden besteed aan salarissen of overhead. Met andere woorden: als blijkt dat de gevraagde subsidie wordt besteed aan salarissen of overhead, mag de subsidie worden geweigerd en ook kunnen in dat kader verplichtingen worden opgelegd. Bij de beoordeling van de aanvraag is het dus zaak de ingediende begroting en andere stukken hierop goed te toetsen.

## **Artikelsgewijs**

### **Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen**

#### **Artikel 1.1 Begripsomschrijvingen**

In dit artikel wordt een definitie gegeven van veel gebruikte begrippen. In de Procedureregeling wordt een aantal subsidiesoorten onderscheiden, die elkaar soms overlappen. Een incidentele subsidie, een subsidie die niet is gebaseerd op een subsidieregeling, kan bijvoorbeeld zowel een project- als een structurele subsidie zijn.

Voor een Incidentele subsidie is geen Subsidieregeling, een wettelijk voorschrift, nodig. In artikel 4:23, vierde lid, onderdeel d, van de Awb is neergelegd, dat in incidentele gevallen kan worden afgezien van de hoofdregel 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 een zogenoemde 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. Incidentele subsidies zijn bedoeld voor gevallen, waarin zowel het aantal subsidieontvangers als het tijdvak van subsidiëring beperkt is. Meestal zal het gaan om eenmalige subsidies voor projectmatige activiteiten. Omdat GS in de Procedureregeling duidelijke, voor alle subsidievormen geldende formele vereisten wil neerleggen, is deze regeling ook van toepassing op Incidentele subsidies. Ook voor Incidentele subsidies gelden daardoor vereisten met betrekking tot de aanvraag, behandeling en verantwoording.

Bij een Projectsubsidie gaat het om subsidie voor 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.

Voor reguliere, structurele activiteiten van de aanvrager kan een Structurele subsidie worden aangevraagd. Het gaat hierbij om een subsidie die in principe voor achtereenvolgende jaren aan een rechtspersoon wordt verstrekt ter bekostiging van diens structurele activiteiten. Bij een Structurele subsidie kan het gaan om exploitatiesubsidies, dat wil zeggen de subsidiëring van het exploitatietekort van de subsidieontvanger, en om subsidievormen die in meer of mindere mate het karakter hebben van budgetsubsiëring. Bij budgetsubsiëring wordt het subsidiebedrag direct gerelateerd aan een bepaald niveau van prestaties of activiteiten. Het ter beschikking te stellen budget wordt dan bepaald door het gewenste activiteiten- of prestatieniveau te koppelen aan de (genormeerde) kostprijs van een eenheid prestatie of activiteit. Afdeling 4.2.8 van de Awb over boekjaarsubsidies is in sommige gevallen van toepassing op een Structurele subsidie. Zie ook de toelichting bij artikel 2.15.

### **Artikel 1.2 Reikwijdte**

De Procedureregeling is van toepassing op alle subsidies die door Gedeputeerde Staten worden verstrekt dan wel geweigerd. Er geldt een aantal uitzonderingen, die zijn opgenomen in dit artikel. Gedeputeerde Staten kunnen in ieder geval (dus niet limitatief) besluiten dat de Procedureregeling buiten toepassing blijft als samen met andere overheden subsidie wordt verstrekt. In artikel 1.3 is eveneens een uitzondering op het toepassingsbereik opgenomen.

### **Artikel 1.3 Subsidie aan een medeoverheid en SiSa**

Voor medeoverheden geldt een afwijkende - eenvoudigere en goedkopere - systematiek als het gaat om subsidies die via de SiSa-methodiek worden verantwoord. Gemeenten en provincies kunnen extra geld krijgen om specifiek beleid uit te voeren. Dit zijn specifieke uitkeringen. De verantwoording over de besteding van dit geld verloopt via de SiSa-systematiek. SiSa staat voor Single information, Single audit. Dit betekent eenmalige informatieverstrekking, eenmalige accountantscontrole. Deze wordt sinds 2006 door de provincie toegepast. Eerder alleen voor subsidies uit specifieke uitkeringen. Sinds 2016 wordt deze systematiek ook toegepast voor subsidies uit andere middelen, zoals autonome provinciale middelen, decentralisatie uitkeringen en middelen van samenwerkingsverbanden. Deze verantwoording hoort als bijlage bij de jaarstukken die gemeenten en provincies maken. Medeoverheden kunnen ook uitkeringen of subsidies uit autonome provinciale middelen financieel verantwoorden via SiSa. Via de Najaarsnota 2017 is dit ingevoerd voor bepaalde RSP-subsidies.

### **Artikel 1.4 Kostenbegrippen en uurtarieven**

In het kader van uniformering en vereenvoudiging van het subsidieproces, kunnen GS een standaarduurtarief bepalen. Bij een subsidie waarop een Europees steunkader van toepassing is komen alleen die tarieven en kostenbegrippen in aanmerking die voldoen aan de eisen van het toepasselijke steunkader.

### **Artikel 1.5 Niet subsidiabele kosten**

In dit artikel is aangegeven welke kosten niet voor subsidie in aanmerking komen. Welke kosten wel subsidiabel zijn, is aangegeven in de Subsidieregeling. Subsidie wordt onder andere niet verstrekt als kosten zijn gemaakt voor de datum van indiening van de subsidieaanvraag. Als voor indiening van de aanvraag al is gestart met de activiteiten waarvoor subsidie wordt verstrekt, levert dat een weigeringsgrond op (zie artikel 2.5, eerste lid onder e van de Procedureregeling). De achterliggende gedachte hiervan is, is dat het verstrekken van subsidie een stimulerend effect moet hebben. Als al is gestart, is het de vraag of de subsidie wel nodig is om de activiteiten doorgang te kunnen laten vinden. De onder b genoemde kosten zijn niet subsidiabel, omdat ze worden gemaakt buiten het subsidietijdvlak. De in het artikel onder c genoemde kosten zijn niet subsidiabel aangezien zij zijn of worden gemaakt in strijd met de subsidieverlening. Immers, de subsidie moet worden besteed aan de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verstrekt. De onder d genoemde kosten zijn niet subsidiabel om te voorkomen dat een subsidieontvanger bij het verrichten van een activiteit buitensporig hoge kosten maakt. De onder e genoemde kosten zijn niet subsidiabel omdat de subsidieontvanger deze kosten kan verrekenen of compenseren, zodat deze uiteindelijk toch niet voor zijn rekening komen. In de door de subsidieontvanger overgelegde begroting moet dus duidelijk worden gemaakt of de kostenposten in- of exclusief BTW zijn en of

deze kosten verrekenbaar of compensabel zijn. De onder f genoemde kosten zijn niet subsidiabel omdat het om kosten gaat die niet noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de activiteit. De onder g genoemde kosten zijn niet subsidiabel, omdat een vrijwilliger 'om niet' werkt ofwel geen loon ontvangt. Wel kan de volgens de Belastingdienst toelaatbare onkostenvergoeding tot de subsidiabele kosten gerekend worden. De actuele tarieven zijn te raadplegen op de website van de Belastingdienst. De onkostenvergoeding moet uiteraard wel worden uitbetaald aan de vrijwilliger. Zij mag niet ten bate komen van de aanvrager.

Voor Incidentele subsidies is een afwijkingsmogelijkheid opgenomen.

#### **Artikel 1.6 Monitoring en verantwoording structurele subsidierelaties**

Sinds 2004 houden GS toezicht op de financiële positie van structureel gesubsidieerde instellingen. Om de door de provincie gewenste beleidsdoelen te bereiken is het immers noodzakelijk dat de instellingen die structureel subsidie ontvangen financieel gezond zijn. Jaarlijks beoordelen GS op basis van de jaarrekening de financiële positie van de instellingen. Deze beoordeling komt tot uitdrukking in een sterrenkwalificatie. Aan deze sterrenkwalificatie zijn acties en maatregelen verbonden. Hoe meer sterren, hoe meer acties en maatregelen van toepassing zijn. De indeling is als volgt:

- a. Eén ster: financieel gezonde instellingen;
- b. Twee sterren: instellingen met aandachtspunten en risico's die de financiële positie in gevaar kunnen brengen;
- c. Drie sterren: instellingen met een zorgwekkende financiële positie.

#### **Artikel 1.7 Europees steunkader**

Om subsidies onder een Europees steunkader te brengen moet de subsidie op het toepasselijke steunkader worden toegesneden. Daarbij kan het nodig zijn dat er afgeweken wordt van de Procedureregeling. Op basis van de EU-regels kan afwijking van het RSK noodzakelijk zijn. Onder toepassing van de AGVV en de LGVV mag alleen steun worden verleend voor de in de betreffende verordeningen genoemde subsidiabele kosten. Bovendien moeten overheden gedetailleerde dossiers bijhouden met de gegevens en de bewijsstukken die nodig zijn om aan te tonen dat alle in deze verordeningen gestelde voorwaarden zijn vervuld. Het voorgaande maakt dat toepassing van de RSK-arrangementen I en II niet onverkort kan plaatsvinden als subsidie wordt verstrekt met toepassing van de AGVV of LGVV. Als deze verordeningen van toepassing zijn, is wel financiële verantwoording vereist en wordt subsidie verstrekt op basis van een verklaring inzake werkelijke kosten en opbrengsten. Een en ander is tot uitdrukking gebracht in de artikelen 2.8, 2.14 en 3.3.

Het tweede en derde lid zijn een uitvloeisel van de eis van de Europese Commissie dat in subsidieregelingen en -beschikkingen die gebruik maken van het Europees steunkader, het toepasselijke kader expliciet wordt vermeld. Als sprake is van steun die valt onder een Europees steunkader, kunnen uiteraard alleen de activiteiten, doelstellingen, resultaten en kosten voor subsidie in aanmerking komen voor zover die voldoen aan de eisen en voorwaarden van het betreffende steunkader (vierde lid). Net zo goed als dat bij subsidies waarop een Europees steunkader van toepassing is, ondernemingen alleen in aanmerking komen als de subsidieverstrekking voldoet aan de voorwaarden van het desbetreffende steunkader (vijfde lid).

## **Hoofdstuk 2 Subsidieverlening**

### **Paragraaf 2.1 Het aanvragen van een subsidie**

#### **Artikel 2.1 Bij een aanvraag te overleggen gegevens**

Aanvragen moeten schriftelijk worden ingediend. Als GS hebben aangegeven dat aanvragen langs elektronische weg kunnen worden ingediend, dan is dat eveneens mogelijk. Onder 'schriftelijk' wordt dan ook elektronisch verstaan. Als GS een uitvoeringsorganisatie (denk aan SNN, RVO of Prolander) hebben ingeschakeld kunnen zij bepalen dat de aanvragen ook bij die organisatie ingediend moet worden.

Het tweede lid van artikel 2.1 geeft een opsomming van de gegevens die bij de aanvraag om subsidieverlening moeten worden overgelegd. Als GS van mening zijn dat meer gegevens noodzakelijk zijn, dan kunnen zij in de Subsidieregeling of in een specifiek geval om meer gegevens vragen. Andersom kan met minder gegevens worden volstaan als daarmee een goed besluit op de aanvraag kan worden genomen. Onder andere wordt gevraagd om een gespecificeerde begroting en dekkingsplan van de kosten en de spreiding over de jaren van de

activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd, waarbij een opgave wordt gedaan van bij andere bestuursorganen of private organisaties of personen aangevraagde subsidies of vergoedingen ten behoeve van dezelfde activiteiten, onder vermelding van de stand van zaken daarvan. De achterliggende gedachte hierbij is dat Gedeputeerde Staten aan de hand van een toelichting willen kunnen beoordelen of de kosten en de dekking noodzakelijk en realistisch zijn.

GS kunnen een standaardaanvraagformulier vaststellen waarvan gebruik moet worden gemaakt. Ook kunnen GS bijvoorbeeld een model vaststellen voor de begroting, de voortgangsrapportage en de eindrapportage.

Als de ingediende aanvraag onvolledig is of als geen gebruik is gemaakt van de verplicht voorgeschreven modellen en formulieren stellen GS de indiener in de gelegenheid de aanvraag aan te vullen overeenkomstig artikel 4:5 Awb. Dit geldt ook als de aanvraag langs elektronische weg is ingediend, terwijl deze weg of het betreffende kanaal niet is opengesteld (ABRvS 7 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3242). Bij een tendersysteem is dit anders. Uit de aard van een dergelijk tendersysteem vloeit voort dat vóór de sluiting van de aanvraagtermijn alle voor die beoordeling en rangschikking relevante gegevens moeten zijn overgelegd en dat daarna geen rekening kan worden gehouden met informatie die neerkomt op een wijziging of aanvulling van de aanvraag. Het meenemen van informatie die dateert van na de sluiting van de aanvraagtermijn verdraagt zich niet met de gelijktijdige onderlinge beoordeling en rangschikking van de ingediende aanvragen die in het tendersysteem centraal staat (CBb 21 juli 2016, ECLI:NL:CBB:2016:233 en ABRvS 26 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8283).

#### **Artikel 2.2 Aanvraag subsidieverlening structurele subsidie van € 125.000 of meer**

Bij een aanvraag om een structurele subsidie van € 125.000 of meer moeten, afhankelijk van de sterrenkwalificatie, naast de gegevens van artikel 2.1. extra gegevens worden overgelegd. GS hebben verschillende formats vastgesteld, waarvan gebruik moet worden gemaakt.

#### **Artikel 2.3 Aanvraagtermijn subsidieverlening**

Om een goede beoordeling van de aanvraag mogelijk te maken, is in dit artikel bepaald dat een aanvraag om een structurele subsidie 13 weken voor de start van de activiteiten moet worden ingediend. In een Subsidieregeling kan een andere termijn worden gesteld. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn in een tenderprocedure, waarbij alle aanvragen voor één en dezelfde datum moeten worden ingediend.

Als een aanvraag na de sluitingsdatum binnenkomt, kan het bestuursorgaan de subsidie weigeren. Zie ook artikel 2.5. Bij een tendersubsidie wordt een te laat ingediende aanvraag altijd geweigerd. Het is niet mogelijk om de te laat ingediende aanvraag buiten behandeling laten conform artikel 4:5 Awb. Dit artikel is bij termijnoverschrijding niet aan de orde. Artikel 4:5 Awb ziet alleen op gevallen waarin de aanvraag niet alleen onvolledig is of niet voldoet aan een uitdrukkelijk wettelijk voorschrift, maar waarin de gebreken ook nog herstelbaar zijn.

### **Paragraaf 2.2. Beslissing op de aanvraag**

#### **Artikel 2.4 Beslistermijnen subsidieverlening**

De in dit artikel genoemde beslistermijnen zijn maximale termijnen. Er wordt uiteraard gestreefd naar een zo kort mogelijke beslistermijn. Als niet binnen de termijn van 13 weken kan worden besloten, wordt dit aan de aanvrager medegedeeld en wordt daarbij een zo kort mogelijke termijn genoemd, waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien (artikel 4:14 van de Awb). De in dit artikel genoemde termijnen kunnen op basis van artikel 4:15 van de Awb worden opgeschort met de duur van een eventuele reactietermijn voor de aanvrager voor het aanleveren van door GS gevraagde informatie om de aanvraag te completeren. In het tweede lid is aangegeven wanneer de beslistermijn 22 weken bedraagt. Met het inwinnen van advies in het tweede lid onder b wordt bedoeld het inwinnen van advies bij een externe of een adviescommissie. Nader onderzoek zoals bepaald in het tweede lid onder c kan bijvoorbeeld betrekking hebben op een onderzoek in het kader van artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

#### **Artikel 2.5 Algemene weigeringsgronden**

In welke gevallen een subsidie geweigerd kan worden, wordt in het algemeen bepaald in de Subsidieregeling. De weigeringsgronden hangen immers nauw samen met aard en doel van de desbetreffende subsidie. Aan een beperkt aantal weigeringsgronden bestaat echter bij vrijwel

iedere subsidie behoefte. Dit artikel voorziet daarin. De in deze bepaling neergelegde weigeringsgronden zijn aanvullend op de in de Awb, de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur en de eventueel in de Subsidieregeling neergelegde weigeringsgronden. Dit is in de aanhef van zowel het eerste als het tweede lid tot uitdrukking gebracht door de woorden 'in ieder geval'.

De weigeringsgronden in het eerste lid hebben een imperatief (verplicht) karakter waardoor bij weigering volstaan kan worden met de verwijzing naar het artikelonderdeel dat van toepassing is. Van de onder a tot en met d genoemde weigeringsgronden kan, gelet op het fundamentele karakter hiervan, niet worden afgeweken. Van de in het eerste lid onder e genoemde weigeringsgrond kan slechts worden afgeweken bij een Incidentele subsidie of als dit specifiek in een Subsidieregeling is bepaald. In het eerste lid onder c is bepaald dat de aanvrager moet aantonen dat de subsidie noodzakelijk is om de activiteiten uit te voeren. Het begrip aantonen houdt in dat meer gevraagd wordt dan enkel aannemelijk maken. GS dienen ervan overtuigd te zijn dat de subsidie daadwerkelijk nodig is. De aanvrager kan de noodzaak van de gevraagde subsidie aantonen in de begroting en toelichting daarop.

In het tweede lid zijn facultatieve weigeringsgronden opgenomen. Dit betekent dat de subsidie niet zonder meer wordt geweigerd, maar GS het belang bij subsidieverstrekking afwegen tegen het belang dat de weigeringsgrond beoogt te beschermen.

### **Artikel 2.6 Weigering in verband met Europese regels**

Het verstrekken van subsidie kan staatssteun opleveren als bedoeld in artikel 107 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Vanwege de mogelijke verstoring van de mededinging op de Europese markt, is staatssteun in principe verboden. Er gelden echter veel uitzonderingen op het staatssteunverbod. De Europese Commissie heeft een aantal vrijstellingsverordeningen vastgesteld op basis waarvan GS steun kunnen verlenen voor bepaalde beleidsdoelen, zonder dat een formele aanmeldingsprocedure nodig is. De belangrijkste vrijstellingsverordeningen zijn de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV) en de Landbouwwijzigingsverordening (LVV). Daarnaast kan de de-minimisverordening worden toegepast.

Als geen gebruik kan worden gemaakt van een vrijstelling, kan goedkeuring van de Europese Commissie gevraagd worden via een formele aanmelding. Als de Europese Commissie de steun niet goedkeurt, moeten GS overgaan tot weigering. Om die reden is onder a een verplichte weigeringsgrond opgenomen.

Wat betreft de verplichte weigeringsgrond opgenomen onder c wordt het volgende opgemerkt. Decentrale overheden moeten in hun ad hoc steunmaatregel of subsidieregeling expliciet de zogenoemde Deggendorffclausule opnemen. Hierin wordt betaling uitgesloten van steun aan een onderneming waartegen een bevel tot terugvordering is gegeven op grond van een eerdere beschikking van de Commissie. Als er een bevel tot terugvordering uitstaat, verbieden bepaalde Europese steunkaders het verlenen van staatsteun onder de betreffende regeling, maar niet het verlenen van subsidies in het algemeen. Door de onder c gekozen formulering van de weigeringsgrond in combinatie met het verplichtende karakter komt het in de Procedureregeling echter neer op een verbreding van de weigeringsgrond tot het verlenen van subsidies in het algemeen. Deze verbreding achten GS gerechtvaardigd, omdat het niet wenselijk is subsidie te verstekken aan een ontvanger die een eerder betaalde subsidie nog moet terugbetalen.

Onder d is een absolute weigeringsgrond opgenomen voor die gevallen dat overgaan tot subsidieverstrekking strijd oplevert met een Europees steunkader omdat er dan subsidie verstrekt zou worden aan een aanvrager die een onderneming drijft die in moeilijkheden verkeert als bedoeld in het toepasselijke steunkader of omdat de betreffende subsidie geen stimulerend effect heeft als bedoeld in het toepasselijke steunkader. Een onderneming wordt naar oordeel van de Europese Commissie beschouwd als een onderneming in moeilijkheden wanneer zij, zonder overheidsingrijpen, op korte of middellange termijn vrijwel zeker gedoemd is te verdwijnen. Meer informatie over dit begrip is te vinden in paragraaf 2.2 van de Richtsnoeren van de Europese Commissie voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden (2014/C 249/01). Dat er sprake moet zijn van een stimulerend effect houdt in beginsel in dat de begunstigde aanvrager door de steun in staat wordt gesteld activiteiten of projecten uit te voeren die zij anders – zonder de steun – niet had uitgevoerd. Ook houdt het in beginsel in dat de aanvraag moet zijn ingediend voordat de activiteit start.

Op 4 juli 2017 heeft de regering het voorstel 'Wet terugvordering staatssteun' bij de Tweede Kamer ingediend. Het voorstel is op 1 februari 2018 door de Tweede Kamer aangenomen. Dit wetsvoorstel heeft als doel het terugvorderen van staatssteun eenvoudiger te laten plaatsvinden. In de Awb zijn nu geen specifieke regels opgenomen die de terugvordering van onrechtmatige staatssteun regelen. Voor het terugvorderen van staatssteun moet worden teruggevallen op de algemene artikelen over intrekking van de subsidiebeschikking (art. 4:48 ev Awb) en terugvordering van de subsidie (art. 4:57 Awb). In het wetsvoorstel wordt eveneens de verplichting opgenomen om een subsidie te weigeren als deze 'naar het oordeel van het bestuursorgaan' in strijd is met de staatssteunregels. Deze weigeringsgrond is vooruitlopend op de regeling in de Awb in de Procedureregeling opgenomen (art. 2.6 onder b).

### **Artikel 2.7 Intrekking**

De artikelen 4:48 en 4:50 van de Awb bepalen wanneer een besluit tot subsidieverlening kan worden ingetrokken of ten nadele van de subsidieontvanger kan worden gewijzigd. Artikel 4:50 van de Awb biedt de ruimte in een wettelijke voorschrift aanvullende gevallen te regelen waarbij intrekking mogelijk is. Van deze mogelijkheid wordt in dit artikel gebruik gemaakt.

### **Artikel 2.8 Subsidiebedrag**

Bij subsidies tot € 125.000,- wordt uitgegaan van prestatiesubsidiëring in plaats van subsidiëring van de input op basis van werkelijke kosten. Dit betekent dat er een vast bedrag (lumpsum) of een vast bedrag per prestatie-eenheid (Price x Quantity) wordt verstrekt ten behoeve van een vooraf bepaalde activiteit of prestatie. De subsidieontvanger moet bij subsidies in het tweede RSK-arrangement 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. In uitzonderingsgevallen, als vooraf geen goede inschatting kan worden gemaakt van de kosten en opbrengsten, wordt bij subsidies van € 25.000 tot € 125.000 een verklaring gevraagd inzake de werkelijke uitgaven en inkomsten van de gesubsidieerde activiteiten. Als bij de aanvraag tot vaststelling blijkt dat een lager subsidiebedrag benodigd is, wordt de subsidie ook lager vastgesteld. Een dergelijke verklaring inzake de werkelijke uitgaven en inkomsten wordt in alle gevallen eveneens gevraagd als subsidie wordt verstrekt met toepassing van de AGVV of LVV. Zie de toelichting bij art. 1.6.

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.

### **Artikel 2.9 Betaling en bevoorschotting**

Subsidies tot € 25.000,- worden in één keer uit betaald en niet in gedeelten, omdat dit laatste niet past in de systematiek van het RSK, waarbij de mate van administratieve lasten en de hoogte van het subsidiebedrag in het kader van proportionaliteit op elkaar zijn afgestemd. Voorschotten voor de subsidies van € 25.000 of meer worden automatisch (ambtshalve) verstrekt volgens het in de Subsidieregeling of de verleningsbeschikking opgenomen bevoorschottingsritme. De subsidieaanvrager hoeft geen aanvraag voor bevoorschotting in te dienen of tussentijdse overzichten van prestaties of uitgaven en inkomsten te overleggen. De subsidieontvanger is verplicht te melden als er omstandigheden zijn die van invloed zijn op de hoogte van het verleende bedrag. De subsidieverstrekker kan vervolgens, indien nodig door een wijziging van de verleningsbeschikking het bevoorschottingsritme en de hoogte van de voorschotten aanpassen. Na vaststelling van de subsidie wordt het resterende bedrag (het vastgestelde bedrag verminderd met de verleende voorschotten), uitgekeerd aan de subsidieontvanger.

De betaling van een voorschot bij een subsidie in het derde arrangement kan afhankelijk worden gesteld van een voortgangsrapportage. Hierbij moeten de artikelen 2.11 en 2.12 wel in acht worden genomen.

Als aannemelijk is dat de subsidie wordt verleend kan voorafgaand aan de subsidieverleningsbeschikking een voorschot van maximaal 25% van het totale subsidiebedrag worden verleend. De aanvrager moet bij het verzoek om een voorschot motiveren waarom het verstrekken daarvan noodzakelijk is.

## Paragraaf 2.3. Verplichtingen

### Artikel 2.10 Algemene verplichtingen

GS kunnen de doelstellingen van het provinciale subsidiebeleid – het stimuleren of mogelijk maken van bepaalde, om welke redenen dan ook wenselijk geachte, activiteiten – in veel gevallen alleen realiseren als zij over de mogelijkheid beschikken nadere eisen te stellen aan vorm en inhoud van de activiteiten waaraan zij een financiële bijdrage leveren. Daarnaast moeten GS mogelijkheden hebben om een doelmatige en rechtmatige aanwending van subsidiegelden te verzekeren. Gelet op het voorgaande is het noodzakelijk aan de subsidieontvanger verplichtingen te kunnen opleggen. Afdeling 4.2.4 van de Awb voorziet in algemene zin in de bevoegdheid om aan de ontvanger verplichtingen op te leggen.

Van belang is dat het verlenen van een subsidie de ontvanger niet verplicht tot het daadwerkelijk verrichten van de gesubsidieerde activiteit(en). De ontvanger houdt in beginsel de vrijheid om van de activiteiten af te zien, met als gevolg dat de subsidie lager of zelfs op nihil wordt vastgesteld en eventueel al betaalde voorschotten kunnen worden teruggevorderd. Als in bijzondere gevallen toch de behoefte bestaat aan een verplichting voor de subsidieontvanger om de gesubsidieerde activiteit ook daadwerkelijk te verrichten, kan daarin worden voorzien door het sluiten van een uitvoeringsovereenkomst als bedoeld in artikel 4:36, tweede lid, van de Awb. Als de ontvanger zich bij overeenkomst tot het verrichten van die activiteit verbonden heeft, kunnen GS, als bij iedere andere verbintenis uit overeenkomst, nakoming vorderen. Hieraan kan bijvoorbeeld behoefte bestaan in gevallen waarin de activiteit bestaat uit het verschaffen van door de overheid essentieel geachte voorzieningen, en (dreiging met) intrekking van de subsidie een onder de gegeven omstandigheden onvoldoende effectieve sanctie is. Dit kan zich voordoen indien het aanbieden van de desbetreffende voorziening niet eenvoudig door anderen of de overheid zelf kan worden overgenomen. In de praktijk is met name bij structurele subsidies aan organisaties of instellingen de behoefte een zogenoemde 'afdwingovereenkomst' te sluiten.

De verplichtingen die voor de ontvanger uit de subsidieverlening voortvloeien kunnen van velerlei aard zijn. Naast de primaire verplichting om de gesubsidieerde activiteit te verrichten, is de ontvanger - afhankelijk van het RSK-arrangement - verplicht verantwoording af te leggen over de besteding van de subsidiegelden. Doorgaans zullen ook verplichtingen worden opgelegd met betrekking tot de wijze waarop de gesubsidieerde activiteit moet worden verricht. Voorts kunnen verplichtingen er toe strekken te voorkomen, dat derden nadeel ondervinden van de gesubsidieerde activiteit. In artikel 2.10 zijn veel voorkomende verplichtingen opgesomd. Deze verplichtingen of andere kunnen in de specifieke Subsidieregeling of de subsidiebeschikking worden opgenomen. Het betreft hier zowel doelgerichte verplichtingen - verplichtingen die strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie - als niet-doelgerichte verplichtingen. Bij de laatste categorie kan gedacht worden aan door GS aan een gesubsidieerde instelling opgelegde verplichtingen om in het kader van een werkervaringsproject een stageplaats ter beschikking te stellen of om in een gebouw voorzieningen aan te brengen met het oog op de toegankelijkheid voor gehandicapten. Volgens de wetgever moet terughoudend worden omgegaan met het opleggen van niet-doelgerichte verplichtingen, omdat het minder gewenst wordt geacht om door middel van aan een subsidie verbonden verplichtingen beleidsdoelstellingen na te streven die, hoe belangrijk op zichzelf ook, geen verband houden met de doelstelling van de subsidieregeling zelf. Onder omstandigheden kan het langs deze weg beïnvloeden van het gedrag van subsidieontvangers bij uitstek het geschikte of zelfs het enige middel zijn om een belangrijke beleidsdoelstelling te verwezenlijken. Het opleggen van niet-doelgerichte verplichtingen is dan ook mogelijk, mits er een grondslag voor is in een wettelijk voorschrift. Die grondslag wordt hier gecreëerd. Daarnaast geldt een inhoudelijke beperking. Ook verplichtingen die niet strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie moeten namelijk wel enig verband te houden met de gesubsidieerde activiteit. Dit is tot uitdrukking gebracht door te bepalen dat de verplichtingen slechts betrekking kunnen hebben op de wijze waarop of de middelen waarmee de gesubsidieerde activiteit wordt verricht. Dat betekent, dat bijvoorbeeld van een gesubsidieerde welzijnsinstelling of een museum nog wel kan worden geëist dat de eigen activiteiten waar mogelijk op milieuvriendelijke wijze worden verricht, maar niet dat wordt medegewerkt aan het verspreiden van folders over het milieubeleid van het subsidiërend bestuursorgaan. Uiteraard mogen verplichtingen niet in strijd zijn met de geldende wettelijke voorschriften.

Over de verplichting van art. 2.10, tweede lid onder h, wordt het volgende opgemerkt. Gedeputeerde Staten hebben in hun Collegeakkoord van 23 april 2015 aangegeven de transparantie en de kwaliteit van bestuur en besluitvorming te willen verbeteren door meer

informatie en openheid van data te geven. Bij open data bij de overheid gaat het om data die zowel toegankelijk als herbruikbaar zijn. Het gaat dan om gegevens die zonder technische, financiële of juridische belemmeringen door iedereen kunnen worden (her)gebruikt en verspreid. De gegevens zijn beschikbaar voor een zo groot mogelijke doelgroep en voor een zo breed mogelijk spectrum aan toepassingen. De regel die hierbij moet worden gehanteerd, is dan ook: 'de data is openbaar, tenzij...'. Onderzoeksgegevens die zijn verkregen middels publieke middelen zouden in beginsel publiek toegankelijk moet worden gemaakt. Zowel in opdracht- als subsidierelaties kan sprake zijn van gegevens die tot stand komen met publiek geld. Waar bij opdrachtverstrekking duidelijk is dat de opdracht wordt verricht in het belang van de provincie, is het idee bij subsidies dat GS geld verstrekken om bepaalde activiteiten van de aanvrager te stimuleren. Bij opdrachtrelaties is het uitgangspunt dat de provincie rechten moet hebben c.q. krijgen op de gegevens pregnanter aanwezig dan bij subsidierelaties. Ook bij subsidierelaties kan echter sprake zijn van onderzoeksactiviteiten die leiden tot gegevens die de provincie wil kunnen gebruiken en verspreiden. Ook bij subsidierelaties kan het daarom wenselijk zijn als wij minstens een gebruikslicentie verkrijgen. Of dit wenselijk is hangt onder andere af van:

- de aard van de activiteiten (waarvoor verstrekken wij subsidie);
- welke gegevens de subsidieontvanger produceert (zijn het gegevens die interessant zijn voor ons of derden, voor welk doel zouden de gegevens door ons of derden gebruikt kunnen worden, welke gegevens zijn voor dat doel noodzakelijk en in welke vorm?);
- de aard van de subsidieontvanger (is het groot of klein bedrijf, gaat het om een onderzoeksinstelling of een commercieel bedrijf?);
- wat de administratieve lasten zijn voor de subsidieontvanger;
- hoe groot onze subsidiebijdrage is (is dit een fractie van het totale bedrag of een wezenlijke bijdrage, zijn er co-financiers?).

Het opleggen van een verplichting aan een subsidieontvanger tot auteursrechtoverdracht of het verstrekken van een gebruikslicentie lijkt in strijd te zijn met art. 4:39 van de Awb. Wat naar de mening van GS wel mogelijk is, is het verlenen van subsidie onder de voorwaarde dat een overeenkomst wordt gesloten waarin de intellectuele eigendomsrechten worden overgedragen dan wel een gebruiksrecht wordt verstrekt.

Als een beschikking tot subsidieverlening is gegeven, kunnen bij de subsidievaststelling geen nieuwe verplichtingen meer worden opgelegd. De rechtszekerheid eist, dat aan de ontvanger reeds bij de verlening duidelijkheid wordt verschaft over zijn verplichtingen. Als geen beschikking tot subsidieverlening is gegeven, maar de subsidie direct wordt vastgesteld kunnen bij de vaststelling wel verplichtingen worden opgelegd. De artikelen 4:38 en 4:39 van de Awb zijn van overeenkomstige toepassing bij een directe vaststelling (art. 4:43 Awb).

### **Artikel 2.11 Tussentijdse rapportage**

In artikel 2.11 is aangegeven wanneer van de subsidieontvanger een tussentijdse rapportage wordt verlangd. Dit hoeft nooit bij subsidies tot € 25.000. Bij subsidies van € 25.000 of meer is dit in principe alleen verplicht als de subsidie een looptijd heeft van langer dan één jaar. In dat geval wordt een voortgangsrapportage maximaal eens per jaar gevraagd. Bij een uitvoeringsduur van subsidiabele activiteiten van bijvoorbeeld 19 maanden mag dan maximaal één maal een voortgangsverslag worden gevraagd (bij voorbeeld over de eerste 12 maanden). Als GS dat nodig achten - bijvoorbeeld omdat zij meer grip willen houden op de gesubsidieerde - kunnen zij afwijken van het bepaalde in het tweede lid. Dit betekent dat ook een voortgangsrapportage kan worden gevraagd bij subsidies met een kortere looptijd of dat vaker een voortgangsrapportage wordt gevraagd. Als GS juist geen risico's zien bij de gesubsidieerde activiteit, kunnen zij ook aangeven dat geen behoefte bestaat aan een voortgangsrapportage. GS moeten motiveren waarom zij afwijken van de hoofdregel van het tweede lid.

### **Artikel 2.12 Monitoring structurele subsidierelaties**

Voor structurele subsidies van € 125.000 of meer en een kwalificatie van twee of drie sterren geldt een van art. 2.11 afwijkende regeling. Subsidieontvangers die gekwalificeerd zijn met twee of drie sterren moeten onder andere een plan van aanpak overleggen, waarin wordt aangegeven hoe de financiële problemen worden opgelost (art. 2.2). Voor de subsidieontvanger geldt de verplichting over dit plan van aanpak periodiek overleg te voeren met GS. Aanvragers met twee sterren moeten elk half jaar een voortgangsrapportage indienen. Bij een kwalificatie met drie sterren moet zo'n rapportage elk kwartaal worden ingediend. Als sprake is van een kwalificatie met één ster geldt artikel 2.11, tweede lid. Er wordt eens per jaar een voortgangsrapportage verlangd.

### **Artikel 2.13 Structurele subsidierelaties, goed bestuur en de WNT**

Wij vinden het van belang dat organisaties die subsidie van ons ontvangen goed bestuurd worden. Een goed bestuur draagt bij aan het behalen van de doelstellingen waar subsidie voor wordt verstrekt. Bij verschillende branches van de door ons gesubsidieerde instellingen worden governance codes gehanteerd. Deze codes zijn een leidraad voor een goede kwaliteit van bestuur, toezicht en verantwoording. Wij kunnen aan de subsidieontvanger verplichtingen opleggen met betrekking tot het volgen van een beschikbare governance code.

Zoals in de algemene toelichting is aangegeven leggen wij aan een subsidieontvanger niet standaard verplichtingen op ten aanzien van het beloningsbeleid. Van geval tot geval wordt beoordeeld of hiertoe aanleiding is. Bij de beoordeling wordt in ieder geval acht geslagen op de activiteiten en kosten waarvoor subsidie wordt gevraagd en de doelstellingen van de subsidieregeling.

### **Artikel 2.14 Meldingsplicht**

In dit artikel is voorzien in een meldingsplicht van de subsidieontvanger. Zodra het aannemelijk is dat de gesubsidieerde activiteiten niet geheel, niet tijdig of niet volgens alle daaraan verbonden verplichtingen zullen worden verricht, of dat er sprake is van de in b tot en met g genoemde gevallen, moet de subsidieontvanger dit zo snel mogelijk melden bij Gedeputeerde Staten. De melding moet voorafgaand aan bv de wijziging van de activiteit plaatsvinden. In geval van een melding wordt beoordeeld of nadere afspraken kunnen worden gemaakt over het aanpassen van de verplichtingen, bijvoorbeeld door het geven van meer tijd voor de uitvoering van de activiteiten. Deze afspraken worden schriftelijk bevestigd en houden een wijziging van de oorspronkelijke beschikking tot subsidieverlening in. Als wijziging van de beschikking niet mogelijk is, ligt het in de rede de subsidie lager of op nihil vast te stellen.

Bij het niet voldoen aan de meldingsplicht, kan, als dat achteraf blijkt, met toepassing van art. 4:48 (intrekking verleningsbeschikking) of art. 4:49 (intrekking vaststellingsbeschikking) van de Awb de subsidiebeschikking ten nadele van de ontvanger worden gewijzigd of ingetrokken. Het verlagen van het subsidiebedrag of het op nihil stellen van de subsidie en dus terugvordering van het hele subsidiebedrag kan in een dergelijk geval onder omstandigheden proportioneel worden geacht, omdat de ontvanger dan, door niet te melden, misbruik maakt van het vertrouwen, dat aan de subsidieverlening ten grondslag lag. GS geven in beleid over misbruik en oneigenlijk gebruik aan hoe zij hiermee omgaan.

Wanneer er sprake is van aanmerkelijke verschillen als genoemd onder b is niet in algemene zin aan te geven. Dit zal in het bijzonder afhankelijk zijn van de hoogte van de subsidie, mede gezien in het licht van de andere inkomsten van de subsidieontvanger. Indien nodig kan het bestuursorgaan op grond van artikel 4:37, eerste lid, onderdeel c, van de Awb over dit onderwerp nadere voorschriften opleggen. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de meldingsplicht uiteraard niet geldt voor wijzigingen waarmee de subsidieverlener op verzoek van de ontvanger eerder schriftelijk heeft ingestemd.

### **Artikel 2.15 Administratieve verplichtingen**

Bij subsidies in het eerste en tweede arrangement wordt geen financiële verantwoording gevraagd. Dat is anders bij het derde arrangement, zie de artikelen 3.4 tot en met 3.6. Bij het eerste arrangement (subsidies tot € 25.000) hoeft de subsidieontvanger helemaal geen verantwoording te geven. De subsidie wordt meteen of ambtshalve vastgesteld. Bij arrangement II wordt (subsidies van € 25.000 tot € 125.000) wordt alleen inhoudelijke verantwoording gevraagd. Een uitzondering voor beide arrangementen geldt als op grond van artikel 3.3 een verklaring inzake werkelijke kosten en opbrengsten wordt gevraagd. Aan een verklaring inzake de werkelijke kosten zal wel een financiële administratie ten grondslag moeten liggen.

Als de subsidie € 125.000 of meer bedraagt voert de subsidieontvanger een zodanig ingerichte administratie, dat daaruit te allen tijde de voor de vaststelling van de subsidie van belang zijnde rechten en verplichtingen, alsmede de uitgaven en inkomsten kunnen worden nagegaan. Tenzij in

de beschikking tot subsidieverlening anders is bepaald, bewaart de subsidieontvanger de in het eerste lid genoemde gegevens ten minste 5 jaar na vaststelling van de subsidie.

#### **Artikel 2.16 Per boekjaar verstrekte subsidies**

De Awb kent in afdeling 4.2.8 een speciale regeling voor subsidies die per boekjaar worden verstrekt. Deze regeling is van toepassing op de door GS per boekjaar te verstrekken subsidies, tenzij GS in een Subsidieregeling of -beschikking anders besluiten.

Per boekjaar verstrekte subsidies zijn met name subsidies die op structurele basis aan rechtspersonen worden verstrekt. Alleen rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid kunnen een boekjaarsubsidie ontvangen. De eis van volledige rechtsbevoegdheid is opgenomen in verband met artikel 30 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, waarin een beperkte rechtspersoonlijkheid wordt verleend aan verenigingen waarvan de statuten niet zijn opgenomen in een notariële akte. Het betreft hier de zogenoemde informele vereniging. Voor de oprichting van dit type rechtspersoon is geen notariële akte vereist, zodat de statuten - indien al aanwezig - niet aan toetsing door de notaris ingevolge artikel 27, vijfde lid, van Boek 2 BW onderworpen zijn. De organisatie en de bevoegdheidsverdeling van dit type rechtspersoon zal daardoor niet steeds even doorzichtig zijn, zodat het minder voor de hand ligt om dergelijke verenigingen door middel van een boekjaarsubsidie te subsidiëren.

Aan de eis van volledige rechtsbevoegdheid is niet voldaan indien een subsidieaanvraag wordt gedaan door een rechtspersoon in oprichting. In een dergelijke situatie ligt het in de rede dat de aanvrager in overleg treedt met GS om (enige) zekerheid te verkrijgen over de vraag of zijn aanvraag voor inwilliging in aanmerking komt. Het is vervolgens aan de aanvrager om te beslissen of de uitkomst van dat overleg hem voldoende zekerheid biedt om de te subsidiëren rechtspersoon inderdaad op te richten.

#### **Artikel 2.17 Medewerking controle**

Als logische aanvulling op de meldingsplicht bevat dit artikel de verplichting voor de subsidieontvanger om desgevraagd kosteloos medewerking te verlenen aan een door of vanwege GS gevorderde controle van de administratie of een ander onderzoek naar gegevens die in het kader van de subsidieverstrekking van belang kunnen worden geacht. Deze controle behelst mede de controle die in het kader van een steekproef wordt gehouden.

#### **Artikel 2.18 Melding Europese Commissie**

Een meldingsprocedure bij de Europese Commissie kan lang duren. Uit oogpunt van een effectieve subsidieverstrekking is het niet altijd wenselijk om zo lang te wachten met subsidieverstrekking. Met dit artikel wordt het mogelijk gemaakt de subsidie snel te kunnen verstrekken onder de opschortende voorwaarde dat de Commissie de melding goedkeurt. Op basis van staatssteunregels mag de subsidieontvanger niet op eigen risico reeds een aanvang maken met de subsidiabele activiteiten. In een dergelijk geval worden geen voorschotten aan de subsidieontvanger verstrekt (zie art. 2.9, zevende lid)

### **Hoofdstuk 3 Subsidievaststelling**

#### **Paragraaf 3.1 Verantwoording van subsidies**

##### **Artikel 3.1 verantwoording van subsidies tot € 25.000**

Subsidies onder de € 25.000 worden hetzij verleend en daarna ambtshalve (zonder dat daarvoor een aanvraag tot vaststelling hoeft te worden ingediend) vastgesteld, hetzij vastgesteld zonder dat daar een verleningsbeschikking aan voorafgaat. GS moeten desgevraagd wel inzicht kunnen krijgen in de activiteiten die zijn verricht. Deze verplichting (art. 2.16) rust daarom standaard op de subsidieontvanger. Bij toepassing van de mogelijkheid die genoemd is onder lid 1 b, wordt de subsidie verleend met een verleningsbeschikking en wordt er voor 100% bevoorschot. De subsidie wordt vervolgens na afloop van de activiteit ambtshalve vastgesteld door de provincie. De keuze voor directe of ambtshalve vaststelling hangt af van de aard van de activiteiten en de risico's die hieraan zijn verbonden. De keuze hiervoor kan zowel in een Subsidieregeling als in een beschikking worden gemaakt. Indien subsidie wordt verstrekt onder opschortende voorwaarde, zal wel een verleningsbeschikking worden genomen. Het eerste lid onder c bepaalt dat in dat geval de subsidieontvanger niet zelf een aanvraag om vaststelling behoeft in te dienen. Gedeputeerde Staten stellen dan ambtshalve binnen 13 weken na vervulling van de voorwaarde de subsidie vast.

Aan de subsidieontvanger wordt op grond van het tweede lid de verplichting opgelegd om, als GS dat vragen, aan te tonen dat de gesubsidieerde activiteiten zijn uitgevoerd en dat aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen is voldaan. GS gebruiken deze bevoegdheid alleen steekproefsgewijs. Het begrip 'aantonen' houdt in dat meer gevraagd wordt dan 'aannemelijk maken'. GS moeten ervan overtuigd zijn dat daadwerkelijk uitvoering is gegeven aan de activiteiten en dat is voldaan aan de verplichtingen. Daarbij moet vooraf in de beschikking of de regeling door GS al zijn aangegeven op welke manieren het aantonen van het verricht zijn van de prestatie dan wel het voldaan hebben aan de verplichtingen kan gebeuren: door het overleggen van een factuur, een congresprogramma, e.d. Eventueel kan ter plekke een controle worden uitgevoerd. De afweging of hiertoe wordt overgegaan geschiedt op basis van risicoanalyse. In het M&O-beleid wordt dit nader uitgewerkt. Het tweede lid ziet er op dat de bewijsstukken die nodig zijn om de prestatie te verantwoorden, in de verleningsbeschikking worden opgenomen. De mogelijkheid bestaat om steekproefsgewijs aanvullende informatie op te vragen of ter plekke te controleren of de prestatie is verricht.

### **Artikel 3.2 Verantwoording van subsidies van € 25.000 tot € 125.000**

De ontvanger van een beschikking tot subsidieverlening van € 25.000,- tot € 125.000,- hoeft, indien geen toepassing wordt gegeven aan artikel 3.3, geen financiële verantwoording af te leggen, maar kan volstaan met een activiteitenverslag. Daarnaast kunnen in de beschikking tot subsidieverlening of in de Subsidieregeling nog andere middelen worden aangewezen waarmee kan worden aangetoond dat de activiteiten zijn verricht en dat aan de verplichtingen is voldaan. Als subsidies vallen onder (rijks)regelingen waarop de SiSa-regels van toepassing zijn, houdt dat in dat de noodzakelijke financiële verantwoordingsinformatie moet worden opgenomen in de SiSa-bijlage bij de (reguliere) jaarrekening. Binnen de SiSa-systematiek wordt de financiële verantwoording beperkt tot enkele gegevens per uitkering, die in een bijlage wordt toegevoegd aan de jaarrekening en door de accountant wordt gecontroleerd.

### **Artikel 3.3 Verklaring inzake werkelijke kosten en opbrengsten**

Soms blijkt het niet mogelijk om vooraf de uitgaven en de inkomsten van de prestatie realistisch te begroten. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij innovatieve activiteiten, als er nog geen standaard voor de daarmee samenhangende uitgaven en inkomsten voorhanden is, maar ook als de uitgaven en inkomsten ter zake van de te verrichten activiteiten onvoldoende in te schatten zijn. Daarnaast kan het bij subsidies van minder dan € 125.000 wenselijk zijn om zicht te houden op de werkelijke kosten die met een activiteit gemoeid zijn. In dergelijke gevallen is het mogelijk om vast te stellen op basis van een opgave van de totale werkelijke uitgaven en inkomsten. Een dergelijke opgave is daarnaast vereist als subsidie wordt verstrekt met toepassing van de AGVV of LVV. Zie de toelichting bij art. 1.6. De vaststelling vindt dan plaats op basis van een verklaring van de subsidieontvanger over de totaal gerealiseerde uitgaven en inkomsten. Bij toepassing van deze variant komt een afzonderlijke prestatieverantwoording te vervallen. Tevens kan een verklaring inzake werkelijke kosten gevraagd worden in het kader van een uit te voeren doelmatigheidscontrole. De opgave van de gerealiseerde uitgaven en inkomsten vormt de grondslag voor de berekening van het subsidiebedrag. Hierdoor worden detaildiscussies over onderliggende financiële posten voorkomen. Indien de subsidiabele kosten, na aftrek van de gerealiseerde opbrengsten (inclusief gerealiseerde bijdragen van derden) en de gerealiseerde eigen bijdrage, lager zijn dan begroot, wordt de subsidie lager vastgesteld, tenzij rekening dient te worden gehouden met een in de van toepassing zijnde regelgeving geboden mogelijkheid tot het vormen van een reserve. Indien de subsidiabele kosten hoger uitvallen dan begroot, wordt ten hoogste het verleende subsidiebedrag uitgekeerd. Steekproefsgewijs kunnen GS de opgegeven totalen controleren.

### **Artikel 3.4 Verantwoording van subsidies van € 125.000 of meer**

Bij een subsidieverlening vanaf € 125.000,- wordt bij een verzoek tot vaststelling naast een activiteitenverslag ook een financieel verslag gevraagd. GS hebben wel de mogelijkheid hiervan af te wijken. Dit kan bijvoorbeeld indien op grond van een risicoanalyse de keuze voor een ander, lichter verantwoordingsarrangement kan worden gemaakt.

### **Artikel 3.5 Verantwoording structurele subsidies van € 125.000 of meer**

Naast de verantwoordingseisen van art. 3.4 gelden bij structurele subsidies van € 125.000 of meer aanvullende eisen. Welke gegevens moeten worden overgelegd, hangt af van de sterrenkwalificatie.

### **Artikel 3.6 Verantwoording structurele subsidie van € 300.000 of meer**

Ontvangers van een structurele subsidie van € 300.000 of meer en die gekwalificeerd zijn met twee of drie sterren moeten jaarlijks een aanvraag tot subsidievaststelling indienen en naast de in artikel 3.4 en 3.5 genoemde gegevens eveneens een managementletter van de accountant indienen.

## **Paragraaf 3.2 Aanvraag om subsidievaststelling**

### **Artikel 3.7 Aanvraagtermijn subsidievaststelling**

In dit artikel is aangegeven wanneer de aanvraag tot subsidievaststelling moet worden ingediend. Van de in het artikel genoemde termijnen kan worden afgeweken in de Subsidieregeling of subsidieverleningsbeschikking.

### **Artikel 3.8 Beslistermijn subsidievaststelling**

In dit artikel is de beslistermijn vastgelegd. De hier genoemde beslistermijn van 13 weken betreft een maximumtermijn. Er wordt naar gestreefd zo snel mogelijk te beslissen.

## **Hoofdstuk 4 Lening- en Garantiesubsidies**

### **Artikel 4.1 Toepassingsbereik**

Subsidies in de vorm van een lening of garantie verschillen qua inhoud en procedure van de reguliere subsidies. Om die reden worden verschillende artikelen uit deze Procedureregeling buiten toepassing verklaard. Het betreft artikelen over de aanvraagtermijn, bevoorschotting en verantwoording. Ook de sterrensystematiek is niet van toepassing.

### **Artikel 4.2 Kredietsubsidies**

In dit artikel is bepaald wat de inhoud moet zijn van een Subsidieregeling, een subsidieverleningsbeschikking of een uitvoeringsovereenkomst waarbij een lening wordt verstrekt.

### **Artikel 4.3 Garantiesubsidies**

In dit artikel is bepaald wat de inhoud moet zijn van een Subsidieregeling, een subsidieverleningsbeschikking of een uitvoeringsovereenkomst waarbij een garantie wordt verstrekt. Indien de aanvrager (begunstigde van een garantiesubsidie) zijn verplichtingen jegens de kredietgever nakomt en hij de garantie niet hoeft in te roepen, hoeft geen sprake te zijn van een vergoeding en kan de subsidie op nihil worden vastgesteld.

### **Artikel 4.4 Voorschotverlening bij kredietsubsidies**

In dit artikel is bepaald hoe wordt omgegaan met het verstrekken van voorschotten bij kredieten.

## **Hoofdstuk 5 Overgangs- en slotbepalingen**

### **Artikel 5.1 Afwijkingsbevoegdheid**

In de Procedureregeling is bij een aantal artikelen bepaald dat GS daarvan af kunnen wijken. Ofwel door in de Subsidieregeling een afwijkende bepaling op te nemen ofwel door in de subsidiebeschikking tot afwijking te besluiten. In een aantal gevallen moet afwijking gemotiveerd plaatsvinden.

Art. 5.1 beschrijft in aanvulling op de specifieke afwijkingsmogelijkheden een drietal situaties waarin GS kunnen afwijken van de Procedureregeling. Deze afwijkingsmogelijkheden hebben betrekking op de Procedureregeling in zijn geheel of onderdelen daarvan. Onderdeel a betreft de situatie waarin een subsidieregeling is opgesteld in samenwerking met een ander bestuursorgaan. Onderdeel b betreft de situatie waarin ook andere bestuursorganen subsidie verstrekken. In dat geval kan zich de situatie voordoen dat een subsidieontvanger te maken krijgt met voorwaarden of verplichtingen die strijdig aan elkaar zijn dan wel leiden tot onaanvaardbare administratieve lasten vanwege een stapeling van verplichtingen. Voor dergelijke gevallen kan een afwijkingsbevoegdheid niet worden gemist. Onderdeel c ziet op het voorkomen van strijdigheid tussen bepalingen van de Procedureregeling en andere regelingen of Europese regelgeving. De bevoegdheid te besluiten tot een afwijking ligt bij GS. Als afwijking bij Subsidiebeschikking mogelijk is, dient in het provinciale Mandaatbesluit 2016 te worden nagegaan of de bevoegdheid gemandateerd is aan het afdelingshoofd.

### **Artikel 5.2 Hardheidsclausule**

Het opnemen van een hardheidsclausule opent de mogelijkheid voor GS om een onderdeel van de Procedureregeling buiten toepassing te laten of daarvan af te wijken in gevallen waarin toepassing van de regeling - gegeven de doelstelling en de strekking van die regeling - een onbillijkheid van overwegende aard zou opleveren.

In verschillende bepalingen, waaronder art. 5.1, zijn afwijkingsmogelijkheden opgenomen. De hardheidsclausule onderscheidt zich van de afwijkingsbepalingen, doordat vooraf niet (precies) te voorzien is of afwijking nodig zal zijn en zo ja, om welke gevallen of groepen gevallen het bij de toepassing zal gaan. Voorts beperkt de toepassing van een hardheidsclausule zich tot (eventuele) onbillijkheden van overwegende aard. Bij de in de regeling voorziene afwijkingsmogelijkheden is het juist van meet af aan de uitdrukkelijke bedoeling om in bepaalde, individuele, voorzienbare gevallen een uitzondering te maken op de wettelijke regel.

### **Artikel 5.3 Intrekking en overgangsrecht**

Met de vaststelling en inwerkingtreding van de Procedureregeling wordt de Beleidsregel RSK ingetrokken. Subsidiedossiers die nog niet zijn afgedaan - er moet nog een besluit worden genomen op de aanvraag of de subsidie is nog niet vastgesteld - blijft de Kaderverordening subsidies provincie Groningen 1998 van kracht. Eventuele bezwaar- of beroepsprocedures inzake lopende dossiers worden eveneens afgedaan volgens laatstgenoemde verordening.

### **Artikel 5.4 Bestaande regelingen**

Deze Procedureregeling is niet van toepassing op subsidieregelingen in welke vorm dan ook (beleidsregels of nadere regels) die ten tijde van de inwerkingtreding van de Procedureregeling al golden. Deze regelingen worden met de nieuwe Procedureregeling in overeenstemming gebracht, waarna ze alsnog onder de werking van de Procedureregeling komen te vallen. Onmiddellijke werking ligt niet voor de hand nu in deze verordening bijvoorbeeld verplichtingen aan de ontvanger worden opgelegd.

### **Artikel 5.5 Inwerkingtreding**

De Procedureregeling treedt in werking met ingang van 1 juni 2018. De eenvoudiger wijze van verantwoording door medeoverheden wordt toegepast met ingang van 1 januari 2018. Medeoverheden kunnen dus voor het eerst door middel van de SiSa-bijlage in de jaarrekening 2018 hun financiële verantwoording indienen.

### **Artikel 5.6 Citeertitel**

Dit artikel heeft geen toelichting nodig.