



Beleid misbruik en oneigenlijk gebruik subsidies 2022

Inhoudsopgave

Aanleiding	3
1. Inleiding en grondslag van het beleid	4
1.1 Uitsluitingen van het USK	5
1.2 Handelingen om misbruik te voorkomen	6
2. Risicoanalyse	6
2.1 Inventariseren van de risico's	6
2.2 Risicobeheersing	7
2.3 Doorlopend proces	7
3. Verantwoording en controle	7
3.1 Verantwoording per arrangement	7
3.2 Meldingsplicht	9
3.3 Interne beoordeling van de verantwoording	9
3.4 Steekproefsgewijze controle	10
4. Handhaving	11
4.1 Preventief handhaven	11
4.2 Repressief handhaven	12
4.3 Registratie van misbruik	13
4.3.1 Criteria voor registratie	13
4.3.2 Gegevens registratie	14
5. Evaluatie M&O-beleid	14

Aanleiding

De invoering van het Uniform Subsidiekader (USK) heeft als doel het subsidieproces te vereenvoudigen en te uniformeren. Het voordeel is dat subsidieontvangers minder administratieve verplichtingen opgelegd krijgen en subsidieverlening vanuit het Rijk en decentrale overheden onder gelijke voorwaarden plaatsvindt.

Het USK is gebaseerd op het handelen vanuit vertrouwen in subsidieontvangers. De mate waarin dit vertrouwen gerechtvaardigd is, toetsen en evalueren we periodiek. Het voortdurende proces van risicoanalyse, toetsing en evaluatie is noodzakelijk als maatregel van interne controle om de rechtmatigheid van de beleidsmiddelen te waarborgen.

1 Inleiding en Grondslag voor het beleid

Het Rijk heeft op 24 april 2009 het kader financieel beheer rijkssubsidies (ook wel bekend als het Rijksbreed Subsidiekader, hierna RBSK) vastgesteld. Het is een bindend kader dat de uitvoering en verantwoording van rijkssubsidies vereenvoudigt en uniformeert. Deze vereenvoudiging dringt de administratieve lasten voor burgers, bedrijven, instellingen en de uitvoeringslasten voor de overheid terug. In de vorm van Aanwijzingen voor de Rijksdienst is het RBSK per 1 januari 2010 van kracht voor het opstellen van nieuwe (Rijks) wet- en regelgeving. Bestaande wetgeving is sinds 1 januari 2012 aangepast.

In IPO-verband is in juni 2010 besloten dat de provincies met hun subsidiesystematiek aansluiten bij het Rijk. Het in de provinciale subsidiepraktijk geïmplementeerde RBSK heet het Uniforme Subsidiekader (hierna: USK).

Op 15 januari 2020 hebben Provinciale Staten het rapport van de Rekenkamer Oost-Nederland 'Zicht op subsidie' behandeld. Daarbij besloot Provinciale Staten de aanbevelingen van de Rekenkamer over onder meer de uitvoering van steekproeven over te nemen. Dit was aanleiding om het M&O-beleid voor het eerst sinds dit is vastgesteld te herijken.

Het USK is gebaseerd op de uitgangspunten: proportionaliteit, sturen op prestaties en hoofdlijnen, uniformering en vereenvoudiging en verantwoord vertrouwen:

- **Proportionaliteit:**

De lasten die met de subsidie samenhangen, staan in verhouding tot het subsidiebedrag. Een lager subsidiebedrag, heeft minder en eenvoudiger voorwaarden en een beperkter verantwoordingsmodel, dan een hoger subsidiebedrag. Aan dit beginsel geven we invulling door standaard uitvoerings- en verantwoordings-arrangementen toe te passen die naar de omvang van het subsidiebedrag zijn ingedeeld.

- **Sturen op prestaties en hoofdlijnen:**

Niet de kosten, maar de te leveren prestaties zijn het uitgangspunt bij kleinere subsidies. Voor grote subsidies blijven de werkelijke kosten de input leidend voor de afrekening.

- **Uniformering en vereenvoudiging:**

Van regels, verplichtingen en begrippen als: termijnen, kosten, automatische bevoorschotting en rapportages.

- **Verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie:**

Vertrouwen is de basis, totdat het tegendeel blijkt. Dit vertrouwensprincipe krijgt vorm door niet meer alle subsidieontvangers in alle gevallen te belasten met verantwoordingen, rapportages en controles. De aandacht in de uitvoering verschuift naar de risicogroepen en naar de uitzonderingen. De subsidieontvanger krijgt meer eigen verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld door een actieve meldingsplicht als er iets niet goed gaat. Dit vertrouwen is gerechtvaardigd in combinatie met een streng regime voor het aanpakken van misbruik.

Op basis van deze uitgangspunten zijn de volgende met elkaar samenhangende maatregelen ontwikkeld:

1. Drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen waarvan de hoogte van het subsidiebedrag bepalend is voor het arrangement dat van toepassing is.
2. Uniformering en vereenvoudiging van begrippen en verplichtingen in het subsidieproces.
3. Het opzetten en uitvoeren van een beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen (M&O beleid).

De uitgangspunten en maatregelen van het USK vragen om een nieuw beleid om risico's te beheersen. Bij de subsidieverlening passen we een risicoanalyse toe en interne beoordelingssystematieken om misbruiken oneigenlijk¹ gebruik te voorkomen. Bij subsidievaststellingen maken we gebruik van een methodiek van risicobeheersing en controle om misbruik op te sporen en te sanctioneren. Op deze manier beheersen we de risico's en zijn deze ook voortdurend inzichtelijk. In het hierna volgend beleidskader is het M&O-beleid nader uitgewerkt. Ook gaat dit beleidskader vergezeld met een beleidsregel waarin voornamelijk de handhaving is geregeld.

1.1 Uitsluitingen van het USK

De Europese Commissie stelt specifieke eisen aan de verantwoording en controle van EU-subsidies, cofinanciering door de EU en bij subsidies die als staatsteun kunnen worden aangemerkt:

- voor subsidieactiviteiten welke geheel of gedeeltelijk met Europese gelden worden gefinancierd, gelden de Europese voorschriften gericht op verantwoording van de uitgaven; en
- voor de staatsteun moet worden geborgd dat de subsidie niet boven de toegestane steunpercentages en steunplafonds uitkomt.

In die gevallen dat het USK om bovengenoemde redenen strijdig is met EU-regelgeving, passen we het USK niet toe. Subsidies die als staatsteun worden aangemerkt, kunnen met toepassing van vrijstellingsverordeningen toch worden verleend, mits de subsidie niet hoger is dan de werkelijke kosten. Een toets op de geleverde prestatie alleen is dan niet voldoende. Voor deze subsidies blijft het daarom noodzakelijk af te rekenen op basis van werkelijke kosten.

Eveneens uitgesloten van de werking van het USK en dus ook van het M&O-beleid, zijn alle subsidies, waar hogere regels conflicteren met het USK. Bijvoorbeeld: specifieke uitkeringen en subsidies waarop SiSa van toepassing is. Het M&O-beleid en de bijbehorende beleidsregel is van toepassing op alle andere subsidies, ongeacht wie de subsidieontvanger is.

¹ Misbruik is het ten onrechte verkrijgen of behouden van een subsidie of een te hoge subsidie, dan wel dit ten doel hebben gesteld, door het niet, niet juist, niet tijdig of niet volledig verzamelen of verstrekken van gegevens en inlichtingen.

1.2 Handelingen om misbruik te voorkomen

Om misbruik tegen te gaan en de rechtmatigheid van subsidies te borgen wordt een sluitend systeem van eigen verantwoordelijkheid, (steekproefsgewijze) verantwoording, risicogerichte controle en een actieve en consistente aanpak van misbruik opgesteld.

De eerder benoemde uitgangspunten en maatregelen vragen om een risicobenadering, waarbij bij de subsidieverlening en subsidievaststelling slimmer wordt omgegaan met de beheersing van de risico's om zo misbruik te bestrijden. Binnen de Rijksbrede leidraad² is een aantal handelingen opgenomen. Met het oog op het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik brengen we als provincie de volgende vijf handelingen in de praktijk:

1. We voeren een risicoanalyse uit en leggen deze schriftelijk vast bij de totstandkoming van elke subsidieregeling,
2. We beoordelen steekproefsgewijs of de verantwoording voldoet aan de voorwaarden die hieraan zijn gesteld. Op basis van risicoanalyses voeren we eventueel aanvullende administratieve of fysieke controles uit,
3. We passen de beschikbare handhavingsmogelijkheden actief en consequent toe,
4. We houden een overzicht bij van misbruik bij subsidieverstrekking,
5. Periodiek evalueren we de subsidieregelingen.

Op deze vijf handelingen gaan we in de komende hoofdstukken nader in.

2 Risicoanalyse

Handeling 1: We voeren een risicoanalyse uit en leggen deze schriftelijk vast bij de totstandkoming van subsidieregelingen, incidentele subsidies en begrotingssubsidies.

De risicoanalyse begint met een risico-inventarisatie. Op basis daarvan maken we de afweging of en welke passende beheersmaatregelen nodig zijn om risico's tegen te gaan (gericht op oorzaak) of dat we deze risico's bewust accepteren (bijv. vanwege hoge uitvoeringslasten).

2.1 Inventariseren van de risico's

Om de risicoanalyse zo veel mogelijk uniform te houden, gebruiken we een standaard checklist. Met deze checklist brengen we de risico's en mogelijke beheersmaatregelen (bijvoorbeeld achteraf subsidiëring, toepassing BIBOB en opvragen van aanvullende bewijsstukken) in kaart. Uit de checklist volgt een eerste risicoprofiel; laag, middel of hoog. Dit risicoprofiel wordt gebruikt om onder andere de onderstaande overwegingen/keuzes te maken en vervolgens het definitieve risicoprofiel vast te stellen.

Overwegingen:

- Bij te hoog risico, de subsidieregeling of begrotingssubsidie (hierna: regeling) in de voorgestelde opzet niet verder in procedure te brengen.
- Bij middelhoog of hoog risico, de regeling aan te passen of extra beheersmaatregelen te treffen om de risico's te verlagen,
- Bij laag risico, een lichter verantwoordingsarrangement toe te passen.
- Omwille van doelmatigheid de (rest)risico's accepteren en de regeling zonder wijzigingen te publiceren.

² Rijksbrede leidraad voor het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik bij subsidies. Deze leidraad dient als ondersteuning van het M&O-beleid bij subsidies. Het bevat een praktische handreiking door middel van voorbeelden, het benoemen van aandachtspunten en het duiden van een aantal randvoorwaarden die kunnen bijdragen aan een succesvol M&O-beleid

2.2 Risicobeheersing

Het definitieve risicoprofiel bepaalt de frequentie van het (steekproefsgewijze) toezicht op de naleving. Elk verstrekte subsidie heeft een kans om geselecteerd te worden. De kans neemt toe naarmate het risicoprofiel van de regeling hoger is. Hoe de selectie van de steekproef plaatsvindt is verder beschreven in hoofdstuk 3.4.

Op basis van opgedane ervaring en de steekproefomvang bepalen we jaarlijks het (geschikte) steekproefinterval. Op basis van ervaringen uit de afgelopen jaren kan een steekproef interval er als volgt uitzien:

- subsidies met het risicoprofiel laag: 10 procent van de steekproefomvang
- subsidies met het risicoprofiel middel: 30 procent van de steekproefomvang
- subsidies met het risicoprofiel hoog: 60 procent van de steekproefomvang

2.3 Doorlopend proces

Risicoanalyse richt zich niet alleen op inrichting (eenmalig), maar vooral op het permanent beheersen van risico's. Elke risicoanalyse staat daarom permanent open voor bijstelling. Bij het wijzigingen van een regeling of uitvoering daarvan als gevolg van misbruik of oneigenlijk gebruik moet de risicoanalyse worden bijgesteld.

Ook de steekproefuitkomsten kunnen resulteren in nieuwe risicosignalen, die aanleiding kunnen geven om het risicoprofiel bij te stellen. De steekproefresultaten, de ervaring bij de subsidiebeoordeling en externe ontwikkelingen (bijvoorbeeld toenemende ondermijning bij de doelgroep) gebruiken we bovendien om gemaakte keuzes te toetsen en waar nodig bij te stellen. Bij de voorbereiding van beleid en regelgeving is het van belang om integraal aandacht te besteden aan de M&O-gevoelige aspecten van die regelgeving.

3 Verantwoording en controle

Handeling 2: We beoordelen steekproefsgewijs of de verantwoording voldoet aan de voorwaarden die hieraan zijn gesteld. Op basis van risicoanalyses voeren we eventueel aanvullende administratieve of fysieke controles uit.

Met de controles binnen het M&O-beleid toetsen we uitsluitend of het project is uitgevoerd conform de regeling en het subsidiebesluit. De verschillende eisen die worden gestelde hangen mede af van het arrangement waarin de subsidie wordt verleend.

3.1 Verantwoording per arrangement

Ieder arrangement heeft haar eigen systematiek met bijhorende eisen voor de verantwoording. De mogelijkheden en de diepgang van de controles verschillen per arrangement.

In de tabel hieronder staat schematisch weergegeven waarover de subsidieontvanger zich moet verantwoorden:

	Hoogte Subsidiebedrag	Verantwoording
Arrangement 1	Tot en met € 25.000	Geen
Arrangement 2	Vanaf € 25.001 tot € 125.000	Verantwoording over de prestatie
Arrangement 2b		Verantwoording over de prestatie en kosten
Arrangement 3	Vanaf € 125.000	Verantwoording over de prestatie en kosten

Arrangement 1

Subsidieontvangers leggen binnen dit arrangement in het geheel geen verantwoording af, de subsidie wordt direct vastgesteld (zonder voorafgaande verlening). Subsidieontvangers hoeven geen administratie bij te houden. Alleen subsidieontvangers van wie een project voor de steekproef is geselecteerd, vragen we om aan te tonen dat de activiteit is uitgevoerd. Controle op kosten en uitgaven is in arrangement 1 niet aan de orde.

Aanpassingen binnen arrangement 1

De huidige werkwijze bij arrangement 1 kent een aantal nadelen. Ten eerste kan de subsidieontvanger er niet op vertrouwen dat met de vaststelling van de subsidie het subsidieproces daadwerkelijk is afgerond. De subsidieontvanger blijft in onzekerheid. De subsidievaststelling kan immers naar aanleiding van een steekproef als nog worden bijgesteld. Ten tweede biedt de wet minder mogelijkheden om een reeds vastgestelde subsidie te verlagen dan een subsidie die nog niet is vastgesteld. Dit in verband met de rechtszekerheid. Tot slot sluit de huidige werkwijze niet goed aan op de werkwijze die het Rijk in hun M&O-beleid heeft vastgesteld.

Het is daarom wenselijk arrangement 1 aan te passen en te gaan werken met de volgende drie varianten.

De eerste variant, de meest eenvoudige variant, kan worden toegepast als de te subsidiëren activiteit al heeft plaatsgevonden. Bij het aanvragen van de subsidie vragen we de aanvrager de bewijsstukken direct mee te sturen. Deze subsidieaanvragen kunnen we direct vaststellen (zonder voorafgaande subsidieverlening). Omdat we voorafgaand aan de subsidievaststelling kunnen controleren of de activiteiten zijn uitgevoerd. Daarom is er ook geen noodzaak om deze subsidies in de steekproef te laten vallen.

Ook bij de tweede variant wordt de subsidie direct vastgesteld en valt de subsidie niet in de steekproef. Het gaat hier om activiteiten die weliswaar nog niet zijn uitgevoerd, maar waarvan het risico uitzonderlijk laag is. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn bij zeer kleine bedragen bij een laag subsidiepercentage en/of bijdrage.

De derde variant komt naar verwachting het meeste voor en zal in beginsel de huidige werkwijze vervangen. Deze variant is van toepassing op subsidieaanvragen voor activiteiten die nog niet hebben plaatsgevonden en waarvan het risico niet uitzonderlijk laag is. Bij deze subsidies controleren we steekproefsgewijs of de activiteit daadwerkelijk is uitgevoerd. Het is daarom niet wenselijk om deze subsidie direct vast te stellen. Daarom verlenen we deze subsidies eerst. Vervolgens wordt deze subsidie binnen de termijn die in de verleningsbeschikking komt te staan, ambtshalve (zonder aanvraag) vastgesteld. Gedurende deze periode kunnen de activiteiten worden uitgevoerd en kan een steekproef worden getrokken. Valt de subsidieontvanger niet in de steekproef, dan stellen we de subsidie ambtshalve vast op het verleende subsidiebedrag. De subsidieontvanger hoeft daarvoor geen aanvraag tot vaststelling in te dienen. Valt de subsidie wel in de steekproef, dan verzoeken we de subsidieontvanger om te verantwoorden dat de activiteit heeft plaatsgevonden. Deze werkwijze levert geen extra werk op voor de subsidieontvanger ten opzichte van de huidige werkwijze.

Voorwaarde voor de invoering van deze nieuwe werkwijze bij arrangement 1 is dat onze digitale processen deze manier van werken kunnen faciliteren. Dit is op dit moment echter niet mogelijk. Daarom zal deze nieuwe werkwijze op een later moment worden geïmplementeerd.

Arrangement 2

Subsidieontvangers leggen binnen dit arrangement allemaal verantwoording af over de verrichte activiteiten. Controle op kosten en opbrengsten is voor dit arrangement niet aan de orde. In het subsidiebesluit staat hoe de subsidieontvanger de activiteiten moet aantonen. We beoordelen verantwoordingen op de geleverde activiteiten. Als de activiteiten volledig zijn geleverd, wordt de

subsidie vastgesteld op het verleende bedrag. Voor activiteiten die niet zijn verricht, wordt de subsidie lager vastgesteld.

Alleen als bij een subsidieverstrekking de kosten en opbrengsten van de te verrichten activiteiten door de aard van de activiteiten zodanig ongewis zijn dat het niet logisch is om een realistische begroting te eisen, kan een subsidieontvanger met een verklaring over de werkelijke kosten en opbrengsten aantonen dat de activiteiten verricht zijn. In die gevallen heeft de subsidieontvanger de plicht om een administratie bij te houden. De subsidie wordt vastgesteld op basis van het saldo van de werkelijke baten en lasten.

Arrangement 3

Subsidieontvangers leggen binnen dit arrangement allemaal verantwoording af over de uitgevoerde activiteiten en de gemaakte kosten, verkregen opbrengsten en cofinancieringen. Subsidieontvangers zijn verplicht om een administratie bij te houden. Elke verantwoording is voorzien van een inhoudelijk verslag en een accountantsverklaring. Verantwoordingen worden intern beoordeeld op uitgevoerde activiteiten en de gemaakte kosten en gerealiseerde opbrengsten en cofinancieringen. De subsidie wordt vastgesteld met als basis het saldo van de werkelijke baten en lasten.

3.2 Meldingsplicht

Voor subsidieontvangers geldt een actieve meldingsplicht als de activiteiten niet, niet volledig, niet tijdig of op een alternatieve wijze worden uitgevoerd. Van elke melding beoordelen we of deze bijdraagt aan het doel waarvoor de subsidie wordt verstrekt. Per geval beoordelen we of we de wijziging toestaan. Als de wijziging is toegestaan, geldt deze als de nieuwe norm, waaraan bij de beoordeling en eventuele controle wordt getoetst. Gelet op het belang van meldingen, kunnen deze alleen via een meldingsformulier worden doorgegeven. Toestemming naar aanleiding van een melding verlenen we alleen schriftelijk.

Wijzigingen in de activiteiten die niet tijdig worden gemeld en goedgekeurd, hebben gevolgen voor de hoogte van de vast te stellen subsidie. Als de gevolgen van de verlaging van de subsidie voor de subsidieontvanger niet in verhouding staan tot het belang om te handhaven, geldt hiervoor een uitzondering.

Om de handhaving van de meldingsplicht kracht bij te zetten, zijn er in de bij dit beleidskader behorende beleidsregel, consequenties verbonden aan het niet naleven van de meldingsplicht. In de beleidsregel staat in welke situatie(s) en in welke mate een subsidieontvanger kan worden gekort als hij de meldingsplicht niet nakomt.

3.3 Interne beoordeling van de verantwoording

Gerapporteerde activiteiten beoordelen we op basis van de afspraken die daarover bij de aanvraag zijn gemaakt, rekening houdend met eventuele wijzigingen daarop.

In het subsidiebesluit kan de subsidieontvanger lezen hoeveel de subsidie per subsidiabele activiteit bedraagt. Niet geleverde activiteiten vergoeden we niet. Gedeeltelijk geleverde activiteiten worden gedeeltelijk gesubsidieerd als de levering waarde heeft gehad om het beoogde doel te bereiken. In alle andere gevallen bestaat in beginsel geen recht op subsidie. De interne beoordeling van de verantwoording richt zich op de voorwaarden die aan een subsidie zijn gesteld. Als deze voorwaarden gericht zijn op het behalen van een prestatie dan richt de controle zich op de vraag of deze prestatie wel of niet is geleverd. Aan de hand van de aangeleverde stukken toetsen wij of de uitvoering van de activiteiten aannemelijk is. Ook een controle ter plaatse behoort ook tot de mogelijkheden om te vast te kunnen stellen in hoeverre de activiteiten conform zijn uitgevoerd.

3.4 Steekproefsgewijze controle

De steekproef wordt a-select uitgevoerd. Dit betekent we aan de hand van de uitkomsten van de risicoanalyse en het bijbehorende risicoprofiel uit de regelingen met hetzelfde profiel een keuze maken op basis van willekeurigheid. Elke subsidie uit de totale hoeveelheid subsidies met hetzelfde risicoprofiel maakt even veel kans om geselecteerd te worden.

Naast het bepalen van de arrangementen en de risicoanalyse per regeling vindt er, indien nodig, op het niveau van de individuele subsidieaanvraag een risicoanalyse plaats. Dat wil zeggen dat men bij de verlening alert is als meerdere van onderstaande aandachtspunten een rol spelen:

- openstaande vragen bij de subsidieverlening (die desondanks wel tot subsidieverstreking hebben geleid, zoals bijvoorbeeld een onzekere of onduidelijke kosten/begroting)
- bevindingen uit voorgaande controles bij (soortgelijke) gesubsidieerde instelling dan wel registratie in het register misbruik en oneigenlijk gebruik van de aanvrager
- bevindingen uit reviews van andere inspectiediensten (indien openbaar)
- hoogte van de subsidie
- politieke gevoeligheid van een subsidiedossier

Bovenstaande kan dan reden zijn om de subsidie op te nemen in de steekproef. Er wordt dan een selecte steekproef uitgevoerd. Naast bovengenoemde aandachtspunten kunnen ook meldingen, na verlening, van derden aanleiding geven om een verleende subsidie voor controle aan te melden.

De selectie van de a-selecte steekproef vindt eens per kwartaal (arrangement 2 en 3) of jaarlijks (arrangement 1) plaats. Het eenmaal per jaar selecteren van arrangement 1 subsidies wijzigt nadat de nieuwe werkwijze (zoals beschreven onder 3.1) is geïmplementeerd.

De uitvoering van steekproefcontroles kan op verschillende manieren plaats vinden. Dit kan door middel van deskresearch en/of controle ter plaatse. Welke controlemethoden worden toegepast, is daarnaast geheel afhankelijk van de soort activiteiten en de wijze waarop activiteiten moeten worden aangetoond. Bij a-selecte steekproeven vindt de controle in beginsel plaats voor de definitieve vaststelling plaats heeft gevonden. Bij een selecte steekproefpost kan controle ook na vaststelling plaatsvinden, bijvoorbeeld nadat er signalen zijn ontvangen vanuit buiten onze organisatie.

Binnen arrangement 1 en 2 worden subsidieontvangers van de in de steekproef geselecteerde projecten gecontroleerd op de geleverde activiteiten en de overige opgelegde verplichtingen. Indien uit de eindverantwoording onvoldoende blijkt dat de activiteiten zijn uitgevoerd, zal nader onderzoek plaatsvinden.

Ook binnen arrangement 3 voeren we steekproefsgewijs controles uit. Daarbij wordt nader onderzocht, naast de reguliere verantwoording, in hoeverre de afgegeven controleverklaring op goede gronden is afgegeven.

Binnen dit M&O beleid hanteren wij geen concrete norm voor toelaatbare afwijkingen die worden geconstateerd naar aanleiding van de steekproefcontroles. De uitkomsten van deze steekproeven zullen primair worden gebruikt om te toetsen of de risico's goed worden beheerst en waar nodig leiden tot aanpassingen van subsidieregelingen en/of verbeteringen binnen het subsidieproces. De uit de steekproef gebleken afwijkingen worden overigens wel opgenomen in de jaarlijkse rechtmatigheidsverantwoording. Vanaf 2022 zal deze verantwoording jaarlijks aan Provinciale Staten worden voorgelegd.

Constatering van misbruik en oneigenlijk gebruik kan bijvoorbeeld blijken uit:

- het niet nakomen van de meldingsplicht;
- het niet of niet tijdig indienen van voortgangsrapportages;
- het niet of niet tijdig indienen van een aanvraag tot vaststelling;
- het niet kunnen aantonen dat de activiteiten zijn uitgevoerd.

Bij constatering van misbruik en oneigenlijk gebruik treden we handhavend op.

4 Handhaving

Handeling 3: We passen de beschikbare handhavingsmogelijkheden actief en consequent toe;

Het beoordelingsproces met bijbehorend risicomanagement is gefundeerd op vertrouwen. We controleren minder zichtbaar op basis van regels dan voor invoering van het USK. Daardoor kan het voor subsidieontvangers lijken dat de kans op ontdekking van misbruik en oneigenlijk gebruik afneemt. Subsidieontvangers kunnen met deze wetenschap geneigd zijn de regels minder strak te volgen, zeker als hiermee financiële belangen in het geding zijn. Daarom is het noodzakelijk dat we misbruik van het vertrouwen daadwerkelijk sanctioneren.

Wet- en regelgeving biedt al de mogelijkheid om subsidieontvangers die dit betreft te sanctioneren door de subsidie lager vast te stellen of de subsidievaststelling ten nadele van de subsidieontvanger te wijzigen of in te trekken. Hiermee wordt de subsidieontvanger financieel getroffen. Dit zal wellicht een aantal subsidieontvangers voldoende afschrikken. Omdat een subsidie nooit lager dan nihil kan worden vastgesteld, zal in sommige gevallen deze sanctie niet het gewenste financiële effect hebben en niet afschrikken.

Daarom is lager vaststellen alleen onvoldoende. Naast het terugvorderen van de subsidiegelden registreren we daarnaast in voorkomende gevallen de subsidieontvanger in een register misbruik en oneigenlijk gebruik. Bij herhaalde registraties zullen we toekomstige aanvragen mogelijk preventief afwijzen. Daarnaast wordt aangifte bij het Openbaar Ministerie gedaan als er sprake is van een strafbaar feit. Samengevat kan er op vier verschillende manieren worden gehandhaafd, namelijk:

1. preventief weigeren van de subsidieverlening;
2. de subsidie lager vaststellen of de subsidievaststelling ten nadele van de subsidieontvanger wijzigen of intrekken;
3. aangifte doen van strafbare feiten bij het Openbaar Ministerie;
4. registratie in het register misbruik en oneigenlijk gebruik subsidies.

Dit is uitgewerkt in de bij dit beleidskader behorende beleidsregel.

4.1 Preventief handhaven

Wanneer een subsidieontvanger één keer in het register misbruik en oneigenlijk gebruik geregistreerd staat zal er bij de beoordeling van een nieuwe aanvraag worden onderzocht welke passende maatregelen genomen kunnen worden. Daarbij kan worden gedacht aan aanvullende beheersmaatregelen zoals lagere bevoorschotting of het plaatsen van de subsidie in een hoger arrangement. Deze laatste optie vergt overigens nog een aanpassing binnen de Algemene subsidieverordening.

Als een subsidieaanvrager twee keer in het register misbruik en oneigenlijk gebruik staat geregistreerd wordt onderzocht of er sprake is van een gevaar voor de integriteit als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Beleidsregels integriteitsbeoordeling Gelderland 2021. Dit gebeurt door middel van een vooronderzoek Bibob. Daarbij wordt bekeken of er een BIBOB traject dient te worden opgestart.

Als een subsidieaanvrager ten minste drie keer in het register misbruik en oneigenlijk gebruik staat geregistreerd, bestaat de mogelijkheid toekomstige aanvragen van deze subsidieontvanger preventief af te wijzen op grond van artikel 4:35 Awb. Het preventief weigeren van een subsidie is een vergaande bevoegdheid. Daarom eist artikel 4:35 Awb ook dat er concrete aanwijzingen nodig zijn die laten zien dat er voor de individuele aanvrager met een grote mate van waarschijnlijkheid later een intrekkinggrond zal voordoen. Het enkele feit alleen dat iemand in het verleden wel eens een fout heeft begaan, is op zich zelf onvoldoende grond voor een weigering op grond van artikel 4:35 Awb.

Dit is anders als iemand in het verleden herhaaldelijk tekort is geschoten. Dan is er sprake van een patroon. Deze situatie doet zich voor als iemand minimaal drie keer in het register misbruik en oneigenlijk gebruik staat geregistreerd. Wel moet aanvrager in de gelegenheid zijn gesteld aannemelijk te maken dat zij niet weer in de fout zal gaan. Bijvoorbeeld omdat degene die binnen de organisatie in het verleden verantwoordelijk was voor het misbruik en oneigenlijk gebruik uit zijn functie is ontheven.

4.2 Repressief Handhaven

Als de subsidieontvanger zich niet aan de subsidievoorwaarden/-verplichtingen houdt, kunnen we de subsidiebeschikking intrekken en het subsidiebedrag (of een deel hiervan) terugvorderen. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid gelden er ruimere mogelijkheden voor het intrekken van een subsidieverlening dan voor het intrekken van de subsidievaststelling.

Uitgangspunt voor repressief handhaven is dat de subsidieontvanger gebruik kan en moet maken van de meldingsplicht als hij in de uitvoeringsfase zit. Op het moment dat een verzoek tot vaststelling in behandeling is genomen, kan de subsidieontvanger zich niet meer beroepen op de meldingsplicht en is er dus sprake van een overtreding van de voorschriften.

Doel van deze melding is de provincie Gelderland in de gelegenheid te stellen om te beoordelen of de activiteiten nog kunnen worden uitgevoerd in overeenstemming met de subsidieverleningsbeschikking. Wanneer dit niet meer mogelijk is dan kan de verleningsbeschikking onder omstandigheden bijvoorbeeld worden gewijzigd of ingetrokken.

Als de subsidieontvanger verzuimt een wijziging in de uitvoering van de activiteiten te melden, dan wordt de subsidie lager vastgesteld of wordt de subsidievaststelling ten nadele van de subsidieontvanger gewijzigd. Het niet voldoen aan de meldingsplicht verwante verplichtingen, zoals het rapporteren over de voortgang, het indienen van een verzoek tot vaststellen, het bijhouden van een administratie, heeft ook een lagere subsidievaststelling tot gevolg.

Indien er staffbare feiten hebben plaats gevonden, volgens artikel 162 van het Wetboek van strafvordering, kan Gedeputeerde Staten aangifte doen bij het Openbaar Ministerie. Aangifte bij het Openbaar Ministerie is een zeer zware sanctie. Hiertoe dient voldoende bewijs verzameld te worden.

4.3 Registratie van misbruik

Handeling 4: Er wordt een overzicht bijgehouden van misbruik en oneigenlijk gebruik bij subsidieverstrekking.

Onregelmatigheden bij projecten van subsidieontvangers waarvoor is vastgesteld dat zij misbruik of oneigenlijk gebruik hebben gemaakt van subsidiegelden, leggen we in het subsidieregister vast. In beginsel registreren we alle gevallen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Deze gegevens zijn noodzakelijk om het M&O-beleid in algemene zin en meer specifiek de risicoanalyse te evalueren en waar nodig bij te stellen.

De gegevens van subsidieontvangers registreren we alleen bij zware gevallen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Deze registratie is noodzakelijk om subsidieontvangers die structureel misbruik maken van subsidiegelden in de toekomst preventief te kunnen weigeren. Deze geregistreerde gegevens zijn in beginsel op grond van de Wet openbaarheid van bestuur niet openbaar en alleen toegankelijk voor interne medewerkers.

4.3.1 Criteria voor registratie

De onregelmatigheden die hiervoor in aanmerking komen zijn als volgt:

Verplichte registratie vindt plaats als er sprake is van één of meer van de volgende omstandigheden:

1. de *verstrekte* subsidie is ingetrokken, of met tenminste 50% lager wordt vastgesteld, omdat de activiteiten waarvoor de subsidie is verstrekt niet, niet tijdig of niet geheel zijn verricht, en/of dat er niet tijdig of niet geheel aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen is voldaan, én de subsidieontvanger dit niet heeft gemeld,
2. de *vaststelde* subsidie is ingetrokken, of met tenminste 50% wordt verlaagd, omdat de activiteiten waarvoor de subsidie is verstrekt niet, niet tijdig of niet geheel zijn verricht, en/of dat er niet tijdig of niet geheel aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen is voldaan, én de subsidieontvanger dit niet heeft gemeld,
3. er is aangifte gedaan bij het openbaar ministerie vanwege vermoedens van strafbare feiten volgens art 162 van het Wetboek van strafvordering, of
4. de verstrekte subsidie lager is vastgesteld of de vastgestelde subsidie ten nadele van de subsidieontvanger is gewijzigd.

Het hierboven benoemde percentage van 50% betreft de totale som van opgelegde kortingen. Dit betekent dat in het geval een subsidieontvanger de helft van de activiteiten niet uitvoert en dit pas bij de vaststelling wordt gemeld, alleen het kortingspercentage meetelt. De verlaging van de subsidie met 50% omdat de activiteiten slechts voor de helft zijn uitgevoerd telt niet mee.

4.3.2 Gegevens Registratie

De voor de registratie benodigde gegevens zijn al beschikbaar in de individuele subsidiedossiers.

Indien er sprake is van zwaardere omstandigheden, omstandigheden 1 t/m 3, dan worden de volgende gegevens opgenomen in het register:

- een beschrijving van het misbruik of oneigenlijk gebruik;
- het verstrekte subsidiebedrag;
- de grondslag van de verstrekte subsidie;
- het toegepaste handhavingsmiddel;
- de naam van de subsidieontvanger(s), en
- het zaaknummer

Zowel rechtspersonen (inclusief de namen van bestuurders), inclusief overheden, als natuurlijke personen kunnen worden geregistreerd in het register.

De (persoons)gegevens blijven van het moment van registratie voor een periode van drie, vijf of tien jaar in het provinciale register opgenomen conform de Beleidsregel misbruik en oneigenlijk gebruik subsidies Gelderland 2021.

Indien sprake is van de vierde omstandigheid worden enkel de volgende gegevens in het register opgenomen:

- een beschrijving van het misbruik of oneigenlijk gebruik;
- het verstrekte subsidiebedrag;
- de grondslag van de verstrekte subsidie;
- het toegepaste handhavingsmiddel;

5 Evaluatie M&O-Beleid

Handeling 5: Periodiek evalueren we de subsidieregelingen.

De laatste stap vormt de evaluatie van het beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies te voorkomen. Gebreken in bijvoorbeeld de subsidieregeling en het proces kunnen worden ontdekt en hersteld. Deze evaluatie is nodig voor zowel bestaande als nieuwe regelgeving. Naar aanleiding van de evaluaties kan wellicht een indicatie worden gegeven van de effectiviteit van het M&O-beleid. Bovendien krijgen we inzicht in de toereikendheid van de controlemogelijkheden. De evaluatie van de risico's staat overigens los van de vierjaarlijkse toetsing van de effectiviteit van subsidies.

Nadat de jaarlijkse steekproefcontrole is afgerond worden de resultaten daarvan geëvalueerd. De resultaten van de evaluatie kunnen hun weerslag hebben op het proces en de subsidieregelingen. Hieronder zijn de onderwerpen geformuleerd die van belang zijn voor de evaluatie van de steekproeven.

- Hoe vaak en bij welke subsidieregelingen is misbruik of oneigenlijk gebruik van subsidies geconstateerd?
- Welke risico's hebben zich daadwerkelijk voorgedaan en met welk gevolg?
- Welke risico's zijn bewust geaccepteerd?
- Hoe is de toereikendheid van de beheersmaatregelen?

Binnen 2 jaar na inwerkingtreden van dit vernieuwde beleid, doen we verslag van de werking het M&O beleid in de praktijk. Gedeputeerde staten informeren de Provinciale Staten hierover. Hierna wordt dit vierjaarlijks geëvalueerd en teruggekoppeld.