

Beleidsregel van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant van 8 december 2020, houdende regels omtrent het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies (Beleidsregel misbruik en oneigenlijk gebruik subsidies Noord-Brabant 2020)

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant;

Gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 5 van de Algemene subsidieverordening Noord-Brabant;

Overwegende dat Gedeputeerde Staten met het oog op het tegengaan van misbruik of oneigenlijk gebruik van subsidies, beleid wensen vast te stellen inzake het uitvoeren van risicoanalyses, het uitvoeren van beoordelingen van de afgelegde verantwoording, het uitvoeren van aanvullende controles, het toepassen van de beschikbare handhavingsmogelijkheden en het bijhouden van overzichten van misbruik of oneigenlijk gebruik van subsidies;

Besluiten vast te stellen de volgende regeling:

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

Asv: Algemene subsidieverordening Noord-Brabant;

Awb: Algemene wet bestuursrecht;

misbruik: opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte subsidie te verkrijgen;

oneigenlijk gebruik: volgens de regels van de wet, maar in strijd met de bedoelingen van de wettelijke bepalingen verkrijgen of genieten van subsidie of een te hoge subsidie;

onregelmatighedenregister: document waarin onregelmatigheden en misbruik of oneigenlijk gebruik bij subsidieverstrekking worden geregistreerd als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onder e, van de Asv.

Artikel 2 Toepassingsbereik

Deze beleidsregel is van toepassing op subsidie die wordt verstrekt door Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant in de vorm van een geldbedrag.

Artikel 3 Risicoanalyse

1. Gedeputeerde Staten voeren een risicoanalyse uit als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onder a, en tweede lid, van de Asv.
2. In afwijking van het eerste lid, voeren Gedeputeerde Staten geen risicoanalyse uit voor regelingen op grond waarvan uitsluitend subsidie wordt verstrekt van €125.000 en hoger, tenzij Gedeputeerde Staten gebruik hebben gemaakt van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 22, dertiende lid, van de Asv.

Artikel 4 Risicoprofiel

1. Gedeputeerde Staten stellen aan de hand van de risicoanalyse, bedoeld in artikel 3, eerste lid, het risicoprofiel vast op:
 - a. hoog;
 - b. midden; of
 - c. laag.
2. Gedeputeerde Staten selecteren bij een hoog risicoprofiel als bedoeld in het eerste lid, onder a, middels steekproef twintig procent van de verleende subsidies waarop aanvullende administratieve of fysieke controles uitgevoerd zullen worden.
3. Gedeputeerde Staten selecteren bij een midden risicoprofiel als bedoeld in het eerste lid, onder b, middels steekproef tien procent van de verleende subsidies waarop aanvullende administratieve of fysieke controles uitgevoerd zullen worden.
4. Gedeputeerde Staten selecteren bij een laag risicoprofiel als bedoeld in het eerste lid, onder c, middels steekproef vijf procent van de verleende subsidies waarop aanvullende administratieve of fysieke controles uitgevoerd zullen worden.

Artikel 5 Verantwoording

1. Gedeputeerde Staten toetsen de aanvraag tot vaststelling aan hetgeen in de subsidieregeling en de beschikking tot subsidieverlening is bepaald.

2. Gedeputeerde Staten leggen in de subsidieregeling of in de beschikking tot subsidieverlening vast op welke wijze de subsidieontvanger al dan niet desgevraagd aantoont, dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht en dat aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen is voldaan.

Artikel 6 Aanvullende controle

1. Gedeputeerde Staten kunnen naast de toetsing van de aanvraag tot vaststelling aanvullende administratieve of fysieke controles uitvoeren om te beoordelen of een project is uitgevoerd conform hetgeen:
 - a. in de beschikking tot subsidieverlening is bepaald, en
 - b. bij de beschikking tot vaststelling van de subsidie is verantwoord.
2. Gedeputeerde Staten voeren de aanvullende controles als bedoeld in het eerste lid uit:
 - a. op grond van het risicoprofiel, bedoeld in artikel 4;
 - b. naar aanleiding van een vermoeden van misbruik of oneigenlijk gebruik;
 - c. naar aanleiding van een vastgesteld misbruik of oneigenlijk gebruik;
 - d. op grond van een vermelding van de subsidieontvanger in het onregelmatighedenregister;
 - e. op grond van een evaluatie van de desbetreffende subsidieregeling.
3. Gedeputeerde Staten kunnen het uitvoeren van een aanvullende controle beginnen met het uitvoeren van een onderzoek in openbare bronnen.
4. Gedeputeerde Staten kunnen aanvullende stukken opvragen indien een onderzoek in openbare bronnen niet voldoende informatie oplevert over de uitvoering van de activiteiten.
5. Gedeputeerde Staten voeren een controle ter plaatse uit, indien:
 - a. bewijsstukken van de activiteiten niet of niet voldoende verkregen worden naar aanleiding van het opvragen van aanvullende stukken;
 - b. opgevraagde aanvullende stukken niet voldoende inzicht geven;
 - c. de bewijsstukken hiertoe aanleiding geven; of
 - d. de evaluatie, bedoeld in het tweede lid, onder e, daartoe aanleiding geeft.

Artikel 7 Controle instandhouding en rechtstoestand

Gedeputeerde Staten controleren of aan de instandhoudingsplicht en de plicht om de rechtstoestand niet te wijzigen, bedoeld in artikel 16, eerste lid, onder b en c, van de Asv is voldaan middels het houden van steekproeven gedurende de periode waarvoor die verplichtingen gelden.

Artikel 8 Extra lager vaststellen

1. Gedeputeerde Staten stellen de subsidie vijf procent van het vast te stellen subsidiebedrag extra lager vast tot een maximum van € 50.000, indien:
 - a. de subsidieontvanger niet heeft gemeld dat:
 - 1°. de activiteiten zijn gewijzigd;
 - 2°. activiteiten niet of niet geheel zijn uitgevoerd;
 - 3°. de begroting wijzigt;
 - 4°. een samenwerkingspartner in het samenwerkingsverband wijzigt; of
 - 5°. hij niet kan voldoen aan de instandhoudingsplicht of de plicht tot het niet wijzigen van de rechtstoestand, bedoeld in artikel 16, eerste lid, onder b en c, van de Asv; en
 - b. Gedeputeerde Staten op basis van de feiten, genoemd onder a, de subsidie op grond van artikel 4:46, tweede lid, 4:48 of 4:49 van de Awb lager wensen vast te stellen, omdat niet is voldaan aan het doel van de subsidie.
2. In afwijking van het eerste lid blijft extra lagere vaststelling achterwege indien:
 - a. deze minder bedraagt dan € 500; of
 - b. de lagere vaststelling leidt tot een vaststelling op nihil.

Artikel 9 Voorschotten

Indien Gedeputeerde Staten de subsidie lager vaststellen op grond van artikel 4:46, tweede lid, 4:48 of 4:49 van de Awb, worden reeds uitbetaalde voorschotbedragen welke het bedrag van de definitieve subsidie overschrijden, teruggevorderd en ingevorderd.

Artikel 10 Misbruik of oneigenlijk gebruik

1. Indien een subsidieontvanger middels misbruik of oneigenlijk gebruik subsidiegelden heeft verkregen:

- a. kunnen Gedeputeerde Staten de subsidie op grond van artikel 4:46, tweede lid, 4:48 of 4:49 van de Awb op nihil vaststellen, intrekken of ten nadele van de subsidieontvanger wijzigen;
 - b. nemen Gedeputeerde Staten de subsidieontvanger op in het onregelmatighedenregister;
 - c. kunnen Gedeputeerde Staten aangifte van fraude doen bij het Openbaar Ministerie.
2. Bij de afweging om aangifte als bedoeld in het eerste lid, onder c, te doen wegen Gedeputeerde Staten de volgende aspecten mee:
 - a. opzettelijkheid;
 - b. het financiële belang;
 - c. herhaling.

Artikel 11 Onregelmatighedenregister

1. Gedeputeerde Staten registreren subsidieontvangers in het onregelmatighedenregister, indien:
 - a. de subsidieontvanger niet heeft voldaan aan de meldingsplicht, bedoeld in artikel 17 van de Asv; en
 - b. de feiten die niet zijn gemeld op grond van de meldingsplicht, bedoeld onder a, leiden tot een lagere vaststelling van het verleende subsidiebedrag, dan wel misbruik of oneigenlijk gebruik is vastgesteld.
2. Gedeputeerde Staten vermelden in het onregelmatighedenregister:
 - a. de naam van de subsidieontvanger;
 - b. de projectnaam;
 - c. de mate van misbruik of oneigenlijk gebruik.
3. De subsidieontvanger die opgenomen wordt in het onregelmatighedenregister krijgt hiervan een melding en heeft inzagerecht met betrekking tot de over hem opgenomen informatie.
4. Het onregelmatighedenregister is niet openbaar.
5. Gedeputeerde Staten vermelden in het subsidieaanvraagformulier dat een subsidieontvanger bij misbruik of oneigenlijk gebruik van een subsidieregeling in het onregelmatighedenregister wordt opgenomen.
6. Gedeputeerde Staten melden het onregelmatighedenregister aan bij de Autoriteit Persoonsgegevens.

Artikel 12 Doel onregelmatighedenregister

Gedeputeerde Staten gebruiken het onregelmatighedenregister in ieder geval voor:

- a. de opzet van de risicoanalyse, bedoeld in artikel 3;
- b. het identificeren van nieuwe risico's;
- c. de evaluatie van subsidieregelingen;
- d. de evaluatie van deze beleidsregel;
- e. de afweging om een subsidie preventief te weigeren.

Artikel 13 Evaluatie

Gedeputeerde Staten zenden in 2023 en vervolgens telkens na vier jaar aan Provinciale Staten een verslag over de werking van deze beleidsregel in de praktijk.

Artikel 14 Intrekking

De Beleidsregel misbruik en oneigenlijk gebruik subsidies Noord-Brabant 2017 wordt ingetrokken.

Artikel 15 Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Provinciaal Blad waarin zij wordt geplaatst.

Artikel 16 Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel misbruik en oneigenlijk gebruik subsidies Noord-Brabant 2020.

's-Hertogenbosch, 8 december 2020

Gedeputeerde Staten voornoemd,

*de voorzitter,
mr. I.R. Adema*

de secretaris,
 drs. M.J.A. van Bijnen MBA

Toelichting behorende bij de Beleidsregel misbruik en oneigenlijk gebruik subsidies Noord-Brabant 2020

1. Algemeen deel

Achtergrond

De systematiek van het Rijkssubsidiekader en in het verlengde daarvan de Algemene subsidieverordening Noord-Brabant (verder: Asv) gaat uit van verantwoord vertrouwen en risico-acceptatie. Dit is terug te zien in de Asv door de subsidieontvanger meer eigen verantwoordelijkheid en meer vertrouwen te geven en minder controle uit te voeren. Subsidieontvangers kunnen met deze wetenschap geneigd zijn de regels minder strak te volgen, zeker als hiermee financiële belangen in het geding zijn. Daarom wil de Provincie Noord-Brabant terug kunnen vallen op een streng regime voor de aanpak van misbruik of oneigenlijk gebruik.

Op grond van artikel 5 van de Asv kunnen door Gedeputeerde Staten diverse instrumenten worden toegepast met het oog op het tegengaan van misbruik of oneigenlijk gebruik van subsidies:

- a. het uitvoeren van risicoanalyses, die schriftelijk worden vastgelegd bij de totstandkoming van de subsidieregelingen, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Asv;
- b. het uitvoeren van beoordelingen of de al dan niet steekproefsgewijze verantwoording voldoet aan de voorwaarden die hieraan zijn gesteld;
- c. het uitvoeren van aanvullende administratieve of fysieke controles, indien de risicoanalyse, bedoeld onder a, of andere omstandigheden, daartoe aanleiding geven;
- d. het actief en consistent toepassen van de beschikbare handhavingsmogelijkheden;
- e. het bijhouden van overzichten van misbruik of oneigenlijk gebruik van subsidies;

Wat de handhavingsmogelijkheden betreft geeft de Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb) de mogelijkheid subsidies lager vast te stellen op grond van de artikelen 4:46, tweede lid, 4:48 en 4:49, als blijkt dat op basis van nieuwe feiten het bedrag in de subsidiebeschikking lager zou zijn geweest dan op dat moment is beschikt. Het resultaat van de lagere vaststelling mag nooit minder zijn dan nul euro. Met andere woorden: de lagere vaststelling mag geen boete of sanctie zijn, hoewel dit wel zo gevoeld kan worden. Om deze reden kan ook niet gesproken worden van 'sanctiebeleid'.

Er kunnen zich omstandigheden voordoen, waarbij handhaving conform dit beleid zou leiden tot een situatie waarin de belangen van de subsidieaanvrager of ontvanger onvoldoende worden meegewogen. In dat geval zijn Gedeputeerde Staten vrij om buiten de kaders van deze beleidsregel te oordelen overeenkomstig artikel 4:84 van de Awb.

Fraude, misbruik of oneigenlijk gebruik

Fraude kent vele verschijningsvormen. De essentie ervan is echter steeds dezelfde: mensen (of organisaties) eigenen zich geld of vermogensbestanddelen toe waar ze geen recht op hebben en tasten daardoor de rechten van anderen aan. Ze doen dat door bijvoorbeeld projecten niet uit te voeren, maar wel te verklaren dat ze zijn uitgevoerd of door kostenposten op te voeren terwijl die kosten niet zijn gemaakt. Daardoor benadelen ze de overheid en beperken ze anderen in hun aanspraak. Het begrip fraude als zodanig is niet gedefinieerd in het Wetboek van Strafrecht. Het gaat echter om zaken die doorgaans met de term fraude worden aangeduid, waarbij kan worden gedacht aan: valsheid in geschrifte, oplichting, bedrog, benadeling van de overheid als schuldeiser of rechthebbende, corruptie, diefstal of verduistering.

Misbruik kan gelijk gesteld worden met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheids gelden toe te eigenen. In beide gevallen gaat het om bewuste misleiding om een onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen.

Bij oneigenlijk gebruik wordt feitelijk gehandeld in overeenstemming met wet- en regelgeving. Daarmee zijn dergelijke handelingen niet onrechtmatig. Wel is sprake van het in strijd handelen met het doel en de strekking van de wet- en regelgeving. 'Misbruik' is dus onrechtmatig, 'oneigenlijk gebruik' niet.

Een voorbeeld van oneigenlijk gebruik is als er subsidie wordt verstrekt voor het kweken van planten ter uitbreiding van de natuur en de plantjes die worden gekweekt, hennepplantjes blijken te zijn. Volgens de letter van de subsidieregeling vallen alle plantjes onder de subsidieregeling. Maar men begrijpt dat het nooit de bedoeling is om het kweken van hennepplantjes te subsidiëren.

II. Artikelsgewijs deel

Artikel 3 Risicoanalyse

Gedeputeerde Staten bepalen bij de risicoanalyse de kans dat een vooraf geschetste situatie zich daadwerkelijk voordoet en het effect dat dit tot gevolg heeft. Gedeputeerde Staten achten een risico hoger naarmate de kans op misbruik of oneigenlijk gebruik hoger is en naarmate het effect daarvan groter is.

Artikel 4 Risicoprofiel

Tweede, derde en vierde lid Steekproef

De verleningen die op grond van de steekproef worden gecontroleerd, worden weergegeven in een steekproevenregister. Dit is een document waarin alle regelingen, verleningen en "rangorde" worden geregistreerd en op basis waarvan bij de vaststelling kan worden afgelezen of een project valt in een steekproef.

Artikel 5 Verantwoording

Tweede lid Desgevraagd verantwoording

Voor subsidie tot € 25.000 die niet direct worden vastgesteld maar ambtshalve, kunnen Gedeputeerde Staten vragen verantwoording af te leggen. Middels een steekproef worden in deze gevallen de beschikkingen tot subsidieverlening geselecteerd waarvan de verantwoording wordt gevraagd. De intensiteit van de steekproef wordt bepaald op basis van een risico-georiënteerde benadering, waarbij rekening wordt gehouden met de omvang, samenstelling en achtergrond van de doelgroep. Vooraf wordt in de subsidiebeschikking vermeld welke bewijsstukken de subsidieontvanger in de eigen administratie moet bewaren.

Artikel 8 Extra lager vaststellen

Eerste lid Niet voldoen aan meldingsplicht

De subsidieontvanger wordt geacht in staat te zijn tijdig relevante omstandigheden te melden. De subsidieontvanger is immers gehouden de beoogde doeleinden doelmatig na te streven en de activiteiten op verantwoorde wijze uit te voeren. Ook wordt de subsidieontvanger geacht om een deugdelijke administratie te voeren. Naleving van deze verplichtingen impliceert dat de subsidieontvanger het verloop van de gesubsidieerde activiteiten en de bekostiging daarvan kan volgen. Op basis daarvan mag van de subsidieontvanger verlangd worden, dat hij al tijdens de periode waarvoor de subsidie wordt verstrekt zo spoedig mogelijk melding maakt van relevante omstandigheden. Indien pas bij de subsidievaststelling blijkt dat zich meldenswaardige omstandigheden hebben voorgedaan die leiden tot een lagere vaststelling, kan de subsidieontvanger er zich in beginsel niet op beroepen dat eerst bij het opstellen van de aanvraag tot subsidievaststelling inzicht is verkregen in relevante omstandigheden. Dat inzicht zal er immers al moeten zijn binnen een redelijke termijn nadat de meldenswaardige omstandigheden zich hebben voorgedaan. Hoe lang die redelijke termijn is, hangt onder meer af van de ernst van de omstandigheden en de mate waarin die omstandigheden ingrijpen in de (bekostiging van) de gesubsidieerde activiteiten.

Teneinde de handhaving van de meldingsplicht kracht bij te zetten, worden er consequenties verbonden aan het niet naleven van de meldingsplicht. Indien de subsidieontvanger de meldingsplicht niet naleeft, wordt de subsidie extra gekort met vijf procent van het bedrag na de verlaging. Daarbij wordt een bedrag van minimaal € 500, en maximaal € 50.000 gehanteerd. Het gehanteerde percentage en de uiterste bedragen staan in redelijke verhouding tot het met de handhaving van de naleving gemoeide belang.

De korting wegens het niet melden van relevante omstandigheden komt bovenop de verlaging waartoe de omstandigheden op zichzelf al aanleiding geven. Er zit dus een "trap" in de handhaving van de meldingsplicht. Wanneer activiteiten niet (geheel) zijn verricht of verplichtingen niet (geheel) zijn nagekomen en dit niet is gemeld en op grond hiervan de subsidie lager wordt vastgesteld, wordt er extra gekort wegens schending van de meldingsplicht. Als activiteiten niet (geheel) zijn verricht of verplichtingen niet (geheel) zijn nagekomen en dit niet is gemeld, maar er op grond hiervan geen lagere vaststelling plaatsvindt, dan vindt er geen extra korting plaats. Door de extra korting wegens het niet melden van relevante omstandigheden te koppelen aan de belangenafweging op grond van feiten en omstandigheden van het concrete geval bij een verlaging van de subsidie is een belangenafweging bij de extra korting steeds geborgd.

Ter verduidelijking wordt hiervan een rekenvoorbeeld gegeven:

Stel er is een subsidie verleend van € 1.500.000. De activiteiten waarvoor subsidie is verstrekt, zijn niet of slechts gedeeltelijk uitgevoerd. Op basis hiervan besluiten Gedeputeerde Staten de subsidie lager vast te stellen op een bedrag van € 1.000.000. Bijvoorbeeld omdat dit in overeenstemming is met de werkelijk gemaakte kosten. Bij deze lagere vaststelling wordt gekeken naar de feiten en omstandigheden en naar wat er wel en niet is uitgevoerd ten opzichte van wat uitgevoerd zou moeten zijn op basis van

de subsidiebeschikking. Indien blijkt of is gebleken dat de subsidieontvanger niet onverwijld heeft gemeld dat de activiteiten niet of slechts gedeeltelijk zijn uitgevoerd en dit blijkt bijvoorbeeld pas bij het vaststellingsverzoek, dan zullen Gedeputeerde Staten de nieuw vast te stellen subsidie met nog eens vijf procent extra lager vaststellen. De subsidie wordt dan op € 1.000.000 minus vijf procent is € 950.000 vast gesteld.

De extra lagere vaststelling is gemaximeerd op een bedrag van € 50.000. Dit betekent dat indien een subsidie van oorspronkelijk € 1.500.000 lager wordt vastgesteld op een bedrag van € 1.200.000, de extra lagere vaststelling niet € 60.000 is (vijf procent van € 1.200.000), maar € 50.000. De uiteindelijke vaststelling komt dan dus neer op € 1.200.000 - € 50.000 = € 1.150.000.

Onderdeel a, onder 5 Instandhouding en rechtstoestand

Als niet voldaan is aan de instandhoudingsplicht en de plicht om de rechtstoestand niet te wijzigen, wordt de reeds vastgestelde subsidie opnieuw beoordeeld en wordt het vast te stellen bedrag opnieuw bepaald. Dit gebeurt los van wat er in deze beleidsregel staat. Op basis van deze beleidsregel wordt van dit nieuw vast te stellen bedrag vijf procent extra afgehaald. Dit is het uiteindelijke vast te stellen bedrag.

Tweede lid Uitzonderingsgevallen

Onder a € 500

De extra lagere vaststelling van 5% wordt niet toegepast als deze extra lagere vaststelling minder bedraagt dan € 500. Bij een subsidieverlening van € 25.000 wordt bijvoorbeeld de subsidie lager vastgesteld op een bedrag van € 9.000 (bijvoorbeeld in overeenstemming met de werkelijk gerealiseerde kosten). Wegens het niet melden zou dit moeten leiden tot een extra korting van 5% over het vast te stellen bedrag van € 9.000 = € 450. Het bedrag van € 450 ligt echter lager dan het drempelbedrag van € 500, en wordt niet in mindering gebracht op het vast te stellen subsidiebedrag. Om die reden blijft de uiteindelijke vaststelling ongewijzigd op € 9.000.

Artikel 12 Doel onregelmatighedenregister

Onder e Preventief weigeren

Op grond van artikel 4:35 van de Awb en artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) kunnen Gedeputeerde Staten subsidieaanvragen preventief weigeren.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,

de voorzitter
mr. I.R. Adema

de secretaris
drs. M.J.A. van Bijnen MBA