

## Beleidsregel van Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht van 2 november 2021 (8232FED8) houdende regels inzake de wijze van toezicht en controle op de naleving van subsidieverplichtingen

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en artikel 7.2 van de Algemene subsidieverordening Provincie Utrecht 2022 (AsvpU);

Overwegende dat Gedeputeerde Staten met het oog op toezicht en naleving van rechtmatig en doelmatig gebruik van subsidies, beleid wensen vast te stellen ten aanzien van het uitvoeren van risicoanalyses, het uitvoeren van beoordelingen van de afgelegde verantwoording, het uitvoeren van aanvullende controles en het toepassen van de beschikbare handhavingsmogelijkheid.

Besluiten vast te stellen de volgende beleidsregel:

### Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- AsvpU: Algemene subsidieverordening provincie Utrecht 2022;
- 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.

### Artikel 2 Toepassingsbereik

Deze beleidsregel is van toepassing op alle subsidies die door Gedeputeerde Staten worden verstrekt en waarop de AsvpU van toepassing is.

### Artikel 3 Risicoanalyse

Gedeputeerde Staten voeren een risicoanalyse uit voor het opstellen van een subsidieregeling en bij het opstellen van een subsidieverleningsbeschikking.

### Artikel 4 Risicoprofiel

1. Gedeputeerde Staten stellen aan de hand van de risicoanalyse zoals bedoeld in artikel 3, 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, door middel van een 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, door middel van een 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, door middel van een steekproef vijf procent van de verleende subsidies waarop aanvullende administratieve of fysieke controles uitgevoerd zullen worden.
5. Op grond van één of meer bevindingen uit de steekproeven, zoals genoemd in de leden 2 tot en met 4, kunnen Gedeputeerde Staten besluiten het percentage steekproeven behorend bij het risicoprofiel uitbreiden.

### Artikel 5 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 overeenkomstig 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 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.

#### **Artikel 6 Extra lager vaststellen**

1. Gedeputeerde Staten stellen de subsidie drie procent van het vast te stellen subsidiebedrag extra lager vast tot een maximum van € 50.000,- in het geval dat de subsidieontvanger niet heeft voldaan aan de meldingsplicht van art. 6.1 van de AsvpU.
2. In afwijking van het eerste lid blijft extra lagere vaststelling achterwege indien deze minder bedraagt dan € 500,-.

#### **Artikel 7 Aangifte**

1. Wanneer er een vermoeden bestaat dat er sprake is van misbruik of opzettelijke misleiding (fraude) door de subsidie ontvanger/aanvrager, kunnen Gedeputeerde Staten aangifte doen bij het Openbaar Ministerie.
2. Bij de afweging om aangifte te doen als bedoeld in het eerste lid wegen Gedeputeerde Staten de volgende aspecten mee:
  - a. opzettelijkheid;
  - b. het financiële belang;
  - c. herhaling.

#### **Artikel 8 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 9 Citeertitel**

Dit besluit wordt aangehaald als: Beleidsregel Toezicht en naleving subsidieverplichtingen provincie Utrecht.

*Utrecht, 2 november 2021*

*Gedeputeerde Staten van Utrecht,  
Voorzitter,*

*Secretaris*

## Toelichting

### 1. Algemeen deel

#### *Achtergrond*

De systematiek van het Rijkssubsidiekader en in het verlengde daarvan de Algemene subsidieverordening van de provincie Utrecht (verder: Asv) gaat uit van een balans tussen verantwoord vertrouwen en risico-acceptatie én controle. Dit is terug te zien in de Asv door de subsidieontvanger meer eigen verantwoordelijkheid en meer vertrouwen te geven en minder controle vooraf uit te voeren. Tegelijkertijd wil de provincie niet dat misbruik of oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van dit vertrouwen en moet er kunnen worden teruggevallen op een strenger regime voor de aanpak van misbruik of oneigenlijk gebruik, als daar aanleiding voor is.

Op grond van paragraaf 7 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;
- b. het uitvoeren van beoordelingen of de 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.

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 Awb, 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 is het onjuist om te spreken van 'sanctiebeleid'.

Er kunnen zich omstandigheden voordoen, waarbij handhaving overeenkomstig 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: personen 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.

Bij misbruik is er sprake van het onrechtmatig toe-eigenen van overheidsmiddelen. Zowel bij fraude als misbruik 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.

### 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 5 Aanvullende controle*

Er kan een aanvullende controle gedaan worden bij een vermoeden van misbruik of oneigenlijk gebruik. Dit vermoeden wordt in alle gevallen gebaseerd op concrete aanwijzingen.

## *Artikel 6 Extra lager vaststellen*

### Niet voldoen aan meldingsplicht

De subsidieontvanger wordt geacht in staat te zijn tijdig relevante omstandigheden te melden. In artikel 6.1 van de Asv is de meldingsplicht vastgelegd. 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 (art. 6.2 Asv). 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. Als 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.

Om de handhaving van de meldingsplicht kracht bij te zetten, worden er consequenties verbonden aan het niet naleven van de meldingsplicht. Wanneer de subsidieontvanger de meldingsplicht niet naleeft, wordt de subsidie extra gekort met drie 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 boven op 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.

### *Uitzonderingsgevallen*

#### Onder € 500

De extra lagere vaststelling van 3% wordt niet toegepast als deze extra lagere vaststelling minder bedraagt dan € 500.