

Uitvoeringsregeling Asv provincie Fryslân 2022

Gedeputeerde staten van Fryslân,

Gelet op artikel 1.3, derde lid, van de Algemene subsidieverordening provincie Fryslân 2022;

Overwegende dat het wenselijk is nadere algemene regels vast te stellen met betrekking tot het verstrekken van subsidies;

Besluiten de Uitvoeringsregeling Asv provincie Fryslân 2022 als volgt vast te stellen:

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

- a. *Asv*: Algemene subsidieverordening provincie Fryslân 2022;
- b. *Brutoloon*: brutosalaris, inclusief eindejaarsuitkering of een beloning in de vorm van een dertiende maand, voor zover dit is geregeld in de geldende CAO of arbeidsovereenkomst, inclusief vakantiegeld, exclusief overhead en exclusief bijzondere beloningen, winst- of prestatieafhankelijke uitkeringen;
- c. *Eigen arbeid*: werkzaamheden die een subsidieontvanger zonder rechtspersoonlijkheid zelf verricht ten behoeve van de subsidiabele activiteiten en die aansluiten bij zijn reguliere werkzaamheden, maar waar geen loon of andere vergoeding tegenover staat;
- d. *Exploitatiesubsidie*: subsidie voor het exploitatietekort van de subsidieontvanger;
- e. *Externe derde*: persoon die vanuit zijn beroep deskundig is op het terrein waarvoor zijn kennis of vaardigheden worden ingezet en die onafhankelijk is van de subsidieontvanger;
- f. *Misbruik*: het verkrijgen of genieten van een (te hoge) subsidie door het bewust of verwijtbaar niet, niet tijdig, niet juist of niet volledig verstrekken van gegevens en inlichtingen;
- g. *Oneigenlijk gebruik*: het verkrijgen of genieten van een (te hoge) subsidie door het niet, niet tijdig, niet juist of niet volledig verstrekken van gegevens en inlichtingen;
- h. *Organisatiebegroting*: een overzicht van de geraamde inkomsten en uitgaven in een bepaald jaar, dat betrekking heeft op alle activiteiten van een rechtspersoon;
- i. *Overhead*: organisatiekosten die niet rechtstreeks aan de subsidiabele activiteit kunnen worden toegerekend;
- j. *Uitvoeringstermijn*: termijn waarbinnen de gesubsidieerde activiteiten op grond van een subsidieregeling of een subsidiebeschikking uiterlijk moeten zijn verricht;

Artikel 1.2 Toepassingsbereik

Deze regeling is van toepassing op alle door gedeputeerde staten te verstrekken subsidies die onder het bereik van de Asv vallen.

Hoofdstuk 2 Subsidieverstrekking

Paragraaf 2.1 Boekjaarsubsidies

Artikel 2.1 Afdeling 4.2.8 Awb

1. Afdeling 4.2.8 van de Awb is van toepassing op per boekjaar verstrekte subsidies.
2. In afwijking van artikel 4:60 Awb kan de aanvraag van de subsidie ook later dan dertien weken voor de aanvang van het boekjaar, of lopende een boekjaar, worden ingediend.
3. In aanvulling op het bepaalde in artikel 4:61 Awb en artikel 4:63 Awb wordt bij de aanvraag voor subsidie tevens een organisatiebegroting overgelegd.
4. De subsidieontvanger behoeft de toestemming van gedeputeerde staten voor de in artikel 4:71, eerste lid, aanhef en onder a, b, c, d, g, i en j, Awb genoemde rechtshandelingen.

Paragraaf 2.2 Verdeling van subsidies

Artikel 2.2

[Gereserveerd]

Artikel 2.3

[Gereserveerd]

Paragraaf 2.3 Subsidiabele en niet subsidiabele kosten

Artikel 2.4 Niet subsidiabele kosten

1. Geen subsidie wordt verstrekt voor:
 - a. Kosten die niet rechtstreeks aan de activiteiten zijn toe te rekenen of redelijkerwijs niet nodig zijn voor de uitvoering daarvan;
 - b. Kosten die niet ten laste komen van de subsidieontvanger;
 - c. Verrekenbare of compensabele btw;
 - d. Kosten van gerechtelijke procedures, boetes of andere financiële sancties;
 - e. Onvoorzien kosten en ongespecificeerde kosten.
2. Gedeputeerde staten kunnen in een subsidieregeling of, bij het ontbreken daarvan, in een beschikking tot subsidieverstrekking bepalen dat ook andere kosten niet subsidiabel zijn.

Artikel 2.5 Loonkosten

1. Als subsidiabele kosten komen in aanmerking loonkosten van personeel dat in dienst is bij de subsidieontvanger, indien en voor zover die kosten daadwerkelijk worden gemaakt.
2. De hoogte van de subsidiabele loonkosten wordt bepaald op basis van een individueel berekend uurtarief. Dat tarief is gelijk aan het jaarlijkse brutoloon van een persoon, vermeerderd met werkgeverslasten, gedeeld door het aantal werkbare uren van die persoon, waarbij het aantal werkbare uren per jaar is bepaald op 1.650 bij een voltijds dienstverband. Het subsidiabele uurtarief bedraagt in ieder geval niet meer dan € 100,-.
3. De subsidieontvanger moet het werkelijke aantal uren per werknemer bijhouden in een sluitende urenadministratie.
4. Dit artikel is niet van toepassing op boekjaarsubsidies.

Artikel 2.6 Eigen arbeid

1. Als subsidiabele kosten komen in aanmerking de kosten voor eigen arbeid van de subsidieontvanger, voor zover die arbeid daadwerkelijk wordt verricht.
2. De subsidie voor eigen arbeid bedraagt maximaal € 50,- per uur.
3. De subsidieontvanger moet het werkelijke aantal gemaakte uren bijhouden in een urenadministratie.

Artikel 2.7 Ingeschakelde externe derden

1. Als subsidiabele kosten komen in aanmerking de kosten van het inschakelen van een externe derde, indien en voor zover die kosten daadwerkelijk worden gemaakt.
2. De subsidie voor het inschakelen van een externe derde bedraagt maximaal € 100,- exclusief btw per uur.

Artikel 2.8 Vrijwilligersuren

1. Als subsidiabele kosten komen in aanmerking de kosten van vrijwilligersuren, indien en voor zover die kosten daadwerkelijk worden gemaakt en uitbetaald.
2. De subsidie voor vrijwilligersuren bedraagt maximaal € 22,- per uur.
3. De subsidieontvanger moet het werkelijke aantal gemaakte uren en de daarbij behorende werkelijke kosten per vrijwilliger bijhouden in een urenadministratie.

Paragraaf 2.4 Voorwaarden en verplichtingen

Artikel 2.9 Kostendekkende vergoeding

Indien de subsidieontvanger aan derden zaken ter beschikking stelt of voor derden diensten verricht waarvoor gedeputeerde staten subsidie hebben verstrekt, brengt hij daarvoor een vergoeding in rekening die ten minste kostendekkend is, tenzij het derden betreft voor wie de gesubsidieerde activiteiten bestemd zijn.

Artikel 2.10 Bewaarplicht

1. De subsidieontvanger is verplicht alle documenten en gegevens die betrekking hebben op de gesubsidieerde activiteiten gedurende ten minste vijf jaren na de datum van het besluit tot subsidievaststelling te bewaren.
2. Indien aan de subsidie een of meerdere verplichtingen zijn verbonden die ook na de vaststelling voortduren, geldt de in het eerste lid bedoelde bewaarplicht tot vijf jaren nadat al die verplichtingen zijn geëindigd.
3. De subsidieontvanger is verplicht de documenten en gegevens langer dan de in het eerste en tweede lid bedoelde vijf jaren te bewaren, indien daartoe een wettelijke verplichting bestaat.
4. Gedeputeerde staten kunnen de in het eerste lid bedoelde documenten en gegevens opvragen in het kader van een in artikel 4.2 bedoelde controle.

Paragraaf 2.5 Bevoorschotting en betaling

Artikel 2.11 Voorschotten

1. Bij subsidies die niet direct worden vastgesteld en geen boekjaarsubsidie zijn, verlenen gedeputeerde staten ambtshalve maximaal 80% van het subsidiebedrag als voorschot.
2. Gedeputeerde staten kunnen op basis van een risicoanalyse in een beschikking afwijken van het bepaalde in het eerste lid.
3. Bij boekjaarsubsidies bepalen gedeputeerde staten het voorschotpercentage en het eventuele bevoorschottingsritme in de beschikking tot verlening van een voorschot.
4. De beschikking tot verlening van een voorschot kan worden gecombineerd met de beschikking tot subsidieverlening waarmee zij verband houdt.

Artikel 2.12 Betaling

1. Betaling geschiedt uitsluitend op een bankrekening die op naam staat van de subsidieontvanger.
2. Indien een subsidie met toepassing van artikel 4:33 Awb wordt verleend onder opschortende voorwaarde, vindt betaling van het subsidiebedrag of een voorschot daarop niet eerder plaats dan nadat aan de opschortende voorwaarde is voldaan.

Hoofdstuk 3 Subsidievaststelling

Artikel 3.1 Verantwoording van subsidies tot €25.000,-

Gedeputeerde staten geven slechts toepassing aan artikel 3.1, eerste lid, onderdeel a, Asv indien sprake is van een laag risicoprofiel als bedoeld in artikel 4.1 en voldoende zekerheid bestaat dat de activiteiten reeds zijn, of ongewijzigd zullen worden, uitgevoerd.

Artikel 3.2 Verantwoording van subsidies vanaf €125.000,-

Een controleverklaring als bedoeld in artikel 3.5 Asv moet voldoen aan het in de bijlage bij deze regeling opgenomen protocol.

Artikel 3.3 Vaststelling op basis van werkelijke kosten en opbrengsten

1. Dit artikel is van toepassing op de vaststelling van subsidies waarbij de verantwoording ingevolge artikel 3.3 Asv en artikel 3.4 Asv geschiedt op basis van de werkelijke kosten en opbrengsten.
2. In geval van een exploitatiesubsidie wordt de subsidie vastgesteld op het werkelijke exploitatietekort, tot ten hoogste het bedrag van de subsidieverlening.
3. In andere gevallen geldt het volgende:
 - a. Het resultaat wordt bepaald door de totale werkelijk gemaakte subsidiabele kosten af te trekken van de totale opbrengsten van derden en de begrote eigen bijdrage;
 - b. Indien na de in onderdeel a bedoelde berekening een positief resultaat resteert, wordt de subsidie lager vastgesteld naar rato van het aandeel van de provinciale subsidie in de totale gerealiseerde opbrengsten, inclusief de begrote eigen bijdrage. Resteert een negatief resultaat, dan wordt de subsidie vastgesteld overeenkomstig de verlening.
4. In een geval als bedoeld in 4:46, tweede lid, Awb stellen gedeputeerde staten de subsidie, in afwijking van het tweede en derde lid, vast op basis van een beoordeling die afhankelijk is van de specifieke omstandigheden van het geval.

Hoofdstuk 4 Toezicht en handhaving

Artikel 4.1 Sancties algemeen

Indien op basis van een controle onregelmatigheden zijn geconstateerd, kunnen gedeputeerde staten daaraan een of meerdere van de volgende sancties verbinden:

- a. De verleningsbeschikking intrekken of de subsidie lager vaststellen;
- b. De subsidievaststelling intrekken of ten nadele van de subsidieontvanger wijzigen;
- c. Geheel of gedeeltelijk terugvorderen van onverschuldigd betaalde subsidiebedragen, al dan niet met wettelijke rente;
- d. In geval van valsheid in geschrifte of andere strafbare feiten: aangifte doen bij het Openbaar Ministerie;
- e. Preventief weigeren van een (toekomstige) subsidie.

Artikel 4.2 Sanctie overtreding meldingsplicht en uitvoeringstermijn

1. Onverminderd het bepaalde in artikel 4.1, kunnen gedeputeerde staten tevens de volgende sancties opleggen:

- a. Bij overtreding van de in artikel 2.7, eerste lid, Asv bedoelde meldingsplicht: verlaging van 3% van het verleende subsidiebedrag, met een minimum van € 100,-, voor elke niet gedane melding;
 - b. Bij overschrijding van de uitvoeringstermijn: verlaging van 3% van het verleende subsidiebedrag, met een minimum van € 100,-.
2. Indien sprake is van meerdere in het eerste lid bedoelde sancties, worden deze bij elkaar opgeteld.

Artikel 4.3 Registratie

1. Gedeputeerde staten houden een register bij met gegevens over misbruik, oneigenlijk gebruik en andere aanmerkelijke onregelmatigheden. Het register is niet openbaar en alleen toegankelijk voor een beperkte groep medewerkers.
2. Registratie vindt plaats indien:
 - a. Sprake is van misbruik van subsidie en:
 - i. De subsidieverlening om die reden is ingetrokken of ten nadele van de subsidieontvanger is gewijzigd;
 - ii. De subsidie om die reden lager is vastgesteld; of
 - iii. De subsidievaststelling om die reden is ingetrokken of ten nadele van de subsidieontvanger is gewijzigd.
 - b. Gedeputeerde staten aangifte hebben gedaan bij het Openbaar Ministerie vanwege strafbare feiten.
3. De volgende gegevens worden geregistreerd:
 - a. Persoons- en/of bedrijfsgegevens van de subsidieontvanger;
 - b. Gegevens van de eventuele gemachtigde;
 - c. De grondslag van de subsidieverstrekking;
 - d. Het bedrag van de oorspronkelijke subsidie;
 - e. Een beschrijving van de geconstateerde feiten en omstandigheden en de gevolgen daarvan voor de verstrekte subsidie.
4. Gedeputeerde staten stellen de subsidieontvanger schriftelijk op de hoogte van de registratie.
5. De registratie heeft een voorlopig karakter tot het moment waarop het besluit tot intrekking of nadelige wijziging van de subsidieverlening of subsidievaststelling onherroepelijk is geworden.
6. Registratie vindt plaats voor de duur van drie jaar, gerekend vanaf het moment van onherroepelijk worden van het betreffende besluit als bedoeld in het vorige lid. Nadien worden de betreffende gegevens uit de registratie verwijderd.
7. De geregistreerde gegevens kunnen worden gebruikt bij de risicoanalyse die ten grondslag ligt aan een subsidieregeling of een individuele subsidiebeschikking.
8. De geregistreerde gegevens kunnen ertoe leiden dat een volgende subsidieaanvraag preventief wordt geweigerd op grond van artikel 4:35 Awb. Dat gebeurt in ieder geval indien een betrokkene binnen de in het zesde lid genoemde registratietermijn met ten minste drie verschillende gevallen is geregistreerd.

Hoofdstuk 5 Slotbepalingen

Artikel 5.1 Afwijkingsmogelijkheid

Gedeputeerde staten kunnen afwijken van de bepalingen in deze regeling, op dezelfde gronden als genoemd in artikel 4.1 Asv.

Artikel 5.2 Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze regeling treedt in werking op de dag dat de Asv in werking treedt.
2. Deze regeling wordt aangehaald als: Uitvoeringsregeling Asv provincie Fryslân 2022.

TOELICHTING

ALGEMEEN

Op 13 juli 2022 hebben provinciale staten de Algemene subsidieverordening provincie Fryslân 2022 (hierna: Asv) vastgesteld. De Asv is een nadere uitwerking van de subsidietitel in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en bepaalt, samen met het provinciale beleid en de door provinciale staten vastgestelde begroting, de buitengrenzen van de door gedeputeerde staten te verstrekken subsidies. Artikel 1.3, eerste lid, van de Asv kent die bevoegdheid om subsidies te verstrekken aan gedeputeerde staten toe. Ook zijn gedeputeerde staten op grond van het derde lid van die bepaling bevoegd nadere regels te stellen over subsidieverstrekking. Dat kunnen, bijvoorbeeld, regels zijn over het verstrekken

van subsidie voor specifieke activiteiten die worden vastgelegd in een afzonderlijke subsidieregeling. Denk daarbij aan een subsidieregeling voor behoud van monumenten, het energieneutraal maken van woningen of het uitgeven van Friestalige boeken.

Deze uitvoeringsregeling is eveneens gebaseerd op artikel 1.3, derde lid, Asv. Anders dan een specifieke subsidieregeling, die gericht is op bepaalde (soorten) activiteiten, bevat deze uitvoeringsregeling algemene bepalingen die in beginsel voor alle subsidies van toepassing zijn. Daarmee is de regeling een verlengstuk van, en aanvulling op, de Asv. Beide regelingen zijn naast elkaar van toepassing. Voor de leesbaarheid sluit de hoofdstuk- en paragraafindeling van deze uitvoeringsregeling zoveel mogelijk aan bij die van de Asv.

Hierna worden enkele artikelen voorzien van een nadere toelichting.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

Onderdeel i (overhead)

Onder overhead wordt verstaan de kosten van een organisatie die niet rechtstreeks zijn toe te rekenen aan de subsidiabele activiteit. De overhead (of vaste lasten) is het deel van een budget dat een organisatie aan de eigen organisatie besteedt. Overhead wordt ook wel gezien als indirecte kosten. Voorbeelden hiervan zijn de kosten voor directie, management, secretariële ondersteuning, personeel en organisatie (HR), informatisering en automatisering (ICT), financiën en control, communicatie, logistiek, huisvestingskosten, juridische zaken en facilitaire zaken. Ook de indirecte kosten die moeten worden gemaakt voor het in dienst hebben van een medewerker, waaronder kosten voor de ondersteunende functies (PIOFACH functies) vallen onder overhead.

Artikel 1.2 Toepassingsbereik

Uit dit artikel volgt dat de uitvoeringsregeling hetzelfde toepassingsbereik heeft als de Asv. Beide regelingen moeten in samenhang met elkaar worden gezien. De Asv is echter wel als een 'hogere' regeling te beschouwen. Indien en voor zover toepassing van een bepaling uit deze regeling in een specifiek geval leidt tot strijdigheid met de Asv, blijft deze regeling daarom in zoverre buiten toepassing.

Hoofdstuk 2 Subsidieverstrekking

Paragraaf 2.1 Boekjaarsubsidies

Artikel 2.1 Afdeling 4.2.8 Awb

Dit artikel heeft specifiek betrekking op boekjaarsubsidies. Onder boekjaarsubsidie wordt ingevolge artikel 1.1 Asv verstaan: "subsidie aan een privaatrechtelijke rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid, die, met toepassing van artikel 4:23, derde lid, onderdeel c van de Awb wordt verstrekt." Subsidies aan deze rechtspersonen worden – de naam zegt het al – per boekjaar verstrekt. Voor dergelijke per boekjaar verstrekte subsidies kent de Awb een afzonderlijke regeling in afdeling 4.2.8, waarvan de structuur is afgestemd op de jaarlijkse boekjaarcyclus.

Artikel 4:58 Awb bepaalt dat afdeling 4.2.8 van toepassing is op boekjaarsubsidies, indien dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald. In het eerste lid van het onderhavige artikel is (bij wettelijke voorschrift) bepaald dat afdeling 4.2.8 Awb van toepassing is op boekjaarsubsidies.

In artikel 4:67 Awb is bepaald dat de subsidie voor een boekjaar of voor een bepaald aantal boekjaren wordt verleend. Indien de subsidieaanvraag betrekking heeft op meerdere boekjaren, kunnen gedeputeerde staten besluiten de subsidie voor meerdere boekjaren te verlenen als er voldoende financiële middelen voor de betreffende activiteiten gereserveerd zijn op de provinciale begroting. Vereist is in ieder geval dat de aanvraag voor alle boekjaren voldoende concreet en gespecificeerd is. Ook moeten de activiteiten passen binnen het meerjarige beleidskader. Daarbij is van belang dat de betreffende activiteiten (ook) voor de latere boekjaren toereikend zijn voor de realisatie van de beleidsdoelen.

De subsidie wordt in ieder geval per boekjaar vastgesteld, ongeacht of deze al dan niet voor meerdere boekjaren is verleend (artikel 4:73 Awb).

Tweede lid

Artikel 4:60 Awb bepaalt dat de aanvraag van de boekjaarsubsidie uiterlijk dertien weken voor de aanvang van het boekjaar moet worden ingediend, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Gedeputeerde staten vinden het niet bezwaarlijk als een aanvraag korter voor aanvang van het boekjaar, of zelfs lopende een boekjaar, wordt ingediend. Om die reden wordt in het tweede lid van dit artikel afgeweken van artikel 4:60 Awb. Het later (dan dertien weken voor de aanvang van het boekjaar) indienen van de

aanvraag heeft uiteraard wel tot gevolg dat vermoedelijk niet voor het begin van het boekjaar een besluit op die aanvraag wordt genomen. Organisaties dienen zich daarvan bewust te zijn.

Derde lid

/Daarnaast bepaalt artikel 4:61 Awb dat de aanvraag voor een boekjaarsubsidie in ieder geval vergezeld gaat van een activiteitenplan en een begroting. Artikel 4:63 Awb stelt enige eisen aan die begroting. Gedeputeerde staten vinden het van belang om inzicht te hebben in de (financiële situatie van de) gehele organisatie, onder andere om goed te kunnen beoordelen welke activiteiten wel en niet subsidiabel zijn. Om die reden is in het derde lid van dit artikel bepaald dat bij de aanvraag voor subsidie tevens een organisatiebegroting wordt gevoegd. Ingevolge artikel 1.1 wordt onder organisatiebegroting verstaan; "een overzicht van de geraamde inkomsten en uitgaven in een bepaald jaar, dat betrekking heeft op alle activiteiten van een rechtspersoon."

Vierde lid

Binnen de reeds (facultatief) van toepassing verklaarde afdeling 4.2.8 Awb bestaan enkele artikelen met een eigen facultatief karakter. Zo bepaalt artikel 4:71 Awb dat de subsidieontvanger de toestemming behoeft van het bestuursorgaan voor bepaalde in dat artikel genoemde rechtshandelingen, indien dit bij wettelijk voorschrift of bij de subsidieverlening is bepaald. Met het vierde lid van dit artikel besluiten gedeputeerde staten dat voor een deel van de in artikel 4:71 Awb genoemde rechtshandelingen voorafgaande toestemming nodig is. Het gaat om de volgende rechtshandelingen:

- a. het oprichten van dan wel deelnemen in een rechtspersoon;
- b. het wijzigen van de statuten;
- c. het in eigendom verwerven, het vervreemden of het bezwaren van registergoederen, indien zij mede zijn verworven door middel van de subsidiegelden, dan wel de lasten daarvoor mede worden bekostigd uit de subsidiegelden;
- d. het aangaan en beëindigen van overeenkomsten tot verkrijging, vervreemding of bezwaring van registergoederen of tot huur, verhuur of pacht daarvan, indien deze goederen geheel of gedeeltelijk zijn verworven door middel van de subsidie dan wel de uitgaven daarvoor mede zijn bekostigd uit de subsidie;
- e. het vormen van fondsen en reserveringen;
- f. het ontbinden van de rechtspersoon;
- g. het doen van aangifte tot zijn faillissement of het aanvragen van zijn surséance van betaling.

Voor deze rechtshandelingen heeft de subsidieontvanger vooraf toestemming nodig van gedeputeerde staten. Ingevolge artikel 4:71, tweede lid, Awb beslissen gedeputeerde staten in beginsel binnen vier weken omtrent toestemming.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat er voor boekjaarinstantellingen op grond van deze uitvoeringsregeling niet een generieke verplichting bestaat tot het vormen van een egaliseringsreserve. Die verplichting bestaat ingevolge artikel 4:72, eerste lid, Awb slechts indien dat als zodanig bij wettelijk voorschrift of bij de subsidieverlening is bepaald. In dit wettelijk voorschrift is daaromtrent niets bepaald. Het staat gedeputeerde staten echter vrij om bij een ander wettelijk voorschrift of bij een afzonderlijke subsidieverlening een vorm van reservevorming toe te staan.

Tot slot wordt opgemerkt dat de overige artikelen van deze uitvoeringsregeling ook van toepassing zijn op boekjaarsubsidies, tenzij in een artikel anders is bepaald.

Paragraaf 2.3 Subsidiabele en niet subsidiabele kosten

Gedeputeerde staten vinden het niet wenselijk om voor alle soorten kosten subsidie te verstrekken. Om die reden is in deze paragraaf opgenomen voor welke kosten wel en niet subsidie kan worden verstrekt. De paragraaf begint met een artikel over niet subsidiabele kosten. In dat artikel is weliswaar opgenomen welke kosten niet subsidiabel zijn, maar het dient daardoor ook als vertrekpunt om te bepalen welke kosten juist wel subsidiabel zijn.

In beginsel komen alle kosten die niet in artikel 2.4 worden genoemd voor subsidie in aanmerking, al dan niet onder voorwaarden. Zo geldt voor loonkosten (artikel 2.5), eigen arbeid (artikel 2.6), inschakelen externe derde (artikel 2.7) en vrijwilligersuren (artikel 2.8) dat die kosten alleen subsidiabel zijn onder de voorwaarden zoals genoemd in die artikelen. Die artikelen laten de niet subsidiabele kosten uit artikel 2.4 echter onverlet; ook als aan alle voorwaarden is voldaan, komen de kosten toch niet voor subsidie in aanmerking als deze in artikel 2.4 zijn uitgesloten. De artikelen 2.5 t/m 2.8 moeten dus altijd in samenhang worden gezien met artikel 2.4.

Artikel 2.4 Niet subsidiabele kosten

Algemeen uitgangspunt is dat alleen subsidie wordt verstrekt voor kosten die rechtstreeks aan de aangevraagde en subsidiabele activiteiten zijn toe te rekenen of redelijkerwijs nodig zijn voor de uitvoering daarvan. Dat blijkt ook uit het feit dat voor kosten die daar niet toe behoren, geen subsidie wordt verstrekt (onderdeel a). Als bijvoorbeeld subsidie wordt gevraagd voor de renovatie van een dorpshuis, wordt geen subsidie verstrekt voor de kosten van een feest in dat dorpshuis of voor de kosten van een uitje van de bestuursleden. Ook wordt er geen subsidie verstrekt voor overheadkosten. De achtergrond hiervan is dat (project)subsidies bedoeld zijn voor het stimuleren van specifieke projectactiviteiten en niet voor dekking van reguliere organisatiekosten.

Daarnaast is van belang dat de kosten ook daadwerkelijk ten laste van de subsidieontvanger komen (onderdeel b). Denkbaar is dat de kosten door een derde worden betaald en die kosten niet worden doorbelast aan de subsidieontvanger. Het subsidiëren daarvan zou betekenen dat de subsidieontvanger naast die gift, ook een subsidiebedrag ontvangt voor activiteiten waar (voor hem) feitelijk geen kosten tegenover staan. Dat is bijvoorbeeld het geval bij zogenaamde in-kind kosten.

Dat is onwenselijk. In bepaalde gevallen kan of moet de subsidie worden aangevraagd door de penvoerder van een samenwerkingsverband. In dat geval fungeert de penvoerder doorgaans ook als subsidieontvanger. De overige deelnemers aan het samenwerkingsverband zijn in die gevallen zelf dus geen subsidieontvanger, maar leveren wel een bijdrage aan de gesubsidieerde activiteiten. Doorgaans worden de middelen hiervoor door de penvoerder aan hen 'doorbetaald'. Kosten gemaakt door de overige deelnemers aan het samenwerkingsverband worden voor dit onderdeel daarom beschouwd als kosten die ten laste van de subsidieontvanger komen.

Evenmin wordt subsidie verstrekt voor onvoorzien en ongespecificeerde kosten (onderdeel e). Het is op voorhand namelijk onzeker of dergelijke kosten worden gemaakt en bovendien is ook onduidelijk wat de aard van de kosten is. Gedeputeerde staten hebben daarom weinig zicht en grip op dergelijke kosten. Het uitsluiten van subsidie voor die categorie kosten dwingt subsidieaanvragers er bovendien toe om zo goed en zorgvuldig mogelijk in kaart te brengen welke kosten met de subsidiabele activiteiten gemoeid zijn. Dat leidt tot een meer doelmatige subsidieverstrekking. Ook ongespecificeerde kosten komen, deels om dezelfde redenen, niet voor subsidie in aanmerking. Van dergelijke kosten kan niet goed worden beoordeeld waar zij uit bestaan en waar zij betrekking op hebben. Dat kan daarom leiden tot een ondeugdelijke en ondoelmatige subsidieverstrekking. Bovendien kan het gedeputeerde staten beperken in de mogelijkheden om bij de subsidievaststelling consequenties te verbinden aan geconstateerde onregelmatigheden. Subsidieaanvragers moeten daarom aangeven en toelichten uit welke verschillende (soorten) kosten een bepaalde overkoepelende kostenpost bestaat en hoe hoog die kosten zijn per eenheid of product.

Tot slot is van belang dat het eerste lid geen limitatieve opsomming bevat van kosten die niet subsidiabel zijn. Op grond van het tweede lid kunnen gedeputeerde staten namelijk in een subsidieregeling of, bij het ontbreken daarvan, in een beschikking tot subsidieverstrekking, bepalen dat ook andere kosten niet subsidiabel zijn.

Artikel 2.5 Loonkosten

In bepaalde gevallen wordt het personeel van de subsidieontvanger ingezet ten behoeve van de subsidiabele activiteiten. De subsidieontvanger maakt kosten voor dat personeel, maar kan het personeel tegelijkertijd niet inzetten voor andere (reguliere) werkzaamheden. Voor de inzet van personeel kan daarom subsidie worden verstrekt, onder de voorwaarden zoals genoemd in dit artikel.

Als subsidie wordt verstrekt aan de penvoerder van een samenwerkingsverband, worden de deelnemers aan dat samenwerkingsverband voor dit artikel beschouwd als subsidieontvanger. Ook voor de loonkosten van personeel van (een van) die deelnemers kan onder de genoemde voorwaarden subsidie worden verkregen.

De hoogte van de subsidie wordt bepaald op basis van een uurtarief, dat wordt berekend op basis van de specifieke situatie van een bepaald personeelslid. Een organisatie die subsidie vraagt voor loonkosten, moet kunnen aantonen hoe hoog het werkelijke brutoloon inclusief werkgeverslasten is en wat voor dienstverband de betreffende werknemer heeft. In artikel 1.1 is opgenomen wat onder brutoloon wordt verstaan. Daarbij is van belang dat overhead geen onderdeel mag uitmaken van de loonkosten. Voor zover een werkgever normaal wel overhead in de loonkosten verdisconteert, moet dat in de subsidieaanvraag aantoonbaar buiten beschouwing worden gelaten.

De door de aanvrager overgelegde gegevens worden vervolgens als uitgangspunt gebruikt voor de berekening van de subsidie voor loonkosten. Uit het tweede lid van dit artikel volgt hoe de loonkosten worden berekend.

Voorbeeld 1

Werknemer A heeft een voltijd dienstverband, op grond waarvan haar brutoloon, inclusief werkgeverslasten, € 50.000,- per jaar bedraagt. Voor de berekening van het uurtarief wordt uitgegaan van een (fictief) aantal werkbare uren van 1.650 per jaar. Het uurtarief bedraagt daarmee $\text{€ } 50.000 / 1.650 = \text{€ } 30,30$. Dat tarief wordt vervolgens vermeerderd met het aantal uren dat het personeelslid (naar verwachting) ten behoeve van de gesubsidieerde activiteiten verricht. Als werknemer A (naar verwachting) in totaal 150 uren aan de gesubsidieerde activiteiten besteedt, bedraagt de subsidie voor de loonkosten van die werknemer maximaal $150 \times \text{€ } 30,30 = \text{€ } 4.545,-$.

Voorbeeld 2

Werknemer B heeft een deeltijd dienstverband voor twee dagen per week, op grond waarvan zijn brutoloon, inclusief werkgeverslasten, € 18.500,- per jaar bedraagt.

De eerste stap is dat het deeltijdpercentage bepaald wordt. Twee dagen per week, betekent een dienstverband van 0,4 fte (overigens is het deeltijdpercentage doorgaans opgenomen op de loonstrook, zodat hier niet afzonderlijk een berekening van hoeft te worden gemaakt). Uitgaande van een fictief aantal werkbare uren van 1.650 per jaar voor een voltijd dienstverband, betekent dit $1.650 \times 0,4 = 660$ werkbare uren voor deze werknemer. Het subsidiabele uurtarief is dan $\text{€ } 18.500 / 660 \text{ uur} = \text{€ } 28,03$. Als werknemer B (naar verwachting) in totaal 50 uren aan de gesubsidieerde activiteiten besteedt, bedraagt de subsidie voor de loonkosten van die werknemer maximaal $50 \times \text{€ } 28,03 = \text{€ } 1.401,50$.

Van belang is dat de subsidieontvanger per werknemer precies bijhoudt hoeveel uren die werknemer aan de gesubsidieerde activiteit heeft besteed. Daartoe moet een urenadministratie worden bijgehouden. In die administratie wordt in ieder geval opgenomen welke werknemer het betreft, hoeveel uren op een bepaalde datum zijn gemaakt en welke werkzaamheden zijn verricht. De urenadministratie moet sluitend zijn. Daarmee wordt bedoeld dat de administratie alle uren bevat die de betreffende medewerker heeft gemaakt, dus ook uren die ten behoeve van andere dan de gesubsidieerde activiteiten zijn gewerkt. Uit de administratie moet duidelijk blijken welke uren ten behoeve van de gesubsidieerde activiteiten zijn gemaakt, en welke uren betrekking hebben op andere activiteiten.

Tot slot is relevant dat dit artikel niet van toepassing is op boekjaarsubsidies.. Bij boekjaarsubsidies hebben gedeputeerde staten inzicht in de organisatiebegroting waaruit de gehele personeelsformatie en bijbehorende kosten blijken. De personeelskosten worden vervolgens, via een activiteitenbegroting, toegerekend aan de activiteiten. Hiermee kan een sluitend verband worden gelegd tussen de in de activiteitenbegroting opgenomen personeelskosten en de totale personeelskosten opgenomen in de organisatiebegroting.

Artikel 2.6 Eigen arbeid

Onder bepaalde voorwaarden kan ook subsidie worden verkregen voor arbeid die een subsidieontvanger zelf verricht, zogenaemde eigen arbeid. Onder eigen arbeid wordt ingevolge artikel 1.1 verstaan: "werkzaamheden die een subsidieontvanger zonder rechtspersoonlijkheid zelf verricht ten behoeve van de subsidiabele activiteiten en die aansluiten bij zijn reguliere werkzaamheden, maar waar geen loon of andere vergoeding tegenover staat"

Als subsidie wordt verstrekt aan de penvoerder van een samenwerkingsverband, worden de deelnemers aan dat samenwerkingsverband voor dit artikel beschouwd als subsidieontvanger. Ook voor de kosten van eigen arbeid van (een van) die deelnemers kan onder de genoemde voorwaarden subsidie worden verkregen.

Ten eerste moet sprake zijn van een subsidieontvanger zonder rechtspersoonlijkheid, zoals een eenmanszaak, maatschap of vennootschap onder firma (vof). Daarnaast is van belang dat de subsidieontvanger de werkzaamheden zelf verricht. Als een eenmanszaak subsidie vraagt voor eigen arbeid, moet de eigenaar van die eenmanszaak de werkzaamheden zelf verrichten. Hij mag die werkzaamheden vervolgens niet laten uitvoeren door bijvoorbeeld een werknemer. In geval van een maatschap of een vof gaat het om arbeid dat wordt verricht door de afzonderlijke maten en vennoten zelf. Verder is van belang dat de arbeid die ten behoeve van de subsidiabele activiteiten wordt verricht, aansluit bij de reguliere werkzaamheden; de werkzaamheden die de subsidieontvanger normaal gesproken, in zijn (dagelijkse) werk, ook verricht. Zo kan een subsidieontvanger die in het dagelijks leven aannemer is, bijvoorbeeld wel subsidie krijgen voor zijn arbeid in een project dat bestaat uit de verbouw van een clubhuis. Aan de andere kant kan een hovenier bijvoorbeeld geen subsidie krijgen voor zijn arbeid ten behoeve van het ontwerpen van een nieuwe website voor een bibliotheek.

Ook voor deze kosten is van belang dat de subsidieontvanger precies bijhoudt hoeveel eigen uren ten behoeve van de subsidiabele activiteiten zijn gemaakt. Daartoe moet een urenadministratie worden bijgehouden. In die administratie wordt in ieder geval opgenomen welke persoon het betreft, hoeveel uren op een bepaalde datum zijn gemaakt en welke werkzaamheden zijn verricht.

Artikel 2.7 Ingeschakelde externe derden

Regelmatig worden activiteiten (deels) uitgevoerd door anderen dan de subsidieontvanger. Dat is met name het geval als voor de uitvoering specifieke kennis en/of vaardigheden nodig zijn waarover de subsidieontvanger niet of onvoldoende beschikt. In het belang van een deugdelijke en deskundige uitvoering van de subsidiabele activiteiten, stellen gedeputeerde staten ook de kosten voor het inschakelen van externe derden subsidiabel. Onder externe derde wordt ingevolge artikel 1.1 verstaan: "persoon die vanuit zijn beroep deskundig is op het terrein waarvoor zijn kennis of vaardigheden worden ingezet en die onafhankelijk is van de subsidieontvanger." Uit die definitie volgt dat niet zomaar voor de kosten van iedere willekeurige derde subsidie wordt verstrekt.

Allereerst moet sprake zijn van een persoon die vanuit zijn beroep deskundig is op het terrein waarvoor zijn kennis of vaardigheden worden ingezet. Dat vereiste is tweeledig: het moet gaan om 1) een persoon die beroepsmatig diensten verricht en 2) die diensten moeten aansluiten bij de activiteiten waarvoor zijn diensten worden ingezet.

Ad 1

De persoon moet werkzaam zijn voor een bedrijf dat zich op reguliere basis bezighoudt met de betreffende diensten. Denk daarbij aan een loodgieter, installateur, ecologisch deskundige, financieel specialist of ict'er. Dat kan een persoon in loondienst zijn maar bijvoorbeeld ook een persoon die een eigen onderneming heeft, zoals een zzp'er met een eenmanszaak.

Ad 2

Verder is relevant dat de subsidiabele activiteiten waarvoor de diensten worden ingezet, aansluiten bij de diensten waarmee de ingeschakelde derde zich beroepsmatig bezighoudt. Dat betekent bijvoorbeeld dat er geen subsidie wordt verstrekt voor een loodgieter die wordt ingezet om financieel advies te geven en vice versa. Ook de kosten van een ecologische deskundige die wordt ingezet voor schilderwerkzaamheden en vice versa, zijn niet subsidiabel.

Verder is van belang dat een ingeschakelde derde onafhankelijk is. Dat betekent dat de derde geen banden mag hebben met de subsidieontvanger, in wat voor vorm dan ook. Dat betekent onder meer dat een subsidieontvanger geen subsidie krijgt voor het inzetten van zichzelf, een werknemer of familielid als externe derde. Datzelfde geldt bijvoorbeeld voor een bedrijf waarvan de subsidieontvanger bestuurder of aandeelhouder is, of waarin de subsidieontvanger (anderszins) een financieel belang heeft.

Tot slot moet de subsidieontvanger de gemaakte kosten voor het inschakelen van een externe derde kunnen aantonen door middel van facturen en betaalbewijzen.

Artikel 2.8 Vrijwilligersuren

Veel subsidieontvangers zijn voor het verrichten van hun activiteiten afhankelijk van de inzet van vrijwilligers. Daarmee spelen vrijwilligers een belangrijke rol bij het behoud van verschillende organisaties in Fryslân. Ter behoud en uitbreiding van het aantal vrijwilligers kan subsidie worden gekregen voor de door vrijwilligers ten behoeve van de subsidiabele activiteiten gemaakte uren. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is dat de kosten ook daadwerkelijk worden gemaakt. De subsidieontvanger moet de vrijwilligers dus uitbetalen en mag deze subsidiegelden niet aanwenden voor andere doeleinden.

De subsidie voor vrijwilligersuren bedraagt maximaal € 22,- per uur. Dit is geen forfaitair bedrag. Als een subsidieontvanger een lager bedrag aan vrijwilligers uitkeert, kan maximaal dat lagere bedrag worden verkregen. Keert een subsidieontvanger niets aan vrijwilligers uit, dan kan ook geen subsidie worden verkregen voor vrijwilligersuren.

De subsidieontvanger moet het werkelijke aantal gemaakte uren en de daarbij behorende werkelijke kosten per vrijwilliger bijhouden in een urenadministratie. In die administratie wordt in ieder geval opgenomen welke persoon het betreft, hoeveel uren op een bepaalde datum zijn gemaakt en welke werkzaamheden zijn verricht.

Tot slot moet de subsidieontvanger de gemaakte kosten voor vrijwilligersuren kunnen aantonen door middel van betaalbewijzen.

Paragraaf 2.4 Voorwaarden en verplichtingen

Gedeputeerde staten kunnen de subsidieontvanger op grond van afdeling 4.2.4 van de Awb diverse soorten verplichtingen opleggen. In paragraaf 2.4 van de Asv is reeds een aantal verplichtingen opgenomen. Deze paragraaf in de uitvoeringsregeling bevat een tweetal aanvullende verplichtingen, die overigens onverlet laten dat gedeputeerde staten in een afzonderlijke subsidieregeling of subsidiebeschikking ook andere verplichtingen kunnen opleggen.

Artikel 2.9 Kostendekkende vergoeding

Dit artikel bevat de verplichting voor de subsidieontvanger om bij derden ten minste een kostendekkende vergoeding in rekening te brengen voor het gebruik van zaken of diensten waarvoor gedeputeerde staten subsidie hebben verstrekt. Met die verplichting wordt voorkomen dat de subsidie in feite ten koste van de subsidieontvanger, en daarmee vermoedelijk ook ten koste van de subsidiemiddelen, ten goede komt aan een persoon of organisatie aan wie die subsidie niet is verstrekt.

Het is niet verboden om aan derden zaken ter beschikking te stellen of diensten voor derden te verrichten, zo lang de subsidieontvanger er daardoor niet op achteruit gaat. Om die reden bestaat de verplichting ten minste een kostendekkende vergoeding in rekening te brengen. Onder het begrip kostendekkend wordt tevens begrepen de extra variabele kosten die het verlenen van de diensten of het leveren van de zaken met zich meebrengen. Het moet gaan om een reële kostprijsberekening. Een logische uitzondering is gemaakt voor kosten die door de gesubsidieerde in rekening wordt gebracht bij degenen voor wie de gesubsidieerde activiteiten bestemd zijn.

Paragraaf 2.5 Bevoorschotting en betaling

Artikel 2.11 Voorschotten

Pas bij de vaststelling van de subsidie ontstaat een onvoorwaardelijke en definitieve aanspraak op een bepaald subsidiebedrag. Gedeputeerde staten zijn dus in beginsel ook pas op dat moment verplicht tot betaling van dat subsidiebedrag. Ingevolge artikel 4:95 Awb kunnen gedeputeerde staten echter vooruitlopend op die betalingsverplichting voorschotten verlenen.

Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat gedeputeerde staten bij subsidies die geen boekjaarsubsidie zijn, ambtshalve – zelfstandig, zonder voorafgaande aanvraag – maximaal 80% van het subsidiebedrag als voorschot verlenen. Het werkelijke voorschotpercentage kan onder meer afhankelijk zijn van de aard van de activiteiten, de mate van waarschijnlijkheid dat de activiteiten (conform de subsidieverlening) worden uitgevoerd en het risico dat eventuele onverschuldigd betaalde voorschotten niet kunnen worden teruggevorderd. In de voorschotbeschikking, die zoveel mogelijk wordt gecombineerd met de beschikking tot subsidieverlening (lid 4), wordt het werkelijke voorschotpercentage en/of -bedrag vermeld.

Gedeputeerde staten kunnen op grond van het tweede lid ook een hoger percentage als voorschot verlenen, als op basis van een voorafgaande risicoanalyse blijkt dat daar niet of nauwelijks risico's aan zijn verbonden. Dat is bijvoorbeeld het geval als (voldoende) zeker is dat de gesubsidieerde activiteiten tijdig en overeenkomstig de verlening worden uitgevoerd.

In het derde lid is een afzonderlijke bepaling opgenomen voor boekjaarsubsidies. Doorgaans worden bij dergelijke subsidies meer voorschotten verstrekt, omdat vaak sprake is van een subsidie voor structurele kosten.

Artikel 2.12 Betaling

Om te borgen dat de subsidie bij de juiste (rechts)persoon of instantie terecht komt en te voorkomen dat het terugvorderen van onverschuldigd betaalde subsidiemiddelen wordt bemoeilijkt, geschiedt betaling van subsidiebedragen en voorschotten daarop uitsluitend op een bankrekening die op naam staat van de subsidieontvanger.

Verder is in het tweede lid bepaald dat betaling van subsidiebedragen en voorschotten daarop bij subsidieverstrekking onder opschortende voorwaarde niet eerder plaatsvindt dan nadat aan de opschortende voorwaarde is voldaan. Tot dat moment is er in feite ook nog geen sprake van subsidieverlening, waardoor het ook niet meer dan logisch is om nog niet tot betaling over te gaan.

Hoofdstuk 3 Subsidievaststelling

Uit de (toelichting op de) Asv volgt dat voor de verantwoording en vaststelling van subsidies wordt gewerkt met drie arrangementen die in beginsel allemaal een eigen wijze van verantwoording en vaststelling kennen. In de volgende artikelen wordt voor sommige onderdelen nader geconcretiseerd hoe die verantwoording en vaststelling eruit ziet.

Artikel 3.1 Verantwoording van subsidies tot €25.000,-

Uit artikel 3.1, eerste lid, Asv volgt dat subsidies tot € 25.000,- op drie verschillende manieren kunnen worden vastgesteld. Dat kan middels een directe vaststelling zonder voorafgaande verleningsbeschikking (onderdeel a), ambtshalve (onderdeel b) of op basis van een vaststellingsaanvraag waarin een verklaring inzake werkelijke kosten en opbrengsten wordt overgelegd (onderdeel c).

Directe vaststelling zonder voorafgaande verleningsbeschikking (onderdeel a) ligt met name voor de hand als pas subsidie kan worden aangevraagd nadat een bepaalde activiteit is verricht, of zeker is dat de te subsidiëren activiteit zal plaatsvinden en het te subsidiëren bedrag volledig vaststaat. De subsidie wordt op dat moment immers direct vastgesteld, waardoor ook gelijk een onvoorwaardelijk aanspraak op de subsidiemiddelen ontstaat. Bovendien bestaan vanaf dat moment ingevolge artikel 4:46 Awb nog maar (zeer) beperkte mogelijkheden om de subsidievaststelling in te trekken of ten nadele van de subsidieontvanger te wijzigen.

Om voornoemde redenen ligt het voor de hand om terughoudend te zijn bij het direct vaststellen van subsidies. Daarom is in dit artikel bepaald dat gedeputeerde staten slechts toepassing geven aan artikel 3.1, eerste lid, onderdeel a, Asv indien sprake is van een laag risicoprofiel en voldoende zekerheid bestaat dat de activiteiten reeds zijn, of ongewijzigd zullen worden, uitgevoerd. In andere gevallen brengt directe vaststelling te grote risico's met zich mee en is het wenselijk dat na afloop van de projectperiode gecontroleerd wordt, althans in ieder geval gecontroleerd kan worden, of de gesubsidieerde activiteiten ook daadwerkelijk (conform de verlening) zijn verricht.

Artikel 3.2 Verantwoording van subsidies vanaf €125.000,-

Op grond van artikel 3.4, eerste lid, onderdeel b, Asv moet bij de verantwoording van subsidies vanaf €125.000,- een financieel verslag worden overgelegd. In artikel 3.5 Asv is bepaald dat dit financiële verslag moet worden onderworpen aan een onderzoek van een accountant, die een controleverklaring moet afgeven. In het onderhavige artikel is bepaald dat die controleverklaring moet voldoen aan het in de bijlage bij deze regeling opgenomen protocol.

Het protocol heeft als doel het geven van aanwijzingen aan de accountant die belast is met het opstellen van deze controleverklaring. Het schept duidelijkheid over de gewenste reikwijdte en diepgang van de door de accountant uit te voeren controle en de in dat kader af te geven controleverklaring. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat discrepanties ontstaan tussen de wensen en verwachtingen van de provincie enerzijds en de feitelijke invulling van de accountantscontrole door de accountant anderzijds.

Als een controleverklaring niet voldoet aan bijgaand protocol, bestaat het risico dat de subsidie lager wordt vastgesteld op een van de in artikel 4:46 Awb genoemde gronden.

Artikel 3.3 Vaststelling op basis van werkelijke kosten en opbrengsten

Voor subsidies vanaf € 125.000,- geldt als hoofdregel dat deze worden vastgesteld op basis van werkelijke kosten en opbrengsten. Verder is vaststelling op basis van werkelijke kosten en opbrengsten ook mogelijk bij subsidies tot € 125.000,-, in de gevallen zoals bedoeld in artikel 3.3 Asv.

Dit artikel bevat een nadere uitwerking van de wijze waarop de vaststelling op basis van werkelijke kosten en opbrengsten plaatsvindt.

Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat exploitatiesubsidies – subsidies voor het exploitatietekort – worden vastgesteld op het werkelijke exploitatietekort, tenzij het tekort groter is dan het bedrag van de subsidieverlening. In dat laatste geval wordt de subsidie vastgesteld op maximaal het bedrag van de subsidieverlening.

Uit het derde lid volgt hoe de subsidie wordt vastgesteld als geen sprake is van een exploitatiesubsidie en de verantwoording geschiedt op basis van de werkelijke kosten en opbrengsten.

Voorbeeld

Stichting A is voornemens een dorps huis en een schoolgebouw te renoveren. De begrote kosten van het gehele project bedragen € 300.000,-. Daarvan is € 100.000,- afkomstig van externe financiers en € 50.000,- draagt de stichting zelf bij. Voor het restant (€ 150.000,-) vraagt de stichting subsidie aan bij de provincie. Die subsidie wordt verstrekt voor dat bedrag. De verantwoording geschiedt op basis van werkelijke kosten en opbrengsten.

Na afloop blijkt dat de werkelijke kosten € 270.000,- bedragen en daarmee lager zijn uitgevallen dan begroot. De stichting heeft daarom geen € 50.000,- maar € 20.000,- zelf bijgedragen. Het bedrag van de externe financiering is gelijk gebleven.

Op grond van het derde lid van dit artikel wordt het bedrag dat gelijk is aan de totale werkelijk gemaakte subsidiabele kosten afgetrokken van de totale opbrengsten van derden en de begrote eigen bijdrage. De totale opbrengsten van derden (€ 100.000,- externe financiering + € 150.000,- subsidie) en de begrote eigen bijdrage (€ 50.000,-) zijn met € 300.000,- gelijk aan hetgeen is begroot. De totale werkelijk gemaakte subsidiabele kosten zijn echter € 270.000,- en daarmee lager dan begroot. Dat resulteert in een positief resultaat van € 30.000,-.

Omdat een positief bedrag resteert, wordt de subsidie lager vastgesteld naar rato van het aandeel van de provinciale subsidie in de werkelijke opbrengsten, inclusief de begrote eigen bijdrage. Dat aandeel bedraagt 50% (€ 150.000/€300.000). De subsidie wordt daarom in beginsel met € 15.000,- lager vastgesteld.

Hoofdstuk 4 Toezicht en handhaving

Een onmisbaar onderdeel van het subsidieproces is het toezicht op de (correcte) uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten en de aan de subsidie verbonden verplichtingen. Met dat toezicht wordt immers gecontroleerd of gemeenschapsgeld wel op een juiste wijze wordt besteed. Daar hoort bij dat in beginsel wordt gehandhaafd, als blijkt dat zich ergens in het proces onregelmatigheden hebben voorgedaan. Dit hoofdstuk bevat regels over de controles die door of namens gedeputeerde staten worden verricht en de gevolgen die geconstateerde onregelmatigheden met zich mee kunnen brengen.

Artikel 4.1 Sancties algemeen

Gedeputeerde staten hebben diverse instrumenten ter beschikking als zij misbruik, oneigenlijk gebruik of (andere) onregelmatigheden. Onder het niet, niet tijdig, niet juist of niet volledig verstrekken van gegevens en inlichtingen in de zin van dit artikel is sprake indien een subsidieontvanger niet, niet tijdig, niet juist of niet volledig gegevens of inlichtingen verstrekt over zaken waarvan hij weet of had kunnen weten dat die van invloed kunnen zijn op de onverkorte uitvoering van de gesubsidieerde activiteit, de aan de subsidie verbonden verplichtingen of de hoogte van de subsidie. Het betreft gegevens en inlichtingen die bij hem bekend zijn of – bijvoorbeeld uit hoofde van diens functie – bij hem bekend hadden kunnen of behoren te zijn.

Welke sancties worden toegepast, is met name afhankelijk van de aard en omvang van de geconstateerde onregelmatigheden en het moment waarop die constatering plaatsvindt. Als een onregelmatigheid wordt geconstateerd na de subsidieverlening maar voor de vaststelling, kunnen gedeputeerde staten de subsidieverlening wijzigen of intrekken (artikel 4:48 Awb). Is de subsidie reeds vastgesteld, dan kan de vaststelling worden gewijzigd of ingetrokken (artikel 4:49 Awb). Als blijkt dat gedeputeerde staten daardoor ten onrechte (onverschuldigd) subsidiebedragen hebben betaald, vorderen zij die bedragen in beginsel terug (artikel 4:57 Awb). In bepaalde gevallen kunnen gedeputeerde staten (tevens) besluiten tot het preventief weigeren van toekomstige subsidies (artikel 4:35 Awb).

Naast deze (herstel)sancties, die hun grondslag vinden in de Awb, kunnen gedeputeerde staten ook aangifte doen bij het Openbaar Ministerie. Dat is geen sanctie met een bestuursrechtelijk karakter, zoals de andere hiervoor genoemde sancties. Aan het doen van aangifte ligt ook geen bestuursrechtelijk besluit ten grondslag, waartegen een subsidieontvanger (ontvankelijk) bestuursrechtelijke rechtsmiddelen kan aanwenden. Het doen van aangifte heeft wel tot gevolg dat de onregelmatigheden die zijn geconstateerd deels worden 'overgeheveld' naar de strafrechtelijke handhavingssketen ten aanzien waarvan het Openbaar Ministerie bevoegd is. Dat kan erin resulteren dat de subsidieontvanger uiteindelijk strafrechtelijk wordt vervolgd.

Artikel 4.2 Sanctie overtreding meldingsplicht en uitvoeringstermijn

Naast de in het vorige artikel genoemde algemene sancties, kunnen gedeputeerde staten ook specifieke sancties opleggen voor het overtreden van de meldingsplicht en het overschrijden van de uitvoeringstermijn. Die specifieke sancties zijn aanvullend op de algemene sancties die kunnen worden opgelegd.

Subsidies worden verstrekt op basis van verantwoord vertrouwen. Dat betekent onder meer dat gedeputeerde staten erop vertrouwen dat de gesubsidieerde activiteiten worden uitgevoerd overeenkomstig de verlening en de subsidieontvanger zich houdt aan de verplichtingen die aan de subsidie zijn verbonden. Wezenlijk onderdeel daarvan is dat de subsidieontvanger onverwijld schriftelijk mededeling doet aan gedeputeerde staten zodra aannemelijk is dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verstrekt niet, niet tijdig of niet geheel zullen worden verricht of dat niet of niet geheel aan de subsidie verbonden verplichtingen zal worden voldaan (artikel 2.7, onderdeel a, Asv). De meldingsplicht bestaat ook in de overige in artikel 2.7 Asv genoemde gevallen.

Gedeputeerde staten hechten veel waarde aan het schenden van de meldingsplicht, omdat dit inbreuk maakt op het beginsel van verantwoord vertrouwen en bovendien ook het subsidieproces en het toezicht en de handhaving belemmert. Door niet (tijdig) te melden, ontstaan er allerlei onregelmatigheden die zich (in eerste instantie) aan het zicht van gedeputeerde staten onttrekken. Gedeputeerde staten hebben daardoor ook niet de mogelijkheid tijdig en adequaat in te grijpen of bij te sturen, om de eventuele gevolgen te mitigeren.

Om voornoemde redenen leggen gedeputeerde staten bij een geconstateerde overtreding van de meldingsplicht in beginsel standaard een sanctie op, bestaande uit een verlaging van 3% van het verleende subsidiebedrag, met een minimum van € 100,-, per niet gedane melding. Dat betekent dat voor

iedere niet gedane melding een verlaging van 3% van het verleende subsidiebedrag geldt, waarbij de ondergrens per niet gedane melding altijd € 100,- bedraagt. Als verschillende zaken niet zijn gemeld, kan dat bedrag dus (steeds verder) oplopen.

Voor het overschrijden van de uitvoeringstermijn geldt in feite hetzelfde. Onder uitvoeringstermijn wordt ingevolge artikel 1.1 verstaan: "termijn waarbinnen de gesubsidieerde activiteiten op grond van een subsidieregeling of een subsidiebeschikking uiterlijk moeten zijn verricht." De subsidieontvanger is verplicht de gesubsidieerde activiteiten uit te voeren binnen die termijn. Als de subsidieontvanger voorziet dat die termijn niet gehaald zal worden, moet hij gedeputeerde staten vragen om verlenging van die termijn. Afhankelijk van de specifieke omstandigheden of de bepalingen in een afzonderlijke subsidieregeling, zullen gedeputeerde staten daar al dan niet mee instemmen en eventueel een nieuwe termijn stellen. Op overschrijding van de uitvoeringstermijn staat dezelfde sanctie als op schending van de meldingsplicht. Verschil is echter dat overschrijding van de uitvoeringstermijn eenmalig kan worden gesanctioneerd, terwijl dat voor schending van de meldingsplicht meerdere keren mogelijk is.

De in dit artikel bedoelde verlaging kan plaatsvinden door de verleningsbeschikking ten nadele van de subsidieontvanger te wijzigen. Doorgaans zal die verlaging echter plaatsvinden ter gelegenheid van de vaststelling, door de subsidie lager vast te stellen, of na de vaststelling, door de subsidievaststelling ten nadele van de subsidieontvanger te wijzigen.

Artikel 4.3 Registratie

Gedeputeerde staten houden een register bij waarin gegevens over misbruik, oneigenlijk gebruik en andere (ernstige) onregelmatigheden worden verwerkt. Door het registreren daarvan hebben gedeputeerde staten beter zicht op subsidieontvangers die op onaanvaardbare wijze zijn omgegaan met verstrekte subsidiemiddelen. De geregistreeerde gegevens kunnen worden gebruikt om een risico-inschatting te maken bij toekomstige subsidies, op basis waarvan eventuele preventieve maatregelen genomen kunnen worden om te voorkomen dat opnieuw op onjuiste wijze met subsidie wordt omgegaan. Daarbij kan gedacht worden aan het opleggen van extra verplichtingen, een andere (zwaardere) wijze van verantwoording en vaststelling of het verstrekken van minder voorschotten.

Registratie vindt plaats per subsidieverstrekking en duurt drie jaar na het onherroepelijk worden van het besluit tot intrekking of nadelige wijziging van de subsidieverlening of het besluit tot lagere vaststelling, intrekking of nadelige wijziging van de subsidievaststelling. Dat betekent dat als er meerdere registraties zijn, uitsluitend de registratie waarvan de termijn van drie jaar is verstreken, uit het register wordt verwijderd.

Zeer ernstig of herhaaldelijk misbruik en/of oneigenlijk gebruik kan zelfs aanleiding zijn een toekomstige subsidie preventief te weigeren op grond van artikel 4:35 Awb, als er tevens concrete aanwijzingen zijn dat zich waarschijnlijk een intrekking grond zal voordoen. Het enkele feit alleen dat iemand in het verleden wel eens een fout heeft begaan, is op zichzelf onvoldoende grond voor preventieve weigering. Dit is anders als iemand herhaaldelijk tekort is geschoten. Dan is er sprake van een patroon. Om die reden is in het achtste lid bepaald dat de subsidie in ieder geval preventief wordt geweigerd indien iemand binnen de registratietermijn van drie jaar met ten minste drie verschillende gevallen is geregistreerd.

Hoofdstuk 5 Slotbepalingen

Artikel 5.1 Afwijkingsmogelijkheid

Uitgangspunt is dat van de bepalingen in deze uitvoeringsregeling niet wordt afgeweken, behoudens voor zover de specifieke artikelen daartoe de mogelijkheid bieden. Andere afwijkingen zijn slechts in uitzonderlijke gevallen mogelijk. Omdat de Asv leidend is, is afwijking primair mogelijk op dezelfde gronden als genoemd in die Asv.

Verder is in artikel 4.2 Asv een hardheidsclausule opgenomen, op grond waarvan gedeputeerde staten in bijzondere en onvoorziene situaties kunnen afwijken van de bepalingen die zijn gesteld bij of krachtens de Asv, indien toepassing daarvan leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard. Ook deze uitvoeringsregeling valt binnen de reikwijdte van die bepaling. Dat betekent dat gedeputeerde staten (ook) van de bepalingen in deze regeling kunnen afwijken, indien aan de voorwaarden van artikel 4.2 Asv is voldaan. Verwezen wordt naar die bepaling en de toelichting daarop.

Bijlage bij Uitvoeringsregeling Asv 2022 provincie Fryslân

Controleprotocol financieel verslag subsidies

Protocol

Een controleverklaring als bedoeld in artikel 3.5 van de Algemene Subsidieverordening provincie Fryslân 2022 - en in artikel 3.2 van de Uitvoeringsregeling Asv provincie Fryslân 2022 - wordt op basis van dit protocol beoordeeld.

1. Geldende wet- en regelgeving

Op de subsidies zijn de volgende wet- en regelgeving (incl. eventuele wijzigingen) en overige voorwaarden van toepassing:

- Algemene subsidieverordening provincie Fryslân 2022, zoals deze gold op de datum van indiening van de aanvraag om de subsidie.
- De in de subsidieverleningsbeschikking opgenomen verordeningen, nadere subsidieregels, beleidsregels en -kaders.
- De in de subsidieverleningsbeschikking opgenomen voorwaarden en verplichtingen.

2. Toleranties en gewenste zekerheid

Tenzij in de subsidieverleningsbeschikking een andere tolerantie is aangegeven dan wel een ander geldende controletoelichting van toepassing wordt verklaard, zijn voor de strekking van de controleverklaring bij de verantwoording - goedkeurend, met beperking, afkeurend of oordeelonthouding - de volgende toleranties bepalend:

Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de eindverantwoording (% van de lasten)	≤1%	> 1%<3%	-	≥3%
Onzekerheden in de controle (% van de lasten)	≤3%	>3%< 10%	≥10%	-

De accountantscontrole verschaft een redelijke mate van zekerheid aan de gebruiker van de verklaring. Volgens de richtlijnen voor de accountantscontrole betekent dit dat de accountant een (relatief) hoge, maar geen absolute mate van zekerheid verschaft. Indien dit begrip ten behoeve van het gebruik van statistische technieken moet worden gekwalificeerd, dan is een betrouwbaarheid van 95% gehanteerd.

3. Punten van bijzondere aandacht

De accountant stelt vast dat de uitgaven en inkomsten c.q. lasten en baten in overeenstemming zijn met de geldende financiële aspecten van de wet- en regelgeving (zie hoofdstuk 1 van dit protocol). Het niet/onjuist toepassen van deze regelgeving resulteert (indien dit onherstelbaar is) in het constateren van een rechtmatigheidsfout die als een onjuistheid in de financiële verantwoording wordt aangemerkt.

Het activiteitenverslag en financieel verslag, zijnde een overzicht van de aan de activiteiten verbonden kosten en opbrengsten, moet zijn opgemaakt conform de begroting.

Zonder de Nadere voorschriften Controle- en Overige Standaarden (NV COS) in te perken, dient de accountant een aantal specifieke punten te toetsen die met name betrekking hebben op de naleving van de relevante wet- en regelgeving genoemd onder 1:

1. De accountant controleert of de financiële eindverantwoording voldoet aan de volgende eisen:
 - de uitgaven c.q. lasten zijn rechtstreeks toe te rekenen aan het project c.q. de activiteiten waarvoor subsidie is verleend. Ingeval er voor de subsidie indirecte kosten mogen worden toegerekend aan een activiteit dan is de verdeelsleutel c.f. de opzet zoals deze in de aanvraag is beschreven;
 - in de eindverantwoording worden geen kosten gedeclareerd die op grond van de op de subsidie van toepassing zijnde (Algemene) Subsidieverordening en/of nadere subsidieregels niet-subsidiabel zijn;
 - een juiste en volledige verantwoording van de inkomsten c.q. baten, die op grond van het financieringsplan, nader gebleken feiten en gepleegd (accountants)onderzoek, aan het project c.q. de activiteiten dienen te worden toegerekend.
2. Bij de uitvoering van de controle dient minimaal, niet limitatief, te worden vastgesteld dat voldaan is aan alle voor de subsidieaanvrager/-ontvanger geldende voorwaarden en/of verplichtingen, zoals onder meer vastgelegd in de beschikking tot subsidieverlening en bijbehorende bijlagen.
3. Hoewel de accountant geen inhoudelijke toets op de realisatie van het project c.q. de activiteiten hoeft uit te voeren, dient hij binnen de mogelijkheden van de accountantscontrole na te gaan of

- de besteding van de subsidie heeft plaatsgevonden in het kader van het doel waarvoor deze middelen ter beschikking zijn gesteld.
4. Vastgesteld dient te worden dat voor het betreffende project of de betreffende activiteiten een aparte c.q. binnen de algemene administratie te identificeren projectadministratie wordt gevoerd, waarin alle noodzakelijke gegevens tijdig, betrouwbaar en volledig zijn vastgelegd en te verifiëren met bewijsstukken. De administratie dient daarbij zodanig te zijn opgezet dat deze voldoende waarborgen biedt voor correcte en adequate tussentijdse rapportage(s), alsmede voldoende mogelijkheden voor een goede accountantscontrole en controle op de juiste naleving van de subsidievoorwaarden en/of -verplichtingen waarborgt.
 5. Indien het projectvoorstel of de activiteiten en als gevolg daarvan de begroting is/zijn gewijzigd, dient te worden vastgesteld dat hiervoor vooraf schriftelijk toestemming is verkregen van de Provincie Fryslân.
 6. Door de accountant wordt bij meerjarige subsidies nagegaan of aan de geldende regels met betrekking tot vorming en besteding van reserves en voorzieningen is voldaan. In het bijzonder dient te worden vastgesteld dat de benodigde schriftelijke toestemming is verkregen van de provincie Fryslân.

Overige aandachtspunten welke van belang zijn in het kader van de controle van de juistheid en rechtmatigheid van de in de eindverantwoording opgevoerde bedragen:

1. De wijze waarop de relevante begin- en einddata van het project in relatie met de subsidiabiliteit van de opgevoerde uitgaven c.q. lasten bij het opstellen van de financiële eindverantwoording in aanmerking zijn genomen.
2. De mate van specificatie en sluitendheid van de verantwoording, waarin alle baten en lasten c.q. inkomsten en uitgaven dienen te blijken in relatie met de bij de subsidie aanvraag ingediende begroting.
3. Aanwezigheid aansluiting verantwoording met de gevoerde projectadministratie en achterliggende bewijsstukken.
4. Aanwezigheid aansluiting verantwoording met de laatst ingediende voortgangsrapportage, indien van toepassing.
5. De mate waarin significante afwijkingen in de eindverantwoording ten opzichte van de beschikking tot subsidieverlening en/of de bijbehorende begroting worden toegelicht.
6. De volledige verantwoording van rechtstreeks met de subsidiëring van het project c.q. de activiteiten verband houdende (te) ontvangen bijdragen, ook hetgeen dat niet vermeld is in of voorzien was bij de oorspronkelijk afgegeven beschikking tot subsidieverlening en de bij de subsidieaanvraag ingediende begroting.

4. Verslaglegging

De accountant legt de uitkomsten van de controle vast in een controleverklaring over de getrouwheid en rechtmatigheid van de verantwoording. Voor deze verklaring dient de accountant aan te sluiten bij de standaarden van de Nadere voorschriften Controle- en Overige Standaarden (NV COS) en dient hij deze na te leven. Bovendien dient door de accountant in de controleverklaring expliciet te worden verklaard dat deze Controletoechting is gevolgd.

De controleverklaring bevat ten minste:

1. een vermelding op welke subsidieverlening en activiteiten het onderzoek betrekking had en welke wettelijke voorschriften en verplichtingen op de subsidieverlening en de activiteitentoeepasselijk waren;
2. een beschrijving van de reikwijdte van het onderzoek, waarin ten minste wordt vermeld welke richtlijnen voor het onderzoek in acht zijn genomen;
3. een vermelding van de gebleken tekortkomingen naar aanleiding van het onderzoek;
4. een oordeel over de verenigbaarheid van het activiteitenverslag als bedoeld in het eerste lid, onder a, met de projectadministratie;
5. de vaststelling dat de directe en/of eventuele indirecte kosten die in de verantwoording zijn toegerekend aan de activiteiten verdeeld zijn conform de gehanteerde verdeelsleutel bij de aanvraag;
6. de vaststelling dat in de eindverantwoording worden geen kosten gedeclareerd die op grond van de op de subsidie van toepassing zijnde (Algemene) Subsidieverordening en/of nadere subsidieregels niet-subsidiabel zijn;
7. de vaststelling dat indien bij de aanvraag voor de verdeling van de salariskosten of verdeling van eventuele (voor de subsidie toegestane) indirecte kosten gebruik wordt gemaakt van de toerekenbare uren, er een sluitende urenregistratie aanwezig is;
8. de vaststelling dat aan de verplichtingen zoals gesteld in de beschikking en aanvraag is voldaan.

Naast zijn oordeel over de financiële verantwoording vermeldt de accountant in een toelichtende paragraaf eventuele specifieke bevindingen, die naar het oordeel van de accountant van belang (kunnen) zijn voor de Provincie Fryslân.

Toelichting

Doelstelling

Op grond van artikel 3.4, eerste lid onder b van de Algemene subsidieverordening provincie Fryslân 2022 moet bij de verantwoording van subsidies vanaf €125.000,- een financieel verslag worden gevoegd. In artikel 3.5 van de Algemene subsidieverordening provincie Fryslân 2022 is voorts bepaald dat dit financiële verslag moet worden onderworpen aan een onderzoek van een registeraccountant of een Accountant- Administratieconsulent ten aanzien van wie in het accountantsregister een aantekening is geplaatst als bedoeld in artikel 36, tweede lid, onderdeel i van de Wet op het accountantsberoep (verder accountant). Deze accountant moet een controleverklaring afgeven.

Het protocol heeft als doel het geven van aanwijzingen aan de accountant die belast is met het opstellen van deze controleverklaring. Het verstrekt duidelijkheid over de gewenste reikwijdte en diepgang van de door de accountant van de subsidieontvanger uit te voeren accountantscontrole en de in dat kader af te geven controleverklaring. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat discrepanties ontstaan tussen de wensen en verwachtingen die leven bij de Provincie Fryslân enerzijds en de feitelijke invulling van de accountantscontrole door de accountant anderzijds.

Reikwijdte en intensiteit van de accountantsverklaring

Het protocol dient ook om de reikwijdte en het object van de accountantscontrole nader aan te geven. Niet beoogd is om een aanpak van de accountantscontrole voor te schrijven. Veelal zal de accountant zich immers bij zijn controle baseren op een (risico)analyse van de administratieve organisatie en interne controle bij de te controleren organisatie en op basis daarvan komen tot een optimale afweging van de in te zetten controlemiddelen.

Met uitzondering van de in dit protocol opgenomen bijzondere aandachtspunten dient met normale aandacht te worden gecontroleerd. Tot deze normale aandacht behoort onder meer de controle dat de eindverantwoording in overeenstemming is met de administratie, de beginstand van de lopende projecten van een jaar aansluit met de eindstand van het voorafgaande jaar en tenslotte dat de totaalstellingen correct zijn.

Onder bijzondere aandacht wordt verstaan: de controle waarbij wordt vastgesteld dat de provinciale middelen die zijn verstrekt ook rechtmatig zijn besteed. Daarbij wordt nagegaan of de geldende voorschriften zijn nageleefd en moet de controle dus verder gaan dan de normale aandacht die bij de controle wordt uitgeoefend. Daarnaast dient de controle er op toe te zien of procedures in het leven zijn geroepen die waarborgen dat aan de desbetreffende subsidievoorwaarden is voldaan. Daarnaast dient zichtbaar te worden getoetst of deze procedures zijn gevolgd en hebben geleid tot naleving van de subsidievoorwaarden.

De Provincie Fryslân gaat ervan uit dat de accountant zich bij zijn werkzaamheden laat leiden door de geldende beroepsvoorschriften, in het bijzonder de VGBA (Verordening gedrags- en beroepsregels accountants) en de Nadere voorschriften Controle- en Overige Standaarden (NV COS), die door de NBA (Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants) zijn vastgesteld.