

DATUM	2-11-2020	NUMMER PS	Voegt de griffie toe
DOMEIN	Bedrijfsvoering	COMMISSIE	Financiële Audit Commissie
STELLERS	T. van Nieuwpoort, T. Kooima, L. Reichgelt	TELEFOONNUMMER	06-52769558, 06-40684826, 06-22977108
DOCUMENTNUMMER	82332F22	PORTEFEUILLEHOUDER	Strijk

---

**Onderwerp** : Statenvoorstel vaststelling Algemene subsidieverordening provincie Utrecht 2022 (AsvpU)

---

Bijlage(n): Algemene subsidieverordening provincie Utrecht 2022 (AsvpU)

---

Aan Provinciale Staten,

### Gevraagd besluit

Provinciale Staten besluiten:

1. De Algemene subsidieverordening provincie Utrecht 2010 per 1 januari 2022 in te trekken;
2. De Algemene subsidieverordening provincie Utrecht 2022 vast te stellen en per 1 januari 2022 van kracht te laten zijn waarbij;
  - a. Het begrip verantwoord vertrouwen wordt toegepast. Uitgangspunt is vertrouwen in de subsidie-aanvrager, maar er wordt door de provincie opgetreden indien blijkt (bijvoorbeeld uit steekproeven) dat het vertrouwen wordt beschaamd. Hierdoor ontstaat er een betere balans tussen vertrouwen en controle, door middel van transparante regels met betrekking tot toezicht en naleving van de subsidieregels en voorwaarden (paragraaf 7 AsvpU);
  - b. Beslistermijnen in overeenstemming zijn gebracht met het landelijk Uniform Subsidiekader (USK);
  - c. Heldere onderscheiden(de) voorwaarden voor project- en exploitatiesubsidies zijn geformuleerd;
  - d. Expliciet wordt beschreven betreffende welke aspecten de subsidieaanvrager meldingsplicht heeft zodat hier geen misverstand meer over bestaat;
  - e. Subsidieplafonds per kalenderjaar door GS worden vastgesteld zodat de lastneming beter kan worden gereguleerd en uitputting per jaar kan worden gevolgd;
  - f. Waarderingsubsidies tot € 10.000,- mogelijk zijn voor subsidies die gewenst zijn maar niet zijn onder te brengen binnen bestaand provinciaal beleid;
  - g. Verwijzingen opgenomen naar aanpalende kaderstelling die van belang zijn bij de beoordeling van subsidieaanvragen. Hierbij gaat het om kaderstelling die door de Staten zijn vastgesteld zoals de Nota Financieringsbeleid en de Nota Investeren, Waarderen en Exploiteren in relatie tot leningen en garantstellingen en landelijk ontworpen kaderstelling zoals het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) alsmede de beleidsregels subsidiabele kosten exploitatie- en projectsubsidies en de leidraad exploitatiesubsidies;
  - h. Hoofdstuk 2 (Bijzondere bepalingen), waarin uitputtend de subsidiedomeinen worden genoemd, is komen te vervallen. Hiervoor is in de nieuwe voorgestelde AsvpU (art. 1.4 lid 2 in samenhang met art.1.1.) een algemene bepaling opgenomen waarbij GS een subsidieregeling kan opstellen, op grond van door de Staten vastgesteld beleid (beleidsgrondslag).

- i. De leesbaarheid is vergroot door de AsvpU te herschrijven, zodat deze beter toegankelijk wordt voor (potentiële) subsidieaanvragers en provinciemedewerkers.
3. De jaarlijks in de Kadernota vast te stellen indexeringspercentages toe te passen op alle exploitatiesubsidies die voor 3 jaar of langer in de provinciale begroting zijn opgenomen.

## **Inleiding**

### **Nieuwe AsvpU**

De Algemene subsidieverordening provincie Utrecht 2010 (AsvpU) is op 1 januari 2011 in werking getreden en in 2016 geactualiseerd. In de AsvpU is het subsidiesysteem van het "Uniform Subsidiekader" (USK) verwerkt, dat ook wordt gehanteerd door het Rijk, de andere provincies en de meeste gemeenten. In 2015 is bij een tussenevaluatie in IPO-verband vastgesteld dat er nog steeds groot draagvlak is voor toepassing van het USK. Om een actuele toepassing van het subsidie-instrument te borgen is het nodig de AsvpU te herzien. Hiertoe is gekozen voor een helder op de aanvrager gericht taalgebruik, toepassen van het begrip verantwoord vertrouwen, een helder onderscheid tussen project- en exploitatiesubsidies, het vaststellen van jaarlijkse subsidieplafonds, de mogelijkheid tot het verstrekken van waarderingssubsidies, het vereenvoudigen van de financiële onderbouwing bij aanvraag en verantwoording en het in overeenstemming brengen van de beslistermijnen met het Uniform Subsidiekader. Omdat sprake is van meer dan alleen technische aanpassingen is er voor gekozen om integraal een nieuwe AsvpU op te stellen en niet de huidige AsvpU te wijzigen. Op grond daarvan wordt voorgesteld de huidige AsvpU in te trekken en de voorgestelde AsvpU vast te stellen. Het vaststellen van de AsvpU is op grond van art. 145 Provinciewet een bevoegdheid van de Staten, het vaststellen van de nadere subsidieregelingen is een door middel van delegatie (art. 1.3 voorgestelde nieuwe AsvpU) een bevoegdheid van GS. Met de voorgestelde wijzigingen sluit de AsvpU optimaal aan bij het Uniform subsidiekader, waarbij "verantwoord vertrouwen", deregulering en lastenverlichting uitgangspunten zijn, waarbij de aanbevelingen van de tussenevaluatie zijn opgevolgd.

### **Indexering exploitatiesubsidies**

In 2017 heeft PS in een motie (PS201708 motie 20) bepaald dat alleen exploitatiesubsidies aan partnerinstellingen voor loon- en prijs indexatie in aanmerking komen. Omdat de beleidsdomeinen het begrip partnerinstelling beperkter definiëren dan voorheen en vanwege het gelijkheidsbeginsel wordt aan PS voorgesteld voortaan alle exploitatiesubsidies te indexeren die voor drie jaar of langer in de begroting zijn opgenomen. Omdat het veelal gaat om aanvullende indexeringen voor kleinere exploitatiesubsidies is de financiële impact zeer beperkt en kan worden bekostigd uit de reeds bestaande algemene stelpost voor indexering. De Staten besluiten jaarlijks over toe te passen indexeringspercentages voor exploitatiesubsidies en worden beschikkingen jaarlijks op aangepast.

### **Juridische en andere relevante kaders**

Titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat het overkoepelende kader voor de verstrekking van subsidies. De AsvpU betreft een nadere invulling van de beleidsruimte die de Awb geeft.

De provinciewet art. 145 geven de Staten de algemene bevoegdheid tot opstellen van verordeningen. Op grond van de AsvpU (art.1.3 nieuw) wordt het opstellen van nadere regelgeving, zoals subsidieregelingen en beleidsregels t.a.v. subsidie gedelegeerd aan GS. In de beslispunten hierboven is specifiek aangegeven welke nadere regelgeving het betreft.

Bij het opstellen van de AsvpU is rekening gehouden met de landelijke aanwijzingen voor de regelgeving (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2018-01-01>).

### *Hardheidsclausule*

Er is voor gekozen om geen hardheidsclausule op te nemen in de AsvpU. In de genoemde aanwijzingen voor de regelgeving wordt aangeraden terughoudend te zijn met betrekking tot het opnemen van een hardheidsclausule in een regeling. Wanneer een subsidieontvanger niet voldoet aan de subsidieverplichtingen, of lagere kosten heeft dan de verstrekte voorschotten, kan GS de subsidie lager vaststellen, dit is echter geen verplichting. GS heeft – binnen de Awb in samenhang met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur - voldoende ruimte om rekening te houden met individuele omstandigheden c.q. de bijzondere omstandigheden van het geval. Verder kan een hardheidsclausule niet gebruikt worden om naar wens bepaalde wettelijke bepalingen te omzeilen bij de verlening van een subsidie.

### *Overgangsrecht*

Mocht het voorkomen dat de tekst van een reeds vastgestelde uitvoeringsverordening in strijd is met de nieuwe AsvpU, bepaalt het overgangsrecht dat de aanvrager in dat geval mag vertrouwen op de correctheid van de tekst van de uitvoeringsverordening. Er wordt medio november/december geïnventariseerd in welke gevallen er sprake is van strijd tussen bestaande uitvoeringsverordeningen en de nieuwe AsvpU. De verwachting is dat het om een klein aantal gevallen zal gaan van ondergeschikte aard. Bij toekomstige wijzigingen van deze verordeningen zal dit worden rechtgetrokken.

### *Schaarse middelen*

De Staten hebben op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht de bevoegdheid om in de begroting specifiek subsidies toe te wijzen aan een organisatie. De afgelopen 2 ½ jaar heeft PS 280 keer van deze bevoegdheid gebruik gemaakt voor kleinere en grotere subsidies. Uit transparantie-overwegingen heeft het de voorkeur subsidies zoveel als mogelijk onder te brengen in een subsidieregeling. De trend om een steeds groter belang te hechten aan het transparantiebeginsel wordt bevestigd in recente jurisprudentie betreffende de inzet van schaarse middelen. De verwachting bestaat dat de rechter zich hierbij ook nog specifiek over begrotingssubsidies zal uitlaten. Omdat het provinciaal beleid nog niet volledig is ondergebracht in subsidieregelingen is het noodzakelijk om subsidies met een begrotingsgrondslag te verstrekken. In overleg met de beleidsdomeinen zal de komende twee jaar worden bezien hoe het onderbrengen van subsidies in een subsidieregeling kan worden bevorderd.

### **Argumentatie mbt bovenstaande wijzigingen**

1. Toepassing van het begrip verantwoord vertrouwen. Uitgangspunt is vertrouwen in de aanvrager maar provincie Utrecht treedt op met herstelacties als uit steekproeven blijkt dat het vertrouwen beschaamd wordt.  
Met het reguleren van Toezicht en Naleving op subsidies zijn dan, evenals bij andere provincies reeds het geval is, voldoende check and balances ingebouwd om te spreken van verantwoord vertrouwen.
2. Afhandelingstermijnen zijn in lijn gebracht met het landelijk Uniform Subsidiekader (USK);  
PU hanteert nu standaard een afhandelingstermijn van 8 weken en dit blijkt in praktijk verre van haalbaar en worden aanvragers keer op keer teleurgesteld in hun verwachtingen over de afhandeling. In aansluiting op andere provincies en conform het USK wordt de afhandelingstermijn voor verleningen gebracht naar 13 weken en voor vaststellingen op 22 weken. Uiteraard kan situationeel bij eenvoudige regelingen naar een snelle afhandelingstermijn worden gestreefd. Deze keuze wordt gemaakt om beter aan verwachtingsmanagement te kunnen doen en omdat ook de nieuwe termijnen momenteel ambitieus

zijn. We streven naar een realistische termijn om tevens de druk op de ambtelijke organisatie te beperken. Overigens zullen we na invoering van het geautomatiseerde systeem voor subsidieverwerking en de nieuwe AsvpU streven naar snellere afhandeltermijnen dan de maximale duur die in de AsvpU is vastgelegd.

3. Heldere onderscheiden voorwaarden voor project- en exploitatiesubsidies;  
In de huidige AsvpU liepen de voorwaarden voor beide subsidiesoorten door elkaar heen en daardoor onoverzichtelijk. Dit is verbeterd.
4. Het geven van vertrouwen moet worden gecompenseerd. Daartoe voorziet het USK (onder meer) in een meldingsplicht van de subsidieontvanger. Zodra het aannemelijk is dat de gesubsidieerde activiteiten niet geheel, niet tijdig of niet volgens alle daaraan verbonden verplichtingen zullen worden verricht, moet de subsidieontvanger dit zo snel mogelijk bij de provincie melden.
5. Om de uitputting van subsidieregelingen goed te kunnen volgen en om de lastneming op jaarbasis goed te kunnen bepalen worden subsidieplafonds voortaan jaarlijks bepaald en gepubliceerd;
6. Waarderingsubsidies tot € 10.000,- zijn mogelijk voor kleinere subsidies die gewenst zijn maar niet direct zijn onder te brengen binnen bestaand provinciaal beleid. Dergelijke subsidies dienen separaat te worden voorgelegd aan GS. Het verstrekken van waarderingssubsidies kan alleen worden gemandateerd aan leden van GS.
7. Door verwijzingen op te nemen naar andere richtlijnen wordt duidelijk welke richtlijnen dienen te worden betrokken bij de subsidiebeoordelingen;
8. Hoofdstuk 2 (Bijzondere bepalingen) waarin uitputtend de subsidiedomeinen worden genoemd is komen te vervallen.  
Nadeel van de bijzondere bepalingen is dat telkens de AsvpU moest worden aangepast bij wijzigingen in de subsidieonderwerpen. Met het in algemene zin verwijzen naar geformaliseerde provinciale beleidsdocumenten is hoofdstuk 2 overbodig geworden;
9. De huidige AsvpU blijkt in praktijk minder goed leesbaar voor niet juridisch geschoolden terwijl dit een belangrijk basisdocument is voor subsidieverstrekking. Om deze reden is nadrukkelijk aandacht geschonken aan het leesbaarder maken van de AsvpU zonder dat dit af doet aan de juridische kwaliteit.

### **Doelen en indicatoren en effecten op brede welvaart**

De nieuwe AsvpU borgt up to date en actuele regelgeving voor het subsidie-instrument.

In de AsvpU is vastgelegd op welke wijze de provincie Utrecht subsidies verstrekt en vormt de paraplu voor subsidieverordeningen en subsidies met een begrotingsgrondslag. De AsvpU regelt niet de doeltreffend van de subsidieregelingen. Het eigenaarschap van de effectiviteit van subsidieregelingen en het beschrijven van de effecten op brede welvaart ligt bij de beleidsdomeinen. In de breedte geldt dat het beleid van de provincie, en daarmee ook de inzet van het beleidsinstrument subsidies, gericht is op het bevorderen van de brede welvaart.

De nieuwe AsvpU draagt bij aan het bereiken van meerjarendoel 10.1.3 'Opstellen en daarna uitvoeren van programma 'Versterken subsidieloket''. Dit meerjarendoel valt onder beleidsdoel 10.1 'De basisorganisatie voor financiën en bedrijfsvoering is sterk en goed toegerust' van het Overzicht Overhead. Met ingang van de Begroting 2022 is een nieuwe indicator opgenomen die inzicht geeft in het percentage subsidieaanvragen dat binnen 13 weken wordt afgehandeld. Het streven is om dit in de komende jaren te laten stijgen tot (zo dicht mogelijk onder de) 100%

### **Participatie**

De tekst van de AsvpU en de beleidsregels is intensief afgestemd met alle onderdelen binnen de ambtelijke organisatie. Er blijkt breed draagvlak voor deze nieuwe regelgeving. De nieuwe regelgeving schept duidelijkheid naar de aanvrager over welke kosten wel en niet subsidiabel zijn en wat hierbij de spelregels zijn. Het in toenemende mate gedigitaliseerd kunnen indienen van aanvragen zal het aanvraagproces verder

vereenvoudigen. Subsidiespecialisten van landsadvocaat Pels Rijcken hebben in een extern advies verbeterpunten voor de AsvpU aangedragen. Deze specialisten geven aan dat als deze verbeterpunten worden verwerkt, er sprake is van voldoende robuuste en toekomstbestendige regelgeving. Alle inhoudelijke verbeterpunten van Pels Rijcken zijn conform advies verwerkt met dien verstande dat het advies van het toevoegen van een hardheidsclausule niet is overgenomen. De reden is dat de Algemene Wet Bestuursrecht en de AsvpU reeds voldoende aanknopingspunten bieden voor het in redelijkheid kunnen afwijken van de regelgeving.

### **Financiële consequenties**

Het vaststellen van de nieuwe regelgeving heeft beperkte financiële consequenties. Deze vloeien voort uit het voorgestelde beslispunt 2.g om indexeringspercentages voortaan toe te passen op alle exploitatiesubsidies die voor 3 jaar of langer in de provinciale begroting zijn opgenomen. In de provinciale begroting zijn deze middelen beschikbaar in de stelpost loon- en prijscompensatie.

De recente richtlijnen betreffende de financiële lastneming van subsidies in de provinciale jaarrekening zoals beschreven in de BBV worden inmiddels toegepast.

### **Vervolg**

Op de website van de provincie wordt, onder voorbehoud van goedkeuring door de Staten van de AsvpU, reeds in november 2021 de komst een nieuwe AsvpU aangekondigd zodat aanvragers weten wat er gaat wijzigen voor aanvragen vanaf 2022.

Na vaststelling van de nieuwe AsvpU wordt deze gepubliceerd in het provinciaal blad. Daarna komt de tekst van de AsvpU en de beleidsregels te staan op [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl) (overheidsregelgeving) en in de regelingenbank op onze website.

Over 2 jaar (eerste halfjaar 2023) zal na inwerkingtreding een evaluatie plaatsvinden. In de evaluatie zal specifiek aandacht worden besteed aan de eventuele gevolgen van het niet opnemen van een hardheidsclausule.

Aanvraagformulieren en interne checklisten worden aangepast aan de nieuwe regelgeving.

Medewerkers van het subsidieloket worden ingewerkt in de nieuwe regelgeving.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,  
mr. J.H. Oosters

Secretaris,  
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen

## Ontwerp-besluit

Besluit op 15 december 2021 tot vaststelling van de Algemene Subsidieverordening provincie Utrecht 2022 (AsvpU), In vergadering bijeen op 15 december 2021.

Op het voorstel van Gedeputeerde Staten van 2 november 2021,  
met nummer 82331E72,  
van afdeling Bedrijfsvoering;

Overwegende dat:

- Een actuele AsvpU nodig is om het subsidie-instrument in de geest van tijd goed te kunnen toepassen.

Besluiten:

1. De Algemene subsidieverordening provincie Utrecht 2010 per 1 januari 2022 in te trekken;
2. De Algemene subsidieverordening provincie Utrecht 2022 vast te stellen en per 1 januari 2022 van kracht te laten zijn waarbij;
  - a. Het begrip verantwoord vertrouwen wordt toegepast. Uitgangspunt is vertrouwen in de subsidie-aanvrager, maar er wordt door de provincie opgetreden indien blijkt (bijvoorbeeld uit steekproeven) dat het vertrouwen wordt beschaamd. Hierdoor ontstaat er een betere balans tussen vertrouwen en controle, door middel van transparante regels met betrekking tot toezicht en naleving van de subsidieregels en voorwaarden (paragraaf 7 AsvpU);
  - b. Beslistermijnen in overeenstemming zijn gebracht met het landelijk Uniform Subsidiekader (USK);
  - c. Heldere onderscheiden(de) voorwaarden voor project- en exploitatiesubsidies zijn geformuleerd;
  - d. Expliciet wordt beschreven betreffende welke aspecten de subsidieaanvrager meldingsplicht heeft zodat hier geen misverstand meer over bestaat;
  - e. Subsidieplafonds per kalenderjaar door GS worden vastgesteld zodat de lastneming beter kan worden gereguleerd en uitputting per jaar kan worden gevolgd;
  - f. Waarderingsubsidies tot € 10.000,- mogelijk zijn voor subsidies die gewenst zijn maar niet zijn onder te brengen binnen bestaand provinciaal beleid;
  - g. Verwijzingen opgenomen naar aanpalende kaderstelling die van belang zijn bij de beoordeling van subsidieaanvragen. Hierbij gaat het om kaderstelling die door de Staten zijn vastgesteld zoals de Nota Financieringsbeleid en de Nota Investeren, Waarderen en Exploiteren in relatie tot leningen en garantstellingen en landelijk ontworpen kaderstelling zoals het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) alsmede beleidsregels subsidiabele kosten exploitatie en projectsubsidies en de leidraad exploitatiesubsidies;
  - h. Hoofdstuk 2 (Bijzondere bepalingen), waarin uitputtend de subsidiedomeinen worden genoemd, is komen te vervallen. Hiervoor is in de nieuwe voorgestelde AsvpU (art. 1.4 lid 2 in samenhang met art.1.1.) een algemene bepaling opgenomen waarbij GS een subsidieregeling kan opstellen, op grond van door de Staten vastgesteld beleid (beleidsgrondslag);
  - i. De leesbaarheid is vergroot door de AsvpU te herschrijven, zodat deze beter toegankelijk wordt voor (potentiële) subsidieaanvragers en provincied medewerkers.
3. De jaarlijks in de Kadernota vast te stellen indexeringspercentages toe te passen op alle exploitatiesubsidies die voor 3 jaar of langer in de provinciale begroting zijn opgenomen.

Voorzitter,  
mr. J.H. Oosters

Griffier,  
mr. C.A. Peters