

## Raadsvoorstel



Onderwerp Algemene subsidieverordening gemeente Groningen 2019

Steller/telnr. Jaap Hettinga Bijlagen 1

---

### Classificatie

Vertrouwelijk

Portefeuillehouder

Paul de Rook

Raadscommissie  
19 juni 2019

Langetermijn agenda  
(LTA) Raad

LTA ja:  Maand      Jaar  
LTA nee:  Niet op LTA

---

Voorgesteld raadsbesluit

De raad besluit

- I. de Algemene subsidieverordening gemeente Groningen 2019 vast te stellen en in werking te laten treden op 1 juli 2019;
- II. dit besluit bekend te maken via [overheid.nl](http://overheid.nl).

---

### Samenvatting

De voormalige gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer kenden ieder hun eigen subsidieverordening. Met dit voorstel worden deze verordeningen geharmoniseerd tot een Algemene subsidieverordening Groningen (ASV). Daarbij is gekozen voor het VNG-model als basis voor deze ASV, zodat niet één van de drie bestaande verordeningen van de oude gemeenten leidend zou worden. We hebben bij het opstellen van de nieuwe ASV rekening gehouden met de aanbevelingen van de rekenkamercommissie ('subsidieren onder controle').

De belangrijkste nieuwe bepalingen ten opzichte van de oude verordeningen zijn: hoe om te gaan met de afgrenzing van EU-subsidies; aanpassing van de procedures en termijnen zodat deze beter aansluiten bij de begrotingscyclus; de mogelijkheid voor instellingen om binnen bepaalde marges vermogen op te bouwen om fluctuaties in de bedrijfsvoering op te vangen en daarmee te waarborgen dat overeengekomen activiteiten gerealiseerd kunnen worden.

Dit raadsvoorstel voorziet erin dat de onderhavige verordening op 1 juli 2019 in werking kan treden.

B&W-besluit d.d.: 21-05-2019

Afgehandeld en naar archief

Paraaf

Datum

#### Aanleiding en doel

---

Met de samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer, moet ook de Algemene subsidieverordening (ASV) van de nieuwe gemeente geharmoniseerd worden. Dit harmonisatiemoment is tevens een moment om de huidige ASV te updaten en meer in lijn te brengen met de wijze waarop wij ons als gemeente willen verhouden tot de partijen die van ons subsidie ontvangen. De voorliggende ‘Algemene subsidieverordening gemeente Groningen 2019’ (ASV) vervangt die van 2011. Om te voorkomen dat één van de drie bestaande verordeningen van de oude gemeenten leidend wordt, is ervoor gekozen om als basis voor deze nieuwe ASV het VNG-model te hanteren.

De ASV heeft verder als functie een beschrijving te bieden van de wijze waarop wij als gemeente subsidie verlenen en vaststellen. Een aantal bepalingen uit de oude ASV’s komt niet terug in de nieuwe ASV. Zo is het vereiste van het indienen van een tussenrapportage nu gekoppeld aan de nieuwe aanvraag voor het volgende subsidiejaar. Dit vermindert de administratieve lastendruk voor zowel instellingen als gemeentelijke organisatie en legt een duidelijkere koppeling tussen realisatie en planvorming. Voor de instellingen in Haren en Ten Boer leidt de nieuwe ASV niet tot grote veranderingen. De inhoudelijke doelen waarvoor de gemeente subsidie verleent zijn beschreven in de Nadere regels per beleidsterrein. Ook deze worden uiterlijk 1 januari 2021 geharmoniseerd.

#### Kader

---

Algemene wet bestuursrecht (Awb): in bijzonder Hoofdstuk 4 Titel 4.2 Subsidies;  
VNG-modelverordening;  
Gemeentelijke programmabegroting;  
Onderzoek Rekenkamercommissie ‘subsidieren onder controle’ (+ aanbiedingsbrief aan raad d.d. 12 juni 2018, kenmerk 6995576);  
Coalitieakkoord 2019-2021 ‘Gezond, groen, gelukkig Groningen’.

#### Argumenten en afwegingen

---

Als uitgangspunt van de nieuwe ASV is de model-ASV van de VNG gehanteerd. Deze is vergeleken met de ASV’s van Groningen, Haren en Ten Boer en op onderdelen aangepast. Los van enkele technische en redactionele aanpassingen, die ook zijn doorgevoerd, wijkt de nieuwe ASV in hoofdlijnen op de volgende punten af van de vorige 3 ASV’s:

##### *Europese subsidies*

In de standaard ASV van de VNG is het artikel over het Europees steunkader opgenomen: over hoe om te gaan met Europese subsidies. Hierover was tot op heden niets opgenomen in de subsidieverordeningen van Groningen en Ten Boer. Het lijkt verstandig om deze richtlijnen nu wel op te nemen in de ASV, zodat duidelijk is hoe de gemeente met dergelijke subsidies en de daaraan verbonden verplichtingen wenst om te gaan. Haren had dit eerder wel al geregeld. Kern van de bepaling is dat indien er sprake is van subsidies die onder het Europees steunkader vallen daar uitdrukkelijk naar moet worden verwezen, in nadere regels dan wel de verleningsbeschikking.

##### *Tussenrapportage*

Voor alle subsidies boven 50.000 euro was tot op heden de verplichting opgenomen om voor 1 september een tussenrapportage over het eerste half jaar aan te leveren en een prognose over de

realisatie van de subsidiebesteding. In de nieuwe ASV hebben we opgenomen dat alleen instellingen die een structurele subsidie aanvragen, bij hun aanvraag inzicht geven in de realisatie van het lopende jaar en de verwachte prognose. Dit ontlast onze gesubsidieerde partijen van een extra tussenrapportage verplichting, verlicht de administratieve last van de gemeente en maakt de verbinding tussen realisatie van het lopende jaar en begroting voor het nieuwe jaar duidelijker. Voor niet structurele subsidies boven 50.000 euro blijft deze verplichting van tussenrapportage gehandhaafd.

### *Termijnen*

De nieuw voorgestelde verordening bevat niet meer het onderscheid in lichte, reguliere en uitgebreide procedures.

Er is nu gekozen voor een ordening op de fases van de subsidieverstrekking en verantwoording, met bijbehorende termijnen. Deze sluiten nu beter aan bij de P&C/begrotingscyclus. De concept begroting is daarmee input voor de Programma's van Eisen (PvE's) die in juli verstuurd worden, waar de aanvragen op ingediend worden. Op deze manier kan het financieel kader aan de aanvrager worden meegegeven.

De termijnen voor aanvragen en verantwoorden van subsidies zijn geharmoniseerd. Hierbij zijn in grote lijnen de termijnen van de gemeente Groningen aangehouden. Voor instellingen in Haren betekent dit dat het aanvraagmoment verschuift van voorjaar naar 1 oktober. Daarover ontvangen de instellingen informatie. Voor instellingen in Ten Boer verandert er op dit onderdeel niets.

In het nieuwe artikel 7 e.v. van de ASV is het volgende systeem neergelegd:

- Aanvragen om structurele subsidie dienen voor 1 oktober ingediend te worden.
- Voor 1 januari worden de structurele subsidies verleend.
- Incidentele aanvragen tot 5.000 euro worden bij verlening vastgesteld.
- Over incidentele aanvragen tot 50.000 euro wordt binnen 8 weken uitsluitel gegeven.
- Over incidentele aanvragen boven 50.000 euro wordt binnen 13 weken uitsluitel gegeven.
- Binnen 13 weken na de uitvoering van de activiteit dient deze verantwoord te worden in een inhoudelijk en financieel verslag.
- Bij subsidies boven de 100.000 euro dient ook een accountantsverklaring over de besteding van de subsidie aangeleverd te worden.

### *Vorming bestemmingsfonds gemeente Groningen*

Het is voor gemeente van belang dat er continuïteit is in de uitvoering van de activiteiten bij de instellingen. In de huidige ASV is het voor instellingen niet mogelijk om een reserve aan te leggen voor dekking van meerkosten bij de uitvoering van de activiteiten. Dat kan een risico met zich meebrengen. Zo kan het zijn dat instellingen onderweg een beroep op de gemeente voor incidentele financiële ondersteuning of men voert een deel van de afgesproken activiteiten niet uit.

Om deze ongewenste situatie te voorkomen stellen we voor om in de ASV een bepaling op te nemen die het mogelijk maakt voor instellingen om een voordelig resultaat op de uitvoering te reserveren in een 'Bestemmingsfonds gemeente Groningen'.

Uitdrukkelijk wordt gekozen voor de term 'fonds' zodat er een zekere beklemming op ligt. Alleen met toestemming van de gemeente kan dit fonds worden gevoed of kunnen daar middelen aan worden onttrokken. In de praktijk kan het zo werken dat de onttrekking aan dat fonds feitelijk als een subsidieaanvraag behandeld wordt.

Deze nieuwe bepaling in de verordening biedt het college ruimte om maatwerk toe te passen. Op basis van een met de instelling gezamenlijk op te stellen risicoprofiel kan worden beoordeeld wat de

bandbreedte van het weerstandsvermogen van de instelling zou moeten zijn. Vervolgens wordt op grond van de bijdrage van de gemeente Groningen aan de totale exploitatie van de instelling bepaald wat de maximale omvang van het bestemmingsfonds gemeente Groningen zou mogen zijn. Deze methodiek vervangt de kostprijsmethode die voor een beperkt aantal instellingen van toepassing was. Die methode, thans nog opgenomen in de Nadere regels, ging uit van een maximum van 15%, ongeacht het daadwerkelijke risico van de aanbieder. Door met een risicoprofiel per aanbieder te werken beperken we de reserves tot het maximaal noodzakelijke niveau.

Het gaat uiteindelijk om het afwenden en detecteren van eventuele risico's in de voortgang en uitvoering van activiteiten die bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen en maatschappelijke effecten. Een subsidieontvanger die geen risico loopt, althans vanuit gemeentelijk perspectief bekeken, zal niet worden toegestaan om een dergelijk fonds aan te leggen. In die voorkomende gevallen zal de gemeente volgens de normale procedure de subsidie lager vaststellen en tot terugvordering overgaan van te veel verleende subsidie.

We verwachten hiermee dat het aantal incidentele aanvragen voor vermogensondersteuning ter afwending van een eventueel naderend faillissement, zoals we die de afgelopen jaren gehad hebben, zullen afnemen.

#### *Rekenkamercommissie*

In de verordening zijn de aanbevelingen van de rekenkamercommissie (juni 2018) verwerkt. De Rekenkamercommissie oordeelde vorig jaar dat we het proces van subsidieverlening goed op orde hebben, maar dat er verbeterstappen mogelijk waren rond contact en rechtmatigheidsvragen. We merken op dat binnen het proces van subsidieverstrekking die beweging meer is gemaakt. Ook werken de diverse beleidsonderdelen steeds meer met een PvE, waarbij meer wordt gestuurd op het bereiken van maatschappelijke effecten. De rekenkamercommissie constateerde verder in haar onderzoek dat voor subsidies tot 100.000 euro waarvoor geen accountantsverklaring hoeft worden aangeleverd er behoefte is om steekproefsgewijs de verantwoording te laten toetsen, zodat het toezicht op deze subsidies verbetert. In de ASV is een bepaling opgenomen waarin subsidieontvangers van subsidies tussen 50.000 en 100.000 euro wordt opgelegd medewerking te verlenen aan een boekenonderzoek.

Artikel 19 ASV is van toepassing op alle nieuwe subsidieaanvragen, verleningen en vaststellingen na 1 juli 2019. Vaststellingen over de jaren 2018 en eerder worden in principe afgehandeld op basis van de oude verordening en regelgeving.

#### *Accountantsverklaring i.v.m. vaststelling subsidie*

De voormalige bepaling uit artikel 12 lid 4a oud, namelijk het opvragen van een accountantsverklaring in de zin van artikel 393 boek 2 BW bij de jaarrekening leverde geen oordeel over de vraag of de subsidie rechtmatig is besteed.

Veel belangrijker is het overleggen van een financiële en inhoudelijke rapportage, zo nodig door accountant geaccordeerd, waaruit kan worden opgemaakt of de gesubsidieerde activiteiten ten behoeve van de gemeentelijke infrastructuur rechtmatig en doelmatig zijn verricht. En welke inkomsten en uitgaven daaraan zijn verbonden. Dit is nu geregeld in het nieuw artikel 16, waarbij we instellingen verplichten om een accountantsverklaring op basis van het 'Controleprotocol controleverklaring subsidies gemeente Groningen' in te dienen. Daar waar de gemeentelijke subsidie substantieel een bijdrage levert in de exploitatie van de instelling blijft de verplichting om een verklaring ex artikel 2:393 BW in te dienen gehandhaafd. Tenslotte is nu geregeld dat de verantwoordingeisen van de financierende instantie leidend zijn.

Enkele bepalingen keren niet terug in de nieuwe ASV. Het oude artikel 15 over de oplegging door de gemeente van de verplichting tot het afsluiten van een verzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid en/of brand is vervallen. De modelverordening kent ook niet zo'n bepaling. Het behoort tot de eigen invloedssfeer van de instelling om dit allemaal te regelen. Dat betekent niet dat de gemeente dit onbelangrijk vindt. Het gaat om gescheiden verantwoordelijkheden. Voor gemeente is het van belang dat de activiteiten doelmatig worden verricht. Over het hoe en de interne bedrijfsvoering gaat de gemeente niet.

Ook het artikel inzake tegengaan van vervreemding (artikel 26 ASV oud), namelijk dat het de subsidieontvanger niet is toegestaan om meer dan € 500,- aan derden ter beschikking te stellen is niet noodzakelijk. De hoofdregel is immers dat subsidie voor activiteiten worden ingezet, zoals gemeente deze beoogt. Het doorsluizen naar derden, voor welk bedrag dan ook past daarin niet.

Het (oude) artikel 38 over de waarderingssubsidie in de subsidieverordening van Ten Boer komt te vervallen. De modelverordening VNG kent zo'n bepaling niet. Het betreft de zogeheten waarderingssubsidie, waarbij het gaat om een kleine financiële bijdrage die geen directe relatie heeft met de activiteiten van de subsidieontvanger. Deze past niet in het stelsel van de nieuwe ASV, waarbij we subsidiëren op 100% van de noodzakelijke kosten.

---

#### Maatschappelijk draagvlak en participatie

---

In de afgelopen jaren is er bij de beoordeling van subsidieaanvragen en de uitvoering daarvan door beleid en ContracteringMO van DMO in toenemende mate gekeken naar het maatschappelijke nut en de bijdrage van de gesubsidieerde activiteiten aan de door de gemeente geformuleerde gewenste maatschappelijke effecten. Met de instellingen en betrokkenen hebben we hierover in toenemende mate het gesprek. In dit inhoudelijke gesprek bieden we aanbieders de ruimte om hun visie te geven over wat in hun optiek de meest efficiënte inzet van de subsidiemiddelen is voor het realiseren van de gewenste maatschappelijke effecten. Deze kentering vertaalt zich ook in aanvraag proces van structurele subsidies, waar niet langer de door de gemeente gewenste producten centraal staan, maar de door de gemeente gewenste maatschappelijke effecten. Naast deze inhoudelijke kentering in de relatie met onze aanbieders is met een aantal aanbieders het gesprek aangegaan over de kostprijs van de door hen aangeboden activiteiten. Op deze manier verwachten we dat binnen een krimp financieel kader de gewenste maatschappelijke effecten toch gerealiseerd kunnen worden. Op alle niveaus is men meer doordrongen van de beperktheid van publieke middelen en dat deze zo effectief en efficiënt mogelijk moeten worden ingezet. De nieuwe ASV en de nog te wijzigen Nadere regels sluiten aan bij dit beeld. Aan subsidieontvangers zal voor 1 juli een brief gestuurd worden over de ASV en de harmonisatie van de nadere regels. Als ASV nog niet door uw raad is vastgesteld dan onder voorbehoud.

---

#### Financiële consequenties

---

Door de mogelijkheid aan aanbieders te bieden om door middel van een fonds gemeente Groningen positieve en negatieve resultaten bij de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten met elkaar te verdisconteren zullen de positieve resultaten van een aantal subsidies niet meer vrijvallen in de jaarrekening van de gemeente Groningen. Deze vrijval vertoonde in de afgelopen jaren al een afnemende trend door het scherper sturen op noodzakelijke kosten bij de verlening. De grootste vrijval op subsidies in 2018 was gebaseerd op het toepassen van het vermogensconstruct bij het beëindigen van een subsidierelatie (MJD). Die mogelijkheid is in de nieuwe ASV gehandhaafd, waarbij door de instelling van een bestemmingsfonds gemeente Groningen het in de toekomst

makkelijker wordt om bij de beëindiging van de subsidierelatie te bepalen welk deel van het opgebouwde vermogen uit de uitvoering van de activiteiten voor de gemeente Groningen is opgebouwd. Tevens geeft het fonds gemeente Groningen de mogelijkheid om eventuele frictiekosten bij beëindiging van een subsidierelatie te dekken, zonder dat daar subsidiemiddelen voor ingezet hoeven te worden. Incidentele subsidies worden wel vastgesteld op grond van de noodzakelijke kosten. De vrijval daarvan komt wel in de jaarrekening van de gemeente Groningen. Met het instellen van een fonds gemeente Groningen verwachten we dat in de toekomst de gemeente minder snel gevraagd worden om incidenteel bij te springen bij instellingen, omdat deze zelf een buffer hebben om fluctuaties in de bedrijfsvoering op te vangen.

#### Overige consequenties

---

De Algemene subsidieverordening Ten Boer kent ook een Hoofdstuk 2, inhoudende nadere regelgeving (soort Nadere regels). Dat deel wordt pas na de harmonisatie van de Nadere regels ingetrokken. Verder zal het college de harmonisering van de Nadere regels (in gebied Haren subsidieregelingen genoemd) ter hand nemen, waarbij ook zoveel mogelijk wordt meegenomen de inhoudelijke aanpassing van de Nadere regels per beleidsonderdeel, als gevolg van gewijzigd beleid. Dit laat zich in de tijd niet makkelijk oplossen, zodat een fasering aangewezen is. Dit kan er toe leiden dat er korte tijd een nieuwe ASV geldt, waarbij sommige Nadere regels niet helemaal zijn uitgelijnd. Dit levert geen (juridische) risico's op. Aangezien de ASV als overkoepelende regeling sturend en overrullend is.

#### Vervolg

---

De ASV wordt tijdig op de gebruikelijke wijze openbaar gemaakt via [overheid.nl](http://overheid.nl)  
Instellingen worden per brief geïnformeerd over de nieuwe ASV.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,

de secretaris,

Peter den Oudsten

Diana Starmans

*Dit raadsvoorstel is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.*