

# WETEN HOE ABRAHAM DE MOSTERD HAALT

Subsidieverwerving door  
de gemeente Groningen



# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>4</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>Deel I   De essentie van het onderzoek</b>	<b>6</b>
<b>Deel II   Verdieping op de essentie van het onderzoek</b>	<b>16</b>
<b>Hoofdstuk 1 Doelstellingen van en werkzaamheden tijdens het onderzoek</b>	<b>17</b>
1.1 Subsidies dragen bij aan het realiseren van beleid en doelstellingen	17
1.2 Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek	17
1.3 Normenkader	19
1.4 Onderzoeksaanpak	19
1.5 Wederhoor	20
<b>Hoofdstuk 2 Strategie</b>	<b>21</b>
2.1 Normenkader	21
2.2 Subsidieverwerving is geen lineair proces met vaste stappen	21
2.3 Kernelementen van succesvolle subsidieverwerving	22
2.4 Strategie voor Europese subsidies	24
2.5 Voor nationale en regionale subsidies is er geen beleid of strategie	25
2.6 Er bestaan verschillen tussen de gemeentelijke domeinen	25
2.7 Groningen werkt actief samen met de noordelijke partners	27
2.8 Conclusie	31
<b>Hoofdstuk 3 Organisatie en uitvoering</b>	<b>32</b>
3.1 Normenkader	32
3.2 Decentrale sturing op inhoud	32
3.3 De gemeente is goed in staat om een project- of beleidsidee te vertalen naar een subsidieaanvraag	33
3.4 De beleidsinhoud is leidend, niet de subsidiemogelijkheden	33
3.5 Subsidies zijn geen noodzakelijke voorwaarde maar een 'bonus'	34
3.6 Er is goed zicht op de subsidiemogelijkheden die op de diverse bestuurlijke niveaus beschikbaar zijn	34
3.7 Het overzicht over, inzicht in en de kennis van de subsidiemogelijkheden zijn versnipperd	35

3.8 Bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn duidelijk beschreven	36
3.9 Europa	37
3.10 Rijk	38
3.11 Provincie	38
3.12 Kanttekeningen bij de resultaten	39
3.13 Kwalitatieve resultaten	39
3.14 Conclusie	40
<b>Hoofdstuk 4 Verantwoording</b>	<b>41</b>
4.1 Normenkader	41
4.2 Subsidieverantwoording is maatwerk met standaardaspecten	42
4.3 Ieder type geldstroom kent zijn eigen beheer- en controlesysteem	43
4.4 Standaardisatie van Europese projecten	44
4.5 De gemeente heeft geen zicht op de kosten die gemaakt moeten worden om subsidies te verwerven	44
4.6 Kosten-batenafweging wordt gemaakt op ervaring en eigen inschatting	44
4.7 De gemeenteraad is nauwelijks betrokken bij en wordt nauwelijks geïnformeerd over de subsidieverwerving	45
4.8 Conclusie	46
<b>Hoofdstuk 5 Kwalitatieve benchmark</b>	<b>47</b>
5.1 Organisaties beginnen klein en bouwen uit	47
5.2 De communicatie blijft een punt van aandacht	48
5.3 Regionaal optrekken noodzakelijk om succesvol in Europa te zijn	48
5.4 Gemeenten hebben geen totaaloverzicht over verworven subsidies	49
5.5 Conclusie	49
<b>Verslag van gesprek in kader van bestuurlijk wederhoor nav onderzoek subsidieverwerving</b>	<b>50</b>
<b>Bijlage 1 Normenkader</b>	<b>52</b>
<b>Bijlage 2 Documentenlijst</b>	<b>53</b>
<b>Bijlage 3 Lijst met geïnterviewde personen</b>	<b>54</b>

# Voorwoord

Voor het bereiken van gemeentelijke beleidsdoelstellingen kan het verwerven van subsidies van groot belang zijn. De wijze waarop en de mate waarin subsidies worden verworven is echter voor de raad in veel gevallen een black box. In het rondje dat de Rekenkamer in het voorjaar van 2019 maakte langs de fracties werd het onderwerp dan ook verschillende keren genoemd als mogelijk object van onderzoek. Genoeg reden om het onderwerp op te pakken, zeker ook vanwege de grote financiële betekenis van subsidieverwerving.

De Rekenkamer wil met dit rapport, dat gebaseerd is op onderzoek dat door BMC in opdracht van de Rekenkamer is uitgevoerd, in de eerste plaats voor de raad inzichtelijk maken welke inspanningen worden gepleegd om subsidies te verwerven, hoe kennis over mogelijkheden tot subsidieverwerving binnen de gemeentelijke organisatie is geborgd, met wie de gemeente samenwerkt om subsidies binnen te halen en wat er nodig is om de besteding van de gelden adequaat te verantwoorden. Daarnaast biedt het rapport handvatten aan raad, college en ambtelijke organisatie om het proces van verwerving van subsidie verder te ontwikkelen.

Enkele opmerkingen vooraf zijn op zijn plaats. Uit een eerste oriëntatie kwam naar voren dat de gemeente op deelterreinen intensief en met succes contacten onderhoudt met ministeries en de EU om subsidiemogelijkheden te benutten. De Rekenkamer heeft zich afgevraagd of dat ook op andere beleidsterreinen het geval is en welke factoren van belang zijn om ook op die andere terreinen succes te kunnen boeken. Het is niet gelukt een onderbouwd antwoord te geven op deze vraag. Na een eerste gespreksronde met vertegenwoordigers van verschillende gemeentelijke afdelingen die via het verwerven van subsidies bijdragen aan het realiseren van gemeentelijk beleid, werd over bepaalde beleidsterreinen aanzienlijk meer informatie verstrekt dan over andere. Ook in latere fasen van het onderzoek en ondanks uitdrukkelijke verzoeken om informatie, is dat verschil gebleven. Het trekken van vergelijkingen was daardoor niet goed mogelijk.

De dynamiek van het onderwerp heeft daarnaast meegebracht dat aangeleverde cijfers en gegevens gedurende het onderzoek snel veranderden. Ook de getallen en bedragen die uiteindelijk in dit rapport zijn opgenomen zijn vaak niet meer dan een 'tussenstand'. Een nuttige, maar wellicht ook deels onnodige disclaimer aangezien in het onderzoek het proces van verwerven van subsidies centraal staat en niet de financiële resultaten van dat proces. Wat daar ook van zij: we hopen met dit rapport een bijdrage te leveren aan het vergroten van het inzicht in het proces van subsidieverwerving.

Namens de Rekenkamer,

Han Warmelink (vz)

# Samenvatting

De hoofdvraag in dit onderzoek luidt: in hoeverre verwerft de gemeente Groningen op doelmatige en doeltreffende wijze subsidies voor het realiseren van de eigen beleidsdoelen en in hoeverre leiden de inspanningen die voor werwing en verantwoording worden gepleegd tot een optimaal resultaat? Uit het onderzoek komt het volgende naar voren:

- Er is geen centraal beleid of een strategie geformuleerd gericht op verwerving van nationale en regionale subsidies. Er zijn geen speciale documenten of plannen die zich richten op nationale en/of regionale subsidieverwerving. Ook zijn er geen structurele overleggen op het gebied van subsidieverwerving en uit het onderzoek blijkt dat dit ook geen vast agendapunt is tijdens de gemeentelijke overleggen.
- Het team Internationale Zaken is een centraal punt waar kennis en ervaring kunnen samenkomen. Dat betekent overigens niet dat alle kennis en ervaring met betrekking tot subsidieverwerving momenteel in dat team zijn belegd. Voor Europese projecten ligt er een duidelijke strategie en een helder beleidsplan dat vooral is bedoeld in de voorwaardelijke zin: de thema's die als prioriteit zijn benoemd, worden bepaald op grond van de kans op honorering en de aansluiting op Groningse beleidsdoelstellingen.
- De inhoud bepaalt de vorm. De gemeente start met het formuleren van beleidsdoelstellingen en gaat vervolgens op zoek naar de middelen om die doelstellingen te kunnen realiseren, waaronder subsidies. Het omgekeerde, het 'scannen' en benutten van subsidiemogelijkheden om vervolgens beleid en/of projecten te formuleren, komt eigenlijk niet voor.
- Subsidieverwerving is onderdeel van de financiering, maar geen noodzakelijke voorwaarde. Vanuit de opgaven, ambities en/of doelstellingen wordt gezocht naar financiële dekking. Subsidies zijn daarvan een onderdeel maar als deze niet worden verworven, dan betekent dat niet het einde van de opgave, ambitie of doelstelling.
- De regie over subsidieverwerving ligt bij beleidsinhoudelijke medewerkers en projectleiders. Er wordt niet top-down gestuurd op het indienen van aanvragen of het gebruik maken van subsidiemogelijkheden. Het decentraal beleggen van de subsidieverwerving heeft een positief effect op de beleidsmatige kwaliteit van een subsidieaanvraag, maar het betekent ook dat zaken als projectadministratie, samenwerkingsafspraken en subsidieverantwoording decentraal worden ingeregeld: op die vlakken wordt het wiel per project vaak opnieuw uitgevonden.
- Medewerkers blijken goed op de hoogte te zijn van de bestaande en toekomstige subsidiemogelijkheden. Dit geldt voor alle domeinen, ongeacht de verschillen in organisatie.
- Er is een actieve lobby op basis van gezamenlijke belangen. De gemeente Groningen heeft (eigen) lobbyisten in Brussel, maar werkt ook actief samen met lobbyisten van andere gemeenten, maatschappelijke partners en het bedrijfsleven. Er vindt geen structureel overleg plaats, waarbij het overleg met de provincie Groningen de uitzondering is, maar de betrokkenen vinden elkaar op de inhoud. Per dossier wordt bekeken welke partners nodig zijn voor de lobby.



- Subsidieverwerving is geen onderwerp van gesprek in de gemeenteraad. Over het verwerven van subsidie wordt in de raad niet besloten en er wordt ook geen verantwoording over afgelegd. Er is in de begroting en jaarrekening geen aparte passage gewijd aan de subsidieverwerving. De eerder genoemde Europastrategie is niet bekend bij de raadsleden die zijn geïnterviewd.
- Enkele met Groningen vergelijkbare gemeenten hebben subsidieadviseurs in dienst. Deze adviseurs stellen aanvragen op met input van de inhoudelijke medewerkers. Door deze centralisatie- en professionaliseringsslag hebben de benchmarkgemeenten de indruk dat het subsidieverwervingsproces sneller en efficiënter verloopt dan voorheen.

Op grond van deze bevindingen en conclusies komt de Rekenkamer tot de aanbeveling om ten aanzien van het proces van subsidieverwerving enkele gerichte keuzen te maken (zie daarvoor deel I van het rapport). Er is een praktijk van werken gegroeid met sterke en minder sterke kanten. Het ligt voor de hand die voor- en nadelen eens expliciet te wegen. Het gaat dan specifiek om het volgende:

- Beoordeel op welke wijze een betere en meer centrale borging van opgebouwde kennis kan worden gerealiseerd, ondanks de historisch gegroeide inhoudelijke en decentrale insteek bij subsidieverwerving.
- Beoordeel op welke wijze een meer beleidsmatige aanpak en een centralere aansturing kunnen bijdragen aan een efficiënter proces van subsidieverwerving. Betrek daarbij de inschatting of de inzet (en kosten) van subsidieadviseurs opweegt tegen de te verwachten baten daarvan.
- Beoordeel of er per beleidsterrein differentiatie is gewenst bij de wijze van organisatie van het proces van subsidieverwerving.
- Beoordeel in hoeverre, op welke wijze en in welke fase de raad betrokken moet zijn in het proces van subsidieverwerving en in de organisatie van dat proces.

# Deel I De essentie van het onderzoek

## Beantwoording onderzoeksvragen

**In hoeverre verwerft de gemeente Groningen op doelmatige en doeltreffende wijze subsidies voor het realiseren van de eigen beleidsdoelen en in hoeverre leiden de inspanningen die voor werving en verantwoording worden gepleegd tot een optimaal resultaat?**

De hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

### Strategie

**Heeft de gemeente beleid of een strategie geformuleerd voor het verwerven van subsidies? Zo ja, onder welke benaming? En wat zijn de doelen?**

We zien dat voor Europese subsidies het team Internationale Zaken een Europastrategie heeft ontwikkeld. De thema's die als prioriteit zijn benoemd, worden bepaald op grond van de Europese kansrijkheid en de aansluiting op de Groningse beleidsdoelstellingen. Voor de slaagkans van Europese subsidieprojecten is het belangrijk dat de gemeente (op Europees niveau) een koploper is op het thema waarbinnen subsidie wordt aangevraagd.

De meest kansrijke thema's die uit deze analyse voor de gemeente Groningen naar voren zijn gekomen, zijn:

1. De groene transities
  - a. Energietransitie en energie als motor voor wijkvernieuwing
  - b. Waterstof als nieuwe energiedrager
  - c. Klimaatadaptatie
  - d. Circulaire Economie
2. Leefkwaliteit
  - a. Groningen gezond en duurzaam voor iedereen
  - b. Duurzame mobiliteit voor een betere leefkwaliteit
3. Digitale transitie

Voor nationale en regionale subsidies is er geen centraal beleid of strategie geformuleerd gericht op subsidieverwerving. Er zijn geen speciale documenten of plannen die zich richten op nationale en/of regionale subsidieverwerving. Ook zijn er geen structurele overleggen op het gebied van subsidieverwerving en uit het rekenkameronderzoek blijkt dat dit ook geen vast 'agendapunt' is tijdens de gemeentelijke overleggen.

**Met welke andere overheden (gemeenten, provincie(s) en/of Rijk) en organisaties (NOM, RUG, bedrijven en/of ngo's) wordt samengewerkt om subsidies te verwerven en hoe wordt aan deze samenwerking (bijvoorbeeld gezamenlijke lobby) vorm en inhoud gegeven?**

De gemeente Groningen werkt op het gebied van subsidieverwerving actief samen met zowel overheden en (semi)publieke organisaties als private partners. Er is een aantal overeenkomsten tussen de verschillende vormen van samenwerking:

- De inhoud bepaalt de vorm. Geformaliseerde vormen van samenwerking komen in bijna alle gevallen voort uit de inhoud. Dat kunnen bijvoorbeeld maatschappelijke opgaven, zoals de woningnood en de toename van de werkloosheid, zijn. Of een ambitieus (beleids)doel, zoals Groningen als kennis- en innovatiestad.
- Subsidieverwerving is onderdeel van de financiering. Vanuit de opgaven, ambities en/of doelstellingen wordt er gezocht naar

financiële dekking. Subsidies zijn onderdeel daarvan, maar worden hier niet gezien als noodzakelijke voorwaarde.

- Actieve lobby op basis van gezamenlijke belangen. De gemeente Groningen heeft niet alleen lobbyisten in Den Haag en Brussel, maar werkt ook actief samen met lobbyisten van andere gemeenten, maatschappelijke partners en het bedrijfsleven. Er vindt geen structureel overleg plaats, maar de betrokkenen vinden elkaar op de inhoud. Per dossier wordt bekeken welke partners nodig zijn voor de lobby.

De samenwerking met de provincie vormt hierop een uitzondering omdat er bijna wekelijks contact is tussen de gemeente en de provincie om de lopende dossiers te bespreken. Uit het rekenkameronderzoek blijkt verder dat (de) belangrijk(st)e samenwerkingsverbanden Werk in Zicht, Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN), Arbeidsmarktregio Groningen en het Akkoord van Groningen zijn.

### Organisatie en uitvoering

**Wordt er vanuit de inhoudelijke beleidsterreinen van de gemeente expliciet melding gemaakt van subsidies als middel om gemeentelijke beleidsdoelen te bereiken, en zo ja, hoe wordt dat geformuleerd?**

De subsidies worden aangevraagd en/of geschreven door de beleidsinhoudelijke medewerkers en/of projectleiders. Het initiatief ligt in eerste instantie bij de beleidsadviseurs en heeft de inhoud als vertrekpunt. Er wordt niet top-down besloten tot het indienen van aanvragen of het gebruikmaken van subsidiemogelijkheden. Voor Europese projecten ligt er een duidelijke strategie en een helder beleidsplan dat vooral is bedoeld in de voorwaardelijke zin. De 'afstand' met Brussel is hierdoor kleiner en neemt even-

tuele drempels weg. Europese subsidies komen meer binnen handbereik. Hierdoor wordt de slagingskans van het verwerven van Europese subsidies ook direct verschoven naar de beschikbare ambtelijke capaciteit (in plaats van de beschikbare subsidiemogelijkheden).

### **Welke afspraken zijn er omtrent de verantwoordelijkheden en uit te voeren activiteiten voor het verwerven en beheren van subsidies?**

Omdat het initiatief voor het schrijven van subsidieaanvragen bij de inhoudelijke beleidsadviseurs of projectleiders ligt, is de gemeente goed in staat om een project- of beleidsidee te vertalen naar een subsidieaanvraag. De beleidsmedewerkers en projectleiders benadrukken het onderscheid tussen beleid en projecten. De gemeente ontwikkelt beleid waarin de maatschappelijke opgaven worden beschreven en op welke manier Groningen daar invulling aan geeft. Vervolgens wordt dit vertaald naar concrete projecten.

Er zit een chronologische volgorde in dat proces. Omdat subsidies alleen worden verstrekt voor projecten, komt subsidieverwerving pas aan de orde zodra er een concreet project wordt ontwikkeld. Voor het beleid van de gemeente kan geen subsidie worden verkregen, maar bij het uitwerken van beleid kan wel rekening gehouden worden met de projecten die kansrijk zijn bij het benutten van subsidiemogelijkheden. De mate waarin de gemeente in staat is om een beleidsidee te vertalen naar een subsidieaanvraag, hangt dus voor een deel af van de projectontwikkeling.

Het decentraal beleggen van de subsidieverwerving heeft een positief effect op het op-



stellen van een subsidieaanvraag, maar het betekent ook dat zaken als projectadministratie, samenwerkingsafspraken en subsidieverantwoording decentraal worden geregeld; het wiel wordt vaak per project opnieuw uitgevonden. Er is geen expertisepunt op dit vlak. Dit geldt in mindere mate voor de Europese projecten. Het team Internationale Zaken is een centraal punt waar kennis en ervaring weliswaar samenkomen, maar niet per se centraal zijn belegd.

- a. In hoeverre is er breed inzicht in subsidiemogelijkheden en wat zich op dat gebied beweegt? Daarbij aandacht te besteden aan verschillen tussen de te onderscheiden gemeentelijke beleidsdomeinen.**
- b. Hoe wordt de aanwezige kennis binnen de gemeentelijke organisatie gedeeld en benut?**

Uit het onderzoek blijkt dat de geïnterviewde medewerkers goed op de hoogte zijn van de bestaande en toekomstige subsidiemogelijkheden. Dit geldt voor alle domeinen.

Voor de gemeente komen subsidiemogelijkheden vrijwel nooit 'uit de lucht vallen'.

Op nationaal en Europees niveau is vaak een uitgebreide consultatie voorafgegaan aan de publicatie van een subsidieregeling. Groningen heeft hier goed zicht op. Medewerkers geven aan deel uit te maken van ambtelijke netwerken op hun beleidsterrein.

Het netwerk bestaat vooral uit collega's van andere gemeenten, maatschappelijke partners, expertisegroepen bij bijvoorbeeld de VNG of ambtelijke collega's bij ministeries. Het komt regelmatig voor dat medewerkers van de gemeente Groningen via deze netwerken worden geattendeerd of geïnformeerd over subsidiemogelijkheden.

Medewerkers en lobby-coördinatoren zijn aangehaakt op mailinglists en subsidie databases van ministeries, provincies en Europese instanties met daarin subsidieregelingen. Het komt ook voor dat ministeries vooraf beleidsmedewerkers van de gemeente Groningen benaderen met de vraag of een (concept) subsidieregeling aansluit bij de activiteiten die in Groningen worden voorzien. Op de grote(re) dossiers vindt een gecoördineerde lobby plaats vanuit het ambtelijke lobbyteam in samenwerking met het bestuurlijk niveau. Hieruit ontstaat het beeld dat zowel het ambtelijk lobbyteam als bestuurders op de hoogte zijn van de 'grote' fondsen. Dit betekent ook dat ze voorop de golf zitten en zicht hebben op de ontwikkelingen die zich (gaan) voordoen.

### **Welke resultaten zijn er de afgelopen jaren bereikt (zonder compleet te zijn) en welke inspanningen zijn daarvoor gepleegd?**

Aan de Rekenkamer is het Europees projectenoverzicht van de gemeente Groningen verstrekt. Hierin staan de projecten beschreven waarbij Groningen in Europees verband is betrokken. Dit zijn projecten die betrekking hebben op de specifieke beleidsdoelstellingen en los staan van de Europese structuurfondsen zoals de EFRO- en ESF-gelden.

De gemeente Groningen heeft in 2019 ongeveer € 173.990.000 van het Rijk ontvangen. Daarvan was € 17.319.000 bestemd voor subsidieregelingen aan de gemeente Groningen. Van de € 17.319.000 is € 17.100.000 uitgekeerd door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Dat bedrag is bestemd voor het Nationaal Programma Groningen (NPG). Door de provincie Groningen is in de jaren 2016-2020 in totaal € 84.370.000 subsidie verstrekt aan de gemeente.

Uit de interviews blijkt dat in de afgelopen jaren veel tijd is geïnvesteerd in het opbouwen van een netwerk bij zowel regionale (samenwerkings)partners als ministeries.

Dit netwerk wordt gezien als een resultaat op zich, omdat dankzij dit netwerk, zowel bestuurlijk als ambtelijk, subsidiemogelijkheden beter benut kunnen worden.

### **Verantwoording**

#### **Welke afspraken zijn er om bij verworven subsidies het nakomen van subsidievoorwaarden te borgen?**

Er is geen centrale, uniforme aanpak en uit het onderzoek blijkt dat het op dit vlak vaak schuurt.

De meeste druk ontstaat op de beschikbare capaciteit bij de uitvoering. Een professionaliserings- en efficiencyslag is mogelijk wanneer er vaste werkprocessen zijn en/of de verantwoording centraal georganiseerd is. Niet alle medewerkers zijn én sterk in het schrijven van een aanvraag én hebben administratieve vaardigheden. Het beleggen van alle (type) werkzaamheden bij één persoon is minder effectief; het is belangrijk dat de (verschillende) werkzaamheden bij de juiste medewerkers terechtkomen. Op deze manier is de kans op het maken van fouten, zeker in de verantwoording, kleiner. Tegelijkertijd zorgen de reguliere checks and balances er binnen de gemeente Groningen voor dat de kans op fouten met financiële gevolgen tot een minimum wordt beperkt.

Het subsidieproject wordt onderdeel van de doorlopende P&C-cyclus zodra de subsidiebeschikking is ontvangen en er aanspraak op de subsidie gemaakt kan worden.

Daarnaast ontvangt de gemeente Groningen (of de regio Noord-Nederland) Europese subsidie, maar is zij niet altijd de eindbegunstigde.

De gemeente fungeert dan als doorgeefluik en maakt de ontvangen subsidiegelden direct over aan betrokken projectpartners. De verplichtingen voor het beheer, de verantwoording en de controle worden daarbij ook doorgelegd. Bij het Europees Sociaal Fonds (ESF) staat in de subsidieregeling bijvoorbeeld dat subsidie voor de gehele arbeidsmarktregio alleen door de gemeente Groningen kan worden aangevraagd. Dit is gedaan om het aantal projectaanvragen te minimaliseren en tegelijkertijd de samenwerking in de arbeidsmarktregio te bevorderen. Er moet immers voldoende draagvlak zijn voordat de gemeente Groningen een aanvraag namens de hele arbeidsmarktregio indient.

#### **Welke inspanningen moeten worden gepleegd voor en welke kosten zijn gemoeid met (administratie voor) verantwoording aan subsidieverstrekkers?**

Het in beeld brengen van de kosten die zijn gemoeid met (de administratie van) het aanvragen van subsidies en verantwoorden aan subsidieverstrekkers is moeilijk. Uit het rekenkameronderzoek komt geen duidelijk en eenduidig beeld naar voren met betrekking tot de subsidieadministratie en de daarvoor gemaakte kosten. Omdat aanvragen veelal op basis van project- en programmadoelstellingen plaatsvinden, verschilt dat per programma of project.

De verantwoording over de ontvangen subsidies is maatwerk waarin een aantal aspecten standaard is. In Groningen is, net als de verwerving, de verantwoording decentraal georganiseerd. Vanuit het team Internationale Zaken zijn, voor de Europese projecten, initiatieven gestart om dit te veranderen en is om deze reden een praktijkboek Europa opgesteld.

## **Hoe wordt de gemeenteraad betrokken en/of geïnformeerd bij het subsidiebeleid en wordt dit als apart onderdeel in de gemeentelijke begroting opgenomen?**

Er is in de begroting en de jaarrekening van de gemeente Groningen geen aparte passage gewijd aan de subsidieverwerving. Er is wel informatie over het gemeentelijke subsidiebeleid, maar die heeft voornamelijk betrekking op de subsidies die door de gemeente worden verstrekt, niet op de subsidies die zijn ontvangen. Opvallend is ook dat bijvoorbeeld de Europastrategie niet bekend is bij de raadsleden die zijn gesproken voor dit rekenkameronderzoek.

Gemeenteraadsleden zeggen de indruk te hebben dat subsidieverwerving een black box is en ze krijgen nauwelijks rapportages of terugkoppeling hierover. Omdat een gekwantificeerde doelstelling in de begroting ontbreekt en er geen indicator is opgenomen, is subsidieverwerving geen onderwerp van gesprek in de gemeenteraad. Raadsleden geven aan dat een overzicht van de subsidiestromen kan helpen voor het totaalbeeld van ontvangen subsidies. Subsidieverwerving speelt in de afstemming met de gemeenteraad een minimale rol. Het komt slechts incidenteel voor dat een aanvraag vooraf met de raad wordt besproken en/of dat de raad als voorwaarde stelt dat een project alleen met subsidies doorgang kan vinden.

### **Kwalitatieve benchmark**

#### **Valt er voor wat betreft het organiseren van, inspanningen voor en resultaten van subsidieverwerving een vergelijking te maken met (een) soortgelijke gemeente(n)?**

De onderzochte en gesproken benchmarkgemeenten vertonen op het terrein van subsidieverwerving veel overeenkomsten met de

gemeente Groningen. Het kwantificeren van de opbrengst blijft lastig, net als het genereren van een totaaloverzicht van de verworven subsidies. Verder blijkt de communicatie, zowel in de ambtelijke organisatie als met de gemeenteraad, lastig. Wat de drie gemeenten, net als Groningen, goed tussen de oren hebben en in de praktijk uitvoeren, is het opbouwen van het juiste netwerk en het regionaal optrekken in de verwerving van Europese subsidies.

De drie benchmarkgemeenten geven ook aan dat ze klein begonnen zijn en dit langzaam maar zeker verder hebben uitgebouwd. En hier zit ook het verschil met de gemeente Groningen: de gesproken gemeenten hebben toegevoerd naar het meer centraal organiseren van de subsidieverwerving. Inmiddels hebben de gemeenten eigen subsidieadviseurs in dienst die de aanvragen schrijven met input van de inhoudelijke medewerkers. Door deze centralisatie- en professionaliseringsslag hebben de benchmarkgemeenten de indruk dat hun subsidieverwervingsproces sneller en efficiënter gaat dan voorheen.

### **Voor- en nadelen van de subsidiekeuzes**

Op basis van het onderzoek en de bevindingen die zijn beschreven, is het mogelijk om een aantal bestuurlijke subsidiekeuzes te identificeren. Een dergelijke keuze moet niet worden geïnterpreteerd als een expliciet (college)besluit, maar is meer een aspect van subsidieverwerving waarbij de subsidiekeuze onbewust of op een natuurlijke wijze is ontstaan.

#### **Keuze 1: Subsidieverwerving wordt decentraal georganiseerd**

Dat de subsidieverwerving (voor met name nationale en regionale subsidies) decentraal in de organisatie wordt georganiseerd is geen bewuste keuze, maar gebeurt automatisch wanneer dit

niet centraal wordt ingericht. Uit de interviews blijkt dat de flexibiliteit het grootste voordeel is van een decentrale aanpak.

Beleidsmedewerkers kunnen de inschatting maken of de subsidie voldoende toegevoegde waarde heeft voor het bereiken van de doelen, daarbij rekening houdend met de benodigde capaciteit om zo'n subsidie aan te vragen en uit te voeren.

Er zitten ook nadelen aan het decentraal organiseren van subsidieverwerving. Zo is er weinig kennisdeling. Subsidies worden door verschillende domeinen, afdelingen en medewerkers aangevraagd. Hierdoor ontstaat een versnipperd verwervingsproces waarbij het logischerwijs moeilijk is om een expertise op te bouwen. Subsidie verwerven kent enerzijds een vast aantal terugkerende stappen (aanvragen, beheer, verantwoorden) maar vraagt anderzijds ook om specialistische vaardigheden. Het schrijven van een subsidieaanvraag of het inrichten van de administratieve projectorganisatie is voor de meesten geen alledaagse activiteit en tegelijkertijd een essentieel onderdeel bij de subsidieverwerving. Immers, wanneer de aanvraag niet goed is uitgewerkt of de activiteiten niet conform de administratieve spelregels zijn verantwoord, kan de subsidie niet worden toegekend of lager worden vastgesteld. De kwaliteit van subsidieverwerving is dan ook gebaat bij het delen van kennis, het analyseren van toe- en afgewezen aanvragen, het verzamelen van best practices, et cetera.

## **Keuze 2: Er is alleen voor Europese subsidies een strategie opgesteld**

Voor Europese subsidies kan gebruikgemaakt worden van de Europastrategie.

Dit document is inmiddels door het college aangenomen en uit de interviews blijkt dat bijna

iedereen het document kent en waardeert. Toch geeft een Europastrategie, gezien vanuit het perspectief van subsidieverwerving, nog geen garantie voor succes. Het geeft voornamelijk sturing en richting in het woud van Europese subsidiemogelijkheden.

Voor het verwerven van subsidies is echter nog altijd medewerking nodig van de beleidsinhoudelijke domeinen. Er blijven zelfs subsidiemogelijkheden onbenut omdat er onvoldoende capaciteit beschikbaar is voor het aanvragen en uitvoeren.

Er is geen nationale of regionale subsidiestrategie. Er is niet onderzocht of dat een bewuste keuze is, maar het is ook niet geheel onlogisch. Er zijn veel verschillen tussen enerzijds Europese en anderzijds nationale en regionale subsidies. Europese subsidies kenmerken zich door een langere looptijd van programma's, een langere aanloop en voorbereidingstijd voor calls, een meer thematische insteek, focus op innovatie en Europese subsidies zijn complexer om aan te vragen en uit te voeren. Het is dus logisch dat juist voor die subsidiemogelijkheden een strategie is opgesteld.

Toch kan een strategie voor nationale en regionale subsidieverwerving mogelijkheden bieden. Het onderzoek laat namelijk andere, indirecte effecten van de Europastrategie zien. Allereerst is er centraal inzicht in en overzicht op de subsidieprojecten en is er een centraal aanspreekpunt. Een ander voordeel is dat er, met name bij de lobby, meer aandacht is voor de tactische en operationele aspecten van subsidieverwerving. De strategie werkt als een trechter waardoor er meer ruimte komt voor operationele aspecten. Als het prioritaire thema duidelijk is, is het makkelijker om te focussen op de relevante netwerken en daar een actieve(re) rol te spelen.

Dit draagt uiteindelijk bij aan het succes van subsidieverwerving. Het klinkt wellicht vanzelfsprekend, maar het laat vooral zien hoe een strategie indirect de subsidieverwerving bevordert.

### **Keuze 3: Voor subsidieverwerving wordt weinig (extra en/of specifieke) ambtelijke capaciteit beschikbaar gesteld**

Voor de meeste medewerkers die zich bezighouden met subsidieverwerving geldt dat dit een onderdeel is van hun reguliere werkzaamheden. Het is daardoor moeilijk om te achterhalen welk deel van de ambtelijke capaciteit aan subsidieverwerving wordt besteed. Voor het team Internationale Zaken is dat wel gespecificeerd en blijkt uit de benchmark, die door ERAC is uitgevoerd, dat er met relatief weinig capaciteit (fte) veel subsidie wordt verworven. De benchmark die we zelf hebben uitgevoerd laat zien dat vergelijkbare gemeenten minimaal twee medewerkers fulltime actief hebben op het gebied van subsidieverwerving. Daarnaast is bij die gemeente ook inzet van inhoudelijk beleidsmedewerkers vereist. De subsidiemedewerkers zijn dus grotendeels extra en geen samenvoeging van deeltaken.

Het grote voordeel van het bovenstaande is dat Groningen enorm efficiënt is in de subsidieverwerving. Je zou ook kunnen beargumenteren dat de organisatie flexibel en wendbaar is. Mocht het subsidielandschap in de toekomst drastisch veranderen, heeft dit natuurlijk minder consequenties. Omdat niet bekend is of er bewust gekozen is voor efficiëntie zijn de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen ook niet helder.

Er zijn signalen dat er onbewust kansen blijven liggen. Los van het feit dat subsidie verwerven geen doel op zich is, zijn de volgende aspecten relevant om mee te laten wegen:

- In Europa zijn er subsidiemogelijkheden waarvan geen gebruik wordt gemaakt omdat er onvoldoende capaciteit beschikbaar is.
- Door het gebrek aan capaciteit (en/of expertise) wordt af en toe een (subsidie)adviesbureau ingeschakeld voor het verwerven van subsidies. Die kosten zijn relatief hoger dan wanneer dit intern wordt georganiseerd.
- Uit de benchmark met gemeenten komt naar voren dat zij geabonneerd zijn op een subsidiedatabase waarin alle financieringsmogelijkheden doorlopend worden geactualiseerd. Hoewel de geïnterviewden in dit onderzoek aangeven goed zicht te hebben op de subsidiemogelijkheden binnen hun werkterrein, kan niet worden uitgesloten dat er subsidiekansen buiten beeld blijven. Ook geven de benchmarkgemeenten aan dat zij zich niet alleen bezighouden met subsidieverwerving, maar dat ook op andere manieren wordt gezocht naar (publiek-private) financieringsmogelijkheden.
- Last but not least kan het efficiënt organiseren van de subsidieverwerving tegelijkertijd ook inefficiënt blijken doordat het 'wiel vaak opnieuw moet worden uitgevonden'. Het is geen alledaags werk en kost dus relatief veel tijd.

### **Keuze 4: Resultaten van de subsidieverwerving worden minimaal gedeeld en gerapporteerd (met de gemeenteraad)**

Aansluitend op de bovenstaande zaken is tijdens het onderzoek geconstateerd dat de belangrijkste informatie over de verwerving van subsidies niet centraal beschikbaar is en/of wordt gedeeld. Er zijn beleidsdomeinen waar wel overzichten zijn opgesteld, maar in het sociaal domein is weinig voorhanden en/of wordt het onvoldoende gedeeld. In de P&C-documenten (begroting, jaarrekening) wordt niet expliciet gerapporteerd over de resultaten van subsidie-



verwerving. Vooropgesteld dat het niet verplicht is om dergelijke informatie te delen, is de indruk dat het niet delen van deze informatie vooral te maken heeft met bescheidenheid in plaats van een bewuste keuze.

Als de informatie niet goed wordt ontsloten, ontbreekt het aan sturingsinformatie. Ook hiervoor geldt dat de informatie niet vereist is om succesvol te kunnen zijn in subsidieverwerving; dit wordt in feite door de gemeente aangetoond. Echter, het beperkt de kansen om te verbeteren. Ook wordt het moeilijker om de verbanden tussen de verschillende activiteiten en de kosten in kaart te brengen. Een goed voorbeeld is de lobby. Het onderzoek laat zien dat een sterk netwerk en een goed georganiseerde lobby van grote toegevoegde waarde is voor de subsidieverwerving. Maar wanneer de gemeente de kosten van de lobbyist niet kan verbinden aan de opbrengsten, kan het al snel gezien worden als een kostenpost in plaats van een investering. Hetzelfde geldt voor ambtelijke capaciteit. Extra ambtelijke capaciteit wordt niet direct geassocieerd met subsidieverwerving, maar als daardoor een Europese subsidie wordt binnengehaald (of bespaard op externe bureaus) dan hebben die kosten zich al snel terugverdiend.

### Aanbevelingen

1. a. Maak bewuste, strategische beleidskeuzes met betrekking tot het subsidieverwervingsbeleid. Enerzijds geeft dit duidelijkheid richting de ambtelijke organisatie en inzicht voor de gemeenteraad, anderzijds biedt het mogelijkheden om te verbeteren. Om te kunnen verbeteren is het immers nodig om te weten wat de doelen zijn en hoe de organisatie daar op dit moment op scoort.
  - b. Het is aan te bevelen om bij een dergelijk beleid ook verder te kijken dan subsidies alleen. Tijdens het onderzoek is geconstateerd dat er in de praktijk ook vele andere publiek-private financieringsmogelijkheden zijn, waarbij dezelfde aspecten (lobby, doelen, netwerk, et cetera) een belangrijke voorwaardelijke rol spelen.
2. Betrek de gemeenteraad actief bij het subsidieverwervingsbeleid van de gemeente Groningen. Er wordt jaarlijks voor projecten subsidie verworven waarmee direct een bijdrage wordt geleverd aan de beleidsdoelen. Het betrekken van de gemeenteraad heeft een aantal voordelen:
    - a. Het zorgt voor meer bewustwording onder raadsleden over het belang van de subsidie die door de gemeente Groningen wordt verworven.
    - b. Raadsleden kunnen zelf ook bijdragen aan de voorwaardelijke aspecten (zoals een goed netwerk) die een rol spelen bij succesvolle subsidieverwerving.
    - c. Het verwerven van subsidie vraagt om investeringen in zaken die niet direct met subsidieverwerving geassocieerd worden, zoals de lobby, netwerkactiviteiten en inhoudelijke beleids capaciteit.
  3. Zorg voor een gestructureerd overzicht van alle subsidies die de gemeente Groningen verwerft, maar neem de hoeveelheid subsidie die wordt verworven niet als belangrijkste doelstelling van het subsidieverwervingsbeleid. Neem bijvoorbeeld in de P&C-documenten (onder andere begroting en jaarrekening) een passage op over de subsidieverwerving. Op deze manier wordt de gemeenteraad jaarlijks op vaste momenten geïnformeerd over dit onderwerp en zijn aparte overzichten en stukken niet nodig.
  4. Verken, met de kennis en ervaringen vanuit de Europastrategie, de mogelijkheden om voor de nationale en regionale subsidies een goed werkbaar strategie te ontwikkelen. Benut hierbij de kennis, expertise en lessons

learned van de medewerkers die betrokken zijn bij de Europastrategie en/of Europese subsidies.

5. Continueer de goede samenwerking met de (noordelijke) partners en onderzoek de wenselijkheid en noodzaak voor meer structurele overleggen, naast of samen met de provincie Groningen, met de meest natuurlijke samenwerkingspartners om de effectiviteit te verhogen.
6. Bundel de kennis en de benodigde vaardigheden om subsidieaanvragen succesvol te laten verlopen in één organisatieonderdeel (subsidieloket). Kijk of dit mogelijk is door intern de aanwezige capaciteit slimmer te organiseren. Professionaliseer op deze manier vooral de procesmatige kant van de subsidieverwerving: de aanvragen, de administratie inclusief het bewaren van overzicht en de verantwoording.
7. Stimuleer de uitwisseling van kennis en ervaring, zowel tussen proces (subsidieloket) en inhoud (beleid), als tussen beleidsmedewerkers onderling over mogelijkheden van subsidies. Aanvragen die (net) niet passen binnen een domein kunnen wellicht wel passen in een ander domein of zijn zo integraal dat ze net overal buiten dreigen te vallen. Door beter samen te werken kunnen extra subsidies worden binnengehaald waar meerdere beleidsafdelingen baat bij hebben.

# Deel II Verdieping op de essentie van het onderzoek

Deel II van het rapport gaat gedetailleerder in op de bevindingen waarop de conclusies en aanbevelingen in Deel I zijn gebaseerd. Deel II kent de volgende hoofdstukindeling:

- Hoofdstuk 1: Doelstellingen van en werkzaamheden tijdens het onderzoek
- Hoofdstuk 2: Strategie
- Hoofdstuk 3: Organisatie en uitvoering
- Hoofdstuk 4: Verantwoording
- Hoofdstuk 5: Kwalitatieve benchmark

# Hoofdstuk 1 Doelstellingen van en werkzaamheden tijdens het onderzoek

In dit hoofdstuk schetsen we de aanleiding van het onderzoek en gaan we nader in op de doelstelling, vraagstelling en werkwijze gedurende het onderzoek.

## 1.1 Subsidies dragen bij aan het realiseren van beleid en doelstellingen

- De provincie, het Rijk en de Europese Unie stellen subsidies beschikbaar om partijen met financiële prikkels te stimuleren projecten of plannen uit te voeren die bijdragen aan het behalen van inhoudelijke beleidsdoelstellingen. Subsidies vormen daarmee een (beleids)instrument om doelen te behalen. Het gaat hierbij om incidentele middelen die worden verstrekt binnen vastgelegde kaders (subsidievoorwaarden). Subsidies worden niet alleen regelmatig aangewend voor het financieren en realiseren van gemeentelijke plannen, projecten of activiteiten, maar ook andere partijen kunnen aanvragen voor subsidies indienen.
- In de begroting 2020 stelt de gemeente Groningen onder het kopje 'Hoe genereert Groningen meer inkomsten voor de meerjarenbegroting' op pagina 8 dat ze dit jaar meer subsidies op landelijk en Europees niveau wil binnenhalen. Op pagina 9 stelt de gemeente dat in het kader van realistisch(er) begroten ook de externe subsidies die zij verwacht binnen te halen in de begroting worden meegenomen.
- Om succesvol subsidies te kunnen verwerven dient de organisatie zicht te hebben op de beschikbare financieringsmogelijkheden op het betreffende beleidsterrein. Op de juiste momenten en langs de juiste weg moeten de juiste inspanningen worden verricht om deze mogelijkheden te benutten. De gemeente investeert in middelen en mensen om subsidies te verwerven.

- Een optimaal resultaat bij het verwerven van subsidies komt in veel gevallen zowel de gemeentelijke financiën als het plan- of projectresultaat ten goede en daarmee de brede gemeentelijke samenleving. Subsidiegelden kunnen evenzeer van belang zijn voor belanghebbenden (individuele en groepen inwoners, instellingen en organisaties) bij plannen, projecten of activiteiten, omdat in veel gevallen (het niveau van) realisatie daarvan afhankelijk is. Naast het - kosteneffectiever - bereiken van inhoudelijke doelstellingen komt het verwerven van subsidies ook (regionale en soms internationale) samenwerking en kennisuitwisseling tussen belanghebbenden ten goede.

## 1.2 Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek

- Uit onderzoek blijkt dat de gemeente Groningen relatief goed scoort bij het binnenhalen van Europese subsidies, althans voor wat betreft het gerealiseerde volume in euro's per inwoner (Adviesbureau ERAC, oktober 2020). Aangezien dit onderzoek ook betrekking had op subsidies die werden verstrekt aan in de gemeente gevestigde (onderwijs)organisaties en onderzoeksinstellingen, zegt dit nog niet alles over subsidies die voor gemeentelijke doelen zijn geworven. Daarin wil de Rekenkamer Groningen met dit onderzoek meer inzicht krijgen. Daarnaast wordt de scope verbreed en wordt ook nagegaan hoe de gemeente presteert bij het binnenhalen van rijkssubsidies.
- De wijze waarop subsidies al dan niet succesvol worden 'binnengehaald' en wat daarbij

komt kijken, is niet altijd even transparant en lijkt daarmee in veel gevallen een black box. De Rekenkamer wil inzichtelijk maken hoe kennis over subsidiemogelijkheden binnen de gemeentelijke organisatie is geborgd, welke inspanningen worden gepleegd om subsidies te verwerven en wat erbij komt kijken om de besteding van de gelden te verantwoorden. Uit een eerste oriëntatie is gebleken dat op deelterreinen de gemeente intensief (en succesvol) contacten onderhoudt met ministeries om subsidieregelingen te benutten of in andere vorm bij te dragen aan het uitvoeren van projecten.

- De Rekenkamer is benieuwd of dat ook voor andere beleidsterreinen het geval is en welke factoren van belang zijn om succesvol te zijn bij het verkrijgen van subsidies.
- De Rekenkamer wil met een inventariserend onderzoek inzicht verschaffen in de aandacht en inspanningen die organisatie en bestuur leveren voor het verwerven en verantwoorden van subsidies en in de doeltreffendheid en doelmatigheid daarvan.
- De focus is daarbij vooral gericht op het verwerven van subsidies die door de gemeente worden ingezet om op effectieve wijze, doorgaans in combinatie met eigen middelen, gemeentelijke beleidsdoelen te realiseren of samen met andere partijen gezamenlijke plannen tot stand te brengen.
- Met de resultaten van het onderzoek wil de Rekenkamer de inzichten bij raad, college en ambtelijke organisatie omtrent subsidieverwerving en -verantwoording verbreden en handvatten geven om het succes bij het verwerven van subsidies in de toekomst te vergroten. De Rekenkamer Groningen heeft gekoppeld aan de doelstelling de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

In hoeverre verwerft de gemeente Groningen op doelmatige en doeltreffende wijze subsidies voor het realiseren van de eigen beleidsdoelen en in hoeverre leiden de inspanningen die voor werving en verantwoording worden gepleegd tot een optimaal resultaat?

- De hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

#### Strategie

- Heeft de gemeente beleid of een strategie geformuleerd voor het verwerven van subsidies en zo ja, hoe luidt deze en wat zijn de doelen?
- Met welke andere overheden (gemeenten, provincie(s) en/of Rijk) en organisaties (NOM, RUG, bedrijven en/of NGO's) wordt samengewerkt om subsidies te verwerven en hoe wordt aan deze samenwerking (bijvoorbeeld gezamenlijke lobby) vorm en inhoud gegeven?

#### Organisatie en uitvoering

- Wordt er vanuit de inhoudelijke beleidsterreinen van de gemeente expliciet melding gemaakt van subsidies als middel om gemeentelijke beleidsdoelen te bereiken, en zo ja, hoe wordt dat geformuleerd?
- Welke afspraken zijn er omtrent de verantwoordelijkheden en uit te voeren activiteiten voor het verwerven en beheren van subsidies?
- a. In hoeverre is er breed inzicht in subsidiemogelijkheden en wat zich op dat gebied beweegt? Daarbij aandacht te besteden aan verschillen tussen de te onderscheiden gemeentelijke beleidsdomeinen.
- b. Hoe wordt de aanwezige kennis binnen de gemeentelijke organisatie gedeeld en benut?
- Welke resultaten zijn er de afgelopen jaren bereikt (zonder compleet te zijn) en welke inspanningen zijn daarvoor gepleegd?



## Verantwoording

- Welke afspraken zijn er om bij verworven subsidies het nakomen van subsidievoorwaarden te borgen?
- a) Worden de kosten van het verwerven van subsidies met de aanvragers of andere partijen gedeeld en worden er expliciete afspraken gemaakt over wie de uitvoering en verantwoording op zich neemt en waar de risico's worden belegd?
- b) Hoe wordt omgegaan met de toetsing op staatssteun aspecten?
- c) Hoe wordt omgegaan met financiële of juridische risico's bij het achteraf niet voldoen aan de verantwoordingseisen?
- Welke inspanningen moeten worden gepleegd voor en welke kosten zijn gemoeid met (administratie voor) verantwoording aan subsidieverstrekkers?
- Hoe wordt de gemeenteraad betrokken en/of geïnformeerd bij het subsidiebeleid en wordt dit als apart onderdeel in de gemeentelijke begroting opgenomen?

## Kwalitatieve benchmark

- Valt er voor wat betreft het organiseren van, inspanningen voor en resultaten van subsidieverwerving een vergelijking te maken met (een) soortgelijke gemeente(n)?

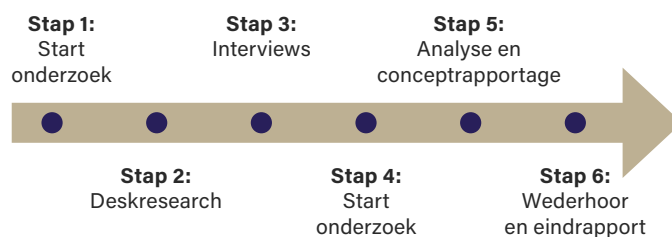
## 1.3 Normenkader

Om de verzamelde informatie te beoordelen en om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, is gebruikgemaakt van een normenkader. Dit kader is bij dit rapport gevoegd als bijlage 1.

## 1.4 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek concentreert zich op de periode 2016-2019. De Rekenkamer heeft duidelijk aangegeven dat een onderzoek naar de subsidieaanvragen en/of de totstandkoming daarvan niet tot de scope behoort. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode september 2020 tot en met februari 2021 bij de gemeente Groningen.

De gehanteerde onderzoeksaanpak kent schematisch de volgende stappen:



Voor het verzamelen van de benodigde informatie en het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt.

## Documentenstudie

Om inzicht te krijgen in de uitvoering van de subsidieverwerving en de stand van zaken hiervan (beleid, organisatie, uitvoering, resultaten en evaluatie) hebben we een documentenstudie uitgevoerd. We hebben gekeken naar beleidsdocumenten, verantwoordingsdocumenten, informatieve documenten en raadsstukken. In bijlage 2 is een lijst van bestudeerde documenten opgenomen.

### **Interviews met betrokkenen**

Voor verdieping en nadere duiding is met 31 personen gesproken. Er zijn intern gesprekken gevoerd met medewerkers van de ambtelijke organisatie, projectleiders, verantwoordelijk en betrokken portefeuillehouders en leden van de gemeenteraad. Daarnaast hebben we gesproken met regionale organisaties die zich bezighouden met subsidieverwerving. De complete lijst van geïnterviewde personen is te vinden in bijlage 3. Voor de interviews met in- en extern betrokkenen hebben we een interviewprotocol gehanteerd. Met behulp van de interviews, een verdiepingsslag op het documentenonderzoek, zijn blinde vlekken ingevuld.

### **Kwalitatieve benchmark**

Met behulp van een kwalitatieve benchmark is onderzocht hoe het verwerven en verantwoorden van Europese subsidies en/of rijkssubsidies is ingericht, is vormgegeven en wordt uitgevoerd bij gemeenten van vergelijkbare omvang op basis van het aantal inwoners. Hier is bewust voor gekozen. Een vergelijking met G4-gemeenten zou niet representatief zijn, omdat we primair kijken naar de wijze waarop subsidieverwerving in de organisatie is georganiseerd. De benchmark is uitgevoerd met behulp van interviews bij diverse gemeentelijke organisaties.

De volgende gemeenten zijn benaderd:

- Eindhoven (234.000 inwoners)
- Tilburg (219.000 inwoners)
- Almere (212.000 inwoners)
- Breda (184.000 inwoners)
- Nijmegen (178.000 inwoners)
- Apeldoorn (174.000 inwoners)

In totaal hebben we met medewerkers van drie gemeenten gesproken: Almere, Breda en Apeldoorn. De medewerkers die we hebben gesproken zijn actief op het gebied van subsidieverwerving en public affairs.

### **1.5 Wederhoor**

Deel II van het rapport wordt voor ambtelijk wederhoor (toets op feitelijke onjuistheden) voorgelegd aan de ambtelijke organisatie van de gemeente Groningen. Op basis hiervan wordt het rapport op relevante onderdelen aangepast en vervolgens samen met Deel I voor bestuurlijk wederhoor aangeboden aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Groningen. De bestuurlijke reactie wordt bij dit rapport gevoegd.

# Hoofdstuk 2 Strategie

## In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

1. Heeft de gemeente beleid of een strategie geformuleerd voor het verwerven van subsidies? Zo ja, onder welke benaming? En wat zijn de doelen?
2. Met welke andere overheden (gemeenten, provincie(s) en/of Rijk) en organisaties (NOM, RUG, bedrijven en/of NGO's) wordt samengewerkt om subsidies te verwerven en hoe wordt aan deze samenwerking (bijvoorbeeld gezamenlijke lobby) vorm en inhoud gegeven?

## 2.1 Normenkader

Beleed is het stellen van doelen, middelen en een tijdpad in onderlinge samenhang: het aangeven van de richting en de middelen waarmee de organisatie de gestelde doelen wil gaan realiseren binnen een bepaald tijdsbestek. Overheidsbeleed staat vaak op papier en is meestal openbaar raadpleegbaar omdat het met publiek geld gefinancierd wordt en democratisch gecontroleerd moet kunnen worden.

Ook de manier waarop een gemeente om wil gaan met het verwerven van subsidies kan in de vorm van beleid, strategie of ambitie geformuleerd worden. Dit biedt een organisatie de mogelijkheid om gestructureerd en gemotiveerd keuzes te maken voor welke beleidsdoelen het instrument ingezet gaat worden. Het formuleren van de strategie en/of het beleid stelt een gemeente in staat om gefocust subsidies te verwerven die aansluiten bij en een bijdrage leveren aan het realiseren van gemeentelijke doelstellingen.

De kans op verwerving van (Europese) subsidies wordt gedeeltelijk bepaald door de mate waarin het netwerk op orde is en de samenwerking met de natuurlijke en/of betrokken partners soepel loopt. Investeren in, onderhouden van, uitbreiden van en inzichtelijk houden van het netwerk en de lopende samenwerkingen maakt het creëren van kansen groter.

Participeren in netwerken en samenwerkingsverbanden vergroot de kansen op subsidieverwerving. Vanuit strategisch perspectief is het belangrijk inzichtelijk te maken met welke partijen de gemeente gemeenschappelijke belangen en/of prioritaire doelen deelt en mede op basis daarvan besluit actief te participeren in bestaande of nieuwe netwerken en samenwerkingsverbanden.

## 2.2 Subsidieverwerving is geen lineair proces met vaste stappen

Over het algemeen wordt subsidieverwerving gezien als het succesvol benutten van de bestaande subsidiemogelijkheden. Het uitgangspunt daarbij is de vraag of er subsidieregelingen zijn waar de gemeente gebruik van kan maken. Dit veronderstelt echter dat subsidieverwerving neerkomt op het matchen van de vraag naar en het aanbod van subsidies. Wanneer de gemeente niet optimaal gebruikmaakt van de bestaande subsidiemogelijkheden, leidt dit vanuit het perspectief van vraag en aanbod tot de conclusie dat de gemeente geen volledig beeld heeft van de bestaande subsidieregelingen en/of dat de aanspraak daarop tekortschiet.

Uit de interviews en de bestudeerde documenten blijkt dat het proces van subsidieverwerving niet lineair verloopt met vaste, elkaar opvolgende stappen maar diffuser is. Subsidieverwerving

kan worden gezien als een complex en gelaagd proces waarbij succesvolle verwerving vooral neerkomt op zaken als:

- een duidelijk geformuleerde beleidsdoelstelling;
- een goed netwerk;
- een georganiseerde lobby;
- de aanwezigheid van kennis, kunde en capaciteit binnen de ambtelijke organisatie om een projectidee te kunnen ontwikkelen, te vertalen in een scorende subsidieaanvraag en het uit te voeren/verantwoorden.

Anders gezegd: subsidieverwerving is veel meer dan het in beeld hebben en het succesvol benutten van subsidiemogelijkheden.

Het is belangrijk deze twee perspectieven (lineair versus gelaagd en complex) van elkaar te onderscheiden omdat beide perspectieven van belang zijn. Voor de gemeenteraad is het belangrijk om inzichtelijk te hebben wat de subsidieopbrengsten zijn en wat het antwoord is op de vraag of de gemeente mogelijk subsidiemogelijkheden laat liggen.

In de dagelijkse praktijk is de ambtelijke organisatie niet gefocust op wat er maximaal aan subsidie kan worden verworven. Als dat wel het geval zou zijn, dan ontstaat het gevaar dat de gemeente aan een aantal zaken voorbij gaat, zoals:

- Het aanvragen en uitvoeren van subsidieprojecten vraagt veel ambtelijke capaciteit. Het schrijven van de aanvragen en het voeren van de projectorganisatie kosten veel tijd. De beperkte capaciteit vereist duidelijke keuzes vooraf over de inzet.
- Veel subsidieaanvragen hebben een cofinancieringsvoorwaarde. Bij een subsidieregeling met een cofinancieringsvoorwaarde van 40% geldt dat voor een project van €

100.000 eerst € 40.000 zelf gefinancierd moet worden voordat er aanspraak gemaakt kan worden op de resterende subsidie van € 60.000. Daarbij speelt een rol dat de gemeente Groningen niet in alle gevallen de eindbegunstigde is van de subsidie. Een deel van de subsidie gaat bijvoorbeeld naar de projectpartners waarmee de gemeente samenwerkt. Dit kan weliswaar een bijdrage leveren aan de beleidsdoelstellingen van de gemeente, maar 'je snel rijk rekenen' ligt op de loer.

- Bij veel subsidiemogelijkheden zijn vooraf projecttermijnen, doelstellingen en eindproducten vastgesteld. Denk daarbij aan de maximale projectperiode, het soort eindproduct dat na afloop moet worden opgeleverd en bijkomende verplichtingen rond kennisdeling en promotie. Ook worden er regelmatig eisen gesteld aan het samenwerkingsverband. Er moeten bijvoorbeeld bepaalde projectpartners formeel deelnemen aan de subsidieaanvraag en niet iedere projectpartner is hier even bedreven in. Een overheidsorganisatie, vaak 'leading partner', is dan vaak de partij die de meeste risico's op zich neemt. Dit zijn allemaal factoren die een rol spelen bij de afweging om wel of niet een subsidieaanvraag in te dienen.

### 2.3 Kernelementen van succesvolle subsidieverwerving

Uit de gesprekken met de betrokken ambtenaren zijn de volgende kernelementen van succesvolle subsidieverwerving naar boven gekomen:

- **Een duidelijke beleidsdoelstelling.** Dit klinkt vanzelfsprekend, maar de toegevoegde waarde van een heldere doelstelling voor het proces van subsidieverwerving is het benoemen waard. Enerzijds is het richtinggevend voor bijvoorbeeld de lobby en beantwoordt vragen als 'op welke onderwerpen zetten

we extra in de komende periode?' en '*waarin kunnen we ons als gemeente onderscheiden?*'. Anderzijds werkt een duidelijke beleidsdoelstelling als een afwegingskader wanneer zich een subsidiemogelijkheid voordoet. Sluit dit voldoende aan op de beleidsdoelen en moeten we hier een subsidieaanvraag voor indienen?

- **Een goed netwerk.** Een goed netwerk is om twee redenen belangrijk. Om te beginnen geven beleidsadviseurs aan dat ze een inhoudelijk netwerk hebben bij de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), collega-gemeenten, de betreffende ministeries en Europese instanties. Via deze meer informele kanalen ontvangen ambtenaren vaak al in een vroeg stadium informatie over bepaalde beleidsontwikkelingen en de op handen zijnde subsidiemogelijkheden. De rijksoverheid benadert regelmatig de grotere gemeenten om een subsidieregeling op voorhand te bestuderen. Zo toetst een ministerie of de interesse voor en slaagkans van een subsidieregeling aansluit bij hun aannames. Een tweede reden waarom een goed netwerk van belang is, is dat bij subsidieaanvragen steeds vaker met projectpartners moet worden samengewerkt. Met name bij Europese aanvragen is dit inmiddels een standaardvoorwaarde. Een dergelijk netwerk valt niet op te bouwen nadat de subsidieregeling is gepubliceerd. Het vergt veel meer voorbereidingstijd, al was het alleen maar om het vertrouwen op te bouwen dat nodig is voordat je een partner in een miljoenenproject selecteert. Tegelijkertijd betekent een goed netwerk ook dat de gemeente sneller gevraagd wordt om als partner deel te nemen aan een subsidieaanvraag.
- **Een goed georganiseerde lobby.** De eerder genoemde duidelijke beleidsdoelstelling

geeft richting aan de profilering en de lobby en draagt vervolgens direct bij aan het creëren van subsidiemogelijkheden en de slagingskans van ingediende subsidieaanvragen. Lobby is breder dan beleidsbeïnvloeding alleen, het draagt ook bij aan het netwerk en versterkt de profilering van de gemeente op bijvoorbeeld het Europees toneel. Het draagt op inhoudelijke onderwerpen ook bij aan de kennisontwikkeling en -uitwisseling. En het verbetert de informatie-voorziening zodat de gemeente beter kan anticiperen op subsidiemogelijkheden.

Uit het onderzoek is gebleken dat soms de door de gemeente geleverde input letterlijk in de subsidieregeling wordt overgenomen.

- **Kennis, kunde en capaciteit in de organisatie.** Voor het succesvol verwerven van subsidie is allereerst inhoudelijke kennis nodig. Wat zijn de ontwikkelingen op een onderwerp? En is het projectplan waar de gemeente subsidie voor wil aanvragen voldoende innovatief om aanspraak te kunnen maken op subsidie? Vervolgens is het zaak om de subsidieregeling te vertalen in een subsidieaanvraag waarin dat goed wordt opgeschreven en omgezet in een uitvoerbaar projectplan. Tot slot moet er voldoende tijd, kwaliteit en capaciteit zijn om een aanvraag te schrijven en uit te voeren. Een succesvolle subsidieaanvraag vereist goede schrijfkwaliteiten en de kennis en kunde om voorstellen zo te formuleren dat ze naadloos aansluiten op de (impliciete) bedoelingen van de criteria in de subsidieregelingen. Daarnaast brengt een succesvolle subsidieaanvraag een hoop (administratief) werk met zich mee. Dit zijn in de praktijk veel voorkomende redenen om niet bij elke subsidiemogelijkheid een aanvraag in te dienen.



### Lobby voor subsidieverwerving in de praktijk

Een mooi voorbeeld waaruit blijkt hoe lobbyactiviteiten en subsidieverwerving met elkaar samenhangen, is het recente bericht dat de noordelijke provincies de komende jaren gezamenlijk € 438 miljoen Europees subsidiegeld ontvangen.<sup>1</sup>

Dit bedrag bestaat voor een kwart uit EFRO-gelden die zijn bedoeld voor de regionale ontwikkeling. Het andere deel komt uit het Joint Transition Fund (JTF). Dit fonds is bedoeld om steun te bieden aan regio's die economisch relatief sterk afhankelijk zijn van inkomsten uit en werkgelegenheid rond fossiele brandstoffen.

Deze fondsen stellen de gelden via een bepaald verdelingsmechanisme beschikbaar aan lidstaten waaronder Nederland, en het betreffende ministerie gaat vervolgens over de concretere invulling ervan. Vandaar ook dat in het nieuwsbericht over deze fondsen is vermeld dat dit besluit van minister Mona Keijzer afkomstig is.

Hoewel de Europese Commissie voor het JTF de gemeente Groningen al als logische begunstigde had benoemd in het onderliggende landenrapport<sup>2</sup>, was dat nog geen voldoende feit. Op dit punt wordt de toegevoegde waarde van de lobby goed zichtbaar. De lobby heeft gezorgd voor:

- de mobilisatie van een breed bestuurlijk en ambtelijk samenwerkingsverband: een samenwerkingsverband van drie provincies legt meer gewicht in de schaal;
- proactief en in een vroeg stadium handelen want, zoals uit het nieuwsbericht blijkt, is er al in de zomer een brief verstuurd naar staatssecretaris Keijzer;<sup>3</sup>
- de combinatie van de kansen van het JTF en de EFRO-mogelijkheden in een plan voor de drie noordelijke provincies met een bestuurlijke kopgroep waar een Groningse wethouder onderdeel van uitmaakte; een integraal plan kan verschillende regionale uitdagingen met elkaar verbinden en de plannen versterken.

Dit voorbeeld laat zien hoe een goed netwerk en de lobby een doorslaggevende (en voorwaardelijke) rol spelen bij het verwerven van subsidie.

## 2.4 Strategie voor Europese subsidies

Het team Internationale Zaken heeft voor het verwerven van subsidies een Europastrategie ontwikkeld. In deze strategie staat beschreven op welke wijze de gemeente Groningen subsidie wil verwerven voor de Europese projecten. De thema's die als prioriteit zijn benoemd, worden bepaald op grond van de Europese kansrijkheid en de aansluiting met de Groningse beleidsdoelstellingen. Voor de slaagkans van Europese subsidieprojecten is het belangrijk dat de gemeente (op Europees niveau) een koploper is op het thema waarbinnen subsidie wordt aangevraagd.

De meest kansrijke thema's die uit deze analyse voor de gemeente Groningen naar voren zijn gekomen, zijn:

### 1. De groene transities

- a. Energietransitie en energie als motor voor wijkvernieuwing
- b. Waterstof als nieuwe energiedrager
- c. Klimaatadaptatie
- d. Circulaire Economie

### 2. Leefkwaliteit

- a. Groningen gezond en duurzaam voor iedereen
- b. Duurzame mobiliteit voor een betere leefkwaliteit

### 3. Digitale transitie

<sup>1</sup> <https://nos.nl/artikel/2358126-honderden-europese-miljoenen-voor-noordelijke-provincies.html>

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-country-report-netherlands\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-country-report-netherlands_en.pdf)

<sup>3</sup> <https://nos.nl/artikel/2346711-noorden-wil-honderden-miljoenen-uit-klimaatfonds-eu.html>

Per thema werkt het team Internationale Zaken met roadmaps waarbij projectideeën worden (door)ontwikkeld tot een mogelijke subsidieaanvraag. Onderdeel daarvan is ook de Europese profilering van de gemeente Groningen; voorbereidende lobby is hier op zijn plek. Het profileren door de gemeente op een onderwerp betekent: aanwezig zijn op congressen, presenteren op kennisevenementen, het vergroten van het netwerk en het leveren van input voor de Europese beleidsontwikkeling.

### **2.5 Voor nationale en regionale subsidies is er geen beleid of strategie**

Uit de interviews blijkt dat er voor de nationale en regionale subsidies geen centraal beleid of strategie is geformuleerd gericht op subsidieverwerving. Er zijn geen speciale documenten of plannen die zich richten op nationale en/of regionale subsidieverwerving. Ook zijn er geen structurele overleggen op het gebied van subsidieverwerving en uit de interviews blijkt dat dit ook geen vast 'agendapunt' is tijdens bijeenkomsten. In de beleidsstukken is bijvoorbeeld ook geen paragraaf aangetroffen die aan dit onderwerp is gewijd.

### **2.6 Er bestaan verschillen tussen de gemeentelijke domeinen**

Dit onderzoek is bedoeld om inzicht te geven in de wijze waarop het verwerven van subsidies binnen de gemeente Groningen is georganiseerd. Om een representatief beeld van het subsidieverwervingsproces te kunnen geven, is daarbij gesproken met diverse medewerkers van verschillende beleidsterreinen.

Vanwege het beschrijvende uitgangspunt van dit onderzoek ligt de nadruk automatisch op de overeenkomsten tussen de gemeentelijke beleidsterreinen. Er is bijvoorbeeld niet onderzocht welk domein de meeste subsidie verwerft of het meest succesvol is in het benutten van subsidiemogelijkheden. Om toch een beeld te geven van de verschillen die uit de interviews naar voren komen, is onderstaand overzicht uitgewerkt. Voor het sociaal domein was de beschikbare informatie beperkt omdat er geen documenten zijn aangeleverd. De informatie uit de interviews is aangevuld met kennis/inzichten van de onderzoekers.

Onderdeel	Sociaal domein	Ruimtelijk-economisch domein
Subsidie-mogelijkheden	Veel subsidie is in de vorm van programmagelden voor het sociaal domein beschikbaar. Daarnaast zijn er relatief kleine regelingen voor sociaal innovatieve projecten beschikbaar. De meeste regelingen worden door de rijksoverheid gepubliceerd. In Europa zijn er steeds meer mogelijkheden, met name voor onderwerpen als scholing en inclusie.	Volop mogelijkheden, vooral op thema's zoals duurzaamheid en klimaat. Daarbij gaat het vooral om innovatieve projecten. De mogelijkheden doen zich zowel bij de provincie, de rijksoverheid als in Europa voor. De regionale en Europese projectsubsidies hebben bijna allemaal betrekking op deze domeinen.
Europa-strategie	Vanuit het sociaal domein is de Europastrategie nog weinig opportuun. Sociale inclusie en het verbeteren van de leefomgeving komen daarin wel naar voren maar dan ligt de nadruk vaak op technologie of innovatie.	Een aantal onderwerpen binnen het ruimtelijk-economische domein komt in de prioritaire speerpunten van de Europastrategie.
Europese projecten	Er zijn eigenlijk geen lopende Europese projectsubsidies die betrekking hebben op het sociaal domein. Wel is er Europese subsidie beschikbaar, maar dat zijn bijvoorbeeld de ESF-gelden. Voor dergelijke subsidies hoeft alleen formeel nog een aanvraag ingediend te worden. Het risico op een afwijzing is nihil.	Eigenlijk vallen alle Europese (onderzoeks)projecten binnen deze domeinen. De Europese subsidies kenmerken zich door complexe aanvraagprocedures, lage slaagkans en de zware eisen die aan projecten worden gesteld. Het gaat om state-of-the-art projecten.
Doelgroep	Het sociaal domein richt zich primair op de inwoners van de gemeente Groningen.	De projecten zijn vooral materieel en technisch van aard. Uiteraard komt dit ten goede van de inwoners, maar de subsidie wordt verstrekt voor een technologie, een gebouw of constructie of voor onderzoek.
Projecten	Omvang van projecten is vaak gering. Het gaat veelal om projecten < € 100.000 waardoor de kosten-batenafweging resulteert in een besluit om geen subsidie aan te vragen.	Het gaat vaak om grote onderzoeksprojecten of investeringsprojecten waarbij de subsidie een noodzakelijk onderdeel is van de projectfinanciering.
Ontwikkelingen	De ontwikkelingen in het sociaal domein zijn vaak grillig en veranderlijk. Een nieuw kabinet kan direct invloed hebben op de opgaven in het sociaal domein.	De ontwikkelingen zijn gericht op de lange(re) termijn. Thema's als klimaatadaptatie, energietransitie en veranderingen in de infrastructuur zijn langetermijnprojecten.

## 2.7 Groningen werkt actief samen met de noordelijke partners

De gemeente Groningen werkt op het gebied van subsidievererving actief samen met zowel overheden als private partners. Verderop in dit hoofdstuk zal een aantal samenwerkingsverbanden toegelicht worden waarvan de vererving van subsidies één van de doelen is van de samenwerking. Er is een aantal overeenkomsten tussen de verschillende vormen van samenwerking:

- **De inhoud bepaalt de vorm.** Geformaliseerde vormen van samenwerking komen in bijna alle gevallen voort uit de inhoud. Dat kunnen bijvoorbeeld maatschappelijke opgaven zoals de woningnood en de toename van de werkloosheid zijn. Of een ambitieus (beleids)doel zoals Groningen als kennis- en innovatiestad.
- **Subsidievererving is onderdeel van de financiering.** Vanuit de opgaven, ambities en/of doelstellingen wordt er gezocht naar financiële dekking. Subsidies zijn daarvan een onderdeel maar worden ook hier niet gezien als noodzakelijke voorwaarde.
- **Actieve lobby op basis van gezamenlijke belangen.** De gemeente Groningen lobbyt actief in Den Haag en Brussel, en werkt samen met lobbyisten van samenwerkingsverbanden (waar de gemeente onderdeel van uitmaakt), andere gemeenten, maatschappelijke partners en het bedrijfsleven. Er vindt op thema structureel overleg plaats en per dossier wordt bekeken welke partners nodig zijn voor de lobby. Met de provincie is wekelijks contact om de lopende dossiers te bespreken.

Uit de gesprekken blijkt dat (de) belangrijk(st)e samenwerkingsverbanden Werk in Zicht, Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN), Arbeidsmarktregio Groningen en het Akkoord van Groningen zijn. Werk in Zicht is een samenwerkingsverband van gemeenten, het UWV en SW-bedrijven waarin wordt samengewerkt aan een vitale arbeidsmarkt. SNN is de samenwerking tussen de drie noordelijke provincies en de vier grote noordelijke gemeenten met een gezamenlijke belangenbehartiging in Den Haag en Brussel. SNN fungeert daarnaast als een subsidieloket voor ondernemers en particulieren. Het Akkoord van Groningen is een strategisch samenwerkingsverband tussen het Universitair Medisch Centrum Groningen, onderwijsinstellingen en de gemeente en provincie Groningen op het gebied van kennis, innovatie en werkgelegenheid. Via het Economic Board Noord Nederland vindt afstemming plaats tussen de noordelijke overheden, de kennisinstellingen en het georganiseerde bedrijfsleven zoals VNO-NCW.

Naast onderstaande samenwerkingsverbanden vindt afstemming plaats met de provincie Groningen en lopen er op dit moment gesprekken ten aanzien van het Nationale Groeifonds (Wobke-Wiebes fonds). Uit de interviews blijkt dat er zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau de laatste jaren flink is geïnvesteerd in de relatie met de collega-ambtenaren en bestuurders van Europese instellingen, ministeries en provincies.

Werk in zicht	SNN	Arbeidsmarktregio Groningen	Akkoord van Groningen
AA en Hunze	Groningen	AA en Hunze	Groningen
Appingedam	Leeuwarden	Appingedam	Rijksuniversiteit Groningen
Assen	Assen	Assen	Hanzehogeschool Groningen
Delfzijl	Emmen	Delfzijl	Noorderpoort
Het Hogeland	Provincie Friesland	Groningen	Alfa-college
Groningen	Provincie Drenthe	Het Hogeland	Universitair Medisch Centrum Groningen
Loppersum	Provincie Groningen	Loppersum	Provincie Groningen
Midden-Groningen		Midden-Groningen	
Noordenveld		Noordenveld	
Oldambt		Oldambt	
Pekela		Pekela	
Stadskanaal		Stadskanaal	
Tynaarlo		Tynaarlo	
Veendam		Veendam	
Westerkwartier		Westerkwartier	
Westerwolde		Westerwolde	
Noorderpoort			
Alfa-college			
Drenthe College			
FNV			
VNO-NCW Noord			
MKB Noord			
Provincie Groningen			
Provincie Drenthe			

Legenda
Onderwijs en overige stakeholders
Bedrijfsleven
Provincies



Lobby vindt plaats met andere overheidsinstanties en regionale organisaties waarbij de inhoudelijke programma's leidend zijn. Een goed voorbeeld is het SNN-verband waarvoor het van belang is om een gezamenlijke visie en een gezamenlijk beleid te hebben. Het 'Leven Lang Ontwikkelen' is een initiatief om de arbeidsmarkt wendbaar en weerbaar te maken. In noordelijk verband zijn bestuurders met elkaar gaan lobbyen voor financiering van dat plan. Op voorhand was duidelijk dat als er geen financiering gevonden wordt en geen subsidie toegekend wordt, het plan alsnog uitgevoerd wordt en gezocht wordt naar andere vormen van financiering. Een subsidie kan helpen om het proces te versnellen en om extra wensen te realiseren voor een project.

Een tweede voorbeeld is het verband waarin de noordelijke gemeenten samenwerken in Europa (NG4 EU Office). Daarin werken Groningen, Leeuwarden, Assen en Emmen samen om in Brussel te werken aan projectverwerving. Er zijn namens deze gemeenten twee medewerkers permanent gestationeerd. Via de NG4 EU Office neemt Groningen deel in Europese netwerken.

'De keuze voor deze netwerken is sterk afhankelijk van de inhoud én mate waarin wij actief kunnen deelnemen. Als stelregel hanteren wij dat we pas lid worden van een Europees netwerk als we ook daadwerkelijk actieve inzet kunnen plegen. Met andere woorden: we worden geen lid van een netwerk als we alleen maar (kunnen) observeren.'

Onderstaand overzicht laat zien dat op verschillende borden wordt geschaakt door de gemeente Groningen. Zoals eerder beschreven is het als organisatie van belang om daarin te investeren, om vooraan te kunnen staan bij het uitoefenen van invloed op de verschillende subsidieregelingen.

### Overzicht van netwerken van de noordelijke vier gemeenten

#### **ERRIN: European network of Regions for Research and innovation**

Europees platform van meer dan 125 lokale en regionale stakeholders uit 22 landen dat innovatie, onderzoek en beleidsontwikkeling stimuleert.

#### Groningen is actief in:

Management Board (bestuurslid)

Werkgroep Smart Cities and Communities (voorzitter)

Werkgroep Energy & Climate (voorzitter)

Namens ERRIN in de stuurgroep van JPI Urban Europe op het gebied PED (Positive Energy Districts) als City Representative

Verdere thema's binnen ERRIN zijn: ICT, Transport & Logistics, Bio-economy, Policy, Innovation & Investments en Design & Creativity

### EU-werkgroepen waar Groningen deel van uitmaakt

#### **Energy Cities**

Een Europees netwerk van meer dan 1.000 steden uit 30 landen dat de energietransitie stimuleert door op lokaal niveau te investeren in een duurzaam beleid dat de lokale betrokkenheid en participatie versterkt.

#### Groningen is actief in:

Innovative financing schemes for energy transition

Behavioural aspects of the energy transition

Smart Energy solutions in the Urban Context

### Thematische netwerken waar Groningen aan deelneemt

#### **POLIS Network (Groningen en Emmen)**

Europees netwerk van steden en regio's dat de samenwerking bevordert om te komen tot innovaties op het gebied van mobiliteit en transport.

Actieve positie als voorzitter SMC (small and medium sized cities) Platform.

#### **Eurocities (Groningen en Leeuwarden)**

Eurocities is een netwerk van 190 steden in 39 landen gericht op brede kennisdeling en het bevorderen van de Europese samenwerking tussen steden.

Actieve deelname aan Economic Development Forum (Groningen) en Cultural Forum (Leeuwarden).

#### **FCH-JU (Groningen, Assen en Emmen)**

The Fuel Cells and Hydrogen Joint Undertaking (FCH JU) is een publiek-privaat samenwerkingsverband dat zich richt op de ontwikkeling en toepassing van waterstoftechnologie.

Actieve deelname onder het Cities en Region Platform, gericht op stedelijke projecten voor Waterstofeconomie.

#### **BIC (onderdeel van BBI-BIC) Bio-based Industry Consortium (Emmen lid namens bedrijvencluster SUSPACC)**

Het Bio-based Industry Consortium is een publiek-privaat partnerschap en is in brede zin gericht op de innovatie van bio-based producten. Bio-based producten zijn bijvoorbeeld chemicaliën, energie en materialen die gebaseerd zijn op hernieuwbare bronnen.

Actieve positie in Programming Working Group.

## 2.8 Conclusie

Subsidieverwerving is geen lineair proces met vaste stappen. Dit complexe en gelaagde proces kent wel een aantal kernelementen die de kans op een succesvolle verwerving vergroten: een duidelijke beleidsdoelstelling, een goed netwerk, een goed georganiseerde lobby en voldoende kennis, kunde en capaciteit in de organisatie.

De gemeente Groningen kent voor de verwerving van Europese subsidies een uitgewerkte strategie die is vastgelegd in de Europastrategie. Hierin staat beschreven op welke manier de gemeente Europese subsidies probeert te verwerven, als één van de middelen om gemeentelijke doelstellingen te bereiken. Aansluiting bij de Groningse beleidsdoelstellingen en Europese kansrijkheid zijn de belangrijkste criteria voor het bepalen van de prioritaire thema's. De gemeente Groningen werkt met roadmaps bij de geformuleerde kansrijke en prioritaire thema's om op deze manier gestructureerd projectideeën uit te werken tot Europese subsidieaanvragen. Voor nationale en regionale subsidies kent de gemeente geen vaste aanpak of strategie. Groningen werkt actief samen met de noordelij-

ke partners waarbij de inhoud de vorm bepaalt. Op de verschillende terreinen worden de meest logische en/of effectieve combinaties gekozen. De gemeente ziet subsidies als een (mogelijk) onderdeel van de financiering van gewenste ontwikkelingen of initiatieven. De lobby is actief en vindt plaats op basis van het gezamenlijk belang en waar passend vinden er gestructureerde en periodieke overleggen plaats met de partners. De samenwerking met de provincie Groningen, waarmee de gemeente ongeveer wekelijks overlegt over de lopende (lobby) dossiers, is stevig.

# Hoofdstuk 3 Organisatie en uitvoering

## In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

3. Wordt er vanuit de inhoudelijke beleidsterreinen van de gemeente expliciet melding gemaakt van subsidies als middel om gemeentelijke beleidsdoelen te bereiken, en zo ja, hoe wordt dat geformuleerd?
4. Welke afspraken zijn er omtrent de verantwoordelijkheden en uit te voeren activiteiten voor het verwerven en beheren van subsidies?
5. a. In hoeverre is er breed inzicht in subsidiemogelijkheden en wat zich op dat gebied beweegt? Daarbij aandacht te besteden aan verschillen tussen de te onderscheiden gemeentelijke beleidsdomeinen.  
b. Hoe wordt de aanwezige kennis binnen de gemeentelijke organisatie gedeeld en benut?
6. Welke resultaten zijn er de afgelopen jaren bereikt (zonder compleet te zijn) en welke inspanningen zijn daarvoor gepleegd?

## 3.1 Normenkader

Om op een goede en effectieve manier invulling te geven aan het verwerven van subsidies is een goede organisatie onontbeerlijk. Het gaat hier dan zowel over de 'blauwe' inrichting (een herkenbare plek in de organisatie en een gestructureerde aanpak) als over het creëren van de juiste organisatiecultuur. Om met subsidies beleidsdoelstellingen te realiseren, is het noodzakelijk dat een organisatie inzicht heeft in de subsidiemogelijkheden op de diverse bestuurlijke niveaus. Het inzicht in en overzicht van de mogelijkheden richt de gemeente idealiter in op een (centrale) plek in de organisatie. Het organiseren van inzicht alleen is onvoldoende; het is wenselijk dat de organisatie een klimaat creëert waarin de betrokken medewerkers gestimuleerd worden zich actief te oriënteren op externe financieringsmogelijkheden.

Het creëren van een effectief (werk)klimaat kan worden versoepeld door de (rand)voorwaarden goed in te richten. Het hierboven genoemde inzicht in de mogelijkheden is daarin belangrijk maar ook een goede set aan (interne) afspraken draagt hieraan bij. Ook het benoemen van doelgroepen in het beleid, het betrekken van partijen voorafgaand aan het formuleren van het

beleid en het bestuurlijk beleggen van subsidieverwerving werken ondersteunend. Niet alleen de afspraken intern zijn belangrijk, maar ook de afspraken met de samenwerkingspartners. Daarbij is het wenselijk dat de samenwerkende partijen elkaar periodiek treffen, ook tijdens de uitvoering van het beleid.

Beleid, organisatie en uitvoering leiden uiteindelijk tot bepaalde (jaarlijkse) resultaten. In dit hoofdstuk zetten we, op basis van de ontvangen informatie van onder meer de provincie Groningen, kwantitatief uiteen welke subsidies en de omvang daarvan de gemeente Groningen heeft ontvangen. Deze lijst is niet uitputtend. Op deze manier is inzichtelijk welke resultaten de gemeente heeft geboekt.

## 3.2 Decentrale sturing op inhoud

De aansturing van de subsidieverwerving binnen de gemeente Groningen is voor alle subsidies hetzelfde. Er is in de kern weinig verschil tussen Europese, nationale en regionale subsidies, ook niet tussen de verschillende domeinen. De subsidies worden aangevraagd en/of geschreven door de beleidsinhoudelijke medewerkers en/of projectleiders. Het initiatief ligt in eerste instantie bij de beleidsadviseurs en

heeft de inhoud als vertrekpunt. Er wordt niet top-down besloten voor het indienen van aanvragen of het gebruikmaken van subsidiemogelijkheden. Voor Europese projecten ligt er een duidelijke strategie en een helder beleidsplan dat vooral is bedoeld in de voorwaardelijke zin. De afstand met Brussel is hierdoor kleiner en neemt eventuele drempels weg. Europese subsidies komen meer binnen handbereik. Hierdoor wordt de slagingskans van het verwerven van Europese subsidies ook direct verschoven naar de beschikbare ambtelijke capaciteit (in plaats van de beschikbare subsidiemogelijkheden).

### 3.3 De gemeente is goed in staat om een project- of beleidsidee te vertalen naar een subsidieaanvraag

Omdat het initiatief voor het schrijven van subsidieaanvragen bij de inhoudelijke beleidsadviseurs of projectleiders ligt, is de gemeente goed in staat om een project- of beleidsidee te vertalen naar een subsidieaanvraag. In de interviews is voor dit proces een aantal aandachtspunten benoemd:

- De beleidsmedewerkers en projectleiders benadrukken het **onderscheid tussen beleid en projecten**. De gemeente ontwikkelt beleid waarin de maatschappelijke opgaven worden beschreven en op welke manier de gemeente Groningen daar invulling aan geeft. Vervolgens wordt dit vertaald naar concrete projecten. Er zit een chronologische volgorde in dat proces. Omdat subsidies alleen worden verstrekt voor projecten, komt subsidieverwerving pas aan de orde zodra er een concreet project wordt ontwikkeld. Voor het beleid van de gemeente kan geen subsidie worden verkregen, maar bij het uitwerken van beleid kan wel rekening gehouden worden met de projecten die kansrijk zijn bij het benutten van de subsidiemogelijkheden. De mate waarin de gemeente in staat is om een beleidsidee te vertalen naar een subsidieaanvraag, hangt dus voor een deel af van de projectontwikkeling.

- Projectleiders geven aan dat het in de praktijk soms lastig is om het **projectniveau te verbinden** met de **beleidsontwikkelingen**. Het beleidsniveau heeft een ander abstractieniveau dan het projectniveau en dat maakt het lastig om de directe relatie te zien. Dat effect is nog sterker tussen verschillende beleidsafdelingen. Vertaald naar subsidieverwerving kan het zijn dat er een subsidieregeling beschikbaar is voor het sociaal domein, maar dat daarvan geen gebruik wordt gemaakt terwijl er binnen een ander domein een project is dat (deels) binnen die regeling past zonder dat dit domein hiervan op de hoogte is.
- Het decentraal beleggen van de subsidieverwerving heeft een positief effect op het opstellen van een subsidieaanvraag, maar het betekent ook dat zaken als projectadministratie, samenwerkingsafspraken en subsidieverantwoording decentraal worden ingeregeld: **het wiel wordt vaak per project opnieuw uitgevonden**. Er is geen expertisepunt op dit vlak. Dit geldt in mindere mate voor de Europese projecten. Het team Internationale Zaken is een centraal punt waar kennis en ervaring weliswaar samenkomen maar niet per se centraal zijn belegd.

### 3.4 De beleidsinhoud is leidend, niet de subsidiemogelijkheden

Tijdens de interviews is uitgebreid stilgestaan bij de relatie tussen externe financiering en de uitvoering van beleid. Duidelijk is dat het uitgangspunt altijd de inhoudelijke beleidsdoelstelling is. Vanuit dat vertrekpunt kijkt Groningen naar aanvullende financieringsmogelijkheden zoals subsidies. De koers van het beleid wordt niet ingegeven door (toekomstige) subsidiemogelijkheden en in die zin vormen subsidies geen onderdeel van de integrale beleidsverantwoordelijkheid binnen de gemeente Groningen.

### **Stedelijk InvesteringsFonds (SIF)**

Een concreet voorbeeld dat het bovenstaande principe goed illustreert, is het SIF van de gemeente Groningen. In de begroting 2017 is besloten tot de vorming van het SIF.

Dit fonds is noodzakelijk voor de financiering van fysieke investeringen in stedelijke vernieuwings- en/of investeringsprojecten die bijdragen aan de groei van de stad en de uitvoering van de Omgevingsvisie. In het bijbehorende SIF-kader<sup>4</sup> worden de benodigde investeringen en projecten concreter uitgewerkt. Op deze manier wordt inzichtelijk welke projecten nodig zijn om de beleidsdoelstellingen te behalen en welke investering daarvoor op welk moment moet worden gedaan. Het projectenoverzicht is dus een concretiseringsslag van het beleid. In de jaarlijkse begroting wordt dit overzicht indien nodig bijgesteld en/of aangevuld.

In het kader staat ook dat het SIF 'zoveel als mogelijk moet bestaan uit structurele middelen, aangevuld met incidenteel geld'. Met incidenteel geld worden in dit geval ook subsidies bedoeld. Er wordt ook een reden gegeven voor dit uitgangspunt: de beleidsopgave brengt enerzijds een aanvullende investeringsbehoefte met zich mee en anderzijds is het aantal externe dekkingsbronnen sterk verminderd. Wanneer er voor een project externe financiering wordt gevonden, dan betekent het dat er structurele dekking vrijvalt voor andere projecten.

### **3.5 Subsidies zijn geen noodzakelijke voorwaarde maar een 'bonus'**

De gemeente Groningen benoemt subsidies niet expliciet als een middel om beleidsdoelen te bereiken. Uit de gesprekken blijkt dat de gemeente het verwerven van subsidies niet zozeer als een noodzakelijke voorwaarde ziet, maar meer als een bonus om projectactiviteiten te kunnen ontplooiën.

Dit is te verklaren doordat:

- subsidies in principe niet gekoppeld zijn aan het beleid zelf, maar aan de specifieke projecten die onderdeel zijn van de beleidspraktijk, de beleidsprogramma's hebben een hoger abstractieniveau dan de subsidieprojecten;
- subsidies een onderdeel zijn van de externe financiering: 'eerst wordt er bestuurlijk bepaald wat de beleidsopgave en de plannen zijn, dan wordt er gekeken wat er nog aan externe financiering nodig is en pas dán

wordt er gekeken naar externe financieringsmogelijkheden. Dat kunnen subsidies zijn maar ook publieke of private bijdragen van projectpartners.;

- het beleid niet wordt opgesteld op basis van wat (financieel) kan, maar wat er moet gebeuren om de maatschappelijke uitdagingen het hoofd te kunnen bieden.
- de slagingskans van grote subsidieprojecten afhangt van een duidelijk beleidsprofiel dat aansluit bij de Europese en nationale thema's.

### **3.6 Er is goed zicht op de subsidiemogelijkheden die op de diverse bestuurlijke niveaus beschikbaar zijn**

Er is geen kwantitatieve analyse uitgevoerd naar de beschikbare subsidiemogelijkheden en de mate waarin de gemeente Groningen daarvan gebruikmaakt of heeft gemaakt.

Er is dus niet gemeten welk percentage van de subsidiemogelijkheden door de gemeente wordt

<sup>4</sup> Raadsvoorstel Kader Stedelijk Investeringsfonds (SIF) met registratienummer 6777889.



benut. Desondanks blijkt uit de gesprekken dat de geïnterviewde medewerkers goed op de hoogte zijn van de bestaande en toekomstige subsidiemogelijkheden.

Dit geldt voor alle domeinen. Voor de gemeente komen subsidiemogelijkheden vrijwel nooit 'uit de lucht vallen'.

Op nationaal en Europees niveau is vaak een uitgebreide consultatie aan de publicatie vooraf gegaan waar Groningen goed zicht op heeft. De ervaring leert dat de gemeente Groningen meer invloed kan uitoefenen op de Europese dan op de landelijke subsidiemogelijkheden. Uit de gesprekken is gebleken dat Europese subsidieregelingen minder politieke 'kleur' hebben en meer gericht zijn op de vaktechnische, inhoudelijke aspecten rond een onderwerp. Misschien zijn de Europese projecten zelfs als 'wetenschappelijk' te betitelen waar de inhoud leidend is. Dat is ook verklaarbaar, want bij Europese subsidies voor de ontwikkeling van bijvoorbeeld waterstoftechnologie draait het om het beste, meest innovatieve en kansrijke projectvoorstel. In welke regio dat plaatsvindt is van ondergeschikt belang, maar Europa vindt de toegankelijkheid en spreiding van kennis op het continent wel van groot belang.

Medewerkers geven aan deel uit te maken van ambtelijke netwerken op hun beleidsterrein. Het netwerk bestaat vooral uit collega's van andere gemeenten, maatschappelijke partners, expertisegroepen bij bijvoorbeeld de VNG of ambtelijke collega's bij ministeries of Europese netwerken. Het komt regelmatig voor dat beleidsmedewerkers van de gemeente Groningen via deze netwerken worden geattendeerd op of geïnformeerd over subsidiemogelijkheden. Medewerkers en lobbycoördinatoren zijn aangehaakt op mailinglists en subsidiedatabases van

ministeries, provincies en Europese instanties met daarin subsidieregelingen.

Het komt ook voor dat ministeries of Europese instellingen vooraf beleidsmedewerkers van de gemeente Groningen benaderen met de vraag of een (concept)subsidieregeling aansluit bij de activiteiten die in Groningen worden voorzien. De verklaring hiervoor is dat wanneer een subsidieregeling eenmaal is gepubliceerd deze niet meer kan worden herzien of aangepast. Een ministerie wil daarbij zeker stellen dat de doeltreffendheid van de gesubsidieerde activiteiten is geborgd en aldus voorkomen dat een subsidie beschikbaar wordt gesteld voor activiteiten die niet worden uitgevoerd en/of wordt besteed aan niet doeltreffende activiteiten.

Op de grote(re) dossiers vindt een gecoördineerde lobby plaats vanuit het ambtelijk lobbyteam in samenwerking met het bestuurlijk niveau. Hieruit ontstaat het beeld dat zowel het ambtelijk lobbyteam als bestuurders op de hoogte zijn van de 'grote' fondsen. Dit betekent ook dat ze voorop de golf zitten en zicht hebben op de ontwikkelingen die zich (gaan) voordoen.

### **3.7 Het overzicht over, inzicht in en de kennis van de subsidiemogelijkheden zijn versnipperd**

Groningen heeft niet één centrale plaats waar alle subsidiemogelijkheden inzichtelijk zijn. Uit de gesprekken blijkt dat dit moeilijk is te realiseren omdat er continu nieuwe regelingen ontstaan: de dynamiek is hoog. Binnen het team Internationale Zaken zijn de grote fondsen inzichtelijk en op individueel ambtelijk niveau is duidelijk welke belangrijke regelingen actueel zijn en lopen. De gemeente kent, in tegenstelling tot veel andere overheidsorganisaties, geen 'subsidieloket'.

De EU-coördinator van het team Internationale Zaken stuurt regelmatig de Funding Forecast door die door Eurocities wordt gepubliceerd. Hierin staan de aankomende interessante financieringsmogelijkheden voor steden genoemd. Ook stuurt de coördinator met enige regelmaat andere mogelijk interessante informatie door en post deze ook op intranet (groep Internationale Zaken).

Binnen de organisatie is sprake van een bottom-up-proces ten aanzien van subsidies: medewerkers geven aan zelf subsidieprojecten aan te dragen. Als er hulp, kennis of advies gewenst of nodig is dan is het team Internationale Zaken vaak de gesprekspartner. Er is, zonder dat dit gestructureerd of geïnstitutionaliseerd is, een klimaat dat maakt dat medewerkers zich (extern) oriënteren op relevante subsidiemogelijkheden en kennis en informatie delen.

### **3.8 Bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn duidelijk beschreven**

In het algemeen geldt dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd is om rechtshandelingen aan te gaan. Bij het aangaan van kleinere verplichtingen kan ook een directeur of afdelingshoofd tekenen. Dit is geregeld in het gemeentelijke mandaatbesluit. Daarin staan de grenzen waarvoor een directeur, divisie manager, afdelingshoofd, teamleider of ambtelijk budgethouder mag tekenen. Een directeur mag een verplichting tot € 50.000 aangaan. Meestal gaat een Europees project over grotere bedragen en risico's en is een collegebesluit nodig.<sup>5</sup>

In de interviews is aangegeven dat intern is geregeld dat per project een controller is aangesteld om de financiële verantwoording te bewaken. De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het project ligt bij de projectleiders. Alle projectcontrollers worden vanuit het Shared Service Center (SSC) gecoördineerd. Zij verwerken de subsidieregelingen in de P&C-documenten, overzien de binnenkomende en uitgaande subsidiestromen en stemmen met de ambtelijke directies af.

<sup>5</sup> Europa in de praktijk - EU Projecten in de gemeente Groningen, september 2020

### 3.9 Europa

Aan de Rekenkamer is het Europese projectenoverzicht van de gemeente Groningen verstrekt. Hierin staan de projecten beschreven waarbij Groningen in Europees verband is betrokken. Dit zijn projecten die betrekking hebben op de specifieke beleidsdoelstellingen en los staan van de Europese structuurfondsen zoals de EFRO- en ESF-gelden.

Themalijn	Project	Totaal EU budget	EU budget voor Groningen	Cofinanciering Groningen
Energietransitie	Making City	€ 18.207.746	€ 2.777.089	
	SMARTEES	€ 3.988.038	€ 15.000	
	Revive	€ 4.993.851	€ 795.638	€ 462.250
	HyTrEc2	€ 5.246.271	€ 881.894	€ 440.947
	Revive	€ 9.231.959	€ 1.107.615	€ 664.569
Leefkwaliteit, klimaat en duurzame mobiliteit	Surflogh	€ 2.718.376	€ 400.000	€ 200.000
Leefkwaliteit, klimaat en duurzame mobiliteit	Reframe	€ 5.190.008	€ 350.000	€ 175.000
	HealiQs 4 Cities	€ 500.000	€ 35.000	
	COP4HL	P.M.	P.M.	
	WIT	€ 571.042	€ 124.431	€ 53.327
Digitale transitie en educatie	Like!	€ 4.251.964	€ 660.000* € 326.542**	€ 357.371
	Bling	€ 4.981.490	€ 551.494* € 459.190**	€ 275.747

\*EU budget voor de gemeente Groningen

\*\*Shared cost - 100% vergoed

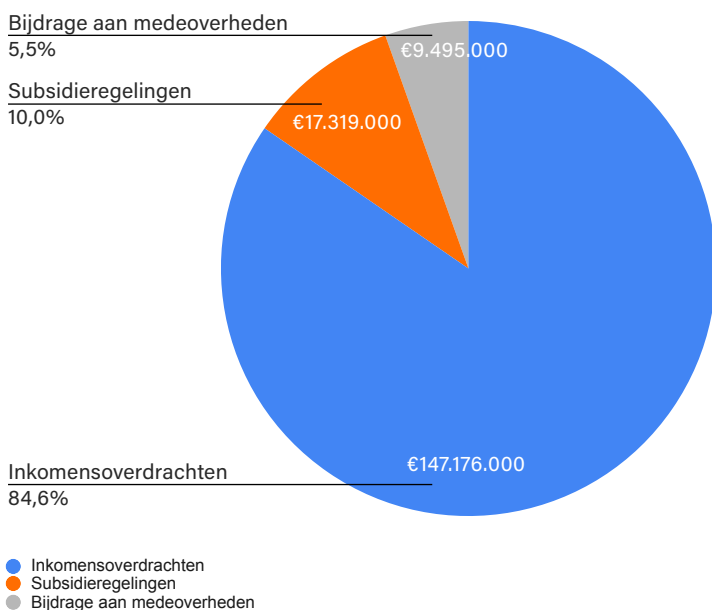
### 3.10 Rijk<sup>6</sup>

De gemeente Groningen heeft in 2019 ongeveer € 173.990.000 van het Rijk ontvangen, waarvan € 147.176.000 is geormerkt als 'inkomensoverdrachten'. Dit zijn rechtstreekse betalingen van het Rijk voor het uitkeren van de bijstand, het uitvoeren van de toeslagenwet en de sociale werkvoorziening. € 9.495.000 is bestemd voor 'bijdrage aan medeoverheden' zoals uitkeringen van het Rijk voor primair onderwijs. Van de € 173.990.000 was € 17.319.000 bestemd voor subsidieregelingen aan de gemeente.

Van de € 17.319.000 is € 17.100.000 uitgekeerd door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en is bestemd voor het Nationaal Programma Groningen (NPG).

Hieronder vallen de programmalijnen Toekomst, Bewonersinitiatieven, Thematisch (gemeentegrens overstijgend, economie, duurzaamheid en vergroening), Erfgoed, Zorgprogramma en energie participatie.

### Subsidies aan gemeente Groningen (2019)



<sup>6</sup> <https://www.rijksfinancien.nl/wieontvingen>

### 3.11 Provincie

Door de provincie Groningen is aan de Rekenkamer een lijst met verstrekte subsidies aangeleverd voor de jaren 2016-2020. In totaal is in deze jaren € 84.370.000 aan subsidie verstrekt aan de gemeente Groningen. We zien dat het merendeel van deze verstrekte subsidies vooral in het fysieke domein is toegekend.

### **Aardbevingsgelden**

De afgelopen jaren is ter compensatie van de aardbevingsproblematiek veel geld naar het Noorden, waaronder Groningen, gegaan. In dit onderzoek is niet expliciet aandacht besteed aan deze aardbevingsgelden. De middelen die door de rijksoverheid beschikbaar zijn gesteld voor bijvoorbeeld het NPG zijn formeel ook niet te kwalificeren als subsidie, eerder als een compensatie. De aardbevingsproblematiek speelt daarnaast ook geen directe rol bij het proces van subsidieverwerving. Het is niet zo dat de slagingskans of de gunning van subsidieaanvragen van de gemeente Groningen hierdoor wordt beïnvloed.

Indirect speelt de aardgasproblematiek wel een rol. Zoals bij het beschreven voorbeeld van de succesvolle lobby voor Europees geld, is er subsidie beschikbaar voor de energietransitie. Het stopzetten van de gaswinning heeft consequenties voor de lokale en regionale arbeidsmarkt waardoor er aanspraak gemaakt kan worden op Europese gelden. De samenwerking met het NPG komt hierbij van pas.

### **3.12 Kanttekeningen bij de resultaten**

Bij bovenstaande beschreven verworven subsidies moet de kanttekening worden gemaakt dat de overzichten niet compleet zijn. De aangeleverde documenten zijn vaak van enkele jaren en in sommige gevallen is slechts 2019 of 2020 aangeleverd waardoor geen vergelijking kan worden gemaakt. Daarnaast is - zoals eerder beschreven - veel specifieke kennis belegd bij ambtelijke medewerkers. Dit zorgt ervoor dat niet alle subsidieregelingen en de verworven inkomsten in beeld zijn. Uit zowel de documentenstudie als de interviews blijkt dat niet iedere subsidie 'zichtbaar' is in de financiële systemen waardoor niet met één druk op de knop een uitdraai kan worden gemaakt van alle ontvangen subsidies door de gemeente Groningen. Hoewel subsidies als aparte geldstromen gelabeld worden, is niet elke subsidieregeling automatisch gelabeld als subsidie. Met name in het sociaal domein is regelmatig sprake van programmagelden en decentralisatie-uitkeringen die beschouwd kunnen worden als subsidieprojecten zonder dat er sprake was van een aanvraagtraject.

### **3.13 Kwalitatieve resultaten**

Naast kwantitatieve resultaten zijn er ook kwalitatieve resultaten behaald. Uit de interviews blijkt dat in de afgelopen jaren veel tijd is geïnvesteerd in het opbouwen van een netwerk bij zowel ministeries als regionale (samenwerkings) partners. Dit netwerk - blijkt uit de interviews - wordt gezien als een resultaat op zich. Door dit opgebouwde netwerk, zowel ambtelijk als bestuurlijk, kunnen subsidiemogelijkheden beter worden benut. Daarnaast wordt dit netwerk gevraagd om input te leveren op de subsidieregelingen, waardoor inschrijven uiteindelijk makkelijker verloopt. Een ander resultaat is - gecombineerd met het opgebouwde netwerk - dat de drempel naar Brussel in de afgelopen jaren een stuk lager is geworden. Hierbij is de regionale samenwerking verbeterd en vindt er samenwerking plaats met andere Europese steden.

### 3.14 Conclusie

De gemeente Groningen stelt de inhoud centraal en de koers van het beleid wordt niet bepaald door (toekomstige) subsidiemogelijkheden: subsidies zijn geen noodzaak voor het realiseren van doelen of ambities maar worden gezien als een bonus. Dit betekent dat subsidie(verwerving) geen integrale beleidsverantwoordelijkheid is. Het initiatief voor het aanvragen van subsidies ligt bij de inhoudelijke beleidsadviseurs en/of projectleiders en wordt niet van bovenaf bepaald of aangestuurd. Het decentraal beleggen maakt ook dat de gemeente Groningen goed in staat is om beleids- of projectideeën te vertalen naar subsidieaanvragen.

Binnen de gemeente Groningen is er een goed zicht op de subsidiemogelijkheden op de verschillende niveaus en de mogelijkheden komen bijna nooit uit de lucht vallen. Dit komt doordat de gemeente goed is vertegenwoordigd in de diverse netwerken en de beleidsmedewerkers goed zijn of worden geïnformeerd over hun werkveld. De grotere en belangrijkere dossiers kennen een gecoördineerde lobby vanuit een ambtelijk lobbyteam in samenwerking met de betrokken bestuurders.

Het overzicht op, inzicht in en kennis van de subsidies en de mogelijkheden zijn wel versnipperd en de gemeente kent bijvoorbeeld geen subsidieloket. De benadering van subsidies is bottom-up. De enige uitzondering hierop is het team Internationale Zaken: dit team is beter georganiseerd en gestructureerd. Toch is er, zonder dat dit gestructureerd of geïnstitutionaliseerd is, een klimaat dat ervoor zorgt dat medewerkers zich (extern) oriënteren op relevante subsidiemogelijkheden en kennis en informatie delen.

De bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn duidelijk omschreven. Het mandaatbesluit beschrijft bij welke (drempel)bedragen college, directie of het lagere management bevoegd zijn. Verder zijn er duidelijke afspraken dat ieder project een controller heeft die de financiële verantwoording bewaakt.

Naast de kwantitatieve resultaten (bijvoorbeeld ruim € 84 miljoen subsidie vanuit de provincie in de periode 2016-2020) zijn er ook kwalitatieve resultaten. Het opbouwen van de juiste netwerken en het verlagen van de drempel naar Brussel worden als aparte resultaten gezien. Deze resultaten vergroten de kans op het verwerven van subsidies die bijdragen aan het realiseren van de ambities en doelen van de gemeente.



# Hoofdstuk 4 Verantwoording

## In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

7. Welke afspraken zijn er om bij verworven subsidies het nakomen van subsidievoorwaarden te borgen?
  - a. Worden de kosten van het verwerven van subsidies met de aanvragers of andere partijen gedeeld en worden er expliciete afspraken gemaakt over wie de uitvoering en verantwoording op zich neemt en waar de risico's worden belegd?
  - b. Hoe wordt omgegaan met de toetsing op staatssteun aspecten?
  - c. Hoe wordt omgegaan met financiële of juridische risico's bij het achteraf niet voldoen aan de verantwoordingseisen?
8. Welke inspanningen moeten worden gepleegd voor en welke kosten zijn gemoeid met (administratie voor) verantwoording aan subsidieverstrekkers?
9. Hoe wordt de gemeenteraad betrokken en/of geïnformeerd bij het subsidiebeleid en wordt dit als apart onderdeel in de gemeentelijke begroting opgenomen?

## 4.1 Normenkader

Een goed ingericht (werk)proces bevordert de uitvoering en maakt het mogelijk om op effectieve wijze de voortgang te bewaken. Aspecten als de te maken kosten voor en de mogelijke risico's die verbonden zijn aan subsidieverwerving kunnen op deze manier gestructureerd in beeld worden gebracht en blijven. Subsidieverwerving kent naast de netwerk- en lobby-aspecten ook een administratieve kant waarvan het zaak is deze goed in te richten zodat deze kan dienen als fundament.

De voorwaarden 'buiten' creëren en optimaliseren is de ene kant van de medaille.

De andere kant van de uitvoering is vooral gelegen in de afweging van de kosten en baten die een organisatie moet maken om subsidies te verwerven. Om deze afweging goed en gefundeerd te kunnen maken, is inzicht in de (administratieve) lasten wenselijk.

De aanvrager moet verantwoording afleggen over de uitvoering van de subsidiabele activiteiten. Vaak gaat het om verantwoording achteraf, maar het komt ook geregeld voor dat er tussen-

tijdse verantwoording vereist is. En de verantwoording hoeft niet bij iedere subsidie op dezelfde manier plaats te vinden. Om deze, al dan niet tussentijdse, verantwoording op een gedegen en efficiënte manier uit te kunnen voeren, is het noodzakelijk dat de gemeente inzichtelijk heeft op welke manier de verantwoording moet plaatsvinden.

Essentieel onderdeel in de beleidscyclus is het evalueren van het beleid. Door het beleid en/of de werkprocessen periodiek te evalueren creëert een organisatie de mogelijkheid om gestructureerd zaken bij te stellen en aan te passen. Op deze manier blijft het beleid actueel, de uitvoering optimaal en de resultaten effectief.

De gemeenteraad is het orgaan dat de kaders stelt en controleert. Om deze rol goed uit te kunnen voeren is het wenselijk dat raadsleden tijdig en adequaat geïnformeerd worden. Op deze manier is de gemeenteraad in staat om vanuit deze kaderstellende en controlerende rol een bijdrage te leveren aan evalueren, en waar nodig, bijstellen van het beleid.

## 4.2 Subsidieverantwoording is maatwerk met standaardaspecten

Dat veel zaken met betrekking tot subsidieverwerving decentraal zijn georganiseerd, is ook zichtbaar in de wijze waarop de uitvoering en verantwoording zijn georganiseerd.

Er is geen centrale, uniforme aanpak en uit de gesprekken blijkt dat het op dit vlak vaak schuurt. De meeste druk ontstaat op de beschikbare capaciteit bij de uitvoering. Een professionaliserings- en efficiëncyslag is mogelijk wanneer er vaste werkprocessen zijn en/of de verantwoording centraal georganiseerd is.

Niet alle medewerkers zijn sterk in het schrijven van een aanvraag én hebben administratieve vaardigheden. Het beleggen van alle (type) werkzaamheden bij één persoon is minder efficiënt; het is belangrijk dat de (verschillende) werkzaamheden bij de juiste medewerkers terecht komen. Op deze manier is de kans op het maken van fouten, zeker in de verantwoording, kleiner.

Tegelijkertijd zorgen de reguliere checks and balances er binnen de gemeente Groningen voor dat de kans op fouten met financiële gevolgen tot een minimum wordt beperkt. Het subsidieproject wordt onderdeel van de doorlopende P&C-cyclus zodra de beschikking is ontvangen en er aanspraak op de subsidie gemaakt kan worden.

Gedurende het onderzoek zijn er heel veel verschillende subsidieprojecten de revue gepasseerd. Van grote, meerjarige Europese subsidieprojecten tot kleine, incidentele subsidiebijdragen. Om de verschillen en de overeenkomsten bij de verantwoording en controle beter te kunnen duiden, zijn kort de standaardonderdelen van het subsidieverwervingsproces beschreven.

### Aanvraag

Op het moment dat de ingediende subsidieaanvraag leidt tot een gunningsbesluit ontvangt de aanvrager een subsidieverleningsbeschikking. In principe staat in deze beschikking voor welke activiteiten, in welke periode er hoeveel subsidie maximaal kan worden verkregen. Tegelijkertijd zijn de spelregels en aanvullende voorwaarden uitgewerkt. Op basis hiervan kan de administratieve organisatie worden ingericht. Omdat iedere beschikking andere voorwaarden kent, is dit voor elke subsidieregeling weer maatwerk.

### Beheer

Tijdens de beheerfase wordt er uitvoering gegeven aan de spelregels en voorwaarden uit de verleningsbeschikking. Uit het onderzoek blijkt dat er tijdens de beheerfase onderscheid kan worden gemaakt tussen een administratieve en een inhoudelijke component. Subsidieprojecten worden na ontvangst van de verleningsbeschikking onderdeel van de reguliere P&C-cyclus: de subsidie wordt centraal ingeboekt en de controllers en/of financieel medewerkers worden betrokken bij de administratieve verantwoording. Voor de inhoudelijke verantwoording zijn de beleidsadviseurs en projectleiders aan zet. Inhoudelijke tussenrapportages, stuurgroepvergaderingen en samenwerkingsafspraken worden door hen georganiseerd. Wanneer documenten formeel worden ondertekend door een bestuurder en/of leidinggevende wordt in de praktijk doorgaans een jurist betrokken voor de juridische toetsing.

### Controle en verantwoording

De controle- en verantwoordingsfase is erop gericht om vast te stellen dat de kosten zijn gemaakt, de voorwaarden zijn nageleefd en de (administratieve) spelregels zijn gevolgd. In de praktijk zijn er twee manieren waarop dit plaatsvindt:

- Via een accountantscontrole waarbij een externe accountant wordt ingeschakeld. Deze krijgt de opdracht om het project te controleren en doet in de accountantsverklaring een uitspraak over de juistheid en rechtmatigheid van de gedeclareerde kosten.
- Via de SiSa-verantwoording. Gemeenten melden ieder jaar aan de rijksoverheid of en hoe zij het geld hebben besteed. Dit doen zij via de methodiek SiSa: single information, single audit. Dit betekent eenmalige informatieverstrekking en een eenmalige accountantscontrole. Deze verantwoording (voor een subsidieproject) hoort als bijlage bij de jaarstukken die de gemeente Groningen jaarlijks opstelt.<sup>7</sup> Met name in het sociaal domein komt dit steeds vaker voor. Dan wordt aan de voorkant een beschikking afgegeven, maar wordt de verantwoording zodanig verweven met de reguliere P&C-processen dat beleidsadviseurs dit niet meer direct als een subsidie ervaren. Er zijn dus ook geen specifieke aanvullende subsidievoorwaarden en administratieve verplichtingen van kracht. Dit geldt uitsluitend voor rijkssubsidies, maar niet voor alle rijkssubsidies.

<sup>7</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/uitwisseling-financiële-gegevens-met-sisa-en-iv3/single-information-single-audit-sisa>

### 4.3 Ieder type geldstroom kent zijn eigen beheer- en controlesysteem

Om te zien hoe de standaardaspecten van subsidieverwerving zich verhouden tot de verschillende subsidieregelingen en -projecten die tijdens het onderzoek voorbij zijn gekomen, is een aantal categorieën gehanteerd.

Categorie	Beheer	Controle
<b>Projectsubsidie als aanvrager</b>	Het initiatief en de verantwoordelijkheid liggen primair bij de gemeente. Dit type projecten vraagt de meeste capaciteit op het gebied van beheerstaken. Dit geldt met name voor Europese projecten maar daar staat tegenover dat er meer sprake is van kennisdeling en standaardisatie van werkprocessen.	De controle vindt meestal plaats via een accountant die de gemeente zelf moet inschakelen en betalen.
<b>Projectsubsidie als projectpartner</b>	Het initiatief en de verantwoordelijkheid liggen primair bij de aanvrager zelf.	De gemeente levert input voor accountantscontroles, maar ook hier ligt de regie bij de aanvrager.
<b>Programmagelden</b>	Voor programmagelden zijn vrij algemene kaders opgesteld en is er relatief veel vrijheid in de uitvoering.	De controle verloopt via de SiSa-methode en wordt dus geïntegreerd in de reguliere verantwoordingscyclus van de gemeente Groningen.

Naast bovenstaande categorieën is er nog een vierde categorie te benoemen, namelijk de Europese geldstromen met SNN als Management Autoriteit of de gemeente Groningen als centrumgemeente. Deze Europese geldstromen vormen een bijzondere categorie. Er is om te beginnen bijvoorbeeld geen sprake van een verleningsbeschikking zoals bij een gewone subsidie. Er wordt vanuit Europa via een vooraf bepaald verdelingsmechanisme subsidie beschikbaar gesteld aan de lidstaten. De besteding daarvan wordt via een operationeel programma uitgewerkt en ter goedkeuring voorgelegd. Zaken als het beheer en de verantwoording worden doorlopend met elkaar besproken en niet zomaar opgelegd.

Daarnaast ontvangt de gemeente Groningen (of de regio Noord-Nederland) Europese subsidie, maar is zij niet de eindbegunstigde. De gemeente fungeert dan als doorgeefluik en maakt de ontvangen subsidiegelden over aan betrokken projectpartners.

De verplichtingen voor het beheer, de verantwoording en de controle worden daarbij ook bij hen belegd. Bij het ESF staat in de subsidieregeling bijvoorbeeld dat subsidie voor de gehele arbeidsmarktregio alleen door de gemeente Groningen kan worden aangevraagd. Dit is gedaan om het aantal projectaanvragen te minimaliseren en tegelijkertijd de samenwerking in de arbeidsmarktregio te bevorderen. Er moet immers voldoende draagvlak zijn voordat de gemeente Groningen de aanvraag indient.

#### 4.4 Standaardisatie van Europese projecten

Eerder in dit hoofdstuk is geconstateerd dat bij de verantwoording, net als bij de subsidieverwerving, niet of beperkt sprake is van een centrale aansturing en dat veel decentraal is opgezet. Voor de Europese projecten zijn initiatieven gestart om dat te veranderen. Het team Internationale Zaken heeft onlangs een praktijkboek Europa opgesteld. Dit praktijkboek is bedoeld voor de collega's die te maken krijgen met Europese projecten of die geïnteresseerd zijn in de mogelijkheden die Europa biedt. Het praktijkboek bundelt praktische informatie en geeft inzicht in het huidige netwerk in Noord-Nederland.

*'Hoewel Groningen redelijk succesvol is in deelname aan EU-projecten denken we dat een meer gecoördineerde aanpak, gecombineerd met een sterkere verbinding van bestaande kennis en expertise onderling kan leiden tot een nog sterker EU-beleid op de verschillende domeinen. Dit praktijkboek is onderdeel van de aanpak om kennis en de organisatie van EU-projecten te bundelen. Ook introduceren we een aantal spelregels rondom de borging van EU-projecten in de organisatie.'*

In het handboek is beschreven hoe medewerkers moeten omgaan met de aanvraag, uitvoering, archivering en verantwoording van Europese subsidies.

#### 4.5 De gemeente heeft geen zicht op de kosten die gemaakt moeten worden om subsidies te verwerven

Het in beeld brengen van welke kosten zijn gemeoid met (de administratie van) het aanvragen en de verantwoording aan subsidieverstrekkers, is moeilijk. Uit de interviews komt geen duidelijk en eenduidig beeld naar voren met betrekking

tot de subsidieadministratie en de daarvoor gemaakte kosten. Omdat aanvragen veelal op basis van project- en programmadoelstellingen plaatsvinden, verschilt dat per programma of project. Stel, er wordt een subsidie van € 100.000 verworven voor een regionaal actieprogramma met een omvang van € 3 miljoen. De projectleider zal dan extra tijd kwijt zijn met het aanvragen en beheren van die subsidie en alleen als de uren heel specifiek worden geboekt, zijn die kosten te berekenen. Zolang die subsidie bijdraagt aan de sluitendheid van de projectbegroting is de noodzaak er ook niet om de kosten exact in kaart te brengen.<sup>8</sup>

#### 4.6 Kosten-batenafweging wordt gemaakt op ervaring en eigen inschatting

De medewerkers geven aan een afweging te maken in het wel of niet indienen van subsidieaanvragen op basis van de hoeveelheid verantwoording die deze aanvraag vereist en wat de aanvraag potentieel zou kunnen opleveren aan subsidie. Ze schatten op basis van eigen ervaring in hoeveel uren voor de aanvraag en de mogelijke verantwoording nodig zijn en dat wordt afgezet tegen de te verwachten financiële opbrengst.

Dit betekent dat de afweging van de kosten en de baten wordt gemaakt op basis van ervaring. Het handboek Europese projecten kent ook een afwegingskader dat kan worden ingezet als hulpmiddel.

In het sociaal domein zijn ook subsidieregelingen van kracht waarbij de gemeenten al als begunstigen zijn genoemd. De subsidie hoeft in feite alleen nog maar aangevraagd te worden. In dit geval wordt er in teamverband wel gekeken wie dat oppakt en ligt het initiatief minder bij de individuele medewerker. In sommige gevallen wordt er externe expertise ingeschakeld om een

<sup>8</sup> Die urenverantwoording vindt uiteraard wel plaats als dit een subsidievoorwaarde is (zoals bij ESF), maar voor een kostenberekening is dat ook omslachtig omdat je dan de subsidie over die kosten in mindering zou moeten brengen.

aanvraag te schrijven. Dat is geen standaard-procedure, maar wanneer bijvoorbeeld een aanvraag als kansrijk wordt beoordeeld en er niet de capaciteit is om die aanvraag uit te werken wordt een bureau ingeschakeld.

Voorbeelden hiervan zijn Europese subsidies. Deze vragen veel verantwoording waardoor het niet rendeert om voor 'een paar ton' een aanvraag in te dienen. Uit de interviews blijkt dat voor Europese subsidies vaak een aanvraag wordt ingediend als er minimaal enkele miljoenen euro's aan subsidie kunnen worden verkregen. Naast een kosten-batenafweging wordt er in sommige gevallen bewust geen subsidie aangevraagd omdat te veel partijen moeten worden aangesloten. Dit geldt met name voor Europese subsidies waarbij andere regio's moeten worden meegenomen in de aanvraag.

#### **4.7 De gemeenteraad is nauwelijks betrokken bij en wordt nauwelijks geïnformeerd over de subsidieverwerving**

Er is in de begroting en de jaarrekening van de gemeente Groningen geen aparte passage gewijd aan de subsidieverwerving. Er is wel informatie over het gemeentelijke subsidiebeleid, maar die heeft voornamelijk betrekking op de subsidies die door de gemeente worden verstrekt, niet op de subsidies die zijn ontvangen. Opvallend is ook dat bijvoorbeeld de Europastrategie niet bekend is bij de raadsleden die zijn gesproken.

Gemeenteraadsleden zeggen de indruk te hebben dat subsidieverwerving een black box is en krijgen nauwelijks rapportages of terugkoppeling hierover. Omdat een gekwantificeerde doelstelling in de begroting ontbreekt en er geen indicator is opgenomen, is subsidieverwerving geen onderwerp van gesprek in de gemeenteraad.

Raadsleden geven aan dat een overzicht van de subsidiestromen kan helpen voor het totaalbeeld van ontvangen subsidies. Uit het onderzoek is gebleken dat de afdeling Financiën de mogelijkheid heeft om een totaaloverzicht te maken van de ontvangen subsidies en/of de lopende subsidieprojecten, maar dat vanuit de gemeenteraad nog nooit de vraag is gesteld om een dergelijk overzicht te verstrekken. Subsidieverwerving speelt in de afstemming met de gemeenteraad een minimale rol. Het komt slechts incidenteel voor dat een subsidieaanvraag vooraf met de raad wordt besproken en/of dat de raad als voorwaarde stelt dat een project alleen met subsidies doorgang kan vinden.

Het is gebruikelijk dat er akkoord wordt gegeven op de investering voor een groot project en dat het college daarbij toezegt of wordt aangehouden om daar nog additionele subsidiemogelijkheden bij te zoeken. Als die aanvullende subsidieverwerving slaagt, dan zijn er in feite twee mogelijkheden:

1. De verworven subsidie wordt gezien als een besparing op de gemeentelijke investering en daardoor vallen er algemene middelen vrij die aan een ander project of beleidsterrein besteed kunnen worden.
2. De extra financiële armslag wordt gebruikt als aanvulling op het bestaande projectplan. De extra opties die vanwege de projectbegroting zijn afgevallen, komen daardoor alsnog in aanmerking. Denk bijvoorbeeld aan de toepassing van een innovatieve techniek of energiebesparende mogelijkheden.

In de praktijk komt de tweede variant het meest voor.

#### **4.8 Conclusie**

De verantwoording over de ontvangen subsidies is maatwerk waarin een aantal aspecten standaard is. Bij de gemeente Groningen is, net als de verwerving, de verantwoording decentraal georganiseerd. Het subsidieproject wordt onderdeel van de doorlopende P&C-cyclus. Vanuit het team Internationale Zaken zijn, voor de Europese projecten, initiatieven gestart om dit te veranderen en is om deze reden een praktijkboek Europa opgesteld. De reguliere checks and balances zorgen er overigens binnen de gemeente wel voor dat de kans op fouten met financiële gevolgen tot een minimum wordt beperkt.

De gemeente heeft geen (totaal)overzicht van de kosten die gemaakt worden bij de verwerving van subsidies. Omdat dit overzicht en inzicht ontbreken, is de afweging of de kosten van het starten van een verwervingstraject opwegen tegen de baten die een medewerker zelf maakt op basis van ervaring en eigen inschatting.

De gemeenteraad wordt nauwelijks betrokken bij en nauwelijks geïnformeerd over de subsidieverwerving. In de begroting en de jaarrekening zijn hierover geen (aparte) passages opgenomen. Raadsleden hebben de indruk dat het een black box is en geven aan behoefte te hebben aan (een) overzicht, maar blijken hier in de afgelopen jaren nooit (actief) naar gevraagd te hebben.



# Hoofdstuk 5 Kwalitatieve benchmark

In dit hoofdstuk wordt de volgende deelvraag beantwoord:

10. Valt er voor wat betreft het organiseren van, inspanningen voor en resultaten van subsidieverwerving een vergelijking te maken met (een) soortgelijke gemeente(n)?

In het onderzoek is ook (kwalitatief) gekeken naar de manier waarop andere, vergelijkbare gemeenten de subsidieverwerving organiseren en aanpakken. We hebben gesproken met medewerkers van de gemeenten Almere, Apeldoorn en Breda. De vergelijkbare omvang van de gemeenten maakt vergelijken mogelijk.

## 5.1 Organisaties beginnen klein en bouwen uit

We zien dat de benchmarkgemeenten een vergelijkbare formatie hebben. De drie gemeenten hebben twee tot drie subsidieadviseurs in dienst, met aanvullend twee tot drie collega's die zich bezighouden met public affairs en lobby. Een tweede overeenkomst is dat de subsidieadviseurs onderscheidende taken hebben: één subsidieadviseur richt zich op Europa, een ander op het Rijk. Primair ligt de verantwoordelijkheid voor subsidieverwerving bij de sectorale afdelingen, aangestuurd vanuit de portefeuille van de wethouder.

De subsidieadviseurs schrijven de aanvragen, maar wel met input vanuit de ambtelijke organisatie. In sommige gevallen wordt ook een extern bureau ingehuurd om mee te schrijven aan de aanvraag. De benchmarkgemeenten hebben 'een stukje expertise Europa en Den Haag' in hun lobbyteams en ondersteunen daarmee de afdelingen. Voor de Den Haag-expertise geldt dat het veelal gaat om een signalerende functie aan de beleidskant, voor Europa wordt de expertise aan de voorkant ingebracht, zoals het beoordelen van de kansrijkheid van een subsidieaanvraag.

De gemeenten zijn klein begonnen en zijn gestart met het bouwen en opzetten van lobby en public affairs. Vervolgens is dat uitgebouwd naar Brussel. De kennis en ervaring met betrekking tot subsidies zaten eerst vooral bij beleidsmedewerkers. Door het aanbrengen van structuur en coördinatie is een professionaliseringsslag gemaakt. Veel kennis werd ingekocht bij subsidieadviesbureaus, maar het in dienst nemen van personeel was financieel aantrekkelijker.

Het effect van de professionaliseringsslag is dat het verwerven van subsidies steeds beter en succesvoller verloopt. Gebruikmaken van subsidieregelingen vraagt ambtelijke capaciteit en juist daar ontstaan de problemen. Over het algemeen is de ervaring dat er net genoeg capaciteit is voor het verwerven van de subsidies en het benutten van de kansen die er zijn. Als organisaties nog succesvoller willen zijn, dan moeten de vakafdelingen versterkt worden om de uitvoering voor elkaar te krijgen. Uit de gesprekken blijkt dat de voorkeur uitgaat naar bottom-up-projecten die zoeken naar financiering omdat de projectorganisatie vaak al staat en een projectleider verantwoordelijk is.

## 5.2 De communicatie blijft een punt van aandacht

Uit het onderzoek blijkt dat de communicatie richting gemeenteraad enorm belangrijk is. 'We moeten goed uitleggen dat we niet alleen maar borrels drinken.' Over het algemeen stelt een gemeenteraad zich behoudend op maar de raad van een van de drie onderzochte gemeenten heeft actief de opdracht gegeven om middelen aan te trekken. Dit betekent in de praktijk dat de gemeenteraad pas akkoord gaat met een project als er aanvullende middelen gevonden zijn.

Het blijft moeilijk te kwantificeren wat het aanstellen van subsidieadviseurs oplevert. Het is een voorinvestering en het is lastig om direct daarvan de (financiële) opbrengst te zien. Het vraagt van een college van burgemeesters en wethouders lef om middelen vrij te maken voor een subsidieadviseur. Daarbij is het wel belangrijk om op voorhand te kunnen onderbouwen dat dit resulteert in meer succesvolle subsidieaanvragen. Het is als college van burgemeester en wethouders belangrijk om de raad mee te nemen in het proces van subsidieverwerving, ook omdat de gemeenteraad een rol kan spelen bij het netwerken en lobbyen.

Eén van de geïnterviewde gemeenten geeft proactief workshops aan externe partijen, zoals bijvoorbeeld sportverenigingen. In deze workshops adviseert de gemeente over het aanvragen van subsidies, hoe verantwoording plaatsvindt en aan welke voorwaarden aanvragers moeten voldoen. Ook in de interne organisatie worden workshops gegeven. Op deze manier wordt kennis over subsidies geborgd binnen de ambtelijke organisatie.

## 5.3 Regionaal optrekken noodzakelijk om succesvol in Europa te zijn

Om in Europa succesvol te zijn moet een gemeente met andere steden en regio's optrekken. 'Lobbyen als stad doet helemaal niets. Lobbyen als regio wel.' Het is noodzakelijk om, zeker bij sommige Europese subsidies, met andere Europese steden of regio's op te trekken omdat dit de kans op een toewijzing vergroot. Het is wel belangrijk om inhoudelijke raakvlakken te hebben met deze regio's of steden, bijvoorbeeld op het gebied van agrofood of innovatie. Deze noodzaak wordt alsmar duidelijker aangezien het aantrekken van Europees geld steeds lastiger wordt. Het is uitdagender geworden om succesvolle aanvragen te schrijven, de eisen worden steeds hoger.

Uit de gesprekken blijkt dat het van belang is om zicht te hebben op de kansen en te weten, al dan niet door hierover van tevoren getipt te zijn, wanneer er een call aankomt. Naast deze tijdige en proactieve insteek is het ook belangrijk de reactieve kant op orde te hebben om succesvol te kunnen reageren op binnenkomende, nog niet bekende, subsidiemogelijkheden.

Een mooi voorbeeld van anticiperen op toekomstige Europese of nationale opgaven is de uitwerking van de Green Deal van Eurocommissaris Frans Timmermans die drie miljard bomen wil planten in Europa.<sup>9</sup> Een stad of regio met een groene opgave doet er verstandig aan om die call goed in de gaten te houden. Dit betekent dat de gemeente weet hoe deze Europese ambitie wordt vertaald in nationale wetgeving en hier alvast een plan op maakt.

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/eu-biodiversity-strategy-2030\\_nl](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/eu-biodiversity-strategy-2030_nl)

#### **5.4 Gemeenten hebben geen totaaloverzicht over verworven subsidies**

De benchmarkgemeenten hebben, net als de gemeente Groningen, geen totaaloverzicht van de jaarlijks verworven subsidies. Van de Europese subsidies is er nog wel enigszins een beeld, maar dat geldt niet voor nationale of provinciale subsidies. Deze versnippering komt vooral doordat de subsidieverwerving belegd is en de kennis zit bij de (inhoudelijke) beleidsmedewerkers. Zij houden hun eigen kennis en informatie op peil via nieuwsbrieven en databases en ze staan in contact met hun (inhoudelijke) vakgenoten. Net als bij de gemeente Groningen worden medewerkers geattendeerd op Europese, nationale of provinciale subsidieregelingen.

Eén van de benchmarkgemeenten geeft aan gelabeld 'aanjaaggeld' te hebben voor het verwerven van Europese subsidies. Europese subsidies vergen een voorinvestering om bijvoorbeeld een subsidieadviesbureau in te schakelen of de ambtelijke uren te dekken. Veel beleidsafdelingen hebben onvoldoende middelen om dit (voor) te financieren. Vanuit het subsidieteam of public-affairsteam wordt dan vijftig procent (voor)gefinancierd, de betrokken beleidsafdeling neemt de andere helft voor zijn rekening. Op deze manier neemt de interne ondersteuning mogelijke drempels weg.

#### **5.5 Conclusie**

De onderzochte en gesproken benchmarkgemeenten vertonen op het terrein van subsidieverwerving veel overeenkomsten met de gemeente Groningen. Het kwantificeren van de opbrengst blijft lastig, net als het genereren van een totaaloverzicht van de verworven subsidies. Verder blijkt de communicatie, zowel in de ambtelijke organisatie als met de gemeenteraad, lastig. Wat de drie gemeenten, net als Groningen, goed tussen de oren hebben en in de praktijk uitvoeren, is het opbouwen van het juiste netwerk en het regionaal optrekken in de verwerving van Europese subsidies.

De drie benchmarkgemeenten geven ook aan dat ze klein begonnen zijn en dit langzaam maar zeker verder hebben uitgebouwd. En hier zit ook het verschil met de gemeente Groningen, namelijk dat de gesproken gemeenten toegewerkt hebben naar het meer centraal organiseren van de subsidieverwerving. De gemeenten hebben inmiddels eigen subsidieadviseurs in dienst die de aanvragen schrijven met input van de inhoudelijke medewerkers. Door deze centralisatie- en professionaliseringsslag hebben de benchmarkgemeenten de indruk dat hun subsidieverwervingsproces sneller en efficiënter gaat dan voorheen.

# Verslag van gesprek in kader van bestuurlijk wederhoor nav onderzoek subsidieverwerving

## Deelnemers via teams:

Paul de Rook (wethouder), Floor de Jong (gemeentelijk economisch adviseur), Han Warmelink (voorzitter Rekenkamer), Hans Kastermans (lid Rekenkamer), Peter Kommerij (secretaris Rekenkamer).

**Han Warmelink** schetst de aanleiding van het onderzoek, namelijk (in het kort) voor de raad in kaart brengen hoe de gemeente de subsidieverwerving heeft georganiseerd. Hij vraagt hoe de wethouder tegen het rapport aankijkt.

**Paul de Rook** geeft aan dat het beeld dat de Rekenkamer schetst heel herkenbaar is. Ook is hij blij dat uit het rapport blijkt dat de gemeente substantiële resultaten weet te boeken. Maar als het tot de conclusies en aanbevelingen komt, wijkt het beeld iets af. Je zou uit het rapport kunnen lezen dat de gemeente eigenlijk geen strategie heeft, hij denkt dat dat anders zit. Het college heeft bewust gekozen voor een strategie die door inhoud gedreven is. Een aantal aanbevelingen ziet hij daarom anders. En dat kan, dat je op basis van hetzelfde beeld tot andere keuzes komt. B&W heeft gekozen voor een klein team dat zich op speerpunten richt, en ook gekozen om zoveel mogelijk in de lijn te verankeren. Verder is zijn ervaring dat subsidieverwerving erg pluriform is, zo divers dat het niet logisch is om dat centraal te organiseren. Wat betreft de aanbevelingen tav extra overleg is zijn gevoel dat er juist te vaak overleg is. Je moet dit doen op punten waar het telt. Overleg met lobbyisten vindt zeker plaats, maar dan op thematiek en situationeel. Dat past bij de keuze voor dit model. Kortom een aantal kanttekeningen, maar wel vanuit een herkenbaar beeld.

**Han Warmelink:** goed te constateren dat er geen onenigheid is over het in het rapport geschetste beeld. We hebben met ons rapport niet willen sturen welke kant het op moet en ook met de aanbevelingen niet. Het gaat de Rekenkamer er om de verschillende elementen van subsidieverwerving nu eens goed bij de kop te pakken en in samenhang in beeld te brengen bij de raad. Dit biedt de raad een goede basis het thema te bespreken. Maar dat wil niet zeggen dat het op één bepaalde manier moet. Het gaat om het bespreken van de in het rapport geconstateerde kruispunten, de raad meenemen in de keuzes en daarbij ook de negatieve gevolgen van die keuzes benoemen.

**Paul de Rook:** goed om dat te horen, daar kunnen we prima mee uit de voeten. Zelf zou ik nog een eigen aanbeveling op basis van het rapport willen toevoegen (en daar gaan we ook mee aan de slag): bij grote projecten willen we de raad al aan de voorkant meenemen in de te volgen subsidieaanpak. Dan gaat het om echt grote projecten zoals het nieuwe muziekcentrum en op niet al te lange termijn de aanpak van Martiniplaza. Verder willen we voortaan meer informatie over de verworven subsidies in de gemeenterekening opnemen.

**Han Warmelink:** we hebben jammer genoeg geen vinger kunnen leggen op de verschillen tussen de organisatie-onderdelen van de gemeente, dan doel ik met name op het sociaal domein. Hebben jullie daar misschien een verklaring voor?

**Paul de Rook:** waar we met de subsidieverwerving echt succesvol zijn, is op het gebied van ruimtelijke investeringen, zoals het Forum en ontwikkelingen bij het station. En ook op het gebied van experimenten: proeftuin aardgasvrij, democratische vernieuwing. In het sociaal domein zijn er bepaalde experimenten zoals de verlengde schooldag die echt nieuw zijn. Maar in de reguliere middelen is dat veel minder. Gezien de aard van de regelingen leidt dat ertoe, denk ik, dat we bij ruimtelijk en experimenten succesvoller zijn met het binnenhalen van subsidies dan binnen het sociaal domein.

**Hans Kastermans:** wellicht dat in de aanbevelingen wat veel nadruk is gelegd op het hebben van een subsidieloket, maar een wat meer centrale borging van kennis is wel belangrijk. Hoe is dat bijvoorbeeld geregeld bij het vertrek van bepaalde mensen?

**Paul de Rook:** dat is een terecht aandachtspunt. De kennis zit inderdaad bij de mensen die er nu zijn.

**Floor de Jong:** ik herken me ook goed in het beeld dat het rapport schetst. Nav de vraag over het sociaal domein en de verschillen met andere sectoren: er worden in het rapport relevante voorbeelden genoemd die groei in het sociaal domein laten zien. Naar de wijze van weergave in de rekening van de (meest relevante) verworven subsidies zal goed worden gekeken.

**Paul de Rook:** kondigt een brief aan van het college aan de raad nav dit onderzoek, waarin de tijdens dit gesprek genoemde zaken zullen worden opgenomen.

**Han Warmelink:** rondt af en bedankt voor het constructieve gesprek. Er wordt een verslag van gemaakt dat na goedkeuring aan het definitieve rapport wordt toegevoegd.

# Bijlage 1 Normenkader

Onderzoeksvraag	Norm
<b>Strategie</b>	
1. Heeft de gemeente beleid of een strategie geformuleerd voor het verwerven van subsidies? Zo ja, onder welke benaming? En wat zijn de doelen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>De gemeente heeft ambitie, beleid en/of een strategie geformuleerd ten aanzien van het verwerven van subsidies.</li> <li>De gemeente heeft in deze ambitie, dit beleid en/of deze strategie opgenomen voor welke beleidsdoelen subsidies worden verworven.</li> <li>De gemeente is in staat om een project- of beleidsidee te vertalen naar een subsidieaanvraag.</li> </ul>
2. Met welke andere overheden (gemeenten, provincie(s) en/of Rijk) en organisaties (NOM, RUG, bedrijven en/of NGO's) wordt samengewerkt om subsidies te verwerven en hoe wordt aan deze samenwerking (bijvoorbeeld gezamenlijke lobby) vorm en inhoud gegeven?	<ul style="list-style-type: none"> <li>De gemeente heeft een goed beeld van de samenwerking met andere organisaties op subsidiegebied en kansen worden optimaal benut.</li> </ul>
<b>Organisatie en uitvoering</b>	
3. Wordt er vanuit de inhoudelijke beleidsterreinen van de gemeente expliciet melding gemaakt van subsidies als middel om gemeentelijke beleidsdoelen te bereiken, en zo ja, hoe wordt dat geformuleerd?	<ul style="list-style-type: none"> <li>De gemeente verworft alleen subsidies die een bijdrage leveren aan het realiseren van gemeentelijke doelstellingen.</li> <li>De gemeente benoemt in de verschillende (beleids)programma's en -projecten expliciet subsidies als middel om doelen te realiseren.</li> </ul>
4. Welke afspraken zijn er omtrent de verantwoordelijkheden en uit te voeren activiteiten voor het verwerven en beheren van subsidies?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Doelgroepen zijn herkenbaar benoemd in het beleid.</li> <li>Genoemde partijen zijn vooraf betrokken bij het formuleren van het beleid.</li> <li>De verantwoordelijkheid voor het verwerven van subsidies is bestuurlijk belegd.</li> </ul>
5a. In hoeverre is er breed inzicht in subsidiemogelijkheden en wat zich op dat gebied beweegt? Daarbij aandacht te besteden aan verschillen tussen de te onderscheiden gemeentelijke beleidsdomeinen. 5b. Hoe wordt de aanwezige kennis binnen de gemeentelijke organisatie gedeeld en benut?	<ul style="list-style-type: none"> <li>De gemeente heeft inzichtelijk welke subsidiemogelijkheden er op de diverse bestuurlijke niveaus beschikbaar zijn.</li> <li>Er is op een (centrale) plaats in de organisatie sprake van inzicht in alle subsidiemogelijkheden.</li> <li>Er is een klimaat waarin afdelingen en medewerkers worden gestimuleerd zich extern te oriënteren op relevante subsidiemogelijkheden.</li> </ul>
6. Hoe wordt de gemeenteraad betrokken en/of geïnformeerd bij het subsidiebeleid en wordt dit als apart onderdeel in de gemeentelijke begroting opgenomen?	Dit is een feitelijke vraag en hiervoor bestaat in beginsel geen norm; dit moet uit het onderzoek voortvloeien.
<b>Verantwoording</b>	
7. Welke afspraken zijn er om bij verworven subsidies het nakomen van subsidievoorwaarden te borgen? a. Worden de kosten van het verwerven van subsidies met de aanvragers of andere partijen gedeeld en worden er expliciete afspraken gemaakt over wie de uitvoering en verantwoording op zich neemt en waar de risico's worden belegd? b. Hoe wordt omgegaan met de toetsing op staatssteun aspecten? c. Hoe wordt omgegaan met financiële of juridische risico's bij het achteraf niet voldoen aan de verantwoordingseisen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Er zijn duidelijke afspraken gemaakt met samenwerkingspartners in het beleid.</li> <li>Partijen spelen een rol in de uitvoering van het beleid en treffen elkaar periodiek.</li> <li>Er is inzicht in de kosten die de gemeente maakt of moet maken bij het verwerven van subsidies.</li> <li>De gemeente richt een duidelijk proces (AO/IC) in om de voortgang te bewaken.</li> <li>De gemeente heeft een duidelijk proces ingericht waarin de toetsing van staatssteun aspecten en hoe om te gaan met financiële en/of juridische risico's zijn geborgd.</li> </ul>
8. Welke inspanningen moeten worden gepleegd voor en welke kosten zijn gemoeid met (administratie voor) verantwoording aan subsidieverstrekkers?	<ul style="list-style-type: none"> <li>De baten van subsidies wegen op tegen de kosten die de gemeente moet maken om subsidies binnen te halen en de gemeente heeft inzicht in deze kosten.</li> <li>De gemeente heeft inzichtelijk wat een subsidieaanvraag aan (administratieve) lasten met zich meebrengt.</li> <li>De gemeente heeft inzichtelijk op welke manier moet worden verantwoord per subsidie.</li> </ul>
9. Hoe wordt de gemeenteraad betrokken en/of geïnformeerd bij het subsidiebeleid en wordt dit als apart onderdeel in de gemeentelijke begroting opgenomen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Er vindt evaluatie plaats van bestaand beleid en bestaande werkprocessen.</li> <li>De gemeenteraad wordt tijdig en adequaat geïnformeerd zodat kaderstelling en controle worden gefaciliteerd.</li> </ul>
<b>Kwalitatieve benchmark</b>	
10. Valt er voor wat betreft het organiseren van, inspanningen voor en resultaten van subsidieverwerving een vergelijking te maken met (een) soortgelijke gemeente(n)?	Dit is een feitelijke vraag en hiervoor bestaat in beginsel geen norm; dit moet uit het benchmarkonderzoek voortvloeien.



# Bijlage 2 Documentenlijst

- Subsidieoverzicht ruimtelijk-economisch domein
- Rapport 'Organisatorische inbedding van Europese projectontwikkeling in de gemeentelijke organisatie' (ERAC, oktober 2020)
- Europastrategie 'Groningen in Europa' (november 2019)
- Project Overview 'Groningen and Europe'
- EU Agenda NG4 EU Office Brussel 2020-2024
- Europa in de praktijk (praktijkboek): EU-projecten in de gemeente Groningen (september 2020)

## Bijlage 3 Lijst met geïnterviewde personen

Datum	Functie	Organisatie
30 september 2020	Paul de Rook, wethouder	gemeente Groningen
30 september 2020	Roeland van der Schaaf, wethouder	gemeente Groningen
30 september 2020	Philip Broeksma, wethouder	gemeente Groningen
1 oktober 2020	Petra Hof, beleidsadviseur	gemeente Groningen
1 oktober 2020	Ronald Klaassen, beleidsadviseur	gemeente Groningen
1 oktober 2020	Thom Duijvene de Wit, beleidsadviseur	gemeente Groningen
1 oktober 2020	Alfred Hamstra, projectleider	gemeente Groningen
1 oktober 2020	Jasper Tonen, projectleider	gemeente Groningen
1 oktober 2020	Floor de Jong, coördinator	gemeente Groningen
1 oktober 2020	Tim Altenburg, coördinator	gemeente Groningen
7 oktober 2020	Carine Bloemhoff, wethouder	gemeente Groningen
7 oktober 2020	Isabelle Diks, wethouder	gemeente Groningen
7 oktober 2020	Klaas van der Wal, directeur	gemeente Groningen
7 oktober 2020	Pieter Nammensma, programmamanager	gemeente Groningen
7 oktober 2020	Jan Breider, projectleider	gemeente Groningen
7 oktober 2020	Matthijs Drenth, adviseur P&C	gemeente Groningen
21 oktober 2020	Hans Popken, teamleider	provincie Groningen
21 oktober 2020	Rik Hoppenbrouwers, projectmanager	provincie Groningen
22 oktober 2020	Alfred Kazemier, directeur	gemeente Groningen
22 oktober 2020	Abukar Said, beleidsadviseur	gemeente Groningen
23 oktober 2020	Dita Kor, financieel adviseur	gemeente Groningen
23 oktober 2020	Jantinus Aalders, financieel adviseur	gemeente Groningen
26 oktober 2020	Luc Hulsman, programmabeheerder	SNN
26 oktober 2020	Joep Hoveling, projectmanager EFRO	SNN
26 oktober 2020	Pieter Faber, lobbyist	gemeente Groningen
26 oktober 2020	Ietje Jacobs, raadslid	gemeente Groningen
26 oktober 2020	Berndt Benjamins, raadslid	gemeente Groningen
26 oktober 2020	Jasper Been, raadslid	gemeente Groningen
26 oktober 2020	René Bolle, raadslid	gemeente Groningen
26 oktober 2020	strategisch adviseur	gemeente Apeldoorn
26 oktober 2020	manager	gemeente Apeldoorn
30 oktober 2020	adviseur	gemeente Breda
30 oktober 2020	concernadviseur	gemeente Breda
5 november 2020	Wouter van Bolhuis, programmamanager	gemeente Groningen
20 november 2020	Odetta Buitendam, adviseur	gemeente Groningen
20 november 2020	Annet Hoekstra, programmaleider	gemeente Groningen
20 november 2020	Heidi Bolt, programmamanager	gemeente Groningen
2 december 2020	adviseur	gemeente Almere
2 december 2020	adviseur	gemeente Almere