

Raadsvoorstel



Onderwerp Wijzigingsverordening Algemene subsidieverordening gemeente Groningen (ASV)
Telnr. 14 050 Bijlagen 1

Registratienummer 320018-2025
Classificatie ☒ Openbaar ☐ Geheim ☐ Vertrouwelijk (bij gebruik van
persoonsgegevens)

Portefeuillehouder **Wijnja**

Langetermijn agenda (LTA) LTA ja: ☐ Maand Jaar
Raad LTA nee: ☒ Niet op LTA

Voorgesteld raadsbesluit

De raad besluit:

- I. de wijzigingsverordening van de Algemene subsidieverordening gemeente Groningen (ASV) vast te stellen en in werking te laten treden op de dag na die van de bekendmaking;
- II. dit besluit bekend te maken via lokaleregelgeving.overheid.nl.

Samenvatting

Er zijn enkele aanleidingen om de Algemene subsidieverordening gemeente Groningen 2024 (ASV) te wijzigen. Ten eerste in verband met recente jurisprudentie over schaarste van subsidiemiddelen (problematiek mededingsruimte). In artikel 2 lid 3 wordt een bepaling toegevoegd. Ten tweede wordt de beslistermijn bij incidentele subsidies hoger dan € 50.000,- verkort naar 8 weken (was 13 wk). Dit naar aanleiding van een signaal afkomstig van de bouwers van het nieuwe subsidiesysteem. Ten slotte een aanpassing in artikel 17 van de ASV (verantwoording subsidies), dat wordt verduidelijkt en meer past in de maatwerkgedachte en het beleid gericht op deregulering en efficiency, zonder dat de mate zekerheidsstelling in gedrang komt. Het aantal (te) dure controleverklaringen waar instellingen tegen aan lopen zal hiermee kleiner worden, zodat er meer geld overblijft voor subsidie aan activiteiten.

Vervolg voorgesteld raadsbesluit

Aanleiding en doel

Dit voorstel behelst enkele aanpassingen in de ASV.

De ASV heeft als functie een beschrijving te bieden van de wijze waarop wij als gemeente subsidie verlenen en vaststellen. De ASV bevat vooral procedureregels en geeft het college de bevoegdheid om nadere regels vast te stellen (=subsidieregelingen). Die bevatten dan de meer inhoudelijke bepalingen, zodat subsidieontvangers kunnen weten waaraan ze moeten voldoen om voor subsidie in aanmerking te komen.

Aanleiding is onder meer recente jurisprudentie van de RvS waarin is opgenomen dat ook bij subsidies die zonder wettelijk voorschrift worden verstrekt ook oog moet zijn voor de zogeheten mededingsruimte. Dit tegen de achtergrond van het leerstuk 'schaarse rechten', gestoeld op het gelijkheidsbeginsel. Het komt voor dat er subsidies worden verleend op basis van artikel 4:23 Awb (incidenteel of via gemeentebegroting). Deze worden doorgaans weggezet, uiteraard op basis van een subsidieaanvraag, bij een -meest geschikte of unieke- instelling. Desondanks moet het college als bestuursorgaan voorafgaand aan de verlening er zich van vergewissen dat er op de 'markt' mogelijk andere gegadigden zijn die de activiteit kunnen en willen verrichten. Dit overeenkomstig de gedachtegang bij aanbestedingen en inkoop. Reeds eerder ingezette subsidies, soms historisch bepaald, zijn daarmee op zichzelf niet onrechtmatig. De gemeente heeft ook geen claims of bezwaarprocedures daarover lopen. Maar om te voorkomen dat in de nabije toekomst dit thema steeds prominenter wordt geagendeerd, is het goed om daarop voor te sorteren. Daarom de voorgestelde aanpassing in artikel 2 van de ASV waarbij de opdracht/mogelijkheid wordt geboden in die gevallen waar dit kan spelen om in een voorstadium via publicatie openbaar kenbaar te maken dat de gemeente het voornemen heeft om een bepaalde subsidie te verlenen. Daarmee kan een gelijk speelveld worden gecreëerd, zodat eventuele juridische risico's worden geminimaliseerd. Een afweging maken is dan niet eenvoudig: degene die het eerste heeft aangevraagd zal het niet prettig vinden dat anderen in de gelegenheid worden gesteld om ook 'mee te dingen'. De vraag is dan hoe dat matcht met het beginsel 'wie het eerst komt'.

Een ander probleem waar in de betreffende uitspraak nog geen rekening mee is gehouden, zijn de beslistermijnen. Daar zal iets op gevonden moeten worden. Overigens, in de meeste gevallen (reguliere wettelijke subsidies) wordt gewerkt met een zogeheten openbaar gemaakte Nadere regel of subsidieregeling. Daarin zijn deze vereisten (gepubliceerd op overheid.nl) met subsidieplafond(s) en verdeelregels, al opgenomen.

Tevens wordt een wijziging voorgesteld in de artikelen 7 en 8 van de ASV. Het onderscheid dat destijds is gemaakt in de omvang van een subsidie (> € 50.000,-) met verschillende beslistermijnen wordt verlaten. Op structurele subsidies geldt een beslistermijn van 13 weken en op alle incidentele subsidies een beslistermijn van 8 weken.

Ten slotte, zo is het voorstel, wordt het verantwoordingsartikel stevig aangepakt. Er is op verschillende onderdelen meer duidelijkheid aangebracht. Ook in het laatste lid van artikel 17 is beter tot uiting gebracht dat het college en de uitvoering meer gericht bij de subsidieverlening kan bepalen hoe de (financiële) verantwoording moet plaatsvinden. Wat betreft het vereiste dat een accountant in bepaalde gevallen ook een oordeel moet geven, niet alleen op de jaarrekening, maar ook wat betreft een doorkijk naar de subsidieactiviteiten of deze met de subsidies zijn betaald, is er een aanpassing gedaan. Bij subsidies tot € 125.000,- geldt het gebruikelijk regime. In die gevallen wordt een financieel verslag opgevraagd, ook dat is meestal een jaarrekening, eventueel opgemaakt door een accountant of boekhouder (soms met samenstellingsverklaring).

In de range € 125.000 tot € 250.000,-, het tweede niveau, kunnen we met een zogeheten beoordelingsverklaring opgesteld door een accountant goed uit de voeten.

Boven de € 250.000,- is dan de zwaardere controleverklaring conform het Controleprotocol controleverklaring subsidies gemeente Groningen vereist.

Dat controleprotocol wordt per 1-1-2026 ook aangepast wegens de eisen die het BBV/BADO stellen. Met name dergelijke (zware) controleverklaringen zijn hoog geprijsd. Veel instellingen hikken daartegen aan. Dat betekent dat er feitelijk ook veel subsidiegeld naar de accountants(kantoren) stroomt, hetgeen met voorgenoemde tussenstap kan worden voorkomen. Maar ook intrinsiek is er geen risico dat er subsidies blijven hangen bij instellingen in de range 125k-250k. Een beoordelingsverklaring geeft ook voldoende mate van zekerheid of het subsidiegeld daadwerkelijk en rechtens is besteed.

Kader

Algemene wet bestuursrecht (Awb): in bijzonder Hoofdstuk 4 Titel 4.2 Subsidies;
VNG-model subsidieverordening;
Gemeentelijke programmabegroting;
Onderzoek Rekenkamercommissie 'subsidieren onder controle' (+ aanbiedingsbrief aan raad d.d. 12 juni 2018, kenmerk 6995576);
Coalitieakkoord 2022-2026: 'Het begint in Groningen: voor wat echt van waarde is'.

Argumenten en afwegingen

Bij het nieuwe artikel 17 is een verbeterde en aangepaste toelichting bijgevoegd in de wijzigingsverordening. De andere wijzigingen behoeven bij de artikelsgewijze toelichting geen nadere uitleg.

Hieronder worden de belangrijkste aanpassingen opgesomd en van toelichting voorzien.

Begripsomschrijvingen/afkortingen.

Artikel 1 is uitgebreid met enkele letteronderdelen. Vooral de terminologie rond accountantsverklaringen steekt nauw. Die verklaringen (controleverklaring/beoordelingsverklaring) moeten worden opgesteld door een accountant die in ingeschreven in het Nederlandse accountantsregister van de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA).

De accountant en/of boekhouder die valt onder de NOAB kan een zogeheten samenstellingsverklaring aanmaken.

De uitbreiding van artikel 2 lid 3 heeft te maken met de recente uitspraak van de Raad van State die gaat over mededingruimte en schaarste van subsidiemiddelen. In de meeste gevallen worden er Nadere regels opgesteld, ook wel subsidieregelingen genoemd. Daar speelt de kwestie niet. Maar als er gebruik wordt gemaakt van subsidies op grond van artikel 4:23 Awb, incidenteel of via de gemeentebegroting, dan moet er ook oog zijn voor het feit dat er mogelijk meerdere subsidiegeëdigden kunnen zijn die in aanmerking willen komen voor de beoogde subsidie van de gemeente. Het een-op-een gunnen en de subsidie wegzetten bij een bekende samenwerkingspartner hoort niet. Daarom moet er ook in die gevallen een vooraankondiging plaatsvinden.

Tevens wordt een wijziging voorgesteld in de artikelen 7 en 8 van de ASV. Dit op advies van de bouwers van het nieuwe subsidiesysteem (SAP). Het onderscheid dat destijds is gemaakt in de omvang van een subsidie (> € 50.000,-) met verschillende beslistermijnen had achteraf gezien geen zelfstandige betekenis en wordt dan ook verlaten. Op structurele subsidies geldt een beslistermijn van 13 weken en op alle incidentele subsidies geldt straks een beslistermijn van 8 weken.

Voorgesteld wordt om artikel 17 grondig te herzien en te verbeteren. Dit vooral in verband met de zware en prijzige controleverklaring. Veel subsidieaanbieders lopen daartegenaan. Een controleverklaring is een zwaar accountantsproduct, dat vooral geschikt is in situaties bij instellingen die een zeer forse subsidie ontvangen en waarbij het noodzakelijk is dat bij de jaarrekening ook wordt getoetst of de subsidieactiviteiten ook zijn bekostigd met de verstrekte subsidies.

Bij de uitvoering van een dergelijke controle stelt de accountant vast dat:

- a. in de rekening en verantwoording omtrent de uitgaven en inkomsten:
 1. geen kosten als subsidiabel zijn opgenomen die niet voor subsidie in aanmerking komen op grond van de beschikking tot subsidieverlening;
 2. uitsluitend kosten als subsidiabel zijn opgenomen die daadwerkelijk voor rekening komen van de subsidieontvanger;
- b. de subsidieontvanger opgave doet van alle inkomsten, waaronder subsidies, waarmee de activiteit waarop de subsidie betrekking heeft mede is gefinancierd;
- c. in geval de subsidie strekt tot uitvoering van een activiteiten, het project is uitgevoerd overeenkomstig het projectplan waarop de beschikking tot subsidieverlening betrekking heeft.

Langere tijd is er al een beweging gaande dat de controlevereisten worden aangescherpt.

Deze controledruk wordt steeds hoger. Daar komt bij dat door een tekort aan mensen de beschikbare tijd beperkt is, maar ook dat de vergoedingen voor de goede accountants onder druk staan.

Door de verscherpte regelgeving verdwijnen ook steeds meer kleine kantoren of voegen ze zich samen tot grotere kantoren.

Om controles rendabel te houden, worden controle-fees omhoog gebracht. De kantoren richten zich ook meer op de grotere controles, die zijn immers rendabeler. Door vraag en aanbod op de markt gaan de tarieven flink omhoog. Grote- en middelgrote kantoren blijven weg van kleine controles om zich te richten op de grote (meer rendabele) controles. Kleine kantoren pakken de kleine controles nog wel, maar hierdoor krijgen ze het wel drukker. In combinatie met het verdwijnen van kleine kantoren gaat 'vraag en aanbod' steeds meer gelden waardoor prijzen van een controleverklaring sterk stijgen. Steeds meer instellingen stellen hier vragen over en leveren signalen af aan de gemeente.

Met het tussenvoegen van een categorie € 125.000,- tot en met € 250.000,- waarbij een beoordelingsverklaring is vereist, wordt bereikt dat er uiteindelijk minder subsidie terecht komt bij de accountantskantoren. Immers, als in die categorie de kosten van accountancy worden versleuteld in de exploitatie of in de productkosten dan zou de gemeente indirect meebetalen aan de hoge controlekosten. Een belangenafweging: een zeer prijzige controle met als gevolg minder subsidiemiddelen naar een activiteit enerzijds en nog een voldoende mate van zekerheid verkrijgen of de activiteiten ook zijn verricht, doet ons concluderen dat een ophoging van de grens nodig is. Het gaat om ca. 85 subsidies bij 50 bekende instellingen (2024: 66/36). Deze samenwerkingspartners hebben we op het netvlies.

Boven de € 250.000,- willen we blijven werken met een controleverklaring. Die grens sluit ook mooi aan bij het bepaalde in artikel 12 lid 3 van de huidige ASV. Deze instellingen moeten over de eerst 4 maanden van een subsidiejaar ook een tussenrapportage aanleveren.

Het zevende lid van artikel 17 bevat de mogelijkheid om op instellings-dossierniveau af te wijken om in het kader van de verantwoording van subsidies een meer gerichte zekerheid te kunnen opvragen. Artikel 17 lid 2a bevat, zo stellen we voor, ook al de mogelijkheid om onder omstandigheden in de range 125k-250k toch een controleverklaring op te vragen, gelet op de term 'minimaal'.

De vraag kan rijzen of deze nieuwe systematiek juist kan leiden tot minder zekerheid; dat zal niet het geval zijn. Juist deze onderverdeling en de mogelijkheden tot maatwerk, dwingt en nodigt de uitvoering op CMO-afdeling ertoe om meer aan de voorkant, bij de verlening van de subsidie na te denken en onderling met de aanbieder te bespreken, wat we precies willen bereiken en hoe de verantwoording moet worden ingericht. De betreffende beleidsafdeling heeft daarin ook een rol.

Dat neemt niet weg dat ook de instellingen die minder omvangrijke subsidiebedragen ontvangen er blijvend toe worden bewogen of uitgedaagd om de financiële verantwoording goed en zorgvuldig in te richten. Het moet niet zo zijn dat een organisatie/instelling intern minder aan verantwoording doet, met als risico dat er middelen onrechtmatig worden besteed. Een kritische houding vooraf inschattend bij de subsidieverlening blijft noodzakelijk. In de uitvoeringspraktijk is dat ook belegd. Er worden regelmatige contacten onderhouden tussen de contractmanager van de gemeentelijk subsidieafdeling (CMO) en het bestuur (met name penningmeester) en/of directies van de subsidie ontvangende instellingen. Een voortijdige signalering van eventuele financiële 'on nauwkeurigheden' wordt daarmee bereikt.

Overigens proberen we al bij de verlening te voorzien welke vorm van verantwoording het meest aangewezen is. Als dan al blijkt dat een relatie geen controleverklaring kan overleggen is het zaak om een andere manier van zekerheid overeen te komen.

Het hoofddoel is uiteindelijk (te laten) vaststellen dat de activiteiten zijn gerealiseerd zoals vooraf beschreven. Een vergelijking met andere grote gemeente in het land laat een grote verscheidenheid aan bepalingen op dit thema zien.

Maatschappelijk draagvlak en participatie

Zoals ook in 2024 bij de ASV gemeld: in de afgelopen jaren is er bij de beoordeling van subsidieaanvragen en de uitvoering daarvan door beleid en ContracteringMO van de directie DMO in toenemende mate gekeken naar het maatschappelijke nut en de bijdrage van de gesubsidieerde activiteiten aan de door de gemeente geformuleerde gewenste maatschappelijke effecten.

Met de instellingen en betrokkenen zijn we hierover regelmatig gesprek. In dit inhoudelijke gesprek bieden we aanbieders de ruimte om hun visie te geven over wat in hun optiek de meest efficiënte inzet van de subsidiemiddelen is voor het realiseren van de gewenste maatschappelijke effecten.

Deze kentering vertaalt zich ook rond het aanvraagproces van structurele subsidies, waar niet langer de door de gemeente gewenste producten centraal staan, maar de door de gemeente gewenste maatschappelijke effecten. We werken steeds meer met zogeheten Programma's van eisen (PvE's) die voor de aanvraagtermijn al worden toegezonden aan de betrokken organisaties. Naast deze inhoudelijke kentering in de relatie met onze aanbieders is met een aantal aanbieders het gesprek aangegaan over de kostprijs van de door hen aangeboden activiteiten. Op alle niveaus is men meer doordrongen van de beperktheid van publieke middelen en dat deze zo effectief en efficiënt mogelijk moeten

worden ingezet. Bij de vorige ASV-wijziging in mei 2024 is ook al meer stroomlijning aangebracht met vermindering van procedures. Tot € 10.000,- worden subsidies gelijktijdig verleend en vastgesteld.

Financiële consequenties

Dit wijzigingsvoorstel van de ASV heeft op zichzelf geen directe financiële consequenties.
Afgezien dus van bovenstaande uitleg dat er minder geld zal gaan naar dure controle-verklaringen.

Overige consequenties

Geen

Vervolg

De wijzigingsverordening ASV wordt tijdig op de gebruikelijke wijze openbaar gemaakt via overheid.nl. In de periodieke mailing/subsidieberichtgeving aan de betrokken subsidierelaties en instellingen zal aandacht worden besteed aan de wijzigingen. Op de subsidieverleningen voor het jaar 2026 -en dus op de bijbehorende subsidievaststellingsaanvragen van april 2027- zijn de nieuwe ASV-bepalingen van toepassing.

Lange Termijn Agenda

December 2025 (niet op LTA)

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

burgemeester,
Roelien Kamminga

loco-secretaris,
Bert Popken

Dit raadsvoorstel is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.