Raadsvoorstel

Jaar	Zaaknummer
2025	7218-2024

Onderwerp:

De Algemene subsidieverordening gemeente Emmen 2026

Portefeuillehouder: J. Bos

Team: Juridische Zaken, Verzekeringen en Inkoop
A.F. Teune, telefoonnummer 140591

Aan de gemeenteraad

Voorgesteld besluit
1. De Algemene subsidieverordening gemeente Emmen 2026 vast te stellen.

Bijlage(n)
1. Algemene subsidieverordening gemeente Emmen 2026 met toelichting;
2. Was - wordt - tabel, een overzicht van de wijzigingen.

Stuk(ken) ter inzage
Collegebesluit d.d. 9 december 2025 en de daarbij behorende stukken.

jaar	Zaaknummer
2025	7218-2024

1. Inleiding

De huidige Algemene subsidieverordening gemeente Emmen 2017 (ASV), is in 2018 vastgesteld. Sinds 2018 zijn er ontwikkelingen geweest in de jurisprudentie en in wetgeving waardoor de ASV moet worden geactualiseerd. Definities die te maken hebben met het Europees steunkader en die zijn opgenomen in de ASV zijn gewijzigd.

Naast deze noodzakelijke aanpassingen, is gekeken in hoeverre een aantal zaken eenvoudiger en sneller kunnen. Voorgesteld wordt om bepalingen die gaan over het afleggen van verantwoording praktischer en uitvoerbaarder te maken voor de subsidieontvangers. Er kan meer maatwerk worden geleverd en het vermindert ook de administratieve lasten. Ook wordt voorgesteld om de termijnen voor de besluitvorming te verkorten en meer in te zetten op het indienen van digitale aanvragen met standaard aanvraagformulieren. Tot slot zijn er nog redactionele verbeteringen doorgevoerd. Een overzicht van alle aanpassingen, is opgenomen in bijlage 2.
Voor de aanpassingen is gebruik gemaakt van de meest actuele model subsidieverordening van de VNG.

2. Beoogd effect

Door het vaststellen van een nieuwe Algemene subsidieverordening (hierna ASV), is deze juridisch inhoudelijk en voor de uitvoeringspraktijk weer actueel. Dit draagt ook bij aan de (juridische) kwaliteit van het subsidieproces. De geactualiseerde ASV biedt meer mogelijkheden om maatwerk te leveren in subsidieregelingen en subsidiebeschikkingen.

3. Argumenten

1.1 De verordening is hiermee weer actueel.
Op grond van artikel 147 van de Gemeentewet, berust de bevoegdheid om verordeningen vast te stellen bij de gemeenteraad.

Het verstrekken van subsidie is geen doel op zich, maar een middel om beleidsdoelen te verwezenlijken en de activiteiten die daarvoor nodig zijn uit te kunnen voeren. Het voert te ver om alle activiteiten waarvoor subsidie wordt verstrekt, op te nemen in een algemene verordening. Deze verordening geeft dan ook een algemeen kader aan op welke wijze en voor welke beleidsterreinen subsidie kan worden verstrekt. Het college krijgt de bevoegdheid om in nadere subsidieregelingen de te subsidiëren activiteiten en de voorwaarden waaronder de subsidie kan worden verstrekt, te bepalen. Dit passend binnen de beleidsterreinen die genoemd zijn in de ASV.

Op grond van artikel 4:23 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is voor het verstrekken van subsidies, op enkele uitzondering na, een wettelijk voorschrift vereist. De ASV en de hierop gebaseerde nadere subsidieregelingen, gelden als dergelijke wettelijk voorschriften.

1.2 Aanpassing van de ASV is noodzakelijk om deze formeel juridisch weer juist te maken.
In de huidige verordening is in artikel 9, lid 3, onder e, opgenomen dat subsidie geweigerd kan worden als een rechtspersoon die subsidie aanvraagt, salarissen uitbetaald die boven de norm van de Wet normering topinkomens uitkomt. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, heeft uitgesproken dat een dergelijke bepaling niet als weigeringsgrond voor subsidie opgenomen kan worden. Daarmee is het genoemde artikel onverbindend en kan komen te vervallen.

In 2018 is de Wet terugvordering staatssteun is werking getreden. De wet regelt onder andere de mogelijkheid om subsidie terug te vorderen als de Europese Commissie van oordeel is dat een subsidie niet in overeenstemming is met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De bepaling in de subsidieverordening is hierdoor overbodig geworden.
Op grond van de huidige subsidieverordening heeft het college de bevoegdheid om nadere beleidsregels vast te stellen. De term ‘beleidsregels’ is juridisch gezien niet de juiste benaming, dit moet zijn ‘nadere

regels'. Waar nodig is de term beleidsregels gewijzigd in subsidieregels. Door deze wijziging worden de bevoegdheden van het college overigens niet gewijzigd.

1.3 De termijn voor het afhandelen van de aanvragen kan worden verkort.
Sinds de inrichting van het Subsidiebureau binnen het team JVI, worden alle subsidieaanvragen bij de gemeente Emmen door en met ondersteuning van dit bureau afgehandeld. Subsidieaanvragen worden allemaal volgens hetzelfde proces afgehandeld. Daarnaast is ingezet op verdere digitalisering voor het indienen van de aanvragen en het duidelijker maken van de aanvraagformulieren. Door deze werkwijze worden de aanvragen sneller afgehandeld en wordt sneller gereageerd als een aanvrager bijvoorbeeld nog niet alle noodzakelijke gegevens heeft ingeleverd.

1.4 Door aanpassing van de ASV, worden meer subsidies direct vastgesteld.
In de huidige ASV, is bepaald dat voor subsidies hoger van € 10.000,- ook een aanvraag tot vaststelling van de subsidie moet worden ingediend. Dit betekent dat voor deze subsidies twee aanvragen ingediend worden, eerst de aanvraag voor het verlenen van de subsidie en na afloop van het tijdvak waarvoor de subsidie is verleend, de aanvraag om de subsidie definitief vast te stellen. Op beide aanvragen wordt ook weer beslist.

Voorgesteld wordt om het bedrag waarboven een aanvraag tot vaststelling van de subsidie moet worden ingediend, te verhogen naar € 25.000.-. Ophoging van dit bedrag heeft dus zowel voor de aanvrager als voor de gemeente een administratieve lastenverlichting tot gevolg.

1.5 Aanpassing van de ASV m.b.t. het afleggen van verantwoording, biedt meer ruimte voor maatwerk.
Bij subsidies hoger dan € 75.000,-, moet op grond van de huidige ASV, door de aanvrager bij de aanvraag voor de vaststelling van de subsidie, een zogenaamde controleverklaring worden ingeleverd. Deze verklaring moet zijn opgesteld door een onafhankelijk accountant.

In de praktijk is gebleken dat dit voor organisaties niet altijd effectief is omdat dit veel kosten met zich meebrengt, waarvoor dan ook weer subsidie wordt verleend. Daarnaast is het soms niet mogelijk een dergelijke verklaring in te leveren en heeft het ook niet altijd een meerwaarde. Om hieraan tegemoet te komen wordt voorgesteld dat bij het indienen van aanvragen voor de vaststelling van de subsidies vanaf € 25.000,- tot en met € 200.000,-, kan worden volstaan met een zogenaamde beoordelings- of samenstellingsverklaring. Het is aan het college om te beoordelen welke verklaring gevraagd wordt. Dit moet zijn afgestemd op de hoogte van het bedrag en de aanvrager. Bij subsidies hoger dan € 200.000,- wordt wel een controleverklaring gevraagd.

NB de mate van zekerheid over de rechtmatige besteding van de subsidie is bij een controleverklaring het hoogst, deze verklaring heeft ook de hoogste kosten. Bij een samenstellingsverklaring is dit het minst, maar zijn de kosten lager. Als wordt volstaan met een 'lagere' verklaring, moet bij de beoordeling van de vaststelling goed naar de financiële onderbouwing worden gekeken

Het is mogelijk dat een subsidieontvanger meerdere subsidies ontvangt van de gemeente. Daarom is toegevoegd is dat deze bedragen bij elkaar opgeteld worden om te bepalen welke verklaring vereist is. Dit is redelijk omdat anders bij een groot bedrag aan totaal verstrekte kleinere subsidies aan 1 subsidieontvanger het niet mogelijk was een verklaring te vragen. Er kan in deze gevallen worden volstaan met het inleveren van 1 verklaring voor alle ontvangen subsidies. Hiermee wordt ook voorkomen dat subsidieontvanger meerdere verklaringen moet indienen. De afzonderlijke subsidies dienen herkenbaar te worden opgenomen in de verantwoording.

1.6 Aanpassing van de hardheidsclausule is in lijn met de ontwikkelde praktijk en rechtspraak.
Een hardheidsclausule is bedoeld om in bijzondere situaties aanvragen toch toe te kennen terwijl formeel gezien de aanvraag afgewezen zou moeten worden. In de huidige ASV is de hardheidsclausule vooral gericht op de mogelijkheid een aanvraag toch toe te kennen, ook al is deze te laat ingediend. In de praktijk is hiervoor de hardheidsclausule veelvuldig toegepast, waardoor het feitelijk beleid is geworden en geen uitzondering meer is. Daarom wordt voorgesteld de het overschrijden van termijnen door de aanvrager niet meer in de hardheidsclausule op te nemen. Voorgesteld wordt om deze situatie nu op te

nemen in artikel 7 lid 4 van de ASV, waarin staat dat de aanvraag **kan** worden geweigerd als een aanvraag te laat is ingediend. Dit betekent dat altijd beoordeeld moet worden of er bijzondere redenen aanwezig zijn geweest waardoor de aanvrager zich niet aan gestelde termijn kon houden.

In de huidige jurisprudentie in het bestuursrecht speelt het evenredigheidsbeginsel en het afwegen van de belangen een steeds grotere rol. Dit betekent dat altijd gekeken moet worden of strikt uitvoeren van de regel in het betreffende gevel redelijk is. De voorgestelde formulering van de hardheidsclausule sluit hier meer op aan.

4. Kanttekeningen

1.1 Door verhoging van het bedrag voor de directe subsidievaststelling en ophoging van het bedrag vanaf wanneer een controleverklaring van een accountant moet worden ingeleverd voor de subsidievaststelling, wordt mogelijk het financieel risico dat subsidie niet rechtmatig is besteed hoger.

Om na te gaan in hoeverre dit het geval is, is gekeken is naar het bedrag van de verleende subsidies over het jaar 2023. Qua aantal worden verreweg de meeste subsidies verleend tot een bedrag van € 25.000,-. Het financiële aandeel van deze subsidies in het totale bedrag aan verleende subsidies is echter maar 7%. (Voor subsidies tot € 10.000,- is dit 4%). Het financiële aandeel van verleende subsidies tussen € 25.000,- en € 200.000,-, is 17% van het totale bedrag en boven de € 200.000,- is dit aandeel 76%. Boven dit laatste bedrag is het financiële risico dus het grootst waardoor het redelijk is om boven dit bedrag een controleverklaring te vragen.

De financiële risico's voor het verhogen van de bedragen voor de directe vaststelling en voor het inleveren van de 'zwaarste' verklaring van een accountant, zijn niet dermate hoog dat dit opweegt tegen de voordelen die het oplevert voor het indienen en afhandeling van de aanvragen.

Verder kunnen in de beschikking, altijd nadere eisen worden gesteld. Ook moet altijd een inhoudelijk verslag, een overzicht van de gesubsidieerde activiteiten en de hieraan verbonden uitgaven en inkomsten worden ingeleverd. Als er twijfels zijn over de besteding van de subsidie en de daarvoor ingeleverde bewijsstukken, kan altijd om nadere informatie worden gevraagd.

Door het houden van steekproeven kan daarnaast gekeken worden of de subsidie in gevallen dat de subsidie direct is vastgesteld rechtmatig is besteed.

5. Financiën

Niet van toepassing

6. Uitvoering

Na vaststelling van de verordening moet deze worden gepubliceerd. Dit is noodzakelijk voor de inwerkingtreding van de verordening. De verordening zal ook 6 weken ter inzage worden gelegd bij het KCC. Verder wordt een mededeling gedaan in het huis-aan-huisblad Emmer Courant.
Intern zal een bericht op Inge worden geplaatst en zullen de medewerkers die subsidies verstrekken worden geïnformeerd over de nieuwe verordening.

Een concept-besluit is bijgevoegd.

Emmen, 9 december 2025.

Burgemeester en wethouders van Emmen,

de gemeentesecretaris,	de burgemeester,
N.A. Plantinga	H.F. van Oosterhout

Jaar	Zaaknummer
2026	7218-2024

Raadsbesluit

De raad van de gemeente Emmen;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 9 december 2025.

besluit:

1. De Algemene subsidieverordening gemeente Emmen 2026 vast te stellen.

Vastgesteld in de openbare vergadering van 29 januari 2026.

de griffier,	de voorzitter,
S. Engelen	H.F. van Oosterhout