

## Raadsvoorstel



Onderwerp **Wijziging Algemene subsidieverordening gemeente Groningen 2011**

Registratienr. 16.5679230 Steller/telnr. Peter Gerrits/ 60 56 Bijlagen 1

---

Classificatie	<input checked="" type="radio"/> Openbaar <input type="radio"/> Geheim	
	<input type="checkbox"/> Vertrouwelijk	
Portefeuillehouder	T. Schroor	Raadscommissie

---

### Voorgesteld raadsbesluit

De raad besluit:

- I. de Verordening tot wijziging van de Algemene subsidieverordening gemeente Groningen 2011 vast te stellen;
- II. de Verordening bekend te maken door plaatsing in het elektronisch gemeentebblad;
- III. de datum waarop de Verordening tot wijziging van de Algemene subsidieverordening gemeente Groningen 2011 in werking treedt, vast te stellen op de dag na de bekendmaking.

---

### Samenvatting

- de Awb biedt de mogelijkheid om geaccumuleerde subsidieoverschotten van gesubsidieerde instellingen onder voorwaarden terug te vorderen mits dit bij wettelijk voorschrift is geregeld. Dit laatste kan door wijziging van de Algemene subsidieverordening (Asv);
- ook wordt de lichte behandelprocedure van subsidieaanvragen gewijzigd. Dit is van invloed op de administratieve lastendruk voor instellingen waaraan een subsidie wordt verstrekt tussen € 2.500,- en € 5.000,-. Tevens wordt de uitbetaling van dergelijke subsidies gewijzigd;
- de Awb voorziet voorts in specifieke regelgeving met betrekking tot structurele exploitatiesubsidies, te weten afdeling 4.2.8 mits dit bij wettelijk voorschrift wordt geregeld. Daartoe strekt deze wijziging;
- de bepalingen voor weigering van subsidieaanvragen in verband met overschrijding van het bezoldigingsmaximum zijn nog gebaseerd op de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt). De Wopt is inmiddels opgegaan in de Wet normering topinkomens (Wnt). Deze bepalingen moeten dus worden geactualiseerd;
- instellingen aan wie een subsidie van € 100.000,- of meer wordt verleend, zijn verplicht om hun aanvraag om subsidie vaststelling te voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring zonder beperkingen. De Asv biedt momenteel geen ruimte om rekening te houden met omstandigheden die het deze instellingen onmogelijk maken om aan deze indieningsplicht te voldoen. Deze wijziging voorziet hierin.

## Vervolg voorgesteld raadsbesluit

### Aanleiding en doel

---

#### 1. Vermogensvergoeding

Het is rechtvaardig dat in bij wet (Awb) geregelde gevallen vermogen dat uit overschotten op gemeentelijke subsidies is opgebouwd, terugvloeit naar de publieke middelen.

In het hierboven onder 2 bedoelde collegebesluit over de kostprijsmethode staat bij besluitpunt 3d dat ingeval van subsidiebeëindiging het weerstandsvermogen van instellingen zal worden teruggevorderd voor zover dat uit subsidieverstreking door de gemeente Groningen tot stand is gekomen. Grond daarvoor is te vinden in artikel 4:41 Awb mits dit bij wettelijk voorschrift wordt geregeld. Daartoe doen wij dit voorstel (artikel III).

#### 2. Lichte procedure

Subsidies volgens de lichte procedure (ASV, subparagraaf 4.3) worden bij de aanvraag direct vastgesteld. Binnen de lichte procedure wordt in de uitbetalingswijze verschil gemaakt tussen subsidies tot € 2.500,- enerzijds en subsidies van € 2.500,- tot € 10.000,- anderzijds. Voor dit onderscheid bestaat eigenlijk geen grond. Daarom vervalt de uitbetaling in twee gedeelten (75% - 25%). Ook de verantwoordingsplicht verschilt. Bij subsidies onder € 2.500,- controleren wij steekproefsgewijs of de activiteit heeft plaatsgevonden en hebben de subsidieontvangers niet de verplichting een aanvraag om subsidievaststelling in te dienen. Boven deze grens (maar tot de grens van € 10.000,-) hebben instellingen de verplichting een beknopt financieel en inhoudelijk verslag in te dienen.

Veel reden voor de lage grens van € 2.500,- is er niet. Controles bij subsidies onder € 2.500,- hebben nog nooit geleid tot de noodzaak om subsidievaststellingen in te trekken en uitbetaalde subsidiebedragen terug te vorderen. Bovendien ligt deze grens lager dan bij veel andere gemeenten die een ondergrens van € 5.000,- aanhouden. We willen de ondergrens daarom optrekken tot € 5.000. De verantwoordingsplicht voor instellingen met een subsidie tussen € 2.500,- en € 5.000,- wordt hierdoor kleiner. Dat gaat dan om 90 extra gevallen waarvoor die verminderde verantwoordingsplicht geldt (360 i.p.v. 270 subsidies).

Deze maatregel past goed binnen ons streven om de administratieve lastendruk te verminderen.

We hebben nagegaan of deze maatregel leidt tot een onaanvaardbaar grotere onzekerheid over de rechtmatigheid van de subsidiebesteding. Dat is maar in zeer geringe mate het geval. Enerzijds omdat het hiermee gemoeide financiële belang gering is (0,75% van het totale subsidiebudget, circa € 600.000,-) en anderzijds omdat ervaringen uit het verleden hebben geleid dat de subsidie in de praktijk altijd wordt besteed aan het doel waarvoor deze ter beschikking wordt gesteld. Ook de hoeveelheid extra werk (meer steekproeven) is vrijwel te verwaarlozen.

Voor de subsidies tussen € 5.000,- en € 10.000,- geldt dat ze voortaan in de reguliere procedure vallen. Het gevolg daarvan is dat de subsidieverstreking voortaan gesplitst wordt in een afzonderlijke verlening en vaststelling. De aanvraag om subsidievaststelling komt voor deze groep instellingen in de plaats van het zgn. beknopte financiële en inhoudelijke verslag". Veel extra werk levert deze splitsing zowel voor de instellingen in kwestie als voor ons niet op. In 2015 waren er 77 subsidies tussen € 5.000,- en € 10.000,-. Dit raadsvoorstel voorziet daarom in aanpassing van de lichte procedure. Door deze wijzigingen moeten in een aantal gevallen ook die Nadere regels worden aangepast waarin wordt bepaald welke procedure van toepassing is.

#### 3. Toepasselijkheid afdeling 4.2.8 Awb – per boekjaar verstrekte subsidies

Afdeling 4.2.8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is bedoeld voor subsidies die per boekjaar worden verstrekt aan rechtspersonen voor de uitvoering van structurele activiteiten. In deze afdeling staan bepalingen die voorheen voor een deel waren opgenomen in de Asv van de gemeente Groningen maar die bij de splitsing van de Asv in een procedureel en beleidsinhoudelijk deel in 2011 soms zijn weggevallen. De Awb bepaalt dat deze afdeling van toepassing is als dat bij wettelijk voorschrift of besluit van het bestuursorgaan is bepaald. Daarom wordt in de Asv een hiertoe strekkende bepaling opgenomen.

#### 4. Algemene weigeringsgronden Wopt/Wnt

De Wopt (Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens) regelde de publicatieplicht van topinkomens bij organisaties in de (semi-)publieke sector. Deze wet is op 1-1-2013 opgegaan in de Wet Normering bezoldiging Topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (Wnt). Deze wet beperkt met in achtneming van een overgangstermijn de bezoldiging van functionarissen die in dienst zijn bij organisaties in de (semi-)publieke sector. In aansluiting hierop is in de Asv een

weigeringsgrond opgenomen voor subsidieaanvragen die afkomstig zijn van instellingen waarbij sprake is van bovenwettelijke bezoldiging. In de Asv wordt ten onrechte nog gesproken van Wopt. Dit wordt door dit voorstel geactualiseerd.

#### 5. Accountantsverklaring

Instellingen aan wie een subsidie van € 100.000,- of meer is verstrekt, moeten hun financiële subsidieverantwoordingen (meestal jaarrekeningen) voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring. Dit volgt uit artikel 12 lid 4 van de Algemene subsidieverordening. De formulering in de Asv biedt momenteel geen ruimte om rekening te houden met omstandigheden die het voor deze instellingen onmogelijk maken om aan deze indieningsplicht te voldoen. Toch is er soms wel sprake van dergelijke omstandigheden. De subsidie moet in zulke gevallen worden gebaseerd op een ongecertificeerde verantwoording. In formele zin is een dergelijke subsidievaststelling onrechtmatig.

De reden van de beperking bij de goedkeurende verklaring of van de oordeelsonthouding heeft soms geen relatie met de *gesubsidieerde* activiteiten. In zulke gevallen zijn wij meer gebaat bij een rechtmatigheidsverklaring met betrekking tot de bestedingen van de gemeentelijke subsidies dan met een goedkeurende verklaring met beperking of een verklaring van oordeelsonthouding. Dat andere, niet subsidiabele onderdelen van de exploitatierekening aan de instellingsaccountant aanleiding kunnen geven voor een beperking of een oordeelsonthouding, is voor de gemeente dan in feite niet van belang. Voor de subsidievaststelling volstaat een rechtmatigheidsverklaring.

Onder meer in verband met ons in 2012 geïntroduceerde 'early warning systeem' (EWS) willen wij de indiening van de accountantsverklaring toch zoveel mogelijk handhaven. Bij EWS (de financiële monitoring van instellingen aan wie een subsidie van € 100.000,- of meer wordt verstrekt), baseren wij ons namelijk op financiële kengetallen die grotendeels worden ontleend aan balansgegevens. Bij het ontbreken van een accountantsverklaring zouden we dan geen zekerheid meer hebben over de betrouwbaarheid van die balansgegevens; een verklaring van een accountant dat de subsidie rechtmatig is besteed, voorziet hier niet in. In de praktijk zal het overigens vaak zo zijn dat grotere instellingen ook om andere redenen dan gemeentelijke indieningsvereisten een accountantscontrole laten uitvoeren. De verwachting is dan ook dat we bij de subsidieverantwoordingen in het algemeen een goedkeurende accountantsverklaring zullen blijven vragen.

#### **Kader**

---

- Gemeentewet
- Algemene wet bestuursrecht (Awb)
- Wet normering bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector (Wnt)
- Algemene subsidieverordening 2011 gemeente Groningen (Asv)
- Nadere regels subsidies gemeente Groningen 2011

#### **Argumenten en afwegingen**

---

#### **Maatschappelijk draagvlak en participatie**

---

1. Procedure indieningsvereisten:  
Betreft bestendiging/codificatie van actuele gedragslijn. We verwachten geen bezwaren.
2. Invoering kostprijsmethode:  
Is in de praktijk bij enkele grotere instellingen reeds ingevoerd. Geen grote problemen bij invoering in de praktijk ondervonden. Momenteel wordt invoering bij andere instellingen niet overwogen.
3. Vermogensvergoeding:  
Betreft codificatie van het desbetreffende collegebesluit van 23 november 2010. Toepassing in de praktijk kan leiden tot bezwaarprocedures, maar toepassing zal slechts zelden aan de orde zijn.

4. Lichte procedure:  
Vanwege de voor instellingen iets voordeliger wijziging in de subsidiebetalingen en de kleinere verantwoordingsplicht voor instellingen met een subsidie tussen € 2.500,-- en € 5.000,-- verwachten wij geen bezwaren tegen deze maatregel.
5. Indiening accountantsverklaring:  
Voor instellingen die reeds gewoonlijk een goedkeurende verklaring zonder beperkingen overleggen bij de aanvraag om subsidievaststelling verandert er in de praktijk niets. Instellingen voor wie het niet mogelijk is om een goedkeurende verklaring zonder beperkingen in te dienen, zullen dit voorstel naar verwachting verwelkomen.

#### **Financiële consequenties**

---

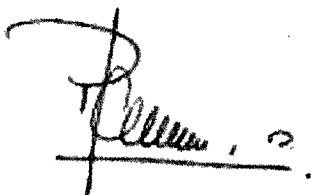
1. Procedure indieningsvereisten: geen.
2. Kostprijsmethode, ten opzichte van de huidige praktijk: geen.
3. Vermogensvergoeding bij subsidiebeëindiging: is momenteel niet aan te geven. Er is kans op gering voordeel voor de gemeente op langere termijn. Kwantificatie is in dit stadium niet mogelijk. Vermogensvergoeding is alleen aan de orde bij substantiële vermindering of bij beëindiging van de subsidie voor specifieke activiteiten of bij opheffing van een rechtspersoon. Hoe vaak dit zal voorkomen valt niet aan te geven, laat staan welke bedragen dan zouden moeten worden teruggevorderd.
4. Wijziging lichte procedure: financieel effect te verwaarlozen (zeer klein rentenadeel wegens gemiddeld iets vroegere uitbetaling van een deel van deze relatief kleine subsidies.

#### **Overige consequenties**

---

1. Geringe uitbreiding van het aantal steekproefcontroles op de doorgang van activiteiten bij subsidies tussen € 2.500,-- en € 5.000,--.
2. Splitsing van de subsidieverstrekking in afzonderlijke verlening en vaststelling bij subsidies tussen € 5.000,-- en €10.000,-- in plaats van onmiddellijke vaststelling.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Groningen,



de burgemeester,  
Peter den Oudsten



de secretaris,  
Peter Teesink

## **Verordening tot wijziging van de Algemene subsidieverordening 2011 gemeente Groningen**

De Raad van de gemeente Groningen;

- gezien het voorstel van burgemeester en wethouders van 21 juni 2016;
- gelet op artikel 149 van de Gemeentewet;
- gelet op hoofdstuk 4 van de Algemene wet bestuursrecht;
- gelet op de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen in de publieke en semi-publieke sector;
- overwegende dat het noodzakelijk is om:
  1. de vermogensvergoeding overeenkomstig artikel 4:41 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht bij verordening te regelen;
  2. de wijzigingen in de lichte procedure in de subsidieverstrekking zoals beschreven in subparagraaf 4.3 van de Algemene subsidieverordening 2011 gemeente Groningen bij verordening te regelen;
  3. de weigeringsgrond in artikel 6 lid 3 Asv de de daarbij horende toelichting bij verordening te actualiseren;
  4. het indieningsvereiste van artikel 12 lid 4 Asv met betrekking tot de accountantsverklaring bij verordening te wijzigen;

besluit vast te stellen de volgende Verordening tot wijziging van de Algemene subsidieverordening gemeente Groningen 2011;

### **Artikel I**

**In artikel 2 – Reikwijdte verordening – wordt achter lid 2 een nieuw lid 3 toegevoegd, luidende:**

3. In gevallen genoemd in artikel 4:41 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht is de subsidieontvanger, voor zover verstrekking van subsidie door het college heeft geleid tot vermogensvorming, daarvoor een vergoeding aan het college verschuldigd. Het college kan daarbij nadere regels stellen.

### **Artikel II**

1. De titel van artikel 19 (Betaling) wordt gewijzigd in "Betalingstermijn".
2. De titel van artikel 20 (Betaling in gedeelten) wordt gewijzigd in "Betaling".
3. In artikel 20 – Betaling in gedeelten – wordt het eerste lid ingetrokken.
4. De leden 2 en 3 van dit artikel worden vernummerd in resp. lid 1 en lid 2.
5. Uit het huidige lid 2 wordt het woord "overige" geschrapt.

### **Artikel III**

1. In artikel 8 lid 1 Asv (uitgebreide procedure) onder f. wordt de term "een eigen Wopt-verklaring" gewijzigd in "een eigen Wnt-verklaring".
2. In artikel 8 lid 1 Asv (uitgebreide procedure) onder f. wordt "artikel 6, eerste lid van de Wopt" gewijzigd in "artikel 2.3 van de Wnt";
3. In artikel 14 lid 1 Asv (reguliere procedure) onder d. wordt de term "een eigen Wopt-verklaring" gewijzigd in "een eigen Wnt-verklaring".
4. In artikel 14 lid 1 Asv (uitgebreide procedure) onder d. wordt "artikel 6, eerste lid van de Wopt" gewijzigd in "artikel 2.3 van de Wnt";
5. De toelichting bij artikel 6, derde lid wordt ingetrokken.
6. In de plaats van de toelichting bij artikel 6, derde lid wordt een nieuwe toelichting tussengevoegd, luidende:

#### Artikel 6, derde lid

Voorkomen moet worden dat instellingen en organisaties die (semi-)publieke taken uitvoeren enerzijds subsidie uit publieke middelen ontvangen en anderzijds loonkosten hebben die voor deze

organisaties en instellingen exorbitant hoog zijn. Als weigeringsgrond voor subsidie wordt hier overschrijding van de zgn. Wnt-norm genoemd, waarbij tevens rekening wordt gehouden met bonussen, (vertrek)premies en toelagen. Criteria voor het bezoldigingsmaximum zijn op grond van de Wnt:

1. er moeten 3 jaar lang subsidies zijn verstrekt aan de subsidieontvanger;
2. deze subsidies samen bedragen in een jaar meer dan € 500.000,-;
3. de subsidies van rijk en/of decentrale overheden bedragen meer dan 50% van het inkomen van de subsidieontvanger.

De gemeente Groningen zal op de te verlenen subsidie het bedrag in mindering brengen waarmee de bezoldiging de geldende Wnt-norm overschrijdt. Dit betreft alle aan de organisatie of instelling verbonden personen die onder de werking van de Wnt vallen. Ten aanzien van het normbedrag wordt aangehaakt bij de wettelijke norm (Wnt; per 1-1-2016:

€ 179.000,-). Daarbij staat helderheid omtrent het normbedrag voorop. Bonussen, (vertrek)premies en toelagen worden aangemerkt als bezoldiging en – voor de bepaling van de inkomensgrens – opgeteld bij het belastbare loon en de voorzieningen ten behoeve van beloningen betaalbaar op termijn. De hoogte van de inkomensgrens, de Wnt-norm, wordt na afloop van een jaar vastgesteld. Daarom is in dit artikel bepaald dat voor de toetsing het inkomen dat over een bepaald jaar ontvangen is, vergeleken wordt met de norm van het voorafgaande jaar. Voor personen die voor de toepassing van de wet niet full time aan de organisatie verbonden zijn, wordt de inkomensnorm gerelateerd aan de deeltijdfactor.

#### **Artikel IV**

**Achter artikel 6 (Weigeringsgronden subsidie) wordt een nieuw artikel 6a (Toepasselijkheid afdeling 4.2.8 Awb) tussengevoegd, luidende:**

Artikel 6a Toepasselijkheid afdeling 4.2.8 Awb

Afdeling 4.2.8 van de Awb is van toepassing op de krachtens deze verordening per boekjaar verstrekte subsidies.

#### **Artikel V**

**Lid 4 van artikel 12 (Vaststelling) wordt ingetrokken en vervangen door de nieuwe leden 4a en 4b, luidende:**

- 4a. De in het tweede lid bedoelde financiële rapportage wordt bij subsidiebedragen van meer dan € 100.000,- voorzien van een goedkeurende verklaring van getrouwheid, zonder beperking, zoals bedoeld in artikel 393 boek 2 van het Burgerlijk Wetboek van een daartoe bevoegde accountant. Daarbij wordt tevens gerapporteerd omtrent recht- en doelmatigheid, alsmede over de naleving van de aan de beschikking tot subsidieverlening verbonden voorwaarden.
- 4b. In afwijking van het vorige lid kan het college de subsidieontvanger verplichten om de in het tweede lid bedoelde financiële rapportage te voorzien van een accountantsverklaring waaruit blijkt dat de subsidie rechtmatig is besteed en dat de aan de subsidieverlening verbonden verplichtingen zijn nageleefd, als de indiening van de in het vorige lid bedoelde accountantsverklaring vanwege bijzondere omstandigheden in redelijkheid niet van de subsidieontvanger kan worden gevergd.

**In lid 5 van artikel 12 worden de woorden “het vierde lid” vervangen door de woorden: “de leden 4a of 4b”.**

**Artikel VI      Deze Verordening tot wijziging van de Algemene subsidieverordening gemeente Groningen 2011 treedt in werking op de dag na de bekendmaking.**

Aldus besloten in de raadsvergadering van ...,

De burgemeester,

De griffier,

Peter den Oudsten.

Toon Dashorst.