

## Beleid en de interne regels voor de steunverlening en de toekenning van subsidies aan ondernemingen en instellingen

### PARAGRAAF 1: INLEIDING

In haar vergadering van 5 oktober 2023 heeft de raad de “Financiële verordening gemeente Sittard-Geleen 2023” vastgesteld. In deze verordening zijn de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vastgesteld. De verordening waarborgt daarmee dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. In artikel 212 van de Gemeentewet is bepaald dat de gemeenteraad deze verordening dient vast te stellen. Het Gemeentewet artikel in combinatie met de verordening versterken daarmee de kaderstellende, sturende en controlerende functie van de raad.

In artikel 30 van de verordening – dat handelt over de financiële organisatie – staat vermeld dat het college zorgdraagt voor “het beleid en de interne regels voor de steunverlening en de toekenning van subsidies aan ondernemingen en instellingen”. Uit de toelichting op dit artikel blijkt hierover het volgende. Het gaat om procedures die de naleving van de Europese staatssteunregels en regels voor Diensten van Algemeen Economische Belang (hierna: DAEB), de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en de Algemene subsidieverordening gemeente Sittard-Geleen 2020 (hierna: Asv) waarborgen. Daar dient deze notitie voor.

#### Het beleid

Deze notitie handelt in mindere mate over het subsidiebeleid. Ons beleid is vastgelegd in (met name) de Asv en onze subsidieregelingen. Voor een overzicht van onze subsidieregelgeving zie paragraaf 3.

In de Asv staat ons beleid ten aanzien van bijvoorbeeld de aanvraag – de termijnen – de weigerings- / intrekings- / terugvorderingsgronden – de algemene en bijzondere verplichtingen – de verantwoording – de vaststelling. Onze Asv is grotendeels in lijn met de model Asv van de VNG. In de subsidieregelingen staat ons beleid over de te subsidiëren activiteiten en doelgroepen én over de gemeentelijke beleidsdoelen die we nastreven. Er is op dit moment geen reden om dit beleid aan te passen. Daarnaast is ons beleid vastgelegd in thematische beleidsnota's, bijvoorbeeld over cultuur, sport, welzijn, monumenten en openbare ruimte.

De belangrijkste ambities voor onze gemeente in de bestuursperiode 2022-2026 staan in ons coalitieakkoord. Het gaat dan om de vraag: waar willen we samen aan werken?

En in de toekomstvisie staan de belangrijkste speerpunten / opgaven. Via onder andere het verlenen van subsidies willen we deze speerpunten / opgaven realiseren.

Gaat het specifiek om de ruimtelijke inrichting van onze gemeente is de omgevingsvisie van belang. Daarin maken we keuzes over hoe we onze leefomgeving willen inrichten en over wat er op bepaalde plekken wel of juist niet (meer) kan.

#### De interne regels

Daarmee handelt deze notitie met name over de interne regels, dat wil zeggen: over de regels die we binnen de gemeente, als medewerkers die “eigenaar” zijn van subsidiedossiers, hanteren. En: het gaat om de subsidies die we toekennen – niet om de subsidies die we zelf verwerven.

Het hebben van interne regels betekent meteen ook dat er “externe” regels zijn. Daarmee is dan niet alleen de Europese staatssteun- of landelijke subsidieregelgeving<sup>1</sup> bedoeld die voor iedereen geldt, maar ook de gemeentelijke subsidieregelgeving die externe werking heeft en dus ook voor iedere inwoner, onderneming, instelling geldt die zich op die regelgeving beroept door een subsidieaanvraag in te dienen.

De titel van deze notitie suggereert wellicht dat bij het verlenen van subsidies altijd sprake is van staatssteun. Dit is niet het geval. Er is alleen sprake van staatssteun als voldaan wordt aan de vijf cumulatieve criteria die genoemd worden in artikel 107 lid 1 VWEU (Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie). Een voorbeeld criterium is dat de steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht. Met andere woorden: subsidies verleend aan ondernemingen die géén economische activiteit verrichten, is geen staatssteun. Daarnaast doet staatssteun zich niet alleen voor bij het verlenen van subsidies. Een voorbeeld dat niets met subsidieverlening te maken heeft, zijn

1) De landelijke subsidieregelgeving staat in titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht.

grondtransacties. Ga je een grondtransactie aan voor een prijs die afwijkt van de marktprijs, is al gauw sprake van staatssteun. Een ander voorbeeld is steunverlening aan ondernemingen in regio's met een economische achterstand. Overigens is binnen Limburg geen regio daartoe aangewezen. Maar over deze laatste situaties – staatssteun anders dan bij het verlenen van subsidies – handelt deze notitie niet.

Ook suggereert de titel wellicht dat subsidies alleen worden toegekend aan ondernemingen en instellingen. Maar ook dit is niet het geval. Het komt voor dat subsidies worden toegekend aan inwoners, bijvoorbeeld de monumentensubsidie aan de eigenaar van dat monument. En omdat een inwoner géén onderneming is, kan bij een subsidieverlening aan inwoners geen sprake zijn van staatssteun.

Deze notitie beoogt niet een cursushandboek of samenvatting van een wettenbundel te zijn. Langs de systematiek van subsidiëren zal wel aangegeven worden welke “interne regels” gelden. Een deel van deze interne regels is niet nieuw. De regels horen bekend te zijn en zijn een logisch gevolg van de bestaande regelgeving: Europees, landelijk, gemeentelijk. We leggen ze nu in deze notitie vast omdat uit bijvoorbeeld de interne controles; de accountantscontrole; de advisering door de huisadvocaat; bezwaarprocedures is gebleken dat de regels niet bij iedereen bekend zijn. En we leggen ze vast omdat we voorbereid willen zijn op onderzoek. Met de Wet versterking decentrale rekenkamers zijn de mogelijkheden om onderzoek te doen naar subsidies (en garantstellingen en leningen) immers verruimd.

## PARAGRAAF 2: WAT IS EEN SUBSIDIE?

Het is allereerst goed om uit te leggen wat een subsidie is. In artikel 4:21 Awb staat de definitie van subsidie: “de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten”

Ook hier geldt dat aan de vier cumulatieve criteria voldaan moet worden, wil sprake zijn van een subsidie. Daar tegenover staat: áls aan de vier criteria voldaan wordt, dan is er ook sprake van een subsidierelatie én dan noemen we het ook een subsidie. We gebruiken dus geen andere termen als (exploitatie)bijdrage; uitkering; financiering; tegemoetkoming; afkoopsom; incentive; vergoeding; etc. Het gebruik van de term “subsidie” maakt voor de ontvanger (én voor ons) ook duidelijk welke regelgeving van toepassing is.

Wat wellicht niet zo snel voor de hand ligt: ook kredieten/leningen en garanties vallen onder de definitie van een subsidie. Overigens gelden voor deze vormen van subsidies aparte gemeentelijke regels. Deze zijn met name vastgelegd in de al eerder genoemde financiële verordening gemeente Sittard-Geleen 2023. Deze vormen van subsidies blijven hier dan ook verder buiten beschouwing.

Er zijn echter ook voorbeelden te noemen die niet onder de definitie van subsidie vallen, zoals vermeld in titel 4.2 van de Awb. Het gaat dan onder andere om de geldstromen binnen de gemeente: teams kunnen elkaar niet onderling subsidiëren<sup>2</sup>. Het gaat ook om verstrekkingen in natura, ook al zijn deze op geld waardeerbaar, bijvoorbeeld het om niet ter beschikking stellen van een accommodatie. Verder gaat het nog om schadevergoedingen/schadeloosstellingen en contributies; om overheidsdeelnemingen in het aandelenkapitaal van een vennootschap én om bijdragen in (aanvullende) inkomensvoorziening, denk aan bijstandsuitkeringen, studiefinanciering, en huurtoeslag<sup>3</sup>.

De subsidies die we binnen de gemeente verlenen kunnen een eenmalig / incidenteel óf een jaarlijks / structureel karakter hebben. Dit verschil is het beste te verklaren aan de hand van de Subsidieregeling incidentele subsidies vrijwilligerswerk 2015 – waarmee vrijwilligersorganisaties een subsidie verleend kunnen krijgen voor een incidentele activiteit én aan de hand van de Subsidieregeling vrijwilligersorganisaties 2022 – waarmee vrijwilligersorganisaties een subsidie verleend kunnen krijgen voor hun structurele activiteiten.

Het doel van “subsidies” is het leveren van een bijdrage aan gemeentelijke beleidsdoelen. Deze vind je terug in onze actuele programmabegroting. Je kunt bijvoorbeeld denken aan een subsidie voor culturele programmering (stichting De Domijnen – een professionele instelling), maar ook aan een subsidie voor het musiceren / bespelen van een instrument (de lokale harmonie of fanfare – een vrijwilligersorganisatie). We subsidiëren om resultaten te behalen – niet om instellingen of ondernemingen in stand te houden.

2) Onderhoud en/of herstel van een monument in eigendom van de gemeente (bij team Vastgoed) geschiedt dus niet middels een subsidie van de gemeente (door team Ruimtelijke ontwikkeling) maar door (overheveling van) interne budgetten.

3) Bij deze voorbeelden gaat het met name om een (aanvullende) inkomensvoorziening. De bestedingsrichting staat niet vast waardoor geen sprake is van subsidie.

Subsidiëren is trouwens niet het enige instrument om gemeentelijke beleidsdoelen te bereiken. Een ander instrument is de opdrachtverlening. Omdat we iedere Euro maar één keer kunnen uitgeven, denken we goed na met welk instrument we de gemeentelijke beleidsdoelen het beste en snelste kunnen bereiken. Nog andere instrumenten zijn sponsoring en samenwerkingsovereenkomsten.

### PARAGRAAF 3: WETTELIJKE GRONDSLAG

Voor het kunnen toekennen van subsidies moet een wettelijke grondslag bestaan. Dit wordt bepaald in artikel 4:23 Awb: "Een bestuursorgaan verstrekt slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt."

De gemeente beschikt over deze wettelijke voorschriften.

Allereerst hebben we een Algemene subsidieverordening gemeente Sittard-Geleen 2020 (Asv). Hierin is het algemene subsidieproces vastgelegd. Of zoals al eerder aangegeven: ons beleid ten aanzien van bijvoorbeeld de aanvraag – de termijnen – de weigerings-/intrekings-/terugvorderingsgronden – de algemene en bijzondere verplichtingen – de verantwoording – de vaststelling.

In deze Asv wordt vermeld dat het college bij nadere regeling (dat is: in een subsidieregeling) kan vaststellen welke activiteiten in aanmerking kunnen komen voor subsidie. Ook over deze nadere regelingen beschikt de gemeente.

Als de Asv onvoldoende tegemoet kan komen aan de te subsidiëren activiteiten – of als de wet dat vereist – kan er ook voor gekozen worden om subsidieproces en activiteiten in een aparte verordening vast te leggen. Ook deze situatie kennen we in onze gemeente, bijvoorbeeld de subsidieverordening inzameling oud papier.

De wettelijke grondslag wordt derhalve bepaald door:

1. De Asv met vaststelling van de te subsidiëren activiteiten in een nadere regeling (een subsidieregeling) óf
2. Een aparte subsidieverordening.

De Asv alleen vormt dus geen wettelijke grondslag.

Per peildatum 1 februari 2024 beschikt de gemeente over de volgende subsidieregeling.

Voor onbepaalde tijd gelden:

- Algemene subsidieverordening gemeente Sittard-Geleen 2020
- Subsidieregeling vrijwilligersorganisaties 2023
- Subsidieregeling incidentele subsidies vrijwilligerswerk 2015
- Subsidieregeling professionele instellingen 2023
- Subsidieregeling peuteropvang en voorschoolse educatie 2020
- Subsidieregeling accommodatiebeleid 2019
- Subsidieregeling monumenten en klein erfgoed Sittard-Geleen
- Subsidieregeling sportakkoord 2023
- Beleidsregels inzake buitengewoon herstel van niet-monumentale kerkgebouwen<sup>4</sup>
- Subsidieverordening inzameling oud papier
- Beleidsregels tegemoetkoming kosten kinderopvang 2021
- Verordening materiële financiële gelijkstelling onderwijs gemeente Sittard-Geleen 2015
- Subsidieregeling evenementen gemeente Sittard-Geleen 2022
- Stimuleringsregeling afkoppelen hemelwater
- Besluit tijdelijke loonkostensubsidie gemeente Sittard-Geleen 2018.

Voor bepaalde tijd (en derhalve met een nu al bekende einddatum) gelden:

- Subsidieregeling topsporttalentfonds gemeente Sittard-Geleen 2021-2024 – tot en met 31 december 2024
- Stimuleringsregeling klimaatadaptatie 2022-2025 – tot en met 31 december 2025
- Subsidieregeling duurzaam ondernemen MKB gemeente Sittard-Geleen 2024-2025 – tot en met 31 december 2025.
- Tijdelijke subsidieregeling VHF Geleen Zuid & Kluis 2023 – tot 1 juli 2026

Het bovenstaande overzicht is een momentopname. Regelmatig wordt subsidieregeling gewijzigd, ingetrokken of nieuw vastgesteld. Redenen daarvoor kunnen zijn wijzigingen in de Europese en/of landelijke wetgeving; nieuwe jurisprudentie. Maar een reden kan ook zijn dat we vaststellen dat de beleidsdoelen niet (meer) bereikt worden met subsidiëring. Of dat de onderneming of instelling geen subsidie meer benodigd om het beleidsdoel te bereiken. Of dat een andere subsidieregeling beter geschikt is voor de betreffende activiteit. Waarbij we erop letten dat dezelfde activiteit niet via meerdere

4) De term "beleidsregels" is niet correct en dient bij gelegenheid vervangen te worden door "subsidieregeling".

subsidiereregelingen gesubsidieerd kan worden. Ook voor iedere regelgeving geldt dat er een dossierregelaar is. Die zorgt voor de evaluatie van die regelgeving. En vervolgens ook voor de wijziging, intrekking of vaststelling van (nieuwe) regelgeving. Evalueren gebeurt regelmatig – zeker als regelgeving voor onbepaalde tijd geldt. We stellen ons dan in ieder geval de vraag of we onze gemeentelijke beleidsdoelen nog bereiken met de betreffende subsidiereregeling of -verordening.

Artikel 4:23 lid 3 Awb benoemt vier situaties waarin subsidie verstrekt kan worden zonder wettelijke grondslag. Één daarvan wordt binnen onze gemeente regelmatig gebruikt. Het gaat dan om een subsidieverstrekking in incidentele gevallen (lid 3 sub d): de incidentele subsidie. Overigens kan deze uitzondering voor maximaal vier jaren gebruikt worden. Zodra we weten dat de subsidieverstrekking langer gaat duren of zelfs structureel wordt, betekent dat dat de activiteiten toegevoegd moeten worden in een bestaande subsidiereregeling / -verordening of dat door het college / de raad een nieuwe subsidiereregeling / -verordening vastgesteld moet worden. We gebruiken de uitzondering van artikel 4:23 lid 3 sub d Awb dus zo min mogelijk. Onze Asv is op deze vier situaties – subsidieverstrekking zonder wettelijke grondslag – ook van toepassing.

Het zo min mogelijk gebruiken van de uitzondering van artikel 4:23 lid 3 sub d Awb betekent het volgende. Als we – zoals in het verleden vaker gebeurd – vestigingssubsidies willen blijven verlenen aan nieuwe ondernemingen in onze gemeente, moeten de regels daarvoor vastgelegd worden in een subsidiereregeling / -verordening. Hetzelfde geldt voor het subsidiëren vanuit stadsdeelbudgetten – ook daar is op dit moment nog geen subsidiereregeling / -verordening voor opgesteld. Informatie over deze subsidiemogelijkheden is daarom niet bij alle inwoners, ondernemingen en instellingen bekend. Inwoners, ondernemingen en instellingen hebben recht op duidelijkheid: welke regels gelden als ik voor deze activiteit een subsidie van de gemeente wil ontvangen. Naast duidelijkheid vergroot dit ook de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid. Doordat inwoners, ondernemingen en instellingen gelijke kansen krijgen om voor een bepaalde subsidie in aanmerking te komen.

Houd je je bezig met subsidiëren? Kijk dan in titel 4 van de Awb voor de landelijk geldende regelgeving. De gemeentelijke regelgeving is hierboven al genoemd en bestaat uit subsidieverordeningen en -regelingen.

Het is uiteraard niet de bedoeling, maar stel je constateert dat landelijke en gemeentelijke regelgeving met elkaar in strijd zijn. Uitgangspunt is dan dat de Awb vóór de gemeentelijke regelgeving gaat. De regels die door de Tweede en Eerste Kamer worden vastgesteld, gaan daarmee vóór op de regels die ons college en onze gemeenteraad vaststellen.

Tijdens de interne controle respectievelijk de accountantscontrole in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording<sup>5</sup> wordt gekeken of de regelgeving is nageleefd. Daarmee is bijvoorbeeld bedoeld: is gecontroleerd of de opgelegde verplichtingen zijn nagekomen; is de verlangde verantwoording afgelegd.

#### **PARAGRAAF 4: HET SUBSIDIEPROCES**

De belangrijkste onderdelen van het “standaard” subsidieproces zijn de subsidieaanvraag (door de inwoner, onderneming of instelling), de subsidieverlening (door de gemeente), de aanvraag tot subsidievaststelling (door de inwoner, onderneming of instelling) en de subsidievaststelling (door de gemeente).

Afwijking van dit “standaard” subsidieproces is mogelijk: zo kan een subsidie meteen vastgesteld worden, zonder voorafgaande subsidieverlening. In dat geval is ook geen aanvraag tot subsidievaststelling nodig. Dit doen we bij “kleinere” subsidies tot € 15.000. Dat we dit doen, hebben we vastgelegd in onze Asv (artikel 15).

De “bijzondere” situaties in het subsidieproces – bijvoorbeeld de intrekking / wijziging van een subsidieverlening of de terugvordering van het (bevoorschot) subsidiebedrag – blijven hier buiten beschouwing. Het zou te ver voeren om deze allemaal hier op te nemen.

Deze notitie beoogt ook niet een “cursushandboek” of “wettenbundel” te zijn. Deze notitie dient met name voor het vastleggen van de geldende “interne regels”. Daarmee is de notitie bedoeld voor alle collega’s die zich bezighouden met subsidiëren. Het eventueel volgen van een training subsidierecht of een verdere verdieping in de subsidietitel van de Awb blijft voor die collega’s echter aan de orde. Daarnaast kan in voorkomend geval een juridisch adviseur adviseren over een subsidiedossier. En ook een financieel adviseur kan adviseren, bijvoorbeeld als het gaat om de verantwoording in de vorm van een jaarrekening.

5) De rechtmatigheidsverantwoording dient ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidiemiddelen.

### De subsidieaanvraag

Om een subsidie te kunnen verlenen, moet er sprake zijn van een aanvraag. Het initiatief voor een subsidierelatie gaat namelijk niet uit van de gemeente, maar van de aanvragende inwoner, onderneming of instelling. Zou het initiatief uitgaan van de gemeente, is dat een indicatie dat er wellicht geen sprake is van een subsidierelatie maar een inkooprelatie. Zie voor meer informatie hierover paragraaf 7.

De Awb stelt geen specifieke eisen aan een subsidieaanvraag. Uiteraard gelden wel de eisen die de Awb aan iedere aanvraag stelt. Zo dient de aanvraag gericht te zijn tot een bevoegd orgaan én dient deze afkomstig te zijn van een belanghebbende. Een aanvraag wordt ondertekend, voorzien van een datum en in de aanvraag staan de NAW gegevens van de aanvrager. Uiteraard ontbreekt ook het belangrijkste niet: waarvoor vraagt men subsidie aan en welk bedrag vraagt men aan. In de Asv, de betreffende subsidieregeling of de aparte subsidieverordening staan ook regels over de aanvraag.

Als de gemeente dat kenbaar heeft gemaakt, mag een aanvraag ook digitaal worden ingediend. En de gemeente kan voor de aanvraag een formulier vaststellen, en aangeven welke bijlagen samen met dat formulier meegestuurd moeten worden. Het is afhankelijk van de hoogte van de aangevraagde subsidie en de soort activiteit of een aanvraag digitaal ingediend kan worden en of een formulier vastgesteld wordt. Maar we streven naar digitaal contact met de aanvrager. Formulieren bevorderen de rechtszekerheid, maken de afhandeling makkelijker en bevorderen de uniformiteit.

De informatie over alle bij onze gemeente aan te vragen subsidies is te vinden op onze website. Dat doen we omdat we transparant willen zijn richting aanvragers: ze moeten makkelijk en snel kunnen vinden welke subsidieregelingen wij kennen én welke voorwaarden daarvoor gelden.

Zo is het mogelijk dat soms subsidieplafonds gelden. Dat blijkt dan uit de betreffende subsidieregeling of uit een apart besluit. Een subsidieplafond betekent dat een maximaal bedrag beschikbaar is voor bepaalde activiteiten. Als er onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn, kan een subsidie geweigerd worden. Als sprake is van een subsidieplafond, maken we niet alleen dat plafond bekend, maar ook welke regels gelden voor de verdeling van dat bedrag. Het kan zijn dat we de volgorde van inschrijving (de datum van de volledige subsidieaanvraag) hanteren. Maar ook een evenredige verdeling is mogelijk. Iedereen die aan de voorwaarden voldoet, ontvangt dan eenzelfde percentage van het individueel aangevraagde bedrag. Misschien kiezen we wel voor een kwalitatieve beoordeling om die aanvraag te honoreren die het beste in staat lijkt om onze beleidsdoelen te realiseren.

We hebben ook aandacht voor de begrijpelijkheid van onze informatie. En omdat dat wettelijk verplicht is, zijn al onze subsidieverordeningen en -regelingen ook te vinden op [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl). Voor onze medewerkers stellen we daarnaast nog informatie beschikbaar via ons Intranet.

Ook willen we klantgericht en publieksvriendelijk zijn. Dat betekent dat we de administratieve lasten zo veel als mogelijk beperken. Dat noemen we ook wel het beperken van de "regeldruk". Aan een professionele instelling, die een subsidie aanvraagt van enkele miljoenen Euro, vragen we dan ook meer en andere gegevens dan aan een vrijwilligersorganisatie die een subsidie aanvraagt van enkele honderden Euro. Ofwel: hoe lager het bedrag, des te minder verantwoordingsplicht.

### De subsidieverlening

Subsidies worden verleend in de vorm van een beschikking. Er is geen plicht om subsidies altijd te verlenen: een aanvraag kan ook leiden tot een weigering. Weigeringsgronden hebben we vastgelegd in onze Asv (artikel 10). En ook in de Awb zijn weigeringsgronden opgenomen. We toetsen aanvragen nadrukkelijk hieraan. Zo stellen we ons dan bijvoorbeeld de vraag of de subsidie wel nodig is. Een aanvrager die over voldoende eigen vermogen beschikt, kan de kosten ook zelf dekken.

In de subsidieverleningsbeschikking moet in ieder geval staan:

- een – SMART geformuleerde – omschrijving van de activiteit waarvoor subsidie verleend wordt. Ofwel: de prestatie-afspraken;
- de hoogte van het verleende bedrag;
- indien van toepassing: de subsidievoorwaarden;
- de subsidieverplichtingen;
- hoe en wanneer de aanvraag tot subsidievaststelling ingediend moet worden;
- indien van toepassing: de wijze en hoogte van bevoorschotting.

### De aanvraag tot subsidievaststelling

De onderneming of instelling dient niet alleen de subsidieaanvraag in, maar te zijner tijd ook de aanvraag tot subsidievaststelling. Bij die laatste aanvraag wordt ook verantwoording afgelegd: er wordt aangetoond dat de activiteiten hebben plaatsgevonden en dat de opgelegde verplichtingen zijn nagekomen. Ook wordt financiële verantwoording afgelegd: wat heeft de activiteit uiteindelijk gekost (de uitgaven) en eventueel ongebracht (de inkomsten).

Met de verantwoording wordt duidelijk of de activiteit inderdaad heeft bijgedragen aan onze gemeentelijke beleidsdoelen. Uiteindelijk was dat de hoofdreden om tot subsidieverlening over te gaan!

De publieksvriendelijkheid die we beogen met de subsidieaanvraag, beogen we ook met de aanvraag tot subsidievaststelling. Dat betekent dat we alleen die informatie vragen die we écht nodig hebben. Bij een meteen vastgestelde subsidie – en dat zijn de subsidies tot € 15.000 – vragen we veelal niets.

#### De subsidievaststelling

In de subsidievaststellingsbeschikking moet in ieder geval de hoogte van het vastgestelde bedrag staan. Daarbij geldt dat een subsidie nooit hoger, maar wel lager vastgesteld kan worden dan verleend. Met de vaststelling van de subsidie ontstaat feitelijk de verplichting voor de gemeente om de subsidie ook uit te betalen.

De gemeente is niet verplicht om over te gaan tot bevoorschotting. De Awb zegt hierover dat voorschotten kunnen worden verleend als er redelijkerwijs van uitgegaan kan worden dat een verplichting tot betaling zal worden vastgesteld. Bevoorschotting vindt daarom alleen plaats als dat in onze regelgeving is vastgelegd. Is dat niet het geval, vindt bevoorschotting alleen plaats als nodig. Dat wil zeggen: als de aanvrager aannemelijk maakt dat het voorschot nodig is om de uitgaven te kunnen doen om de activiteit te laten plaatsvinden.

Een lagere subsidievaststelling betekent dat eventuele voorschotten teruggevorderd kunnen worden. Een lagere subsidievaststelling (in combinatie met terugvordering) kan aan de orde zijn als de activiteit niet (geheel) heeft plaatsgevonden. Of als de opgelegde subsidieverplichtingen niet zijn nagekomen. Lagere vaststelling (in combinatie met terugvordering) ligt voor de hand als daarom beleidsdoelen niet bereikt en speerpunten / opgaven niet gerealiseerd zijn. Afzien van lagere vaststelling en terugvordering vraagt dan ook om een goede motivatie. Een reden om daarvan af te zien, was het coronavirus waardoor activiteiten niet (geheel) uitgevoerd konden worden.

#### Subsidiedossier

Een standaard subsidiedossier bestaat uit een subsidieaanvraag, een subsidieverleningsbeschikking, een aanvraag tot subsidievaststelling en een subsidievaststellingsbeschikking. Afhankelijk van de situatie bestaat een dossier uit meer stukken, bijvoorbeeld in geval van tussentijdse controle en daarvoor aangereikte tussenrapportages. Met de start van het zaakgericht werken archiveren we de subsidiedossiers in het zaakstelsel.

#### Bezwaar

Het is zeker geen standaard onderdeel van het subsidieproces, maar we kunnen ook tegen bezwaaren en beroepschriften aanlopen. De subsidieverlening en -vaststelling vinden plaats in de vorm van beschikkingen. En die beschikkingen zijn vatbaar voor bezwaar – en vervolgens ook beroep. Iedere aanvrager heeft het recht om het niet eens te zijn met onze beschikking<sup>6</sup>. Wellicht had men meer subsidie aangevraagd dan wij verleend hebben. Of wij hebben de aanvraag zelfs geweigerd. En we kunnen de subsidie ook lager vastgesteld hebben met terugvordering van een al bevoorschot bedrag. Deze en ook andere situaties kunnen tot bezwaarschriften leiden. En daar is niks mis mee.

Wat we dan doen, is het toelichten van onze beschikking in een bezwaarschriftenprocedure. Tegelijkertijd reageren we op de bezwaargronden. Dat wil zeggen: we leggen aan onafhankelijke deskundigen – de commissie bezwaarschriften – uit waarom we die beschikking zo genomen hebben. En waarom de bezwaargronden wél of niet tot een andere beschikking leiden. De commissie velt daar een oordeel over waarna het bestuursorgaan een beslissing op het bezwaarschrift neemt.

Wat we niet doen is het afhandelen van bezwaarschriften zonder bezwaarschriftenprocedure. We kiezen er niet voor om – in geval van een bezwaar – snel toch een positief besluit te nemen voor de bezwaarmaker. Daar is de gemeente niet mee gediend. We willen alle aanvragers gelijk behandelen en het – in geval van een bezwaar – toch een positief besluit nemen (waar we eigenlijk niet achter staan), is dan niet passend.

#### Uitvoeringsovereenkomst

Het is mogelijk om – naast de beschikking tot subsidieverlening – ook een uitvoeringsovereenkomst aan te gaan. De verplichting om aan de totstandkoming van die overeenkomst mee te werken, wordt dan opgenomen als voorwaarde in de beschikking tot subsidieverlening.

---

6) En soms kan ook een derde in bezwaar gaan vanwege een aanwezig concurrentie belang

Het doel van zo'n uitvoeringsovereenkomst is veelal om de ontvanger van de subsidie te verplichten om de activiteiten daadwerkelijk uit te voeren. De overeenkomst wordt dan ook vaak een afdwingovereenkomst genoemd. We gaan terughoudend om met het sluiten van een uitvoerings- / afdwingovereenkomst.

Voor meer informatie over het subsidieproces:

- Kijk op [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl). Daar vind je de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Titel 4.2 handelt over subsidies (artikelen 4:21 tot en met 4:80). Daar vind je ook onze Algemene subsidieverordening gemeente Sittard-Geleen 2020 (Asv) én alle andere subsidieregeling.

## **PARAGRAAF 5: DE SUBSIDIEVERLENINGSBESCHIKKING**

In de vorige paragraaf is al aangegeven wat in ieder geval in de subsidieverleningsbeschikking moet staan. Soms is er aanleiding om ook bijzondere afspraken hierin vast te leggen.

### De subsidievoorwaarden

Als sprake is van een subsidieverlening ten laste van een nog niet vastgestelde / goedgekeurde begroting, wordt altijd een begrotingsvoorbehoud gemaakt. In de subsidieverleningsbeschikking formuleren we dit als voorwaarde. Dit speelt bijvoorbeeld bij de subsidies aan professionele instellingen die jaarlijks vóór 15 oktober aangevraagd worden. De begroting wordt veelal pas medio november door de gemeenteraad vastgesteld. Wil je vóór die datum verlenen, maak je dus een begrotingsvoorbehoud. Na de vaststelling van de begroting is dat voorbehoud niet meer nodig.

Er zijn nog andere voorwaarden mogelijk. Eerder is al genoemd de voorwaarde om mee te werken aan de totstandkoming van een uitvoeringsovereenkomst. Een regelmatig voorkomende voorwaarde is het overleggen van bewijsstukken over de financiering van de activiteit door andere partijen.

### De subsidieverplichtingen

De Awb stelt dat verplichtingen (kunnen) worden opgelegd. Voor het voeren van een doelmatig en rechtmatig subsidiebeleid zijn verplichtingen noodzakelijk. Daarbij vloeien sommige verplichtingen voort uit de Awb (artikelen 4:37 – 4:41); zijn verplichtingen vastgelegd in onze subsidieregeling (in de Asv betreft het artikelen 12 en 13) én kunnen nog andere verplichtingen opgenomen worden in de subsidieverleningsbeschikking.

Een verplichting die al uit de Awb voortvloeit is, de verplichting om de activiteit uit te voeren. Daar heeft de aanvrager immers zelf subsidie voor gevraagd.

Afhankelijk van de onderneming / instelling of beter gezegd: van de activiteiten die gesubsidieerd worden, is het opleggen van bijzondere verplichtingen aan de orde. Denk dan aan verplichtingen op het gebied van social return, inclusie, duurzaamheid. Zo dragen ondernemingen en instellingen bij aan onze maatschappelijke opgaven.

Op dit moment is in enkele subsidieregelingen al iets hierover opgenomen. Het gaat dan om de Subsidieregeling topsporttalentfonds gemeente Sittard-Geleen 2021-2024 (social return); om de Subsidieregeling evenementen gemeente Sittard-Geleen 2022 (inclusie en duurzaamheid) én om de Subsidieregeling vrijwilligersorganisaties 2022 (duurzaamheid). Bij het evalueren van onze huidige regelgeving óf bij het opstellen van nieuwe regelgeving, denken we na over de vraag of daarin iets opgenomen moet worden over social return, inclusie, duurzaamheid. Die vraag stellen we ons ook bij iedere subsidieverlening. In de beschikking tot subsidieverlening kunnen deze verplichtingen overigens alleen opgelegd worden als de verplichtingen ook zijn opgenomen in de onderliggende subsidieregeling / -verordening.

Indien dat zo is vastgelegd in de subsidieregeling of de subsidieverleningsbeschikking controleren we tussentijds. We proberen zoveel mogelijk uit te gaan van verantwoord vertrouwen en leggen daarbij de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de aanvrager.

Alle subsidies die de gemeente verleent, worden vermeld in een subsidieregister. Ook dit register is te vinden op onze website. Elk kwartaal wordt daar een actuele versie geplaatst. We zijn transparant over de subsidies die we verleend hebben. Iedere dossiereigenaar zorgt voor vermelding van de verleende subsidies in het subsidieregister.

### Reserves <sup>7</sup>

7) Het gaat hier om het verschil tussen de vastgestelde subsidie en de werkelijke kosten van de activiteiten waarvoor de subsidie werd verleend. Dit verschil komt ten gunste (of laste) van de egalisatiereserve. Deze werkt daarmee als een buffer, waarmee tekorten in het ene jaar kunnen worden opgevangen met overschotten in het andere jaar.

Zowel in de Awb (artikel 4:72) als in onze Asv (artikel 14 en 19) zijn afspraken vastgelegd over (egalisatie)reserves. Reserves zijn dus mogelijk, want geregeld in onze Asv, maar in aantal en omvang dienen deze zo beperkt mogelijk te zijn. Het is aan de dossiereigenaren – waar nodig ondersteund door diens financieel en juridisch adviseurs – om strak te sturen op reserves, om overmatige reservevorming bij instellingen te voorkomen. Het gaat immers om gemeenschapsgeld. Het mogen vormen van reserves vraagt om maatwerk én om besluitvorming door het college zelf.

#### Indexering

Voor de frequentie en wijze van indexering wordt verwezen naar de betreffende subsidieregeling in combinatie met de programmabegroting. Zo is bijvoorbeeld in de subsidieregeling voor professionele instellingen vastgelegd dat jaarlijks wordt geïndexeerd met het percentage dat wordt vastgesteld in de begroting. Indexering speelt alleen bij subsidies met een jaarlijks / structureel karakter.

#### Zienswijze

Als een zienswijze is gevraagd, is het belangrijk om de inhoud daarvan ook vast te leggen in de subsidieverleningsbeschikking. Een zienswijze is bijvoorbeeld verplicht als een subsidierelatie wordt beëindigd. Vermeld in ieder geval de inhoud van de zienswijze en waarom deze wel óf niet wordt overgenomen.

#### Aanbestedingsregels

Sommige subsidieontvangers kunnen – net als wij zelf – gebonden zijn aan de aanbestedingsregels. In die gevallen is het belangrijk dat in de subsidieverleningsbeschikking wordt opgenomen dat zij ons inkoop- en aanbestedingsbeleid en uiteraard ook de landelijke en/of Europese aanbestedingsregelgeving in acht dienen te nemen. Met in acht name van ons inkoop- en aanbestedingsbeleid bereiken we namelijk dat ook via onze subsidieverleningen kansen worden geboden aan lokale en regionale ondernemers en dat maatschappelijk verantwoord wordt ingekocht. Uiteraard gaat het dan alleen om de onderhandse aanbestedingen van de subsidieontvangers.

#### “Overige afspraken”

Er kunnen redenen zijn om nog overige “afspraken” vast te leggen in de subsidieverleningsbeschikking. Die redenen kunnen gelegen zijn in de aard van de gesubsidieerde activiteit of van de subsidieontvanger.

Het kan bijvoorbeeld gaan om het verzoek om zich te houden aan de eisen van goed, transparant en verantwoord bestuur en toezicht (good governance).

Het kan ook gaan om het mede ondersteunen van de profilering van Sittard-Geleen. Dat kan door in communicatie-uitingen te vermelden dat de activiteit gesubsidieerd is door de gemeente. En door Sittard-Geleen uit te nodigen voor publiekgerichte activiteiten.

### **PARAGRAAF 6: WIE IS WAARVOOR BEVOEGD?**

Zoals al eerder aangegeven, beschikt de gemeente over de voor het subsidieproces benodigde wettelijke voorschriften. Het gaat dan om subsidieverordeningen en subsidieregelingen.

Daarvoor geldt – en dat is wettelijk bepaald – dat de subsidieverordeningen (al dan niet gewijzigd) worden vastgesteld (en ingetrokken) door de raad én dat de subsidieregelingen (al dan niet gewijzigd) worden vastgesteld (en ingetrokken) door het college. Het college stelt daarmee ook de subsidieplafonds vast, voor zover vermeld in subsidieregelingen.

Met het vaststellen van de Algemene subsidieverordening, de programmabegroting en de thematische beleidsnota's bepaalt de raad de kaders voor de subsidieverstrekking.

Daarnaast dienen beschikkingen afgegeven te worden. In het eerder beschreven standaard subsidieproces gaat het dan om verlenings- en om vaststellingsbeschikkingen. Het afgeven van deze beschikkingen is een taak van het college. Het college heeft deze taak via het Mandaat- volmacht- en machtigingsbesluit gemeente Sittard-Geleen 2020 gemandateerd aan de (algemeen) directeur(en) en teammanagers, uiteraard voor zover subsidiëren onderdeel uitmaakt van de taak van die teams (zoals die is vastgelegd in het Organisatiebesluit) én in overeenstemming met de in de Budgetregeling vastgelegde afspraken over budgethouderschap in relatie tot mandatering. Deze functionarissen moeten daarbij zelf bepalen of zich een situatie voordoet waarbij besluitvorming in mandaat niet voor de hand ligt of zelfs niet toegestaan is.

De praktijk van de afgelopen jaren laat zien dat het wenselijk is om bepaalde besluitvorming door het college zelf te laten plaatsvinden. Dan gaat het om de subsidieverlening (inclusief de wijziging of intrekking daarvan) én de lagere subsidievaststelling (inclusief de wijziging daarvan) aan professionele instellingen, aan accommodaties én aan evenementen.



Dan gaat het ook om de beëindiging van subsidierelaties die langjarig hebben geduurd (dat is: meer dan drie jaar) en waarbij (in hoofdzaak) dezelfde voortdurende activiteiten zijn gesubsidieerd. Het komt niet vaak voor dat subsidierelaties beëindigd worden. Beëindiging is aan allerlei strenge voorwaarden verbonden, onder andere het aankondigen van de beëindiging in combinatie met het hanteren van een redelijke termijn tot de beëindiging. Dat is begrijpelijk, want: beëindiging van een subsidierelatie kan leiden tot ontslagen of zelfs tot het faillissement van een onderneming. Om die reden is de besluitvorming over het beëindigen van die subsidierelaties voorbehouden aan het college zelf.

De besluitvorming over de subsidieverordeningen en -regelingen én over de beschikkingen wordt voorbereid én uitgevoerd door de dossiereigenaren. Zij kunnen zich laten adviseren door een juridisch en een financieel adviseur. De financiële afwikkeling – de uitbetaling, eventueel via voorschotten óf de terugvordering – wordt uitgevoerd door team Financiën, in opdracht van de budgethouder (conform de al eerder genoemde Budgetregeling).

Bij het voorbereiden van de besluitvorming kun je tegen integriteitsvraagstukken aanlopen. Dan gaat het niet alleen om de integriteit van de aanvrager, maar ook om de integriteit van bestuurders en medewerkers van onze gemeente.

Zo kan het – zeker in geval van nieuwe en (nog) onbekende aanvragers – nodig zijn om via een uittreksel uit de Kamer van Koophandel hun identiteit te controleren. Zodat we weten wie onze tegenpartij is en met wie we zaken doen.

Om de integriteit van de gemeente te beschermen, lees: om te voorkomen dat de gemeente ongewild criminele activiteiten faciliteert, kan het nodig zijn om gebruik te maken van de Wet Bibob (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur). Artikel 6 van die wet bepaalt dat een subsidie kan worden geweigerd of ingetrokken in de gevallen en onder de voorwaarden van artikel 43 van de Wet Bibob.

Dit betreft een preventief instrument, waarmee je de achtergrond van de aanvrager en diens zakelijke omgeving kunt (laten) onderzoeken. Het zal niet vaak voorkomen dat het nodig is om dit instrument in te zetten. Dat heeft er ook mee te maken dat de Awb al instrumenten biedt om misbruik aan te pakken. Bijvoorbeeld door een subsidieverlening in te trekken; een subsidie lager vast te stellen en terug te vorderen. Nadeel van deze Awb instrumenten is dat in geval van bevoorschotting het geld al uitgegeven kan zijn.

Het voorkomen van bijvoorbeeld belangenverstremming kan een reden voor een bestuurder of ambtenaar zijn om niet mee te beslissen respectievelijk de beslissing niet voor te bereiden. Denk aan de situatie waarin de ambtenaar privé voorzitter is van de voetbalvereniging die een subsidie aanvraagt en dezelfde ambtenaar die aanvraag als dossiereigenaar zou moeten behandelen. Overleg in dit soort situaties met je teammanager.

Eerder is al aangegeven dat er sprake moet zijn van een aanvraag, wil een subsidie verleend kunnen worden. Die aanvraag wordt beoordeeld door de dossiereigenaar – waar nodig ondersteund door diens financieel en juridisch adviseurs. Beoordeling vindt plaats aan de hand van de van toepassing zijnde regelgeving. Dat is dan altijd de Awb en veelal de Asv in combinatie met een subsidieregeling. Die beoordeling vindt altijd plaats, anders gezegd: we besluiten niet zonder beoordeling én we doen ook geen toezeggingen. Afhankelijk van de toezegging kan de gemeente daaraan gebonden zijn, en dat is niet wenselijk. We willen alle aanvragers immers gelijk behandelen en het doen van toezeggingen is dan niet passend.

Voor meer informatie:

- Kijk op ons Intranet (Weten en regelen – HR – Integriteit).
- Kijk op [www.justis.nl](http://www.justis.nl) (product Wet Bibob).
- Kijk op [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl) voor de Beleidsregels Wet Bibob Sittard-Geleen.

#### **PARAGRAAF 7: SUBSIDIERELATIE VERSUS INKOOP- / OPDRACHTRELATIE**

Niet altijd is op voorhand duidelijk of de relatie tussen de gemeente en een onderneming of instelling een subsidierelatie is of een inkoop-/opdrachtrelatie. Het is van belang om te weten welke soort relatie geldt. Op een subsidierelatie is de Awb van toepassing – en mogelijk ook de Europese staatssteunregels (zie paragraaf 8). Op een inkoop-/opdrachtrelatie is burgerlijk recht én ons gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid van toepassing. Het is de geldverstrekker – de gemeente dus – die bepaalt wat de relatie is. Uit de relatie vloeit ook voort welke afspraken we maken en op welk resultaat we sturen. Het grote verschil: in geval van een inkoop- / opdrachtrelatie kun je de uitvoering van de activiteiten afdwingen. In geval van een subsidierelatie kan dit niet.

Er zijn inmiddels handvatten beschikbaar om de relatie te beoordelen. Deze handvatten zijn ontwikkeld in de literatuur, jurisprudentie en wetsgeschiedenis over subsidiëren en inkopen. Het gaat dan om de antwoorden op vragen als: welk belang wordt gediend? Wie bepaalt de invulling/inhoud van de activiteiten? Van wie is het initiatief uitgegaan? Aan de hand van indicatoren wordt bepaald wat de rechtsverhouding is.

In het kader van deze notitie voert het te ver om hier uitgebreid op in te gaan. Maar: als je twijfelt of de relatie met een onderneming of instelling een subsidierelatie is of een inkooprelatie: overleg dan met zowel je juridisch als je inkoopadviseur en bepaal samen welke relatie aan de orde is.

Voor meer informatie over het vraagstuk “subsidierelatie versus inkooprelatie”:

- Kijk op [www.vng.nl](http://www.vng.nl) (Onderwerpen – Recht – Subsidierecht). Daar vind je onder andere de VNG handreiking “basisbeginselen subsidierecht” en de BZK handreiking “subsiëren of inkopen”.
- Kijk op [www.pianoo.nl](http://www.pianoo.nl) (Inkoopproces – Praktijk & Tools – Handreikingen – Visie: subsidie of overheidsopdracht). Je vindt daar ook het “overzicht verschillen tussen overeenkomst (na opdracht) en subsidie”.
- Kijk op [www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl) (KED legt uit: subsidie of opdracht).

#### **PARAGRAAF 8: SUBSIDIE EN STAATSSTEUN**

Bij het verlenen van subsidies kan sprake zijn van staatssteun. De gemeente dient bij het verlenen van subsidies dan ook de staatssteunregels in acht te nemen. De vraag die zich voordoet is: komt met de subsidieverlening een economisch voordeel toe aan de onderneming.

Als de subsidieverlening zou leiden tot ongeoorloofde staatssteun, is de gemeente verplicht om de subsidieverlening te weigeren. Dat staat in artikel 4:35 lid 3 Awb. Subsidieverlening kan dan alleen als deze staatssteun-proof wordt gemaakt, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de vrijstellingsmogelijkheden.

Ook in onze Asv hebben we staatssteunregels opgenomen (artikel 4).

In het kader van deze notitie voert het te ver om hier uitgebreid op in te gaan. Maar: als je twijfelt of bij de subsidieverlening sprake is van staatssteun: overleg met je financieel én je juridisch adviseurs. Komen jullie er samen niet uit en gaat het om een substantiële subsidieverlening: vraag dan de huisadvocaat of een staatssteunspecialist om advies.

Is de conclusie vervolgens dat er sprake is van staatssteun: volg dan de voorgeschreven procedure van kennisgeving dan wel melding.

Voor meer informatie over het vraagstuk “subsidie en staatssteun”:

- Kijk op [www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl) (EU recht en beleid – Staatssteun – Financieringsinstrumenten – Subsidies).
- Kijk op [www.vng.nl](http://www.vng.nl) (Onderwerpen – Recht – Subsidierecht). Daar vind je onder andere de model Asv en de VNG handreiking “basisbeginselen subsidierecht”.

#### **PARAGRAAF 9: SUBSIDIE EN WET MARKT EN OVERHEID**

De gemeente moet zich – bij het verrichten van economische activiteiten – houden aan de Wet markt en overheid (onderdeel van de Mededingingswet). Als wij goederen en/of diensten op de markt aanbieden, verrichten we economische activiteiten.

Een bekend voorbeeld – in relatie tot het toekennen van subsidies – is het verhuren van vastgoed, zoals gemeenschaps- of sportaccommodaties. Gemeenten zijn dan verplicht de integrale kostprijs in rekening te brengen<sup>8</sup>.

Daarnaast kunnen gemeenten ook een subsidie verlenen aan de huurder, mits zij transparant zijn over de activiteiten waarvoor ze die subsidie verlenen. De betreffende subsidieregeling dient algemeen geformuleerd te zijn en mag dus niet alleen voor één specifieke partij – de huurder – van toepassing zijn. Anders gezegd: de subsidie mag niet bedoeld zijn als verkapte korting op de huurprijs.

---

8) De verplichting om de integrale kostprijs in rekening te brengen, vervalt als wordt besloten dat activiteiten plaatsvinden in het algemeen belang. In onze gemeente geldt deze aanwijzing voor: de exploitatie van (gemeentelijke) parkeergarages en begraaftplaatsen én voor de verhuur van vastgoed in het kader van anti-kraak, van maatschappelijk vastgoed, van marktstandplaatsen en volkstuinen (raadsbesluit 18 december 2014).

In het kader van deze notitie voert het te ver om hier uitgebreid op te gaan. Overleg in voorkomend geval met je juridisch adviseur.

Voor meer informatie over het vraagstuk "subsidie en Wet markt en overheid":

- Kijk op [www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl) (Praktijkvragen – Mag een gemeente subsidie verstrekken ... naast hanteren van integrale kostprijs?)