



## Samenvatting

Intern wordt er, onder meer naar aanleiding van het rekenkamerrapport "Onderzoek naar subsidiebeleid gemeente Maastricht" (2022), gewerkt aan het verbeterproces rondom subsidieverstrekingen. Eén van de gewenste verbeteringen in dit proces betreft het vastleggen van concrete afspraken met betrekking tot het opstellen dan wel aanpassen van diverse subsidieregelingen. Er is hiertoe een lijst met in 2023 op te stellen of aan te passen subsidieregelingen opgesteld. Het doel hiervan is het creëren van commitment voor dit onderdeel van het verbeterproces. In deze fase van het verbeterproces, beperkt deze lijst zich tot de subsidieregelingen binnen de werkvelden Sociaal, Economie en Cultuur. Het college van B en W is akkoord met het opstellen dan wel aanpassen van meerdere subsidieregelingen op het gebied van Sociaal, Economie en Cultuur in 2023.

## Beslispunten

Het college wordt gevraagd in te stemmen met:

1. Het opstellen dan wel aanpassen van de subsidieregelingen in de beleidsvelden Economie en Cultuur en Sociaal in 2023.

## Besluit Burgemeester en Wethouders d.d. 10 juli 2023:

Conform.



## 1. Aanleiding

Zoals bekend is de gemeente intern aan de slag gegaan met het verbeterproces rondom subsidieverstrekingen (naar aanleiding van onder andere het rapport van de Rekenkamer). Dit betreft een proces van jaren waarin stap voor stap verbeteringen worden doorgevoerd. Een van die verbeteringen betreft het opstellen of aanpassen van subsidieregelingen.

Doel van dit voorstel is het vastleggen van de afspraken met betrekking tot de op te stellen dan wel aan te passen subsidieregelingen in 2023. Het college wordt gevraagd in te stemmen met de in dit voorstel opgenomen lijsten met 'op te stellen/aan te passen subsidieregelingen in 2023'.

## 2. Context

Sinds 2020 is de gemeente bezig met een verbeterproces rondom subsidieverstrekingen. In februari 2021 heeft de Commissie Begroting en Verantwoording (CBV) de wens uitgesproken voor een onderzoek door de Rekenkamer naar het instrument subsidies met o.a. aandacht voor toepassing van regels door het college, onderscheid subsidie versus inkoop (aanbestedingsregels) en implementatie van de gewijzigde verordening. Eén van de conclusies van dit onderzoek was dat de wijze van verantwoording afleggen door de subsidieontvanger en het college verbeterd dient te worden. Op basis van aanbevelingen voor zowel het college als de raad is er vervolgens intern verder gewerkt aan het verbeterproces rondom subsidieverstrekingen. Hierbij zijn verschillende onderwerpen van belang, te weten: 'subsidie als instrument', 'de bevoegdheid tot het vaststellen van subsidieregelingen', de Algemene subsidieverordening, WNT-norm en 'Know your customer'.

### *Subsidie als instrument*

In beleidskaders worden de gemeentelijke doelen neergezet die de gemeente nastreeft. In de Algemene Subsidieverordening Maastricht 2020 (Asv) wordt de hoofdstructuur van het subsidieproces neergelegd.

Subsidies kunnen als instrument zeer zinvol zijn als de gemeente bepaalde activiteiten (die zonder subsidie onmogelijk of onbetaalbaar zouden zijn) wil stimuleren om die beleidsdoelen te halen. Hiervoor kunnen verordeningen worden opgesteld. Dit gebeurt veelal in de vorm van subsidieregelingen. Deze verordeningen/subsidieregelingen regelen onder andere welke activiteiten in aanmerking komen voor subsidie, hoe de aanvraag moet worden ingediend en hoe de beoordeling en afhandeling plaatsvindt.



Om de met de subsidieverlening beoogde doelen te kunnen bereiken en enerzijds misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies te kunnen tegengaan, anderzijds de subsidieontvangers voldoende rechtszekerheid te verschaffen, dienen rechten, plichten en bevoegdheden van subsidiegevers en subsidieontvangers op heldere wijze te worden afgebakend, een evenwichtig geheel te vormen en goed kenbaar te zijn. Daarom dient een subsidie in principe altijd gebaseerd te zijn op *een wettelijk voorschrift*, voor een gemeente een verordening (of een subsidieregeling). Daarin moet zijn omschreven voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt (zie artikel 4:23 Algemene wet bestuursrecht (Awb)). Kortom, de beleidsinhoudelijke elementen worden vertaald in een subsidieregeling.

Omdat het vereiste van een wettelijk voorschrift niet in alle gevallen kan worden gesteld, maakt het artikel enkele uitzonderingen. In deze gevallen is geen wettelijk voorschrift of verordening nodig (artikel 4:23, eerste en derde lid, Awb):

- de spoedeisende subsidieverstreking (moet tijdelijk zijn en vooruitlopend op de vaststelling van een wettelijk voorschrift);
- begrotingssubsidie<sup>1</sup>: de subsidieverstreking op grond van een begrotingspost (de begroting dient de subsidieontvanger en het bedrag dat ten hoogste kan worden vastgesteld te vermelden);
- de incidentele subsidieverstreking (voor uitzonderlijke gevallen, en als er in beginsel slechts eenmalig per maximaal 4 jaar subsidie zal worden toegekend);
- het verstrekken van Europese subsidies op basis van een Europees programma.

In de gemeente Maastricht worden in beginsel subsidies verleend op grond van subsidieregelingen. Desalniettemin worden ook subsidies verleend op grond van alleen de Asv. Echter, met een Asv alleen voldoet een gemeentebestuur niet aan het vereiste van een wettelijk voorschrift als bedoeld in artikel 4:23 Awb. De Asv geeft immers alleen de hoofdstructuur van het subsidieproces weer. De subsidieregeling vormt samen met de Asv en de Awb de wettelijke grondslag voor het verlenen van de subsidies.

Ook zien we in de praktijk dat er subsidies worden verleend op grond van bijvoorbeeld een beleidsregels of een beleidsnota. Juridisch gezien is het niet juist om subsidie te verstrekken op basis van een beleidsregel of -nota. De Awb vereist voor subsidieverstreking zoals gezegd een wettelijke grondslag. Een beleidsregel is geen verordening, maar een algemene regel waarin het

---

<sup>1</sup> Begrotingssubsidies worden verleend op basis van een in de begroting van een bestuursorgaan opgenomen subsidiebedrag voor een bepaalde (groep) begunstigde(n). Dit heeft met name betrekking op subsidies met een gering aantal ontvangers. Door in de begroting de subsidieontvanger en de maximumsubsidie te vermelden, is publieke controle op de subsidiëring mogelijk.



bestuursorgaan heeft neergelegd hoe het belangen afweegt. Verschil met een verordening is dat een beleidsregel alleen het bestuursorgaan zelf bindt en geen werking “naar buiten” heeft. Een beleidsregel of –nota kan dus geen zelfstandige grondslag voor subsidieverstrekking zijn. Zij kan wel dienen als toelichting bij de subsidieverordening, bijvoorbeeld om bepaalde termen of begrippen uit te leggen.

**Door in de toekomst nieuwe subsidieregelingen op te stellen wordt op dit punt een verbetering bewerkstelligd. Er zullen dan namelijk geen subsidies meer worden verstrekt met alleen de Asv of een beleidsnota of beleidsregels als ‘grondslag’.**

#### *Bevoegdheid vaststellen subsidieregelingen*

De bevoegdheid tot het vaststellen van subsidieregelingen wordt in artikel 3 van de Asv gedelegeerd aan het college. Dit artikel zegt het volgende (citaat): “*Burgemeester en wethouders kunnen bij nadere regeling (subsidieregeling) vaststellen welke activiteiten in aanmerking kunnen komen voor subsidie. Voor zover van toepassing, wordt hierin tevens bepaald welke doelgroepen voor subsidie in aanmerking komen, hoe de subsidie wordt berekend en hoe de subsidiebedragen worden uitbetaald.*”

#### *Algemene subsidieverordening*

De Asv is in werking getreden in juni 2020 en door de raad vastgesteld. Recent zijn vanuit de raad vragen gekomen over actualiseren van de Asv. Vooropgesteld bestaat er op dit moment geen aanleiding om de huidige Asv aan te passen. Het laatste geactualiseerde Model Algemene Subsidieverordening van de VNG dateert van 2019. Deze heeft ook als basis gediend voor de huidige Asv. Dit betekent overigens niet dat lopende het subsidieverbetertraject binnen de gemeente Maastricht de conclusie kan worden getrokken dat een wijziging opportuun is. Dit is ook mede afhankelijk van de rechtsontwikkeling. Op dit moment voldoet de Asv aan het geactualiseerde Model van de VNG.

#### *Wet normering topinkomens (WNT)*

Sinds 1 januari 2013 bestaat de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) die (ook) een maximum stelt aan de bezoldiging van topfunctionarissen van gesubsidieerde instellingen (zie art. 1.3 lid 1 sub c WNT). Is daarvan sprake dan zijn betalingsafspraken die een hoger bedrag betreffen dan op grond van de WNT toelaatbaar zijn van rechtswege nietig voor zover zij boven het maximum uitkomen. Het is dan aan degene die betaald



heeft (veelal de werkgever) om het onverschuldigd betaalde bedrag terug te vorderen. Het bestuursorgaan (de gemeente) heeft in dat geval geen bevoegdheden meer.

**Het opnemen van extra normen en verplichtingen in de Algemene subsidieverordening, subsidiebeleid of verleningsbeschikking op grond van de WNT kan een oneigenlijke subsidieverplichting opleveren in strijd met de Awb of is in strijd met het verbod van détournement de pouvoir<sup>2</sup>, zo blijkt uit jurisprudentie.**

De subsidieverplichtingen, -criteria en -voorwaarden mogen slechts betrekking hebben op de wijze waarop, of de middelen waarmee de gesubsidieerde activiteiten worden verricht. Er moet derhalve een relatie kunnen worden gelegd tussen de subsidieverplichting en de activiteiten. Duidelijk is op dit moment dat het gebruik maken van subsidieverplichtingen, -criteria en -voorwaarden inzake gesubsidieerde topinkomens die geen grondslag hebben in een wet, juridisch gezien uiterst kwetsbare besluiten oplevert. Het opnemen van een dergelijke (extra) WNT-norm in bijvoorbeeld de Asv is op dit moment niet aan te raden en verdient extra onderzoek in relatie tot de andere verbeterpunten binnen het subsidieverbetertraject. Wel lijkt het mogelijk om beleid vast te stellen met betrekking tot het doelmatig besteden van subsidiegelden. Onderdeel van een dergelijk beleid zou kunnen zijn dat salariskosten niet voor subsidiëring in aanmerking komen. Bij het opstellen van subsidieregelingen, beleid en de overige verbeterpunten zal rekening worden gehouden met het bovenstaande. In subsidieregelingen kan bijvoorbeeld worden opgenomen dat, bij subsidiëring van loonkosten, een maximum uurtarief in acht wordt genomen.

*KYC – principe (Know Your Customer)*

De Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument om de integriteit van de overheid te beschermen. Bestuursorganen kunnen in het kader van een subsidie de achtergrond van de subsidieaanvrager – of ontvanger en diens zakelijke omgeving onderzoeken. Door het toepassen van de Wet Bibob wordt voorkomen dat bestuursorganen ongewild criminele activiteiten faciliteren. **Alle subsidies vallen onder de werking van de Wet Bibob. Dit volgt uit artikel 6 van de Wet Bibob. Het is daarom niet nodig om een bepaling over de toepassing van de Wet Bibob op te nemen in de Asv of afzonderlijke subsidieregelingen.** Het streven is om beleidsregels op te stellen voor de toepassing van de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur bij subsidies.

---

<sup>2</sup> Het verbod op détournement de pouvoir is een verbod voor bestuursorganen om bestuursbevoegdheden te gebruiken voor een ander doel dan waarvoor ze gegeven zijn. Kortom, een bestuursorgaan mag geen misbruik maken van een aan hem toegekende bevoegdheid.



### 3. Gewenste situatie

Om adequaat en zorgvuldig subsidies te kunnen verlenen in Maastricht dienen subsidieregelingen te worden opgesteld dan wel aangepast of geactualiseerd. Het opstellen van subsidieregelingen is een samenwerking tussen de beleidsmedewerkers van de verschillende vakinhoudelijke afdelingen en medewerkers van het team subsidies. Om deze kwaliteitsslag te kunnen bewerkstelligen is het belangrijk dat er breed in de gemeentelijke organisatie commitment bestaat over de op te stellen dan wel de aan te passen of te actualiseren subsidieregelingen.

Zoals eerder aangegeven worden in de gemeente Maastricht in beginsel subsidies verleend op grond van subsidieregelingen, echter worden ook subsidies verleend op grond van alleen de Asv. Met alleen een Asv voldoet een gemeentebestuur niet aan het vereiste van een wettelijk voorschrift als bedoeld in artikel 4:23 Awb. Subsidieregelingen zijn dan ook belangrijk om aan dit vereiste te kunnen voldoen. Als er subsidieregelingen zijn kunnen namelijk de besluiten op die grondslag worden genomen en worden deze niet meer alleen op de Asv gebaseerd.

Dit voorstel beperkt zich tot de subsidieregelingen binnen de werkvelden Sociaal, Economie en Cultuur. Binnen deze werkvelden worden verreweg de meeste subsidies verleend. Ook in andere werkvelden worden subsidies verleend en moeten subsidieregelingen worden opgesteld. Dit zal in een later stadium als onderdeel van het verbetertraject worden opgepakt.

#### **Op te stellen/aan te passen subsidieregelingen (Economie/Cultuur en Sociaal)**

Hieronder worden per beleidsveld de huidige subsidieregelingen alsmede eventuele te verrichten aanpassingen in 2023 opgesomd. Ook worden eventueel nieuw op te stellen subsidieregelingen geduid. Achter de regeling is vermeld in welke periode (Q) in 2023 wordt begonnen met het opstellen van de betreffende regeling, alsmede de streefdatum van het gereed zijn van de subsidieregeling. Ook zal per beleidsveld worden aangegeven welke acties er al hebben plaatsgevonden.



## Economie/Cultuur

| <b>Subsidieregelingen Economie en Cultuur</b>  | <b>Acties in 2023</b>  | <b>Streefdatum gereed</b>  |
|--|--|----------------------------|
| Subsidieregeling Creatieve Maakindustrie Maastricht 2019-2022                            | Deze is vervallen: er wordt in de toekomst met opdrachten gewerkt.                         | N.v.t.                     |
| Subsidieregeling meerjarige subsidies professionele kunst Maastricht 2021-2024           | In 2023 wordt begonnen met het opstellen van een nieuwe subsidieregeling.                  | Gereed voor 1 januari 2024 |
| Subsidieregeling Amateurkunsten 2023   | In 2023 wordt de regeling aangepast (ten behoeve van 2024 e.v.) – Q2                       | Gereed in Q3 van 2023      |
| Subsidieregeling Kunst in de openbare ruimte 2021  | Waarschijnlijk is alleen een technische aanpassing nodig.                                  | Gereed voor 1 januari 2024 |
| Subsidieregeling Studentenstad   | Wordt opgesteld in Q2  | Gereed voor 1 januari 2024 |
| Subsidieregeling Starters en broedplaatsen   | Wordt opgesteld in Q3  | Gereed in Q2 2024          |
| Subsidieregeling Evenementen   | Wordt opgesteld in Q4  | Gereed in Q3 2024          |
| Subsidieregeling Brede aanpak grensoverschrijdende arbeidsmarkt                          | Uitgezocht wordt of er een subsidieregeling moet komen. Zo ja, wordt deze opgesteld in Q3. | Gereed in Q4 2023          |
| Subsidieregeling Circulaire Economie   | Wordt opgesteld in Q4  | Gereed in Q3 2024          |
| Subsidieregeling 'cultuur maken in Maastricht voor, door en met jongeren' (SPUK Cultuur) | Wordt opgesteld in Q2  | Gereed in Q3 2023          |
| Subsidieregeling Museumbeleid  | Wordt opgesteld in Q4  | Gereed in Q3 2024          |

Collegevoorstel



N.B.: De Subsidieregeling Acquisitie bedrijven wordt opgepakt in 2024. De Subsidieregeling Maastrichtse taal en cultuur wordt in 2023 opgepakt. Onderzocht wordt of dit een subsidieregeling moet worden of dat er sprake is van overheidsopdrachten.

### **Sociaal**

Binnen het werkveld Sociaal is er al een hoop werk verricht op het gebied van de verbetering van subsidieprocessen. Inmiddels zijn een aantal subsidierelaties nader onder de loep genomen (onder andere op de Verwervingstafel) en zijn omgezet van subsidie naar inkoop. Dit betekent concreet dat voor deze activiteiten geen subsidie meer wordt gegeven, maar dit via inkoop verloopt.

De volgende jarenlange subsidierelaties en/of de bijbehorende taken zijn per 1 januari 2023 omgezet naar een inkooprelatie: LEVANTO (Impuls), LEVANTO (Crisisopvang), LEVANTO (Jekerzicht/voormalig Koraal), Leger des Heils, Stichting Vluchtelingenwerk, Hartelstein.

Er zijn verschillende subsidieregelingen van kracht binnen het beleidsterrein Sociaal. Voor een aantal regelingen geldt dat er verder geen actie ondernomen hoeft te worden. Een aantal worden verder aangescherpt naar aanleiding van de in 2021 vastgestelde doelen uit de sociale visie. Op basis van deze sociale visie vindt momenteel ook een oriëntatie plaats op de "Sociale Basis", als integraal kader voor een aantal afzonderlijke beleidsthema's. Bestuurlijk zijn daarover de volgende afspraken gemaakt:

- Er komt een kort en bondig integraal beleidskader m.b.t. de 'sociale basis', waarin het algemene doel wordt geschetst;
- De bestaande regelingen worden geëvalueerd en er wordt gekeken naar mogelijke verbeterpunten en/of aanpassingen op basis van het integraal beleidskader nodig zijn.

In onderstaande tabel worden de subsidieregelingen opgesomd die binnen Sociaal zullen worden opgesteld dan wel aangepast in 2023. Tevens is de streefdatum van het gereed zijn van de subsidieregeling genoemd:





| Huidige Subsidieregelingen<br>Sociaal   | Acties 2023   | Subsidieregeling: Streefdatum<br>gereed                      |
|---|---|--|
| Verordening Kindgebonden<br>Subsidie voorschoolse educatie<br>2020 e.v.   | Evaluatie van beleid inclusief<br>huidige subsidieregelingen en<br>nieuw<br>Onderwijsachterstandenbeleid in<br>Q3 vaststellen en aanpassen<br>van de huidige subsidieregeling<br>in 2023.   | Q4 2023  |
| Verordening subsidie VVE-<br>Taalactiviteiten Primair<br>Onderwijs Gemeente Maastricht<br>2020 e.v.                                 | Evaluatie van beleid inclusief<br>huidige subsidieregelingen en<br>nieuw<br>Onderwijsachterstandenbeleid in<br>Q3 vaststellen en aanpassen<br>van de huidige subsidieregeling<br>in 2023.   | Q4 2023  |
| Subsidieregeling Educatieve<br>Agenda Maastricht  | Evaluatie van beleid inclusief<br>huidige subsidieregeling en<br>nieuwe Educatieve agenda<br>Maastricht opstellen in Q3 en Q4<br>in 2023. Voornemen<br>(collegevoorstel in de maak)<br>voor intrekking huidige<br>subsidieregeling per 01-01-<br>2024).                     | N.v.t. (vanwege voornemen<br>huidige regeling in te trekken) |
| Subsidieregeling 'Versterken<br>sociale en maatschappelijke<br>basis door vrijwillige inzet,<br>gemeente Maastricht, 2022-<br>2024. | Evaluatie (in 2023) van beleid en<br>proces ten behoeve van<br>expiratie beleidskader en<br>subsidieregeling eind 2024.<br>Bevindingen worden waar<br>mogelijk meegenomen ten<br>behoefte van de nieuwe<br>aanvraagperiode (voor 2025) en<br>voor een eventueel vervolg van | Gereed in Q3 2024  |



|   |  |                   |
|---|--|-------------------|
|   | het beleidskader (al dan niet als onderdeel van het integrale beleidskader “Sociale Basis”).   |                   |
| Verordening Subsidies<br>Professionele instellingen<br>Welzijn en Zorg              | Geen actie in 2023, vanwege het volgende:<br>- 5 gesubsidieerde, professionele instellingen maatschappelijke opvang zijn in 2023 inkoop geworden.<br>- Het voornemen van 1 professionele instelling; subsidie zal worden meegenomen/omgezet naar inkoop in 2025.<br>- Professioneel welzijnswerk en 2 professionele instellingen met vrijwilligers worden tegen het licht gehouden in het kader van een mogelijk integraal beleidskader: “Sociale Basis” | N.v.t.            |
| Ondersteuningsregeling<br>gemeenschapshuizen 2018                                   | Het beleidskader “gemeenschapshuizen” is in voorbereiding (2023). In Q4 wordt de subsidieregeling opgesteld.   | Gereed in Q2 2024 |
| Subsidieregeling<br>jeugdbescherming en<br>jeugdreclassering regio Zuid-<br>Limburg | Wordt aangepast in 2023 (in regionaal verband)   | Gereed in Q4 2023 |
| Subsidieregeling<br>Leefbaarheidsfonds  | Wordt in Q2 opgesteld  | Gereed in Q4 2023 |
| Subsidieregeling Algemene<br>Voorzieningen  | Wordt opgesteld in Q4  | Gereed in Q2 2024 |



**4. Effect op duurzaamheid en/of gezondheid**

Niet van toepassing.

**5. Effect op de openbare ruimte**

Niet van toepassing.

**6. Personeel en organisatie**

De managers van de betreffende afdelingen hebben aangegeven dat dit een reële planning betreft die past binnen de reguliere werkzaamheden van de gemeentelijke werknemers.

**7. Informatiemanagement en automatisering (incl. Smart City)**

Niet van toepassing.

**8. Financiën**

Financiële informatie is niet relevant voor de besluitvorming in dit voorstel. De betrokken werkzaamheden behoren tot de reguliere werkzaamheden van de gemeentelijke werknemers.

**9. Aanbestedingen**

Niet van toepassing.

**10. Participatie tot heden**

Dit voorstel betreffende de op te stellen dan wel aan te passen subsidieregelingen is in de MT's van de afdelingen Sociaal en Economie en Cultuur geagendeerd en ter accordering voorgelegd. De afdelingen zijn akkoord.

**11. Voorstel**

Het college wordt gevraagd in te stemmen met:

1. Het opstellen dan wel aanpassen van de subsidieregelingen in de beleidsvelden Economie en Cultuur en Sociaal in 2023.

**12. Uitvoering, evaluatie en vervolg**

Het aanpassen dan wel opstellen van de subsidieregelingen zal worden gedaan zoals onder punt 3 ('Gewenste situatie') beschreven.