

Loonkostensubsidies en staatssteun

versie 19 mei 2006

1. Waarom dit factsheet?

Stichting StimulanSZ en Europa decentraal ontvangen de laatste maanden steeds meer vragen over staatssteun in relatie tot reïntegratie, met name over het toepassen van loonkostensubsidies. Waarschijnlijk heeft dit alles te maken met de steeds verdere ontwikkeling van het reïntegratie- en arbeidsmarktbeleid van gemeenten. De Europese regels omtrent staatssteun, die een belangrijke rol bij de uitvoering van het reïntegratie- en arbeidsmarktbeleid spelen, leiden bij gemeenten vaak tot onduidelijkheden. Dat is in elk geval de teneur die spreekt uit de vragen die wij tot nu toe van gemeenten hebben ontvangen. Vooral de onduidelijkheid in samenloop van Europese en nationale regelgeving en interpretatie van wetgeving maken de vertaling naar de dagelijkse praktijk van gemeenten ondoorzichtig. Dit factsheet van Europa decentraal biedt daar meer duidelijkheid in.

Aan de ontwikkeling van het reïntegratie- en arbeidsmarktbeleid van gemeenten heeft de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 (met de bijbehorende beleidsvrijheden en financiële verantwoordelijkheden) een forse impuls gegeven. De speerpunt van gemeentelijk beleid is werk boven uitkering. Dat is in de WWB verankerd en geldt dus voor alle gemeenten. Het beleid is erop gericht om bijstandsgerechtigden zo snel mogelijk te laten uitstromen richting de reguliere arbeidsmarkt. Veel gemeenten nemen hier een pro-actieve rol in en zoeken naar mogelijkheden om het aannemen van uitkeringsgerechtigden door werkgevers te stimuleren. Veelal moeten de uitkeringsgerechtigden zich op een reguliere werkplek nog wat verder ontwikkelen om helemaal aan de gestelde eisen te voldoen. Het verstrekken van een loonkostensubsidie is één van de waardevolle instrumenten die nodig is om de werkgever te compenseren voor het tijdelijke productieverlies en de werknemer een kans te geven zich in de praktijk verder te bekwamen.

2. Hoe is dit factsheet opgebouwd?

Dit factsheet geeft uitleg over de staatssteunregels en schetst hoe deze van toepassing kunnen zijn op het gebied van werkgelegenheidssteun. In een stappenplan wordt uitgewerkt welke verschillende vragen aan de orde komen in het geval van toekennen van loonkostensubsidies. Daarbij wordt uiteengezet in welke gevallen sprake is van staatssteun en welke consequenties daaraan verbonden zijn. De nadruk van dit factsheet ligt op de vrijstellingsverordening werkgelegenheidssteun en de in dat kader opgestelde verzamelbrief van het ministerie van SZW, van april 2004. In deze beleidsaanbeveling is een leidraad voor gemeenten opgenomen die zij kunnen hanteren wanneer zij voornemens zijn loonkostensubsidies toe te kennen. Verspreid door het factsheet zijn kaders opgenomen, die de relevante onderdelen van deze beleidsaanbeveling verder toelichten en uitdiepen. De beleidsaanbeveling van SZW is te lezen onder 'Praktische zaken' aan het eind van het factsheet. In deze beleidsaanbeveling vindt u tevens een stroomschema dat u bij het doorlopen van de verschillende stappen ter hand kunt nemen. In het factsheet wordt verder aandacht besteed aan de aanmeldingsprocedure en zijn enkele expliciete praktijkvoorbeelden opgenomen. Onder 'Praktische zaken' vindt u tevens verwijzingen naar documenten, publicaties, sites en instanties die u mogelijk verder kunnen helpen. Voor verdere vragen met betrekking tot staatssteun- en Europese regelgeving kunt u altijd contact opnemen met Europa decentraal (www.europadecentraal.nl); voor wat betreft vragen over werkgelegenheid en sociaal beleid kunt u contact opnemen met StimulanSZ (www.stimulansz.nl).

3. Wanneer is er sprake van staatssteun?

Staatssteun is overheidssteun in de meest brede zin, waarbij een voordeel wordt verschaft aan bepaalde ondernemingen of bepaalde sectoren die daardoor ten opzichte van andere ondernemingen of sectoren worden begunstigd. Steun kan variëren van eenvoudige subsidies tot belastingfaciliteiten en de verkoop van grond onder de marktprijs. Als die steun er toe leidt dat een onderneming een voordeel krijgt dat die onderneming onder normale marktomstandigheden niet zou hebben gekregen,

kan dat leiden tot concurrentievervalsing op de Europese markt. In dat geval is staatssteun verboden, maar het verbod is niet absoluut: onder bepaalde voorwaarden kan steun worden goedgekeurd.

De staatssteunregels zijn onderdeel van het EG-Verdrag ('primair recht'), en gelden daarmee rechtstreeks, ook voor (onder meer) gemeenten en provincies. Die hebben daardoor een eigen verantwoordelijkheid om na te gaan of er mogelijk sprake is van staatssteun en, als dat het geval is, om die staatssteun aan te melden bij de Europese Commissie.

De Commissie is de enige die kan beoordelen of een bepaalde vorm van staatssteun geoorloofd is. Wanneer er sprake is van staatssteun en deze niet bij de Commissie aangemeld wordt, loopt de decentrale overheid het risico dat de steun, inclusief rente terug gevorderd moet worden. Ofwel de Commissie kan uit eigen beweging besluiten een onderzoek naar de steunmaatregel in te stellen, ofwel een concurrent of andere belanghebbende kan een klacht indienen met het verzoek een onderzoek in te stellen bij de Commissie. De Commissie heeft gedurende 10 jaar na verlening van de steun het recht om de lidstaat (lees in dit geval de gemeente of provincie) tot terugvordering van de steun te verplichten. Naast dit terugvorderingsrisico bestaat in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek ook de mogelijkheid dat de accountant in het geval van onrechtmatig toegekende steun de jaarrekening niet goedkeurt. Het is daarom raadzaam om in geval van twijfel de steun bij de Commissie aan te melden, maar daarover later in het factsheet meer.

Het ingewikkelde proces van beoordelen en eventueel aanmelden van een steunregeling is (zeer vereenvoudigd) in drie stappen samen te vatten. Die stappen vormen ook het raamwerk voor de rest van dit factsheet.

Stap I: beoordelen.

Stel vast of er sprake is van steun, aan de hand van de vijf criteria van art. 87 lid 1 EG-Verdrag.

Stap II: vrijstelling?

Stel vast of de steun onder een vrijstellingsverordening valt. Als dat het geval is, hoeft de steun niet te worden aangemeld. Als dat niet het geval is, is er sprake van meldingsplichtige staatssteun.

Stap III: melden.

Richt de maatregel zodanig in dat de kans op goedkeuring zo groot mogelijk is. Houd daarbij rekening met de jurisprudentie en de criteria van de uitzonderingsmogelijkheden die de Commissie ter beschikking staan. Meld de steun aan bij de Europese Commissie.

Dit factsheet gaat met name in op de twee meest relevante stappen voor reïntegratie: stap I en stap II.

Meer uitgebreide informatie over staatssteun vindt u in de informatiewijzer staatssteun van Europa decentraal en het ministerie van BZK (zie 'Praktische zaken') en het [dossier staatssteun](#) op de website van Europa decentraal en de [website van het ministerie van Binnenlandse Zaken](#).

Wat heeft staatssteun met gesubsidieerde arbeid te maken?

Gemeenten kunnen met allerlei subsidieregelingen de reïntegratie van werkzoekenden bevorderen. Het subsidiëren van arbeid (meer in het algemeen: loonkostensubsidie) is uiteraard overheidssteun, en als die leidt tot het bevoordelen van bepaalde ondernemingen (in dit geval met name commerciële en niet-commerciële ondernemingen die werkzoekenden in dienst nemen, reïntegratiebedrijven en bemiddelaars) kan er sprake zijn van staatssteun in de zin van het EG-verdrag. Of dat het geval is, moet de decentrale overheid zelf inschatten.

Wat is de rol van de beleidsaanbeveling van SZW?

Om de toepassing van de Europese staatssteunregels bij reïntegratiesubsidie te vergemakkelijken, heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een beleidsaanbeveling opgesteld. De beleidsaanbeveling is bedoeld om de gemeenten te ontlasten van de administratieve verplichtingen die voortvloeien uit de Europese regelgeving. Om van de beleidsaanbeveling gebruik te kunnen maken, moet deze in de reïntegratieverordening worden opgenomen en er expliciet naar worden verwezen. Het incorporeren en verwijzen is echter niet aan regels gebonden. Een van de mogelijkheden voor verwijzing is het opnemen van een artikel waarin staat dat de beleidsaanbeveling

van SZW van toepassing is. Deze beleidsaanbeveling kan aan de gemeentelijke verordening worden toegevoegd en maakt daarmee hiervan deel uit. Voor wat het incorporeren betreft, kan een gemeente gebruik maken van de verschillende passages uit de aanbeveling en deze puntsgewijs in de gemeentelijke verordening opnemen.

Waar biedt het volgen van de beleidsaanbeveling voordelen?

De beleidsaanbeveling volgt grotendeels de algemene staatssteunregels, bijvoorbeeld op het gebied van het direct subsidiëren van werknemers en het subsidiëren van niet-economische activiteiten. Het eerste voordeel is de opgenomen uitleg (en de afspraken daarover met de Europese Commissie) van 'generieke regelingen' (zie het kader 'De beleidsaanbeveling van SZW en de generieke regeling'). In het geval een regeling aan deze uitleg van 'generiek' voldoet, is er geen sprake van staatssteun en komt men als decentrale overheid niet aan de toetsing van de regeling aan de vrijstellingsverordening voor werkgelegenheidssteun toe. Een tweede voordeel komt tot uiting wanneer er wel sprake is van staatssteun. De beleidsaanbeveling voorziet namelijk in een 'administratieve lastenverlichting' (zie het kader 'De beleidsaanbeveling van SZW en de Vrijstellingsverordening').

Relatie Europese regels en beleidsaanbeveling

Bij sommige gemeenten is de indruk ontstaan dat de beleidsaanbeveling op een aantal punten een wat 'lichter' staatssteunregime lijkt te kennen. Dit heeft geleid tot enige onzekerheid over de vraag of de aanbeveling wel zonder Europeesrechtelijk risico gevolgd kan worden. Die onzekerheid is begrijpelijk, maar de 'dekking' van het ministerie lijkt in dit geval afdoende. Er is overleg geweest met de Commissie over het gekozen beleid. De beleidsaanbeveling is in de vorm van een kennisgeving bij de Commissie geregistreerd onder nummer XE4/04 (brief van de Europese Commissie d.d. 23 april 2004).

Let er wel op dat bij een 'botsing' tussen de beleidsaanbeveling en de vrijstellingsverordening voor werkgelegenheidssteun de laatste altijd voorgaat. In geval van twijfel is het verstandig het ministerie of Europa decentraal te consulteren. Het volgen van de beleidsaanbeveling betekent niet dat de gemeente de subsidieregeling niet meer kan aanmelden.

Waar vind ik de beleidsaanbeveling?

De beleidsaanbeveling is opgenomen als bijlage bij de 'Verzamelbrief april 2004' van het ministerie van SZW. Het ministerie heeft deze brief met informatie over relevante ontwikkelingen op het terrein van werk en inkomen op 7 april 2004 naar de gemeenten gestuurd. De beleidsaanbeveling kunt u vinden onder 'Praktische zaken' aan het einde van dit factsheet.

3.1. Stap 1: beoordelen of er sprake is van staatssteun

Er is sprake van staatssteun als een werkgelegenheidsmaatregel aan alle (cumulatieve) criteria uit artikel 87 lid 1 van het EG-verdrag voldoet.

- *Is er sprake van een voordeel dat door staatsmiddelen wordt bekostigd?*

Aan het eerste criterium is voldaan als een gemeente geld uittrekt voor werkgelegenheidsmaatregelen, maar ook als zij bijvoorbeeld kiest voor belastingvrijstellingen of -verminderingen en daarmee minder geld int. Omdat werkgelegenheidssteun bijna altijd een zaak is van overheidsgeld, zal het eerste staatssteuncriterium snel vervuld zijn.

- *Is er sprake van een voordeel voor een onderneming, dat deze niet op een commerciële manier zou hebben gekregen?*

Wil er sprake kunnen zijn van staatssteun, dan moet de steun ten goede komen aan een *onderneming*, in de zin van het EG-Verdrag. Dat betekent onder meer dat er geen sprake hoeft te zijn van een winstdoelstelling. Rechts- noch financieringsvorm doen ter zake. Instellingen in de sociale werkvoorziening vallen ook onder het ondernemingsbegrip.

Er is dus *geen staatssteun* als de subsidie direct ten goede komt aan de *werknemer*. Denk bijvoorbeeld aan stimuleringspremies bij het aanvaarden van een baan. De premie dient dan wel direct te worden betaald aan de werknemer. Ook bij regelingen voor scholing en opleiding of algemene bijstand is er geen sprake van staatssteun, omdat er geen ondernemingen bevoordeeld worden.

Een ander onderdeel van het 'Europese' ondernemingsbegrip is het feit dat de onderneming *economische activiteiten* moet uitoefenen, ofwel in concurrentie met andere aanbieders goederen of diensten aanbiedt op een bepaalde markt. Bij bedrijven op de reïntegratiemarkt is daar zeker sprake van. Onder bedrijven die actief zijn op de reïntegratiemarkt vallen zowel de bedrijven die als intermediair actief zijn in de bemiddeling en plaatsing van werknemers, als bedrijven die werknemers met een loonkostensubsidie in dienst nemen. Wanneer een decentrale overheid gebruik maakt van een reïntegratie-bemiddelingsbedrijf, ontkomt zij daarmee niet aan de staatssteunregels. Ondanks de inschakeling van een bemiddelingsbedrijf als subsidieverstrekker, zou er bij de uiteindelijke plaatsing van een werkzoekende nog steeds sprake kunnen zijn van loonkostensubsidies die met staatsmiddelen bekostigd worden.

Wat precies een economische activiteit is, is verder lastig te bepalen. Er is wel een lijstje te maken van organisaties die geen economische activiteiten verrichten (zoals scholen, kerken, vakbonden en politieke partijen), maar er bestaat geen limitatieve opsomming. Het onderscheid tussen economische en niet-economische activiteiten verandert voortdurend, zo stelt de Commissie. Bij niet-economische activiteiten moet vooral worden gedacht aan 'typische overheidstaken' op het gebied van nationaal onderwijs, sociale zekerheid en activiteiten die worden uitgevoerd door organisaties die grotendeels een sociale functie vervullen en niet deelnemen aan industriële of commerciële activiteiten. Niet-economische activiteiten worden zo gekoppeld aan zogenaamde diensten van algemeen belang (DAB).

Subsidieregelingen die organisaties subsidiëren die geen economische activiteiten verrichten vormen dus *geen staatssteun*. Als gemeenten (loonkosten-) subsidies verstrekken aan organisaties die geen economische activiteiten verrichten, worden deze niet aangemerkt als staatssteun.

Ten slotte komt bij dit staatssteuncriterium ook het *Market Economy Investor Principle* (MEIP) aan de orde. Als de werkgelegenheidsmaatregelen betrekking hebben op ondernemingen en daarbij is geen sprake van een marktconforme vergoeding voor een tegenprestatie, dan is er sprake van staatssteun. Zo lang de overheid handelt zoals een marktpartij zou hebben gehandeld, is er *geen sprake van staatssteun* (er is dan immers marktconform gehandeld).

Een vraag die bij gemeenten vaak opkomt is waarom er überhaupt sprake kan zijn van staatssteun wanneer het gaat om een compensatie van de arbeidsproductiviteit van een werkzoekende die niet voor 100% op de arbeidsmarkt inzetbaar is. Sommigen vragen zich af hoe er sprake kan zijn van een voordeel wanneer de werkgever niet meer toegekend krijgt dan wat een werknemer onder normale omstandigheden voor 100% zou kunnen leveren. Op zich klinkt deze opvatting logisch. Waar daarbij echter niet aan gedacht wordt is het volgende: wanneer een werkgever een gehandicapte of benadeelde werknemer in dienst neemt, mag dit niet ten koste gaan van de 'reguliere' arbeidsplaatsen. Het gaat dus om additionele arbeidsplaatsen die geschapen worden. In het geval van tewerkstelling van gehandicapte of benadeelde werknemers verkrijgt de werkgever dan dus een voordeel in de vorm van een gecompenseerd productiviteitsverlies, dat hij onder normale omstandigheden niet zou ontvangen. Wanneer hij immers een benadeelde of gehandicapte werknemer met verminderde arbeidsproductiviteit op een 'reguliere' arbeidsplek in zou zetten, zou hij genoeg moeten nemen met bijvoorbeeld een productiviteitsverlies van 30% ten opzichte van een 'reguliere' werknemer. Door een 'extra' werknemer in dienst te nemen, verkrijgt de werkgever in zo'n geval een voordeel van 30% in de vorm van loonkostensubsidies.

- *Is het voordeel selectief: worden 'bepaalde ondernemingen of producties' bevoordeeld?*

Wil er sprake zijn van staatssteun, dan moet de steunmaatregel ten goede komen aan *bepaalde* ondernemingen, met andere woorden selectief zijn.

Dat zou kunnen leiden tot de conclusie dat *generieke* regelingen *geen staatssteun* zijn. Op zich is dat juist, maar de Europese Commissie noch het Europese Hof lijken veel ruimte te bieden om maatregelen als zodanig te bestempelen. De Commissie heeft gezegd dat 'maatregelen die potentieel toegankelijk zijn voor alle ondernemingen staatssteun in de zin van artikel 87 lid 1 EG kunnen zijn, als het effect van schijnbaar objectieve criteria toch selectief uitpakt omdat slechts bepaalde ondernemingen ervan kunnen profiteren.'

Ook het Europese Hof van Justitie gaat al snel uit van selectiviteit, zelfs in het geval van een belastingverlaging. Het Hof stelt: 'De ... ingevoerde belastingverlaging komt immers slechts ten goede aan één categorie ondernemingen, namelijk ondernemingen die exporteren en bepaalde investeringen doen waarvoor de bestreden maatregelen gelden. Deze vaststelling volstaat om te concluderen dat deze belastingverlaging voldoet aan de voorwaarde van specificiteit, die één van de kenmerken van het begrip staatssteun is, namelijk dat het voordeel een selectief karakter heeft'.

In de literatuur en de praktijk bestaan verschillende meningen over de uitleg van het begrip generiek. Zo stellen sommigen dat wanneer een provincie of gemeente met eigen steunmaatregelen komt, deze in de regel slechts van toepassing zullen zijn op een deel van het grondgebied van de lidstaat. Daarmee hebben zij een selectief karakter, zelfs wanneer zij binnen de eigen regio of gemeente zouden gelden voor alle ondernemingen. Aan de andere kant kan ook gesteld worden dat er geen jurisprudentie bekend is waarin steun die wordt verleend op basis van objectieve criteria, zonder enkel onderscheid, toch geacht wordt aan het selectiviteitsvereiste te hebben voldaan omdat het voor bepaalde ondernemingen gunstiger uitpakt.

Kortom: er bestaat veel onduidelijkheid over de uitleg van het begrip 'generiek'. Wanneer blijkt een schijnbaar generieke maatregel toch als selectieve maatregel uit te pakken?

De beleidsaanbeveling van SZW en generieke regeling

Wat is het voordeel van het volgen van de beleidsaanbeveling?

Zoals hierboven aangegeven hebben veel gemeenten problemen om te bepalen of het verstrekken van loonkostensubsidies als generieke of selectieve maatregel gezien moet worden. Omdat dergelijke regelingen in Nederland eerder regel dan uitzondering zijn, heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (onder meer) deze benadering afgestemd met de Europese Commissie. De omschrijving van 'generieke maatregel' die SZW in de beleidsaanbeveling noemt, is dus 'goedgekeurd' door de Europese Commissie.

Dat betekent dat het risico dat een generieke loonkostensubsidie maatregel toch als 'selectief' wordt beschouwd (en daarmee staatssteun is) kan worden voorkomen als de subsidieverlener de tekst en voorwaarden van de beleidsaanbeveling volgt.

Wat houdt de SZW-omschrijving in?

In de beleidsaanbeveling wordt een generieke regeling als volgt omschreven:

'Een lokale subsidieregeling kan een generieke regeling zijn wanneer ieder bedrijf of onderneming, ongeacht de vestigingsplaats van de onderneming of de plaats van tewerkstelling van de werknemer, een beroep kan doen op subsidie wanneer deze onderneming een uitkeringsgerechtigde van de betreffende gemeente in dienst neemt. Dit is ook geen staatssteun, want hier profiteren geen specifieke bedrijven of sectoren van.

NB: wanneer bijvoorbeeld andere dan lokale ondernemers van de subsidiëring zijn uitgesloten, of wanneer de subsidiemogelijkheid is voorbehouden aan een bepaalde onderneming of sector dan geldt de subsidieregeling per definitie als specifieke steunmaatregel en is er dus sprake van staatssteun'.

Waarom is de Commissie akkoord gegaan met deze omschrijving?

De mogelijkheid om loonkostensubsidie op een generieke manier beschikbaar te stellen staat open voor alle gemeenten in Nederland. In feite voeren de gemeenten op deze manier een nationale en niet een lokale maatregel uit.

- *Is er sprake van concurrentievervalsing of beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten?*

Een negatief effect op het handelsverkeer wordt aangenomen als de steunmaatregel invloed heeft op bedrijven uit andere lidstaten die ook opereren op de reïntegratiemarkt of op andere markten waar werkzoekenden worden ingezet. Wanneer aan de eerste drie criteria voldaan wordt, neemt de Commissie al snel aan dat tevens aan dit laatste criterium voldaan is.

3.2 Stap II: kan de steun onder een vrijstelling vallen?

Als de conclusie na stap I is dat er sprake is van staatssteun, kan deze mogelijk onder een vrijstellingsverordening vallen. Voor werkgelegenheidssteun zijn er twee relevant: de *de minimis*-verordening en de verordening werkgelegenheidssteun.

3.2.1. Valt de steun onder de *de minimis*-verordening?

Steun die valt onder de *de minimis*-verordening ([EG 69/2001](#)) wordt niet beschouwd als staatssteun die het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt, en hoeft dus niet te worden aangemeld. Er zijn wel enkele administratieve verplichtingen.

De belangrijkste voorwaarde is dat het totale bedrag van steun aan één onderneming niet hoger is dan 100.000 euro¹ over een periode van drie jaar. Dit maximum geldt voor alle categorieën steun, in welke vorm en met welk doel dan ook verleend. Bij steunverlening moet aan de begunstigde onderneming expliciet meegedeeld worden dat het om *de minimis* steun gaat.

Verder moet de steunverlenende overheid maatregelen treffen om te waarborgen dat het bedrag aan de *de minimis*-steun niet wordt overschreden. Een mogelijkheid hierbij is de onderneming te vragen of zij gedurende de laatste drie jaar reeds *de minimis*-steun heeft ontvangen. Dit kan door gebruik te maken van een verklaring van *de minimis* steun, die door de steunontvanger ondertekend wordt. Een voorbeeld van zo'n verklaring vindt u als bijlage bij het factsheet over *de minimis* van Europa decentraal. De Europese Commissie blijft bevoegd om de lidstaten om inlichtingen te vragen. Dossiers over *de minimis*-steun dienen gedurende tien jaar te worden bewaard. Zie voor meer informatie over de *de minimis*-verordening [dit factsheet](#) van Europa decentraal over de 'toepassing van de *de minimis*drempel bij steunverlening'.

Kortom: als het totale steunbedrag onder de 100.000 euro per drie jaar blijft², is er geen sprake van staatssteun en hoeft de regeling niet te worden aangemeld.

3.2.2. Valt de steun onder de vrijstellingsverordening werkgelegenheidssteun?

Het bevorderen van werkgelegenheid voor bepaalde kwetsbare groepen is ook een 'Europese' doelstelling. De Europese Commissie heeft daarom een specifieke vrijstellingsverordening voor werkgelegenheidssteun gepubliceerd. Deze is geldig tot en met 31 december 2006. Als steun op werkgelegenheidsgebied aan deze verordening voldoet, hoeft deze niet als staatssteun te worden aangemeld. Wanneer een decentrale overheid vaststelt dat haar steunmaatregel staatssteun is, is het belangrijk de maatregel zo vorm te geven dat deze onder de vrijstellingsverordening kan vallen. Daarbij moet goed in de gaten worden gehouden dat deze vrijstellingsverordening **niet** van toepassing is op alle soorten werkgelegenheidssteun.

De vrijstellingsverordening geldt alleen voor steun voor het scheppen van werkgelegenheid en indienstneming en tewerkstelling van benadeelde en gehandicapte werknemers; de verordening geldt niet voor maatregelen om werkgelegenheid te behouden. Deze moeten gewoon worden aangemeld (zie 'melden').

¹ De Europese Commissie heeft recentelijk in het kader van het Actieplan staatssteun voorgesteld om de *de minimis* grens te verhogen naar 150.000 euro. [Het voorstel](#) zal binnenkort aan de lidstaten ter consultatie worden voorgelegd. De huidige verordening loopt op 31 december 2006 af.

² Let er wel op dat voor de sectoren vervoer en landbouw specifieke regels gelden.

Verder geldt de vrijstellingsverordening alleen voor algemene, wettelijke steunregelingen, bijvoorbeeld een gemeentelijke subsidieverordening, en niet voor ad hoc steun in individuele gevallen. Ook deze moet dus gewoon worden aangemeld. Uit de literatuur blijkt dat de wettelijke regeling objectieve criteria moet bevatten en geen discretionaire bevoegdheid mag toekennen. Dit houdt in dat College van B&W en/of de Raad niet mogen afwijken van de verordening in individuele gevallen. Bovendien moet in de wettelijke regeling expliciet verwezen worden naar de vrijstellingsverordening.

Daarnaast mag 'gesteunde' werkgelegenheid bestaande werkgelegenheid niet verdringen. Als indienstneming niet leidt tot een toename van het aantal werknemers in de betrokken onderneming, moeten de vacatures zijn ontstaan ten gevolge van ontslag of vermindering van werktijd, beide op initiatief van de werknemer, ouderdomspensionering of gewettigd ontslag, en niet door afvloeiingen. Bovendien moet, behalve in het geval van gewettigd ontslag om dringende redenen, de werknemer aanspraak kunnen maken op ononderbroken tewerkstelling gedurende tenminste twaalf maanden.

Werkgelegenheidsregelingen die alleen voor bepaalde sectoren gelden, zijn ook van de vrijstellingsverordening uitgesloten. Zo moet bijvoorbeeld een gemeentelijke werkgelegenheidsverordening speciaal voor de landbouw- of ICT –sector worden aangemeld.

Tenslotte is de vrijstellingsverordening niet van toepassing als het bruto steunbedrag hoger ligt dan 15 miljoen euro voor één onderneming voor een periode van drie jaar.

De verordening is **wel** van toepassing op werkgelegenheidssteun voor:

1. het scheppen van werkgelegenheid
2. het in dienst nemen van benadeelde en gehandicapte werknemers
3. extra kosten van tewerkstelling van gehandicapte werknemers.

3.2.2.1. Hoe voldoet een steunregeling aan de eisen van de verordening werkgelegenheidssteun?

Per steunsoort zoals hierboven weergegeven moet grosso modo worden voldaan aan de volgende vereisten:

1. Het scheppen van werkgelegenheid

Met betrekking tot steun die is gericht op het scheppen van werkgelegenheid maakt de verordening onderscheid tussen gebieden die wel en die niet voor regionale steun in aanmerking komen. Voor 'gewone' gemeenten is het maximum steunbedrag 15% voor kleine ondernemingen en 7,5% voor middelgrote. Dit percentage heeft betrekking op de bruto loonkosten over een periode van 2 jaar van de geschapen arbeidsplaatsen. Daarbij moet aan de volgende voorwaarden te zijn voldaan:

- de steun moet tot gevolg hebben dat het netto aantal werknemers stijgt, zowel in de betrokken vestiging als in de gehele onderneming;
- de geschapen arbeidsplaatsen moeten tenminste voor twee jaar behouden blijven;
- de aangenomen werknemers mogen niet eerder een baan gehad hebben of moeten werkloos zijn, dan wel worden.

Verder moeten de geschapen arbeidsplaatsen verband houden met de uitvoering van een project tot investering in materiële of immateriële activa en binnen drie jaar na de volledige verwezenlijking van de investering worden geschapen. Dit betekent dus dat wanneer een onderneming subsidie ontvangt voor het scheppen van nieuwe werkplekken, deze ook daadwerkelijk binnen drie jaar moeten zijn gerealiseerd. Werkgelegenheidssteun in 'gewone' gemeenten voor grote ondernemingen valt niet onder de vrijstelling en moet dus worden aangemeld. Voor steunkaartgemeenten geldt een ander regime. Bij steunkaartgemeenten, die op de Nederlandse regionale steunkaart zijn vastgelegd³, gaat het om specifieke (achtergebleven) regio's die op grond van artikel 87 lid 3 sub C EG voor regionale

³ De regionale steun in Nederland is nu beperkt tot bepaalde gebieden in Noord-Nederland, Twente, Zuid- en Midden-Limburg, Lelystad en Urk. Ingevolge van de [nieuwe richtsnoeren voor regionale steun](#), die zullen gelden voor de periode van 2007 tot en met 2013, zal het aantal gebieden dat voor regionale steun in aanmerking komt, verminderd worden.

steun in aanmerking komen, die bedoeld is om de ontwikkeling van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken. Voor deze gemeenten behoeft een gemeentelijke verordening niet beperkt te blijven tot kleine- en middelgrote ondernemingen (KMO's). Een definitie van KMO's is te vinden in [deze verordening](#). Zij kunnen dus alle ondernemingen steunen. Daar staat tegenover dat in die gemeenten een langere tijdsduur geldt voor het behouden blijven van de geschapen arbeidsplaatsen, namelijk 3 jaar.

2. Het in dienst nemen van benadeelde werknemers

In dit geval wordt geen onderscheid gemaakt naar soort gemeente (steunkaart- of gewone gemeente) of soort onderneming. Tot de categorie 'benadeelde werknemers' behoren onder meer langdurig werklozen (12 maanden; voor jongeren onder 25 jaar 6 maanden), etnische minderheden, personen zonder startkwalificatie en alleenstaande ouders. Als de gemeentelijke verordening van de gedetailleerde omschrijvingen in de verordening afwijkt, moet de steun worden aangemeld.

De regeling staat een maximale vergoeding toe van 50% van de loonkosten over een periode van één jaar ('brutosteunintensiteit'). Verder moeten de werknemers aanspraak kunnen maken op een ononderbroken tewerkstelling gedurende tenminste twaalf maanden (behalve bij gewettigd ontslag).

3. Het in dienst nemen en de kosten tewerkstelling van gehandicapte werknemers

Onder gehandicapten verstaat de verordening personen die overeenkomstig het nationale recht worden erkend als gehandicapt en personen die een erkende, ernstige lichamelijke, geestelijke of psychologische handicap hebben. Ook hier wordt geen onderscheid gemaakt naar regio of soort onderneming. Voor gehandicapte werknemers geldt een plafond van 60% van de loonkosten over een periode van één jaar. Extra kosten die ondernemingen maken door het in dienst nemen van gehandicapten, bijvoorbeeld voor de aanpassing van lokalen, extra personeelsbeleid of aankoop van apparatuur, mogen onder voorwaarden ook worden vergoed. Ook gehandicapten moeten aanspraak kunnen maken op een ononderbroken tewerkstelling gedurende tenminste twaalf maanden (behalve bij gewettigd ontslag).

Als de onderneming die steun ontvangt een sociale werkvoorziening biedt, zijn er nog extra mogelijkheden. In dat geval mogen de te vergoeden kosten ook betrekking hebben op de kosten voor de bouw, de installatie of de uitbreiding van de betrokken voorziening, plus alle kosten voor administratie en vervoer die samenhangen met de tewerkstelling van gehandicapte werknemers.

3.2.2.2. Gelden er nog verplichtingen als aan de verordening wordt voldaan?

Jazeker, als de steunregeling voldoet aan de eisen van de vrijstelling is de gemeente nog niet van Europa af.

Cumulatie

De gemeente moet in de gaten houden dat er geen ongeoorloofde cumulatie van staatssteun optreedt. Daarbij moet alle steun (dus niet alleen de gemeentelijke) die de subsidieontvanger krijgt worden meegeteld. Voor de in de verordening genoemde plafonds maakt het niet uit of er sprake is van nationale steun of (gedeeltelijke) bekostiging door de Europese Gemeenschap. De verordening staat wel cumulatie van de drie categorieën werkgelegenheidssteun toe, mits dat niet leidt tot een steunintensiteit van meer dan 100% van de loonkosten.

Dossiervorming

Overheden moeten gedetailleerde dossiers aanleggen van de vrijgestelde steunregelingen en de verleende individuele steun, en deze dossiers tien jaar lang bewaren. Als de Commissie de lidstaat (lees: de regering) om informatie vraagt, moet de decentrale overheid de dossiers kunnen overleggen. De subsidieverlener moet door middel van de dossiers kunnen aantonen dat is voldaan aan de voorwaarden van de verordening.

Samenvatting

Binnen 20 dagen na de tenuitvoerlegging de steunmaatregel moet de decentrale overheid de Commissie (elektronisch) samenvattende informatie sturen. Decentrale overheden moeten die

samenvatting sturen naar het Coördinatiepunt Staatssteun van het ministerie van BZK via coördinatiepuntstaatssteun@minbzk.nl, zodat deze doorgeleid kan worden naar de Commissie.

Jaarverslag

Elk jaar dient uiterlijk 3 maanden na het verstrijken van het kalenderjaar waarop de steun betrekking heeft, een verslag aan de Commissie te worden gestuurd over de verleende steun.

Aan de laatste twee verplichtingen hoeft de gemeentelijke steunverlener niet te voldoen als hij verwijst naar de 'Beleidsaanbeveling voor gemeenten inzake subsidiëring van arbeidsplaatsen' van het ministerie van SZW.

De beleidsaanbeveling van SZW en de vrijstellingsverordening

Wat is het voordeel van het volgen van de beleidsaanbeveling?

Als een gemeentelijke subsidieverordening aan deze aanbeveling voldoet, hoeft de gemeente een aantal administratieve verplichtingen uit de verordening niet uit te voeren. Als in de reïntegratieverordening een expliciete verwijzing naar de beleidsaanbeveling van SZW is opgenomen, hoeft de subsidieregeling (mits die natuurlijk aan de overige criteria van de Verordening voldoet) niet samengevat aan de Commissie te worden gestuurd. Bovendien hoeft de Commissie niet jaarlijks op de hoogte te worden gebracht van de toepassing van de Verordening.

Dit staat als volgt verwoord in de beleidsaanbeveling: 'Als de overheidsbijdrage als staatssteun moet worden aangemerkt en de gemeente in de reïntegratieverordening een verwijzing naar deze beleidsaanbeveling opneemt en bij de vaststelling van de subsidie de bepalingen van de (EG) verordening werkgelegenheidssteun in acht neemt, dan hoeft zij geen samenvatting van de lokale subsidieregeling toe te zenden aan de Europese Commissie. De gemeente kan dan zonder verdere actie richting Europese Commissie de loonkostensubsidieregeling uitvoeren en heeft uitsluitend te maken met de verplichting tot levering van enkele gegevens aan het ministerie van SZW.'

Worden met het volgen van de beleidsaanbeveling alle verplichtingen van verordening vervuld?

Nee, de verplichtingen met betrekking tot cumulatie en dossiervorming blijven onverkort van kracht. Zie ook 'Gelden er nog verplichtingen als aan de verordening wordt voldaan?'

Vervangt de beleidsaanbeveling de vrijstellingsverordening?

Nee, de beleidsaanbeveling is uitsluitend een instrument om administratieve lasten te verlichten. Om te voldoen aan de eisen van de vrijstellingsverordening is het verstandig deze te raadplegen, en bij onduidelijkheden advies in te winnen bij bijvoorbeeld Europa decentraal.

3.3. Stap III: melden

Als de steunregeling staatssteun omvat en niet voldoet aan de genoemde vrijstellingsverordeningen van de *minimis*- en werkgelegenheidssteun, moet de regeling ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Europese Commissie. Dat betekent dat de regeling gemeld moet worden. Een gemeente dient haar steunmaatregelen altijd aan te melden via het Coördinatiepunt Staatssteun van het ministerie van BZK dat voor de melding bij de Commissie zorgdraagt en daarover adviseert. Ook alle verdere correspondentie verloopt via het Coördinatiepunt.

Zolang de Commissie bezig is met de voorbereiding van een beschikking over aangemelde steun, geldt de zogenaamde 'stand-still' bepaling: er mag geen steun worden gegeven als de Commissie nog geen oordeel heeft geveld over de steunmaatregel.

In eerste instantie beoordeelt de Commissie in een voorlopige procedure of de steun mag worden verleend. Binnen 2 maanden volgt een beschikking waaruit blijkt, dat er (a) geen sprake is van staatssteun, dat (b) de staatssteun wordt goedgekeurd of dat (c) de formele onderzoeksprocedure zal worden ingeleid. Bij de voorlopige procedure heeft de Commissie in beginsel een beoordelingstermijn van 2 maanden; deze termijn gaat echter pas in op het moment dat de melding als compleet beoordeeld is. In de praktijk duurt de voorlopige procedure zeker 6 maanden omdat de Commissie

antwoorden wil op vragen. Bij twijfel over verenigbaarheid van de voorgenomen steunmaatregel moet de Commissie een officieel onderzoek starten. Deze dient binnen een streeftermijn van 18 maanden te worden afgerond. De Commissie kan de steunmaatregel daarna goedkeuren, dan wel afkeuren. De kans op goedkeuring door de Commissie is het grootst wanneer de maatregel onder een kaderregeling, richtsnoer of mededeling valt. Het gaat hier om regelgeving die door de Commissie is opgesteld als leidraad voor de steunverlener. Bij deze regelgeving kan men bijvoorbeeld denken aan het milieusteunkader, de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun, het landbouwkader e.d.. Deze en ander regelgeving vindt u in de steunwijzer onder 'Praktische zaken'.

4. Kunt u dat nog even samenvatten?

Samengevat zijn er de volgende mogelijkheden:

1. De steun voldoet niet aan alle criteria van Artikel 87 EG. Er is bijvoorbeeld sprake van een generieke maatregel of de entiteit die de steun ontvangt is geen onderneming. Er is dan geen sprake van staatssteun, de lidstaat hoeft de steunmaatregel niet bij de Commissie aan te melden.
2. Er is niet voldaan aan alle criteria van Artikel 87, omdat het bedrag van de steun onder de *de minimis* drempel van 100.000 euro gedurende drie jaar blijft. Er is dan geen sprake van staatssteun en de regeling hoeft niet aangemeld te worden.
3. Er is voldaan aan alle criteria van Artikel 87 en er wordt voldaan aan de criteria van de vrijstellingsverordening voor werkgelegenheidssteun. Er is dan wel sprake van steun, maar deze hoeft niet bij de Commissie te worden aangemeld. Als wordt verwezen naar de beleidsaanbeveling van SZW gelden beperkte administratieve verplichtingen.
4. Er is voldaan aan alle criteria van Artikel 87 en er wordt niet voldaan aan de voorwaarden van de vrijstellingsverordening voor werkgelegenheidssteun. Er is dan sprake van meldingsplichtige staatssteun. Of goedkeuring wordt verkregen, hangt af van de mate waarin de concurrentie wordt verstoord en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed.

5. Enkele praktijkvragen

1) Hoe zit het met werken met behoud van uitkering of het creëren van participatiebanen, werkervaringsplaatsen, stageplekken en leer-werkplekken? Kan hier ook sprake van staatssteun zijn?

Bij werken met behoud van uitkering kan eveneens sprake zijn van staatssteun. Het feit dat er geen loonkostensubsidie wordt verstrekt, (lees: er geen geld van overheid naar een andere organisatie gaat) is niet leidend in dit verhaal. Van belang is dat er gratis productiviteit wordt geleverd. Die productiviteit kan worden aangemerkt als staatssteun. De onderneming waar de uitkeringsgerechtigde geplaatst wordt ontvangt immers een voordeel in de vorm van gratis productiviteit. Dit voordeel is weliswaar niet direct, maar wel indirect met staatsmiddelen bekostigd. De werknemers ontvangen immers een uitkering van de staat. Er is geen sprake van staatssteun als het werk wordt verricht bij een organisatie die geen economische activiteit verricht. Het zou dus raadzaam kunnen zijn, en dat geldt zowel met betrekking tot de verstrekking van loonkostensubsidies als ook met betrekking tot de in de vraag genoemde voorbeelden, om te (laten) detacheren bij overheidsinstellingen en instellingen die geen economische activiteiten verrichten. Een nadeel hierbij is wel dat bij deze instellingen over het algemeen weinig reguliere banen te verkrijgen zijn. In alle andere gevallen zijn de staatssteunregels gewoon van toepassing.

2) Is het gerechtvaardigd te veronderstellen dat werkgevers in de zorg en onderwijs (publieke/gesubsidieerde sector) geen economische activiteiten uitvoeren?

Voorzichtigheid is wel op haar plaats als er gesteld wordt dat 'werkgevers in de zorg, onderwijs (gesubsidieerde/publieke sector) geen economische activiteiten uitvoeren.' Vanuit staatssteunperspectief is immers elke eenheid die een economische activiteit (aanbieden van goederen of diensten op de markt) uitoefent een onderneming, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd. Staatssteunregels zijn ook van toepassing op openbare ondernemingen en op in overheidsorganen geïntegreerde lichamen die geen eigen rechtspersoonlijkheid hebben, maar wel economische activiteiten van industriële of commerciële aard verrichten. Een winsttoegmerk

is daarbij niet vereist. Het *bestaan van concurrentie op de markt* m.b.t. (een deel) van de activiteit volstaat. Slechts organisaties die uitsluitend typische overheidstaken zonder economisch karakter verrichten, zijn geen ondernemingen.

Bij typische overheidstaken moet u denken aan bijvoorbeeld welzijnswerk, het handhaven van de openbare orde en het verlenen van vergunningen, maar ook aan kwaliteitsbewaking van voedsel en de controle van het luchtverkeer. Let er overigens op dat het begrip 'typische overheidstaken' aan erosie onderhevig is; zodra de markt de taak 'aankan' wordt deze niet meer als overheidstaak beschouwd. Voorbeelden zijn de geprivatiseerde telecom- en postmarkten, maar ook bij reïntegratiediensten kan (sinds die ook door de markt worden aangeboden) staatssteun voorkomen. Dat laatste is al snel het geval als het (gesteunde) reïntegratiebedrijf concurreert met andere reïntegratiebedrijven. Ook werkgevers die actief zijn op het gebied van zorg en onderwijs treden al snel met andere bedrijven in concurrentie, en zijn daarmee aan te merken als onderneming. Van geval tot geval zal echter bekeken moeten worden of aan de voorwaarden van een onderneming voldaan wordt. Voor een dergelijke inschatting kan het zinvol zijn om contact op te nemen met Europa decentraal of het Coördinatiepunt Staatssteun van het ministerie van BZK.

3) Is het een alternatief om vanuit het werk-deel gelden over te dragen aan reïntegratiebedrijven, die daar op hun beurt weer detacheringen bij bedrijven mee financieren?

Als de toekenning van loonkostensubsidies uitbesteed wordt aan een reïntegratiebedrijf, blijft gelden dat ook het reïntegratiebedrijf deze conform de gemeentelijke verordening (bijvoorbeeld generiek of t.b.v van niet-ondernemingen) dient toe te kennen. Het reïntegratiebedrijf mag in principe geen discretionaire bevoegdheid uitoefenen waardoor bepaalde ondernemingen van de regeling worden uitgesloten. Kortom, het aanbesteden van een reïntegratieopdracht aan een reïntegratiebedrijf voorkomt niet dat de staatssteunregels gewoon van toepassing blijven wanneer het gaat om het verstrekken van de loonkostensubsidies. Zie voor meer informatie over aanbesteden en staatssteun op het gebied van reïntegratie de website: www.reintegratiemeldpunt.nl.

6. Praktische zaken

Lees [hier](#) de Beleidsaanbeveling van het ministerie van SZW

Publicaties en websites:

Prof. Dr. B. Hessel, '[De Groepsvrijstellingsverordening voor werkgelegenheidssteun](#)', artikel verschenen in De Europese Gemeente, tijdschrift van de Raad der Europese Gemeenten en Regio's, 2003/2, p. 5-6

['Informatiewijzer voor de decentrale overheid: Europese regelgeving over staatssteun'](#), publicatie opgesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Europa decentraal

Factsheet '[Toepassing van de de minimis drempel bij steunverlening](#)', versie van augustus 2005

Wet- en regelgeving:

[De vrijstellingsverordening voor werkgelegenheid \(2204/2002\)](#)

[De vrijstellingsverordening de minimis steun \(69/2001\)](#)

Het [nieuwe voorstel](#) van de Commissie ter vervanging van de vrijstellingsverordening *de minimis steun*