



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Aan tafel! De subsidietafel in de netwerksamenleving: een eerste verkennend onderzoek

Drahmann, A.; Jongkind, D.K.; Verboeket, L.W.; Brink, J.E. van den; Jacobs, M.J.; Ortlep, R.

Citation

Drahmann, A., & Jongkind, D. K. (2021). Aan tafel! De subsidietafel in de netwerksamenleving: een eerste verkennend onderzoek. In L. W. Verboeket, J. E. van den Brink, M. J. Jacobs, & R. Ortlep (Eds.), *Bestuursrecht in het echt: Vriendenbundel voor prof. mr. drs. Willemien den Ouden* (pp. 87-107). Deventer: Wolters Kluwer. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3278657>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3278657>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

A. Drahmann & D.K. Jongkind¹

6 | Aan tafel! De subsidietafel in de netwerksamenleving

Een eerste verkennend onderzoek

1. Inleiding

Wie aan Willemien den Ouden als hoogleraar denkt, denkt aan het subsidierecht en meer in het bijzonder aan het subsidierecht ‘in het echt’: hoe werkt de subsidietafel uit de Algemene wet bestuursrecht (hierna: ‘Awb’) nu in de praktijk? In navolging van onze promotor staan wij daarom in deze bijdrage stil bij een relatief nieuwe en nog onbekende subsidievorm, namelijk de subsidietafel. Deze subsidietafel kenmerkt zich door een *bottom up*-benadering waarbij potentiële subsidieontvangers bij elkaar aan tafel worden gezet om het beschikbare subsidiebedrag voor een bepaald maatschappelijk doel onderling te verdelen. Deze subsidievorm past daarmee in de trend waarbij overheden een terughoudende rol innemen en meer ruimte overlaten voor samenwerkende partijen.² Deze trend wordt ook wel aangeduid met begrippen als de ‘netwerksamenleving’, ‘participatiemaatschappij’, ‘doe-democratie’ of ‘ontstating’.³ Overheden kiezen niet langer het model ‘*command and control*’ waarbij zij eenzijdig, verticaal en centralistisch besturen, maar horizontale strategieën om maatschappelijke doelen te verwezenlijken.⁴ Deze verschuiving van ‘*government*’ naar ‘*governance*’ wordt

¹ Annemarie Drahmann is universitair hoofddocent en Demy Jongkind is promovenda. Beiden zijn werkzaam aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden.

² Zie voor andere nieuwe financieringsvormen ook de (mede door Willemien den Ouden tot stand gebrachte) routekaart financieren in netwerken waarbij diverse financieringsinstrumenten worden uitgewerkt, zie hiervoor <https://www.financierennetwerken.nl>.

³ S.E. Zijlstra, ‘De toekomst van het bestuursrecht: ontstating?’, *NTB* 2018/54.

⁴ L. van den Berge, ‘Macht en tegenmacht in de netwerksamenleving. Drie uitdagingen voor het bestuursrecht van de toekomst’, in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 3 e.v.; L. van den Berge, ‘Bestuursrecht in de netwerksamenleving. Waarom de rechtsmacht van de bestuursrechter een materiële grondslag behoeft’, *THEMIS* 2018, afl. 4; zie ook het preadvies van L. van den Berge, ‘Responsief bestuursrecht’, in: L. van den Berge e.a., *Maatwerk in het bestuursrecht (preadvies VAR)*, Den Haag: Bju 2020, p. 7 e.v.

gesignaleerd als het ontstaan van de netwerksamenleving.⁵ Deze trend is merkbaar op verschillende beleidsterreinen, waaronder het subsidierecht.⁶

In deze bijdrage beperken wij ons tot een beschrijving van de figuur van de subsidietafel. Onze centrale vraagstelling is hoe subsidietafels in de praktijk worden ingericht en in hoeverre deze subsidietafels daarmee passen in de huidige structuur (van de subsidietitel) van de Awb. Deze bijdrage is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 beschrijven wij enkele kenmerken van een subsidietafel en bakenen wij het onderwerp af. In paragraaf 3 schetsen wij hoe in de praktijk wordt gewerkt met subsidietafels.⁷ In paragraaf 4 bespreken wij voor- en nadelen van subsidietafels, mede in relatie tot de Awb en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Wij eindigen in paragraaf 5 met een conclusie waarbij wij ook een aanbeveling doen voor vervolgonderzoek. Deze bijdrage is een voorstudie voor vervolgonderzoek dat zal worden verricht door Demy Jongkind in het kader van haar – door Willemien geïnitieerde – promotieonderzoek naar de netwerksubsidie.

2. De subsidietafel: definitie en afbakening

De subsidietafel is niet in de wet gedefinieerd, maar een begrip dat in de praktijk wordt gebruikt door decentrale overheden. Het begrip kent verschillende varianten in de terminologie. Zo wordt naast ‘subsidietafel’ ook gebruik gemaakt van termen als ‘thematafel’, ‘overlegtafel’ of ‘erfgoedtafel’. Er is echter wel een gemene deler die ertoe leidt dat wij voor deze bijdrage de subsidietafel als volgt definiëren:

“Een subsidietafel is de constructie waarbij potentiële subsidieontvangers met elkaar om de tafel gaan zitten en bespreken hoe zij de subsidiepot graag onderling willen verdelen.”

In het kader van de afbakening, zijn de volgende twee kenmerken uit deze definitie van belang.

⁵Van den Berge 2019, p. 3; L. van den Berge, ‘Van government naar governance: besturen onder de radar van het bestuursrecht’, *NTB* 2018/40, p. 220.

⁶Zie bijvoorbeeld het rapport van W. den Ouden, G. Boogaard & E.M.M.A. Driessen, *Right to Challenge. Een studie naar de mogelijkheden voor aan algemene regeling voor het ‘Right to Challenge’ en andere burgerinitiatieven in Nederland [eindrapport]*, Leiden: Universiteit Leiden 2019.

⁷Om deze paragraaf tot stand te brengen is op internet gezocht naar verschillende verschijningsvormen van de subsidietafel en – wanneer er online weinig informatie voorhanden was – is contact gelegd met de desbetreffende gemeente en/of provincie voor nadere informatie en documenten.

Ten eerste is in deze definitie van belang dat het gaat om partijen die graag subsidie willen *ontvangen*. Daarmee onderscheidt de subsidietafel zich van bijvoorbeeld de verdeling van wijkbudgetten.⁸ Een wijkbudget is een budget dat in de gemeentelijke begroting wordt gereserveerd voor een wijk, waarna een bewonersvertegenwoordiging die gelden kan aanwenden om activiteiten voor en in de wijk te financieren.⁹ Uit ons verkennend onderzoek is gebleken dat wijkbudgetten soms worden aangeduid als ‘tafel’. Zo wordt in het Mienskipsfonds van de gemeente Leeuwarden geld ter beschikking gesteld voor initiatieven die de leefbaarheid van de gemeente bevorderen, waarbij voor de verdeling van het geld gebruik wordt gemaakt van een ‘tafel’, namelijk de ‘tafel van acht’. De tafel van acht is een onafhankelijke groep van vier bewoners en vier professionals van maatschappelijke organisaties. Zij vormen de jury van het fonds en adviseren het college van burgemeester en wethouders (hierna: ‘college’) over de besteding van de subsidie.¹⁰ Hoewel het woord ‘tafel’ wordt gehanteerd, kwalificeert deze financieringsvorm voor deze bijdrage niet als subsidietafel, maar als wijkbudget. Het zijn immers niet de subsidieaanvragers die aan tafel zitten, maar wijkbewoners.

Naast het kenmerk dat het gaat om een samenwerking tussen partijen die graag subsidie willen ontvangen, is een tweede kenmerk van de subsidietafel dat het proces resulteert in een subsidie in de zin van de Awb.¹¹ Dat betekent in het bijzonder dat de subsidie wordt verstrekt door een bestuursorgaan. Om deze reden wordt in deze bijdrage bijvoorbeeld niet ingegaan op de Retailagenda. In dit initiatief van het ministerie van Economische Zaken streven organisaties en marktpartijen naar een gezonde en toekomstbestendige retailsector. Daarbij wordt gebruik gemaakt van zogenoemde kennistafels. Partijen binnen de sector worden uitgenodigd om aan zo’n kennistafel deel te nemen. Als de uitkomst van een kennistafel is dat partijen geld willen ontvangen voor het uitvoeren van een bepaald idee, dan kan een voorstel worden ingediend bij de Stichting Detailhandelfonds.¹² Daarmee zijn deze kennistafels meer brainstormtafels dan een subsidieverdeelinstrument van een bestuursorgaan, waardoor zij buiten het bestek van deze bijdrage vallen.

⁸Zie voor meer informatie over het wijkbudget: D.K. Jongkind, A. Drahmman & W. den Ouden, ‘Rechtsbescherming in de doe-democratie. Een analyse van de wijze waarop wijkbudgetten in de praktijk worden vormgegeven’, *Gst.* 2020/55, p. 287-297.

⁹Jongkind, Drahmman & Den Ouden 2020, p. 287.

¹⁰Artikel 5 Regeling Mienskipsfonds 2020. Zie ook <https://www.leeuwarden.nl/nl/subsidies/mienskipfonds>.

¹¹Zie voor de definitie van de subsidie artikel 4:21 lid 1 Awb.

¹²<https://retailand.nl/kennistafels/>.

3. Praktijkschets

In deze paragraaf illustreren wij hoe de figuur van de subsidietafel in de praktijk doorgaans wordt vormgegeven.¹³ Van zes subsidietafels wordt toegelicht hoe de tafel is ingericht. Achtereenvolgens zal worden ingegaan op de (vrijwel gelijk-luidende) subsidietafels van de gemeenten Leidschendam-Voorburg en Breda (par. 3.1), de gemeente Schiedam (par. 3.2), de gemeente Zandvoort (par. 3.3), de gemeente Zutphen (par. 3.4) en de provincie Zuid-Holland (par. 3.5). Voor zover mogelijk worden van iedere subsidietafel de volgende aspecten behandeld: (1) definitie en doel subsidietafel; (2) het verloop van het proces, waaronder hoe partijen aan tafel komen, het indienen van een aanvraag en de vergadering en het verloop daarvan; (3) de juridische status van de uitkomst van de tafel; en (4) eventuele overige aspecten.

3.1 Gemeenten Leidschendam-Voorburg en Breda

De gemeenten Leidschendam-Voorburg en Breda maken gebruik van subsidietafels om subsidie te verdelen. Aangezien de vormgeving van deze tafels in deze gemeenten zeer vergelijkbaar zijn, worden zij in deze paragraaf tezamen behandeld.¹⁴ De gemeente Leidschendam-Voorburg maakt sinds 2019¹⁵ gebruik van subsidietafels voor maatschappelijke activiteiten, die worden georganiseerd rond vijf thema's uit het Sociaal Kompas (gerelateerd aan het sociaal domein): 'Opgroeien en opvoeden', 'Talentontwikkeling', 'Zelfredzame inwoner', 'Financiële zelfredzame en (digi)taalvaardige inwoner', 'Betrokken en inclusief'.¹⁶ Het Sociaal Kompas is een beleidsplan waarin staat hoe de gemeente zorgt voor effectieve en efficiënte ondersteuning van inwoners.¹⁷ Voor elk thema is een apart subsidieplafond vastgesteld. De reden achter de invoering van subsidietafels voor deze gemeente is tweeledig. In de eerste plaats was een doel van de gemeente om door middel van subsidietafels meer samenhang te creëren in de

¹³Op internet is gezocht naar gemeenten en provincies die werken met een subsidietafel. Gezien de terminologie niet eenduidig is, is niet alleen gezocht op 'subsidietafel', maar ook op andere termen zoals 'thematafel', 'tafel thema subsidie', 'subsidieverdeling tafel'. Deze zoektocht heeft geresulteerd in zes tafels die voldeden aan de in dit artikel gehanteerde definitie van de subsidietafel. Deze zes tafels worden in dit artikel beschreven.

¹⁴Zie voor een verslag van een voorlichtingsbijeenkomst over de invoering van de subsidietafel in de gemeente Leidschendam-Voorburg: <https://www.youtube.com/watch?v=DfRcodnyZkw>. Hierin wordt onder meer gesteld dat Leidschendam-Voorburg Breda als voorbeeld heeft genomen.

¹⁵Zie tevens <https://www.hetkrantje-online.nl/nieuws/actueel/97791/nieuwe-subsidie-systematiek-gemeente>.

¹⁶<https://www.lv.nl/subsidietafels-voor-maatschappelijke-activiteiten>.

¹⁷<https://www.lv.nl/sociaal-kompas>.

uitvoering van de projecten. Voorheen was het namelijk zo dat de gemeente bepaalde welke doelen zij voor welke activiteiten wilde bereiken. Organisaties die deze activiteiten wilden en konden uitvoeren vroegen ieder individueel subsidie aan. Dit resulteerde erin dat meerdere organisaties werkten aan dezelfde doelen zonder dat ze kennis hadden van elkaar. Daarnaast wil de gemeente “minder bepalen en meer samenwerken” en ruimte bieden aan partijen om te bedenken welke activiteiten nodig zijn.¹⁸

De gemeente Breda werkt al langer (sinds 2017) in het kader van het sociaal domein met thematafels onder de naam ‘Breda Doet’.¹⁹ Het introduceren van subsidietafels in Breda is een gevolg geweest van de decentralisatie van het sociaal domein van het Rijk naar de gemeenten in 2015. De gemeente wilde een andere aanpak, waarbij verbinding tussen burgers het centrale uitgangspunt werd.²⁰

Voor Leidschendam-Voorburg vormt het wettelijk kader voor de subsidietafels allereerst de Algemene subsidieverordening van Leidschendam-Voorburg 2019. Op grond van artikel 3 van deze verordening heeft het college de ‘Nadere regels subsidieverstrekking Leidschendam-Voorburg 2019’ (hierna: ‘de Nadere regels Leidschendam-Voorburg’) vastgesteld. Hierin is een heel hoofdstuk gewijd aan de tafels.²¹ In de Nadere regels Leidschendam-Voorburg wordt niet gesproken van een subsidietafel, maar van een thematafel, die wordt gedefinieerd als: “een door het college als zodanig aangeduide overlegstructuur gericht op in ieder geval het opstellen van een uitvoeringsplan wat aansluit op de initiatiefvraag die het college heeft vastgesteld voor het betreffende thema.”²² In de initiatiefvragen staat beschreven wat de gemeente rond een bepaald thema wil bereiken en wat de belangrijkste doelen zijn; op basis van deze initiatiefvragen wordt een plan opgesteld welke activiteiten dienen te worden uitgevoerd om deze doelen te behalen.²³

Op grond van artikel 2:2 van de Nadere regels Leidschendam-Voorburg is het college bevoegd om ‘spelregels’ vast te stellen. Het college heeft hiervan gebruik

¹⁸ Toolbox subsidietafels, te downloaden op <https://www.lv.nl/subsidietafels-voor-maatschappelijke-activiteiten>.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld Subsidieplafonds begrotingsprogramma ‘Vitaal en Sociaal’ en ‘Ondernemend Breda’ 2017. Recente informatie over de thematafels van Breda is te vinden op de website <https://www.breda.nl/subsidies-breda-samen-doen-20212022>.

²⁰ Kader Breda Doet, samen door 2019/2020, p. 1.

²¹ Zie hoofdstuk 2 Nadere regels subsidieverstrekking Leidschendam-Voorburg 2019.

²² Artikel 2:2, lid 1 Nadere regels subsidieverstrekking Leidschendam-Voorburg 2019.

²³ Toolbox subsidietafels.

gemaakt.²⁴ De spelregels kunnen betrekking hebben op de wijze van toegang tot de thematafels, de wijze van functioneren van de thematafels en de informatieverstrekking aan en door de deelnemers aan de thematafels. Per tafel kunnen, aldus de Nadere regels Leidschendam-Voorburg, door de deelnemers zelf ook nog aanvullende spelregels worden vastgesteld. Bij deelname aan een thematafel dienen de (aanvullende) spelregels te zijn geaccepteerd.²⁵

Ook in Breda vormt de juridische grondslag voor de subsidieverstrekking de Algemene subsidieverordening Breda. Op grond daarvan zijn de Nadere regels subsidieverstrekking gemeente Breda 2017 (hierna: 'de Nadere regels Breda') vastgesteld. Hierin is een met Leidschendam-Voorburg vergelijkbare definitie van een 'thematafel' opgenomen. Uit de Nadere regels Breda volgt dat de gemeenteraad het beleidskader 'Kader Breda, samen doen 2021/2022' vaststelt. Dit beleidskader vormt het startpunt voor zeven thematafels: 'Breda beweegt', 'Breda Leert', 'Aan de slag', 'Geweld in relaties', 'Opgroeien', 'Regio Breda vangt op' en 'Zorg voor elkaar Breda'. Ten slotte heeft het college van Breda op basis van de Nadere regels Breda spelregels vastgesteld met als titel 'Zo zijn onze (tafel)manieren'.

Hoe ziet het 'tafelproces' er concreet uit in deze twee gemeenten? In Leidschendam-Voorburg start het proces met het opstellen van het Sociaal Kompas, een beleidsplan voor het sociaal domein van de gemeente. Het vormt de opgave voor de gemeente en haar maatschappelijk betrokken partners. Op basis van de in dit beleidsplan opgenomen 'kompaskoersen' wordt per thema een 'initiatiefvraag' opgesteld. Dit document vormt de 'subsidie-uitvraag' met de concrete doelen die de gemeente wil bereiken.²⁶ Op basis van deze uitgangspunten kunnen de maatschappelijke organisaties die voor subsidie in aanmerking willen komen voorstellen voor activiteiten formuleren. In principe staat de toegang open voor iedere organisatie die de spelregels onderschrijft. Nu de subsidie voor twee jaar wordt verleend, zijn er elke twee jaar instroommomenten voor nieuwe partners. Zij dienen zich – volgens de spelregels – op 1 maart voorafgaand aan het subsidiejaar aan te melden; instromen na 1 maart kan alleen op uitnodiging van de tafel.²⁷

²⁴ Interessant is dat de spelregels in 2019 als bijlage 1 bij de Nadere regels zijn opgenomen (*Gblad* 2019, nr. 146072) en in 2020 gewijzigde spelregels zijn gepubliceerd als beleidsregel (*Gblad* 2020, nr. 80508). Voor deze bijdrage wordt uitgegaan van de Spelregels uit 2020.

²⁵ Spelregels subsidietafels Leidschendam-Voorburg, p. 1.

²⁶ Zie voor een overzicht de initiatiefvragen op de website <https://www.lv.nl/subsidietafels-voor-maatschappelijke-activiteiten>.

²⁷ Het proces om aan tafel te komen is voor 2020-2021 veranderd. Voorheen konden bestaande partners als eerste een subsidieaanvraag indienen, en konden nieuwe partners pas een aanvraag doen wanneer er geld over was. Nu worden nieuwe partners al direct betrokken bij het proces en is iedere stem van een partner gelijk.

Ook in Breda worden per tafel beleidsdoelen gesteld, waarna organisaties die een subsidie zouden willen ontvangen aan een tafel kunnen plaatsnemen.²⁸ Anders dan in Leidschendam-Voorburg, worden in Breda de beleidsdoelen vastgesteld door de gemeenteraad in het Kader Breda.

Aanvullend op Leidschendam-Voorburg heeft Breda een specifieke community website, waar niet alleen informatie over de thematafels is te vinden, maar eenieder ook lid kan worden van de verschillende groepen.²⁹ Op het platform kan men zich als lid aansluiten bij de tafels en de desbetreffende contactpersonen contacteren. Dit lijkt een laagdrempelige manier van aanmelden. Wel bepalen de Nadere regels van Breda dat een deelnemer die een activiteit in aanmerking wil laten komen voor opname in het uitvoeringsplan die activiteit schriftelijk bij de thematafel moet aanmelden op uiterlijk 1 september van het jaar voorafgaand aan het jaar waarin hij daarvoor subsidie wenst te ontvangen. Bovendien is deelname aan de tafel een vereiste om subsidie aan te vragen, maar dit biedt géén garantie op subsidie.³⁰

Aan de subsidietafel gaan partijen met elkaar in gesprek over hoe de concrete doelen uit de initiatiefvraag kunnen worden bereikt: zij worden dus gezamenlijk verantwoordelijk voor het onderwerp dat op tafel ligt.³¹ De deelnemers die hun plannen bij de tafel indienen kunnen deze toelichten.³² Deelnemers aan de tafel hebben veel vrijheid, zo wordt in Leidschendam-Voorburg de tafel soms opgesplitst in subgroepen.³³ De gemeenten faciliteren de vergadering door de voorzitter te leveren die het proces begeleidt (die ervoor zorgt dat partijen aan het woord komen e.d.) en door te zorgen voor de verslaglegging.³⁴ De voorzitter zorgt bovendien dat de door de gemeente vastgestelde uitgangspunten worden

²⁸Zie ook G. Hendriks, 'Aan tafel in Breda: samen leren, samen sturen', *sociaalbestek* 2018, p. 56.

²⁹<http://mensbreda.nl>; zie ook Kader Breda Doet, samen door 2019/2020. Volledigheidshalve merken wij op dat het Kader Breda Doet niet alleen de thematafels reguleert, maar ook wijkbudgetten. De website heeft dus een breder bereik dan alleen de thematafels.

³⁰Zie voor Leidschendam-Voorburg regel 11 van de Spelregels; voor Breda de spelregels.

³¹In Breda wordt bijvoorbeeld aan de hand van de criteria prijs, bereik, zelfredzaamheid, tevredenheid, synergie en vakmanschap bekeken hoe de doelen die de gemeente stelt het best kunnen worden bereikt, zie Kader Breda Doet, samen door 2019/2020, p. 21.

³²Voor Leidschendam-Voorburg regel 3 van de Spelregels; voor Breda de spelregels.

³³Zie bijvoorbeeld Uitvoeringsplan Financiële zelfredzame en (digi)taalvaardige inwoner, p. 4 waar de groep is opgesplitst in a) Financiële vaardigheden b) Integratie statushouders c) Taal- en digivaardigheden.

³⁴Voor Leidschendam-Voorburg regel 10 van de Spelregels; voor Breda de spelregels.

meeegenomen.³⁵ In beide gemeenten zitten medewerkers aan tafel die het proces ondersteunen en waar nodig een relatie met de andere thematafels leggen.³⁶

Op basis van de overleggen die worden gevoerd, wordt in beide gemeenten uiteindelijk door de tafel een uitvoeringsplan opgesteld voor twee jaar.³⁷ Artikel 2:3 van de Nadere regels van Leidschendam-Voorburg bepaalt dat een uitvoeringsplan een beschrijving geeft van de door de deelnemers aan de thematafel te leveren bijdragen aan de vooraf gestelde doelen en resultaten uit de betreffende initiatiefvraag. Een uitvoeringsplan moet uiteindelijk door de tafel op basis van een ‘overwegende meerderheid’ worden ingediend bij het college.³⁸ Uit het plan moet ook duidelijk worden welke afwegingen zijn gemaakt. Het college beoordeelt of het uitvoeringsplan van de subsidietafel in overeenstemming is met de vooraf gestelde doelen.³⁹

Als het oordeel van het college over het uitvoeringsplan positief is, kunnen de individuele organisaties een subsidieaanvraag indienen voor het uitvoeren van een onderdeel van het uitvoeringsplan. De subsidie kan op basis van die aanvraag worden verstrekt door het college.⁴⁰

In Leidschendam-Voorburg blijven partijen aan tafel om de voortgang van de projecten te bespreken. Voor de verantwoording wordt een gezamenlijk jaarverslag op inhoud gemaakt waarin wordt verantwoord hoe de resultaten worden behaald. De jaarrekeningen worden wel individueel ingediend om de subsidie te kunnen vaststellen.⁴¹ In Breda verantwoorden de deelnemers aan de thematafels aan elkaar wat ze met de middelen doen, ook wel ‘horizontale verantwoording’ genoemd.⁴²

Vermeldenswaardig is ten slotte dat naast het uitvoeringsplan aan de thematafels ook het opstellen van een Ontwikkelagenda in beide gemeenten aan bod komt. Dit zijn onderwerpen die niet onder het uitvoeringsplan vallen, maar wel

³⁵ Toolbox subsidietafels, p. 4; de verschillende kaders van Breda Doet.

³⁶ Voor Leidschendam-Voorburg regel 18 van de Spelregels; voor Breda de kaders Breda doet.

³⁷ De uitvoeringsplannen kunnen worden gedownload op <https://www.lv.nl/subsidietafels-voor-maatschappelijke-activiteiten>. Opvallend is dat het ene uitvoeringsplan uitgebreider is dan het ander, dat is dus echt tafelfafhankelijk. Zie de notitie “Aan tafel! De thematafel en het wijkplatform als ontmoetingsplaatsen voor het realiseren van de doelen uit ‘Breda Doet, samen verder!’”, p. 7.

³⁸ Voor Leidschendam-Voorburg regel 4 van de Spelregels; voor Breda de kaders Breda doet en de spelregels. In beide gemeenten hakt de gemeente de knoop door bij onenigheid over de verdeling.

³⁹ Voor Leidschendam-Voorburg regel 2 van de Spelregels; voor Breda de kaders Breda doet en de spelregels.

⁴⁰ Artikel 2:3 Nadere regels Leidschendam-Voorburg.

⁴¹ Spelregels subsidietafels Leidschendam-Voorburg.

⁴² Zie verschillende uitvoeringsplannen.

op de lange termijn van belang kunnen zijn. Hierdoor wordt verder gekeken dan de periode van twee jaar van de uitvoeringsplannen om zo de kwaliteit en toekomstbestendigheid te waarborgen.

3.2 Gemeente Schiedam

De gemeente Schiedam is medio 2018 met de subsidietafel ‘Samen Schiedam’ gestart. Ook deze tafel heeft betrekking op het sociaal domein. In 2020 waren er vier tafels: ‘Opgroeien in Schiedam’; ‘Ontmoeten in Schiedam’; ‘Gezondheid in Schiedam’ en ‘Veerkracht in Schiedam’. De nieuwe werkwijze zou de gewenste transformatie in het sociaal domein moeten versterken doordat professionele organisaties, bewonersinitiatieven en de gemeente laten zien dat ze samen verantwoordelijk zijn voor een sterke sociale basis.⁴³ Doel van de tafels is dat partners elkaar versterken in plaats van verdringen, er meer samenhang ontstaat en overlap tussen projecten wordt voorkomen.⁴⁴ Om dit doel te verwezenlijken is er gekozen voor een themagerichte aanpak.

Ook voor deze subsidietafel vormt de Algemene subsidieverordening Schiedam 2017 de wettelijke grondslag. Anders dan de hiervoor genoemde twee gemeenten, is deze subsidieverstrekking niet uitgewerkt in een nadere subsidieregeling.⁴⁵ Het begrip ‘subsidietafel’ en het proces zijn dus niet in een subsidieregeling vastgelegd. Wel heeft het college de ‘Oplegger Samen Schiedam 2019-2020’ vastgesteld. Deze oplegger vormt het subsidiekader waarin de inhoud van de thema’s en de doelen die dienen te worden gerealiseerd zijn vastgelegd.⁴⁶ Daarnaast zijn er ‘Samenwerkingsafspraken Samen Schiedam’, welke afspraken vergelijkbaar zijn met de eerdergenoemde spelregels uit Breda en Leidschendam-Voorburg.

Uit de samenwerkingsafspraken kan de volgende procedure voor de werkwijze van de thematafels worden afgeleid. De hiervoor genoemde oplegger Samen Schiedam vormt het inhoudelijke en financiële kader voor de tafels. De gemeen-

⁴³Factsheet Samen Schiedam Voor een (h)échte samenleving, p. 3 en Samen Schiedam 2019-2020, p. 8.

⁴⁴Factsheet, p. 3.

⁴⁵Dit kan volgens ons worden verklaard omdat artikel 3 van de ASV Schiedam bepaalt dat het college besluit over het verstrekken van subsidies en daartoe een nadere regeling kan vaststellen, terwijl artikel 3 van de ASV Leidschendam-Voorburg bepaalt dat subsidies slechts kunnen worden verstrekt voor de activiteiten die vallen onder een door het college vastgestelde subsidieregeling. De ASV Schiedam vormt daarom een voldoende wettelijke grondslag voor een subsidie.

⁴⁶Samen Schiedam 2019-2020, vastgesteld bij collegebesluit d.d. 3 juli 2018, *Gblad* 2018, nr. 147498. In het besluit wordt de juridische status van de oplegger in het midden gelaten. Gelet op de inhoud van de oplegger zouden wij de oplegger kwalificeren als een beleidsregel.

te faciliteert het proces door de vergaderzalen, een voorzitter en de verslaglegging te regelen. In de samenwerkingsafspraken staat dat de toegang tot de tafel open staat voor iedere organisatie die de samenwerkingsafspraken onderschrijft en zich met zijn activiteiten richt op het realiseren van de gevraagde resultaten op één of meer thema's.⁴⁷ Deelnemers dienen vervolgens voorstellen van activiteiten in bij de thematafel, welke aan tafel worden toegelicht. Waar nodig wordt ook gebruik gemaakt van subgroepen binnen de tafels om de voorstellen te bespreken en aan iedere thematafel is een wijkregisseur en de coördinator van een WijkOndersteuningsTeam (WOT) gekoppeld.⁴⁸ De tafel bepaalt vervolgens of die activiteit deel gaat uitmaken van het uitvoeringsplan.⁴⁹ Ook hier dient op basis van een overwegende meerderheid (expliciet tweederde van de deelnemers) te worden bepaald welke activiteiten in het uitvoeringsplan terechtkomen.⁵⁰ Bij onenigheid maakt de gemeente het uitvoeringsplan eenzijdig af.⁵¹ Het uitvoeringsplan wordt vastgelegd voor twee jaar.

Interessant is dat in de samenwerkingsafspraken staat dat het uitvoeringsplan wordt aangeboden bij het college en dat als het plan binnen het subsidieplafond blijft, de deelnemende organisaties een individuele subsidiebeschikking zullen ontvangen voor hun aandeel in het uitvoeringsplan. Deze woordkeuze lijkt te impliceren dat de tafel een beslissende rol zou hebben bij het toekennen van de subsidie. Dit is echter niet het geval. Ook hier worden de individuele subsidiebeschikkingen genomen door het college op basis van individuele aanvragen van de deelnemende organisaties, welke aanvragen in overeenstemming met het uitvoeringsplan moeten zijn.

Uit een recente e-mail aan de tafeldeelnemers volgt dat de gemeente voornemens is de rol van de subsidietafel te wijzigen.⁵² Benadrukt wordt dat de tafels een adviserende rol hebben waarbij de deelnemers niet slechts een oordeel vellen over elkaars voorstellen. De gedachte is dat de tafels gezamenlijk een aantal scenario's uitwerken voor de inzet van activiteiten en daarmee de verdeling van de middelen. De betrokken tafelpartners geven een advies over de uitgewerkte scenario's en het college maakt uiteindelijk de keuze voor een scenario dat wordt opgenomen in het uitvoeringsplan.

⁴⁷Zie de samenwerkingsafspraken Samen Schiedam A. Voorwaarden om 'aan tafel' deel te nemen.

⁴⁸Ibidem.

⁴⁹Zie de uitvoeringsplannen van de tafels op <https://www.schiedam.nl/a-tot-z/samen-schiedam>.

⁵⁰Samenwerkingsafspraken Samen Schiedam.

⁵¹Zie voor de minimumvereisten wat in het uitvoeringsplan dient te staan samenwerkingsafspraken Samen Schiedam.

⁵²E-mail aan de tafelpartners van 10 juni 2020. Deze email hebben wij ontvangen naar aanleiding van een informatieverzoek van ons aan de gemeente Schiedam.

Ook in Schiedam is de rol van de subsidietafel niet beperkt tot de verdeling van de subsidiegelden. Ten eerste maken de thematafels ook een ontwikkelagenda met hierin de toekomstplannen die de uitvoeringsperiode van twee jaar overstijgen. Ten tweede heeft de gemeente een speciale handleiding opgesteld met daarin regels over de verantwoording.⁵³ De deelnemers leggen niet alleen een individuele financiële verantwoording af ten behoeve van de subsidievaststelling, maar aan de thematafels vindt ook een inhoudelijke verantwoording plaats, zowel halverwege als aan het einde van de uitvoeringsperiode. Doel van de verantwoording is om meer inzicht te krijgen op de impact van de subsidieverstrekking.

3.3 Gemeente Zandvoort

Ook Zandvoort maakt gebruik van thematafels in het sociaal domein, de ‘overlegtafels’. De gemeente wil met de subsidietafels meer ruimte geven aan nieuwe initiatieven en de samenwerking versterken tussen subsidiepartners onderling en tussen subsidiepartners en andere betrokkenen in de sociale basis.⁵⁴ Doordat er een grote diversiteit aan subsidiepartners is, ontstaat er veel overlap in het verwezenlijken van initiatieven. Meer samenhang en herkenbaarheid van het ondersteuningsaanbod is dan ook een belangrijk doel.⁵⁵ De overlegtafel wordt niet in regelgeving gedefinieerd, maar omschreven als een tafel waaraan alle organisaties deelnemen die een meerjarige subsidierelatie met de gemeente hebben of daarvoor in aanmerking willen komen. Partijen stellen een aanvraag op waarbij de inzet van de organisaties wordt beschreven.⁵⁶

Op de subsidieverstrekking is de Algemene subsidieverordening Zandvoort 2016 van toepassing, maar hierin staan geen specifieke regels over de overlegtafels. Er is ook geen nadere regeling vastgesteld.⁵⁷ Wel heeft de gemeenteraad de Kaderstelling Sociale Basis 2020 vastgesteld.⁵⁸ Deze Kaderstelling beschrijft de doelen die de gemeente wil bereiken met de subsidiëring, alsmede de algemene principes waaraan de uitvoering door de partners zou moeten voldoen. Op basis hiervan heeft het college de ‘Uitvraag sociale basis 2020’ opgesteld.⁵⁹ In de

⁵³ Meer zicht op Impact. De handleiding voor verantwoording binnen Samen Schiedam.

⁵⁴ Raadstuk kaderstelling sociale basis, kenmerk: 2019/184432.

⁵⁵ Uitvraag sociale basis 2020 Zandvoort, p. 2.

⁵⁶ Ibidem, p. 3.

⁵⁷ Gelet op de formulering van artikel 3 van de ASV Zandvoort lijkt ons dit overigens ook niet strikt noodzakelijk om te kunnen spreken van een voldoende wettelijke grondslag.

⁵⁸ Raadstuk kaderstelling sociale basis, kenmerk: 2019/184432.

⁵⁹ Uitvraag sociale basis 2020 Zandvoort.

Kaderstelling en de Uitvraag staat informatie over de diverse thema's waarvoor subsidie kan worden aangevraagd.⁶⁰

Voor zover ons bekend heeft de gemeente geen spelregels of samenwerkingsafspraken vastgesteld waaraan de tafeldeelnemers zich committeren. Uit de Kaderstelling en de Uitvraag volgt echter dat het proces aan de overlegtafel niet wezenlijk verschilt van de eerdergenoemde voorbeelden. Ook hier is het doel dat partijen gezamenlijk werken aan het opstellen van een uitvoeringsplan. Dit plan ziet op een periode van vier jaar. Vermeldenswaardig is de overweging in de uitvraag dat het college geen reden ziet om voor nieuwe afspraken met ingang van 2020 voor een volledig open inschrijving te kiezen, met als mogelijke uitkomst dat afscheid moet worden genomen van partners die zijn geworteld in de Zandvoortse samenleving.⁶¹ Anderzijds wil het college zich ook niet beperken tot de huidige meerjarige subsidiepartners. De Uitvraag voor 2020 (waarmee de overlegtafels voor het eerst zijn ingevoerd) is dan ook gericht op die organisaties die in Zandvoort geworteld en actief zijn, zowel nieuw als bestaand. Al deze organisaties kunnen deelnemen aan de overlegtafel.⁶² Om gelijkwaardige samenwerking te borgen is de gemeente in beginsel de voorzitter van de overlegtafel. Desgewenst kunnen de organisaties echter het voorzitterschap van de overlegtafel anders organiseren, bijvoorbeeld met een onafhankelijke procesbegeleider. De gemeente blijft dan wel aan tafel om toe te zien op gelijkwaardige samenwerking en waar nodig tussentijds te reageren op plannen van de organisaties.

Het resultaat van de overlegtafel is een uitvoeringsplan. Anders dan in de hiervoor genoemde gemeenten, wordt dit uitvoeringsplan tevens beschouwd als de (gezamenlijke) subsidieaanvraag van de individuele organisaties. Het uitvoeringsplan wordt beoordeeld door een multidisciplinair team met onder meer een gemeentelijke tafelregisseur en betrokken beleids- en accountmedewerkers.⁶³ Uiteindelijk keurt het college het uitvoeringsplan goed en kent het de subsidiebedragen uit het uitvoeringsplan toe in individuele subsidiebeschikkingen per organisatie.⁶⁴

Na de subsidieverlening zal de overlegtafel blijven bestaan. Dit maakt het mogelijk om in de subsidieperiode van vier jaar jaarlijks verantwoording af te leggen en waar nodig de subsidies bij te stellen.⁶⁵

⁶⁰Het betreft de volgende thema's: 'Redzaam in en om het huis'; 'Waardevol werk'; 'Financiën op orde'; 'Opvoeden en opgroeien'; 'Ontmoeten'; 'Gezonde leefstijl'; 'Vrijwillige inzet en mantelzorg'.

⁶¹Uitvraag sociale basis 2020 Zandvoort, p. 2.

⁶²Ibidem.

⁶³Brief Uitvraag subsidies Sociale Basis gemeente Zandvoort 2020-2023.

⁶⁴Collegebesluit met kenmerk 2019/830436.

⁶⁵Uitvraag sociale basis 2020 Zandvoort, p. 3 e.v.

3.4 Gemeente Zutphen

Ook de gemeente Zutphen maakt sinds enige jaren gebruik van thematafels in het sociaal domein.⁶⁶ Anders dan bij de hiervoor genoemde gemeenten hebben deze thematafels twee doelen, namelijk inwonerparticipatie en de herijking van het subsidiebeleid die werd ingegeven door een grote bezuinigingsopgave in het sociaal domein.⁶⁷ Meer in het bijzonder werd getracht te bereiken: (i) dubbele werkwijzen en subsidies eruit halen; (ii) meer samenwerking tussen organisaties, met hierdoor inhoudelijke meerwaarde; (iii) organisaties moeten nadrukkelijk naar cofinanciering kijken; (iv) meer innovatie, per thema moet 10% aantoonbaar innovatief zijn; (v) financiële besparingen.⁶⁸

De thematafel wordt omschreven als een tafel waar partijen aan kunnen overleggen hoe subsidies binnen het sociaal domein worden verdeeld. De gemeente kijkt aan de voorkant van het proces wat het doel is en hoeveel geld er ter beschikking is. Vervolgens wordt input gevraagd van inwoners en organisaties.⁶⁹

De grondslag voor de subsidieverstrekking is de Algemene subsidieverordening gemeente Zutphen 2019. Vermeldenswaardig is dat deze verordening voor de thematafels is gewijzigd door een andere indieningstermijn voor aanvragen vast te stellen. Op grond van de oude verordening moesten aanvragen voor jaarlijkse subsidies uiterlijk 1 april zijn ingediend. Dit zou echter niet haalbaar zijn als de aanvragen pas na de thematafels (die rond de zomer zouden plaatsvinden) worden ingediend. Daarom is de indieningstermijn voor alle jaarlijkse subsidies gewijzigd in 1 oktober.⁷⁰ Voor zover ons bekend zijn er geen nadere subsidie-regels of spelregels vastgesteld.

Uit diverse beleidsstukken kan de volgende procedure worden afgeleid. Allereerst is een open uitnodiging naar alle inwoners en organisaties uitgegaan om deel te nemen aan de thematafels en wordt ook actief gebruik gemaakt van de krant en *social media*.⁷¹ De instellingen waarmee de gemeente een subsidierelatie heeft op het thema worden persoonlijk uitgenodigd. Voor elk thema worden twee thematafels georganiseerd.⁷² Elke tafel heeft een themahouder die zorgt dat voor de eerste meeting duidelijk is wat de gemeente wil bereiken, namelijk dat de organisaties en inwoners een integraal plan dienen te maken voor het des-

⁶⁶In het begin is gekozen voor de volgende zeven thematafels: ‘armoede en schulden’; ‘schooluitval/jeugdwerkloosheid’; ‘opvoed- en opgroei-ondersteuning’; ‘multiprobleem aanpak’; ‘dementie’; ‘eenzaamheid’; ‘gezondheid’. Collegebesluit d.d. 27 september 2018 (2018_BW_00540) en 13 november 2018 (2018_BW_00637), p. 5-12.

⁶⁷Collegebesluit d.d. 2 april 2019 (2019_BW_00182), p. 8.

⁶⁸Collegebesluit d.d. 13 november 2018, p. 2.

⁶⁹Collegebesluit d.d. 27 september 2018, p. 6.

⁷⁰Artikel 7 Algemene subsidieverordening gemeente Zutphen 2019.

⁷¹Collegebesluit d.d. 27 september 2018, p. 6.

⁷²Uitleg thematafels.

betreffende thema.⁷³ In een notitie over de uitkomst van de tafels wordt gesteld dat door de tafels veel organisaties elkaar hebben leren kennen, maar dat veel plannen nog apart per organisatie zijn gemaakt en ingediend. Anders dan bij de eerdergenoemde gemeenten is er dus niet één integraal uitvoeringsplan per thema opgesteld. Ook is uiteindelijk op een aantal thema's meer geld aangevraagd dan beschikbaar was.⁷⁴ Het college heeft dus daardoor nog zelf keuzes moeten maken over de individuele subsidieverlening op grond van beleidsprioriteiten en het afwegingskader. Een van de aanbevelingen die voor toekomstige thematafels wordt gedaan is dan ook om de volgende keer inhoud en financiën te splitsen.⁷⁵

Nu in Zutphen sprake is van jaarlijkse subsidies, moet aan het eind van het jaar een eindverantwoording worden ingediend. Tussentijdse verantwoording speelt (vooralsnog) geen rol.

3.5 Provincie Zuid-Holland

Naast verschillende gemeenten die gebruik maken van subsidietafels maakt ook de provincie Zuid-Holland hier gebruik van in de vorm van zogenoemde erfgoedtafels. Deze tafel illustreert dat de subsidietafel ook buiten het sociaal domein kan worden gebruikt.

Een van de taken van de provincie is om te zorgen voor haar cultureel erfgoed.⁷⁶ Dit doet zij onder meer door middel van subsidieverlening op grond van de algemene subsidieverordening Zuid-Holland 2013 en de daarop gebaseerde Subsidieregeling erfgoedlijnen Zuid-Holland 2020. In deze subsidieregeling is bepaald dat subsidie uitsluitend kan worden verstrekt voor activiteiten die bijdragen aan de beleefbaarheid van de erfgoedlijnen⁷⁷ uit de Omgevingsvisie Zuid-Holland die zijn opgenomen in het Maatregelenpakket erfgoedlijnen. De erfgoedtafels spelen een rol bij de totstandkoming van de erfgoedlijnen en het Maatregelenpakket erfgoedlijnen, hetgeen wij hierna zullen toelichten. Subsidie kan uitsluitend worden verstrekt aan aanvragers die voor de betreffende activiteit zijn opgenomen in het Maatregelenpakket erfgoedlijnen.⁷⁸ Met de erfgoed-

⁷³ Uitleg thematafels en Collegebesluit d.d. 27 september 2018, p. 6.

⁷⁴ Collegebesluit d.d. 2 april 2019 (2019_BW_00182), p. 8.

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ Omgevingsvisie Zuid-Holland, p. 146-147.

⁷⁷ Een erfgoedlijn wordt gedefinieerd als een "geografische structuur (kust, trekvaart, oude duinenrij, eiland, etc.), die meerdere monumentale stippen met één gemeenschappelijk historisch verhaal verbindt tot één streep of lijn op de kaart" (artikel 1 Subsidieregeling erfgoedlijnen Zuid-Holland 2020). Er zijn zeven erfgoedlijnen: 'De Limes', 'de Waterdriehoek', 'Goeree-Overflakkee', 'de Landgoederenzone', 'de Oude Hollandse Waterlinie', 'de Historische Trekvaarten' en 'de Atlantikwall'; Beleidsvisie cultureel erfgoed 2017-2020, p. 12.

⁷⁸ Artikel 2 en 3 van de Subsidieregeling erfgoedlijnen Zuid-Holland 2020.

tafels wil de provincie bewust een netwerk van stakeholders bij de subsidieverlening betrekken. De gedachte is dat erfgoedbehoud een omvangrijke, complexe klus is die geen enkele partij op zichzelf kan bedenken en realiseren. Bij de erfgoedtafels moeten daarom alle betrokken stakeholders (medeoverheden, eigenaren, fondsen, stichtingen en verenigingen) worden betrokken. De provincie concentreert zich daarbij op het managen en faciliteren van de tafels. Zo heeft elke tafel een onafhankelijke voorzitter die waakt over het algemeen belang van de doelstellingen van de tafels en de voortgang van de vergaderingen.⁷⁹ Ook de provincie maakt deel uit van de tafel om de eigen belangen te behartigen.⁸⁰ De tafels komen vier keer per jaar samen.⁸¹ In de toelichting bij de subsidieregeling wordt benadrukt dat de erfgoedtafels niet statisch zijn en permanent open staan voor nieuwe partijen met nieuwe ideeën. Zo kunnen gedurende de uitvoering stakeholders aanhaken. Op de website van de provincie, de website www.geschiedenisvanzuidholland.nl en via persberichten worden potentiële deelnemers geattendeerd op deze mogelijkheid.

De erfgoedtafels leveren allereerst voor elke erfgoedlijn een wensbeeld en een meerjareninvesteringsprogramma. Dit is de stip op de horizon voor de lange termijn. Om te bepalen welke projecten het meest bijdragen aan dit wensbeeld, ontwikkelt iedere erfgoedtafel een afwegingskader.⁸² Partijen kunnen aan de erfgoedtafel een project of activiteit inbrengen. De erfgoedtafel bepaalt collectief of dit project bijdraagt aan het streefbeeld en of het wordt voorgedragen aan de provincie ter financiering.⁸³ Dit proces resulteert jaarlijks in een lijst met projecten per erfgoedlijn waarvoor volgens de erfgoedtafel een bijdrage van de provincie noodzakelijk is. Deze lijst dient als advies aan het college van gedeputeerde staten (hierna: GS). Bij binnenkomst van de adviezen van de erfgoedtafels stelt de provincie een zogenaamde ABC-lijst op. De projecten op de A-lijst zijn hoog geprioriteerd door de erfgoedtafels en hiervoor is budget beschikbaar binnen het subsidieplafond erfgoedlijnen. De projecten op de B-lijst zijn minder hoog geprioriteerd, maar dragen wel bij aan de ambities van de erfgoedtafels. Hiervoor is echter geen budget meer beschikbaar binnen het subsidieplafond. De C-projecten dragen onvoldoende bij aan de ambities van de erfgoedtafels en vallen af. De ABC-lijst wordt besproken met GS en vormt de basis voor het Maatregelenpakket erfgoedlijnen dat ter vaststelling aan GS wordt voorgelegd.

⁷⁹ Beleidsvisie cultureel erfgoed 2017-2020, p. 13.

⁸⁰ Ibidem, p. 14.

⁸¹ <https://www.erfgoedhuis-zh.nl/erfgoedthemas/erfgoedlijnen/aansluiten-bij-een-erfgoedtafel/>

⁸² In de toelichting bij de subsidieregeling staat dat deze afwegingskaders zijn op te vragen bij de betreffende projectleider van de provincie via zuidholland@pzh.nl.

⁸³ De algemene criteria uit de Beleidsvisie Cultureel Erfgoed 2013-2016, het Uitvoeringsprogramma Erfgoedlijnen 2013-2016 en de afwegingskaders van de erfgoedtafels vormen de kaders hiervoor.

GS beoordeelt bij het opstellen van het Maatregelenpakket erfgoedlijnen of de aangedragen projecten passen binnen de algemene criteria uit de Beleidsvisie Cultureel Erfgoed 2013-2016 en het Uitvoeringsprogramma Erfgoedlijnen 2013-2016.⁸⁴ Jaarlijks stelt GS een nieuw Maatregelenpakket erfgoedlijnen vast op advies van de erfgoedtafels. Vervolgens kunnen de individuele organisaties voor hun project uit het Maatregelenpakket een subsidie aanvragen.

4. Heeft de subsidietafel de toekomst?

In de vorige paragraaf hebben wij het proces van een aantal subsidietafels beschreven. De gedachte achter de subsidietafels vinden wij aantrekkelijk, namelijk dat alle subsidieaanvragen collectief worden ingediend op één moment en daardoor het uitvoeringsplan met alle voorstellen in zijn geheel kan worden beoordeeld. Het instrument past daarmee goed in de netwerksamenleving. Als het de deelnemers aan de subsidietafel lukt om samen hun projecten zo vorm te geven dat dit past binnen het subsidieplafond en de subsidiekaders van de subsidieverstrekker, dan is aannemelijk dat dit leidt tot een groter draagvlak voor de besluitvorming en een efficiëntere en effectievere besteding van de subsidiegelden. Door gebruik te maken van subsidietafels hebben bestuursorganen immers beter zicht op overlap in de projecten en de ‘gaten’ om het subsidiedoel te kunnen bereiken. Interessant is ook dat de subsidietafels in sommige gemeenten niet alleen zien op de subsidieverlening, maar ook nadien blijven voortbestaan en tussentijds monitoren in hoeverre de vooraf gestelde doelen worden bereikt. Uit eerder onderzoek is gebleken dat de evaluatie van subsidies vaak nog kan worden verbeterd.⁸⁵ Mogelijk kunnen subsidietafels hierin ook een positieve rol spelen.

Toch zien wij wel enkele juridische aandachtspunten die betrekking hebben op de transparantie van het proces en de rolverdeling binnen de tafel. Wij volstaan in deze bijdrage met het aanstippen van drie aandachtspunten waarvan wij denken dat het wenselijk is dat deze nader worden onderzocht.

4.1 Status van de tafeldeelnemers: aanvrager of adviseur van het bestuursorgaan?

Uit paragraaf 3 is gebleken dat de partijen aan de subsidietafel werken aan een uitvoeringsplan. Dit plan wordt vervolgens aan de subsidieverstrekker voorgelegd, waarna de subsidieverstrekker beoordeelt in hoeverre de subsidieaanvragen passen binnen dit uitvoeringsplan. De tafel lijkt daarmee een adviseur van de subsidieverstrekker. Volgens ons kan dat echter niet het geval zijn, nu de deel-

⁸⁴In de subsidieregeling wordt naar deze documenten verwezen, wat erop duidt dat deze nog steeds van toepassing zijn.

⁸⁵Zie bijv. het rapport van de Algemene Rekenkamer, *Leren van subsidie-evaluaties*, 2011.

nemers van de tafel ook de aanvragers van de subsidie zijn. Zij zijn daardoor per definitie niet onafhankelijk, maar hebben een eigen belang bij de uitkomst van de tafel. In plaats daarvan zou de uitkomst van de tafel kunnen worden gezien als een gebundelde vooraanvraag van meerdere aanvragers of als een gestructureerd vooroverleg tussen alle betrokken partijen over de nog in te dienen aanvragen. Toch dekt ook deze kwalificatie niet de lading als het goedgekeurde uitvoeringsplan wordt gehanteerd als weigeringsgrond voor de subsidieaanvraag.

De kwalificatie als aanvrager of adviseur is ook van belang voor de vraag in hoeverre de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ook het handelen van de subsidietafels normeren. Deze beginselen gelden immers in beginsel slechts voor bestuursorganen. Als de subsidietafel wordt gekwalificeerd als een groep subsidieaanvragers dan zijn zij niet gebonden aan deze beginselen. Sterker nog: er kan en mag niet van de aanvragers worden gevraagd om niet-vooringenomen te zijn. Wanneer de subsidietafel een adviseur is van een bestuursorgaan is dit echter anders en dient de subsidieverstreker zich ervan te vergewissen of het advies op deugdelijke en zorgvuldige wijze tot stand is gekomen.⁸⁶ Hier speelt met name het verbod van vooringenomenheid van de tafelenoten een rol.⁸⁷ De rechtbank Oost-Brabant was om deze reden kritisch op de werkwijze van de subsidietafel van de gemeente Breda. Het college van Breda had namelijk een subsidieaanvraag voorgelegd aan de subsidietafel zonder dat de subsidieaanvrager aan tafel zat. De rechtbank constateerde dat de tafel zowel over eigen subsidieaanvragen adviseerde, als over subsidieaanvragen van andere organisaties. Door deze zeggenschap bij de tafel neer te leggen kon de tafel eigen aanvragen positief adviseren en aanvragen van anderen niet, zodat er meer subsidiegeld beschikbaar bleef. Indirect konden zo dus hun eigen aanvragen worden beïnvloed. De rechtbank oordeelde dan ook dat dit in strijd met artikel 2:4 lid 2 van de Awb was.⁸⁸

Ten slotte is in dit verband van belang dat bestuursorganen in beginsel de uitkomst van de tafel (het uitvoeringsplan) ongewijzigd overnemen. Zo staat in de subsidieregeling van Leidschendam-Voorburg:

“Deze spelregels laten onverlet dat moet worden voldaan aan de van toepassing zijnde bepalingen in de Algemene subsidieverordening en de Nadere regels subsidieverstreking. Deze houden onder meer in dat het college subsidieaanvragen zorgvuldig moet toetsen. Naarmate de ‘tafels’ zich beter van deze taak kwijten,

⁸⁶ Artikel 3:9 Awb; W. den Ouden, M.J. Jacobs & N. Verheij, *Subsidierecht*, Deventer: Kluwer, 2011 §5.2 (de subsidieaanvraag).

⁸⁷ Artikel 2:4 Awb.

⁸⁸ Rb. Oost-Brabant 29 april 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:2410, r.o. 14.

wordt die toetsing marginaler en kan het college verwijzen naar de zorgvuldigheid die de ‘tafel’ in acht heeft genomen.”⁸⁹

Als de tafel een adviseur zou zijn dan zouden wij dit, mede gelet op de hiervoor genoemde vergewisplicht, kunnen volgen. Als het uitvoeringsplan echter wordt beschouwd als een gebundelde vooraanvraag om subsidie dan is dit minder vanzelfsprekend. In dat geval kan het bestuursorgaan volgens ons (althans vanuit strikt juridisch perspectief) niet volstaan met een dergelijke marginale toets van het uitvoeringsplan. Luc Verheij benoemt elders in zijn bijdrage aan deze bundel dat door het gebruik van participatie-instrumenten de representatieve democratie aan betekenis verliest. Wanneer in de participatieve voorfase van de besluitvorming al beslissingen zijn gemaakt, is het voor volksvertegenwoordigende organen niet eenvoudig daar nog veel aan te veranderen.⁹⁰ Bij subsidie-tafels speelt een vergelijkbaar risico: als aan de tafel door de deelnemers een gezamenlijk plan wordt opgesteld, zal het niet eenvoudig zijn om dat plan als college af te wijzen. Tegelijkertijd benadrukken wij wel dat dit juist een van de doelstellingen van de subsidietafel is: als het ‘veld’ tot een gezamenlijk voorstel kan komen, dan wordt het wenselijk geacht dat dit breed gedragen voorstel ook wordt uitgevoerd. Desalniettemin zouden wij ervoor willen pleiten dat bestuursorganen het uitvoeringsplan niet ‘blind’ overnemen. Juist omdat de partijen aan tafel een eigen belang hebben bij de uitkomst is een goede controle op het proces en de uitkomst noodzakelijk.

4.2 *Spelregels: gelijke kansen en transparantie van het proces*

Uit ons onderzoek is gebleken dat er niet altijd ‘spelregels’ zijn over hoe en wanneer partijen aan tafel kunnen aanschuiven en als deze er wel zijn, de status onduidelijk is. Om drie redenen is dit een aandachtspunt.

Ten eerste is het relevant wat de status is van de spelregels. Deze worden soms gekwalificeerd als beleidsregel, maar tegelijkertijd wordt gesteld dat de deelnemers aan de tafel zich aan de spelregels moeten committeren. Als de tafel wordt gezien als een groep aanvragers dan zijn deze aanvragers niet gebonden aan een beleidsregel. Beleidsregels binden immers alleen het bestuursorgaan zelf.⁹¹ Betoogd zou kunnen worden dat sprake is van indirecte binding: als de deelnemers aan de tafel de spelregels schenden, kan het college niet tot subsidieverstrekking overgaan op grond van zijn eigen beleidsregels. Een alternatief zou

⁸⁹Nadere regels subsidieverstrekking Leidschendam-Voorburg 2019.

⁹⁰L. Verheij, ‘Burgerparticipatie: bindmiddel of slijtzwam?’, in: L.W. Verboeket e.a. (red.), *Bestuursrecht in het echt. Vriendenbundel voor prof. mr. drs. Willemien den Ouden*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, hst. 30, par. 6.

⁹¹Artikel 1:3 lid 4 Awb.

kunnen zijn dat de spelregels een civielrechtelijke samenwerkingsovereenkomst vormen, waarbij de deelnemers jegens elkaar en de gemeente afspreken hoe het proces zal verlopen. Er is echter een groot verschil tussen een beleidsregel en een overeenkomst en daarom zou hier geen onduidelijkheid over moeten bestaan.

Ten tweede blijft in de spelregels vaak onduidelijk wie de rol van voorzitter op zich neemt en wat zijn precieze taken zijn. Zo blijft bijvoorbeeld in het midden of de voorzitter er is om de gemeentelijke belangen te behartigen of dat deze een onafhankelijke procesbewaker is. In het kader van de transparantie van het proces en de verantwoording van het eindresultaat – mede in het licht van de eerdergenoemde vergewisplicht – is het van belang dat daar duidelijkheid over wordt gegeven.

Ten derde is ook het gelijkheidsbeginsel van belang. Zo was een klacht over de subsidietafel van Breda dat kleinere en nieuwe partijen nauwelijks een kans maken om aan tafel te komen, omdat grotere partijen vaak de gemeente al kennen of al eerder een soort samenwerking zijn aangegaan.⁹² In alle door ons onderzochte gevallen is sprake van een subsidieplafond en dus van een schaarse subsidie. Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat in dat geval aan potentiële gegadigden ruimte moet worden geboden om naar de beschikbare middelen mee te dingen.⁹³ Het is een interessante vraag of deze mededingingsverplichting betekent dat daadwerkelijke alle potentiële gegadigden in de gelegenheid moeten worden gesteld om aan tafel plaats te nemen. Wij zouden deze vraag in beginsel bevestigend willen beantwoorden. Het is moeilijk voorstelbaar dat een uitvoeringsplan waarbij een deel van de potentiële gegadigden een oordeel geeft over de aanvragen van andere potentiële gegadigden die niet hebben mogen deelnemen aan het proces, voldoet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.⁹⁴ Toch leidt deze constatering tot interessante vervolgvragen, bijvoorbeeld over hoe de potentiële gegadigden dan kunnen worden uitgenodigd, of enige vorm van voorselectie mogelijk is om het proces aan de tafel werkbaar te houden en of de uitsluiting om aan tafel deel te kunnen nemen een appellabel besluit is. Voer voor vervolgonderzoek.

4.3 Subsidietafels en titel 4.2 Awb

Ten slotte verdient het de aandacht dat de subsidietitel in de Awb uitgaat van een verticale tweepartijenrelatie tussen één bestuursorgaan en één subsidieontvanger, waarbij deze relatie aanvangt met het indienen van de aanvraag. In het

⁹²Hendriks 2018.

⁹³ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2310, AB 2018/406, m.nt. J.E. van den Brink (1) en A. Drahmman (2) (*Geobox*).

⁹⁴Vgl. de eerdergenoemde uitspraak: Rb. Oost-Brabant 29 april 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:2410.

geval van de subsidietafel zitten potentiële subsidieaanvragers al samen aan tafel om projectvoorstellen te bespreken. De uitkomst van de tafel is het uitvoeringsplan, waarin wordt voorgesteld welke projecten zouden moeten worden gesubsidieerd.

Het indienen van de subsidieaanvraag is vanuit de subsidietafel het sluitstuk van het proces, nu er al een gehele procedure heeft plaatsgevonden. Voor de deelnemers zal het indienen van de aanvraag, waarbij slechts hoeft te worden verwezen naar het uitvoeringsplan, worden gezien als een formaliteit. Dit is een groot verschil met het systeem van de Awb, waarbij de subsidierelatie formeel pas aanvangt bij het indienen van de subsidieaanvraag. De figuur van vooroverleg wordt breder gehanteerd in het bestuursrecht. Het is dan ook een interessante vraag in hoeverre het wenselijk zou zijn om aan de Awb in het algemeen, of aan de subsidietitel in het bijzonder, bepalingen toe te voegen die dit vooroverleg normeren.

5. Conclusie

“Het huidige dominante model van overheidssturing wordt wel aangeduid als ‘*network governance*’: de gedachte dat overheid, markt en samenleving niet zonder elkaar kunnen en zich samen ‘om de tafel’ zullen moeten scharen om tot gezamenlijke oplossingen te komen.”⁹⁵

Dit citaat sluit mooi aan bij de constructie van de subsidietafel. Ook daar zit de gedachte achter dat met samenwerking meer kan worden bereikt voor het gewenste aanbod. Met de introductie van de subsidietafels wordt samenwerking op een efficiënte en doelmatige manier bereikt. Decentrale overheden stellen vooraf doelen op, partijen in alle takken van de samenleving werken deze uit. Een goede match die in de huidige netwerksamenleving veel mogelijkheden biedt, maar met het oog op het juridische speelveld nog kan worden geoptimaliseerd. In deze bijdrage hebben wij een eerste verkennend onderzoek willen doen naar dit fenomeen.

Uit de zes bestudeerde subsidietafels hebben wij de volgende vier *best practices* afgeleid:

- Stel de ‘spelregels’ van de subsidietafel vooraf vast. Onze voorkeur zou hebben om dit in een (nadere) subsidieregeling te doen, omdat daarvan duidelijk is dat – anders dan beleidsregels – deze ook voor de aanvragers bindende regels kunnen bevatten.⁹⁶

⁹⁵L. van den Berge, ‘Bijdrage Nawoord ‘Niets is zo praktisch als een goede theorie’: pleidooi voor een multidimensionale bestuursrechtswetenschap’, *NTB* 2020/132, p. 303.

⁹⁶Overigens zou de juridische status van de spelregels sowieso duidelijk moeten zijn en niet in het midden moeten worden gelaten. Ook dienen de regels voldoende kenbaar te zijn voor alle betrokkenen.

- Garandeer de gelijke kansen van potentiële subsidieontvangers door duidelijk te maken hoe partijen kunnen toetreden tot de tafel.
- Voorkom (schijn van) vooringenomenheid: maak verslagen van vergaderingen en motiveer het uitvoeringsplan.⁹⁷
- Laat de tafel gedurende de hele termijn waarin de subsidieprojecten worden uitgevoerd in stand zodat een gezamenlijke verantwoording kan worden afgelegd en ook een langetermijnagenda kan worden opgesteld. Zo houden partijen zicht op elkaars activiteiten en of de subsidie doelmatig wordt besteed.

Als de subsidietafel in de toekomst vaker wordt ingezet – en ook buiten het sociaal domein – dan is de vraag in hoeverre de subsidietafel past binnen (de subsidietitel van) de Awb. Bij een eerste bestudering van de subsidietafels lijkt volgens ons geen sprake te zijn van strijd met de Awb, mits het proces aan tafel en de daaropvolgende besluitvorming door het bestuursorgaan met voldoende waarborgen is omkleed. Daarbij spelen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijke rol, omdat zij indirect het proces aan de subsidietafel – dat zich voorafgaand aan het indienen van de aanvragen afspeelt – normeren.

Toch is er wel een aantal juridische aandachtspunten. Deze punten hebben wij kort aangestipt in paragraaf 4 en zullen door Jongkind in een vervolgartikel nader worden uitgewerkt. Al met al zien wij subsidietafels als een waardevolle nieuwe wijze van subsidieverdeling, waarbij nader onderzoek zal moeten uitwijzen hoe het gebruik van deze tafels kan worden geoptimaliseerd.

De subsidietafels laten zien dat het subsidierecht een levendig rechtsgebied is dat zich de komende jaren zal blijven ontwikkelen. Deze vernieuwingstrend heeft Willemien al in 2016 gesignaleerd met de ‘subsidie nieuwe stijl’.⁹⁸ Haar slogan ‘publiek geld verplicht’ willen wij er dan ook wat betreft de subsidietafel zeker inhouden. Wij hebben veel van Willemien geleerd en we hopen dat wij met ons toekomstig onderzoek eer kunnen doen aan het indrukwekkende onderzoek dat Willemien vóór ons heeft verricht naar het subsidierecht.

⁹⁷In het kader van de transparantie zouden deze verslagen openbaar moeten worden gemaakt.

⁹⁸J.E. van den Brink & W. den Ouden, ‘De subsidie nieuwe stijl. Publiek geld verplicht?’, *NJB* 2016/2000, afl. 39, p. 2888-2897.