



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Subsidiëren met de WGR: de koninklijke weg?

Jongkind, D.K.

Citation

Jongkind, D. K. (2022). Subsidiëren met de WGR: de koninklijke weg? *De Gemeentestem*, 2022(7535), 52-62. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3494107>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3494107>

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

Subsidiëren met de WGR: de koninklijke weg?

Gst. 2022/10

In subsidieland zijn er in toenemende mate meerdere partijen aan de subsidieverstrekende en/of subsidieontvangende kant betrokken bij de subsidiëring van maatschappelijke projecten.² Dit artikel richt zich op meerdere partijen aan de subsidieverstrekende kant.³ Centraal staat de vraag in hoeverre bestuursorganen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen als samenwerkingsverband kunnen subsidiëren.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds enkele jaren is er in de Nederlandse bestuurspraktijk een trend zichtbaar waarbij nieuwe financieringsvormen om maatschappelijke projecten te verwezenlijken worden ingezet.⁴ Deze instrumenten hebben één belangrijke gemeene deler, namelijk samenwerking tussen de betrokken actoren. Aan de subsidieverstrekende kant kunnen samenwerkingsverbanden worden gevormd door meerdere bestuursorganen bij de subsidiëring van dezelfde maatschappelijk wenselijke projecten. De behoefte aan samenwerking is groot en lijkt zelfs toe te nemen. Dit is deels te verklaren doordat overheden moeten samenwerken om de huidige grote maatschappelijke opgaven (zoals de overstap naar een duurzaam energiesysteem of het bestrijden van het woontekort) het hoofd te bieden.⁵ Samenwerken kan wenselijk zijn voor gemeenteoverschrijdende aspecten; het delen van kennis en kunde; efficiëntie en effectiviteit; de behoefte tot afstemming en beleid met andere overheden; en om er financieel beter uit te komen.⁶

Bij deze redenen om samenwerking tot stand te brengen is de vraag hoe dit juridisch wordt vormgegeven. Overheden kunnen samenwerken in privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden, zoals een lidmaatschap van een vereniging of betrokkenheid bij een stichting (de verbonden partijen), en uit verschillende bronnen blijkt dat dit (om diverse redenen) ook vaak gebeurt.⁷ Er is echter ook een publiekrechtelijke wet die samenwerking tussen overheden normeert en daarmee voldoet aan allerlei publiekrechtelijke waarborgen waaronder verantwoording, politieke controle en een begrotingscyclus, namelijk de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: 'WGR'). Dit artikel focust zich op deze publiekrechtelijke samenwerking door bestuursorganen ten behoeve van de subsidieverstrekking. Nu de WGR diverse publiekrechtelijke waarborgen bevat,⁸ zou dit vanuit de waarborgkant een geschikte mogelijkheid zijn voor samenwerkende subsidieverstrekende bestuursorganen.⁹ De WGR reguleert samenwerking tussen bestuursorganen en biedt bestuursorganen van onder andere¹⁰ gemeenten, provincies en waterschappen een juridisch kader om in publiekrechtelijke constructies samen te werken.¹¹ Op basis van deze wet kunnen gemeenschappelijke regelingen (hierna: 'GR'/'GR'en') worden opgesteld omtrent de inrichting en vormgeving van de samenwerking.¹² De WGR kent verschillende samenwerkingsvormen. In dit artikel wordt onderzocht of en hoe bestuursorganen subsidies

1 Demy Jongkind is promovenda aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden en doet onderzoek naar 'Netwerksubsidies'.
 2 Dit wordt ook wel de netwerksubsidie genoemd. Zie voor meer informatie over deze constructie het onderdeel 'netwerksubsidies' van de routekaart www.financieninnetwerken.nl.
 3 Het netwerk aan de ontvangende kant wordt buiten beschouwing gelaten. Hier is al eerder een artikel over verschenen, zie D.K. Jongkind & M.H.A. Bakkum, 'De positie van de penvoerder in netwerksubsidies', *NTB* 2020/258, p. 649-661.
 4 Zie hiervoor de routekaart financieren in netwerken waarbij diverse financieringsinstrumenten worden uitgewerkt, <https://www.financieninnetwerken.nl>. Zie voor meer informatie over verschillende nieuwe financieringsvormen Raad voor de financiële verhoudingen, *Tussen betalen en bepalen. Publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief*, Den Haag: 2014; J.E. van den Brink & W. den Ouden, 'De subsidie nieuwe stijl: publiek geld verplicht', *NJB* 2016/2000, afl. 39, p. 2888-2897.
 5 Rapport van de Raad voor het openbaar bestuur, getiteld: *Rol nemen, ruimte geven. Advies over de rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking*, 2021, p. 3 en 11.
 6 J. Scherpenisse & M. van der Steen, *Gepast geregeld. Tijdig financieren in netwerken*, NSOB 2018, p. 18; D. van Berlo, *Wij, de overheid. Cocreatie in de netwerksamenleving*, Programma Ambtenaar 2.0 2012, p. 11-13; R.J.M.H. de Greef, *Samenwerking tussen decentrale overheden. Een nadere analyse van samenwerking op grond van gemeenschappelijke regelingen*, Berenschot & Ministerie BZK 2010, p. 12.

7 De Greef 2010, p. 9, waar met een tabel het aantal privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden wordt geïllustreerd; S.E. Zijlstra, J.A.F. Peters & T.J. van der Ploeg, *Samenwerking door en met de overheid in privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtsvormen*, Ministerie BZK 2006, p. 41; Rapport BZK, getiteld *Onderzoek naar de deelname van private partijen aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden*, p. 6; "Gemeenten en provincies maken op ruime schaal gebruik van de mogelijkheid om publieke taken via een privaatrechtelijke rechtsvorm uit te voeren", R.J.M.H. de Greef, S.E. Zijlstra & F.H.K. Theissen, *Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden. Afwegingskader voor de keuze tussen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving*, Ministerie BZK, p. 5.
 8 L.J.M. Timmermans & J.C.E. Ackermans-Wijn, 'Privatisering op decentraal en centraal niveau (I)', *Gst.* 1999-7098, 1, § 3.2.
 9 In literatuur wordt vaak ingegaan op knelpunten van de WGR en op de grotere toegankelijkheid van de privaatrechtelijke weg. Zie R.J.M.H. de Greef, 'De gemeenschappelijke regeling: onbegrepen, onbekend en onbemind! Enige orde in de chaos die Wet gemeenschappelijke regelingen heet', *Gst.* 2008, 107; M.W. Scheltema & M. Scheltema, *Gemeenschappelijk recht. Wisselwerking tussen publiek- en privaatrecht* (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Kluwer 2013; Timmermans & Ackermans-Wijn, *Gst.* 1999-7098, 1, § 2.1.
 10 Ingevolge artikel 93 jo. 94 WGR kunnen ook andere openbare lichamen deelnemen aan een regeling. Denk bijvoorbeeld aan de Staat of openbare lichamen van beroep en bedrijf als bedoeld in artikel 134 Gw. Ook private partijen kunnen deelnemen, maar aangezien dit artikel gaat over samenwerkende bestuursorganen, is deze optie buiten beschouwing gelaten. Zie ook Broeksteeg 2021, § 21.1.
 11 Enkele veel voorkomende voorbeelden van samenwerkingen zijn veiligheidsregio's en intergemeentelijke sociale diensten, zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2016/27/meer-samenwerking-lokale-overheden>.
 12 Recentelijk is een voorstel voor een wijziging van de WGR ingediend bij de Tweede Kamer in verband met het versterken van de democratische legitimatie van GR'en. Zo wordt een aantal bestaande instrumenten van de volksvertegenwoordiging aangepast en wordt ingegaan op het vergroten van participatiemogelijkheden van burgers en belanghebbenden bij de besluitvorming in GR'en, *Kamerstukken II* 2019/20, 35513, nr. 2.

verstrekken op grond van een GR. Dit onderzoek valt uiteen in twee delen. Dit artikel vormt het eerste deel en onderzoekt welke GR'en geschikt zijn voor subsidieverstrekking. In de volgende aflevering van *De Gemeentestem* zal het tweede deel verschijnen, waarin wordt beschreven wat de ervaringen met deze regelingen zijn.

Deze bijdrage is als volgt ingedeeld. In paragraaf 2 wordt een korte introductie van de WGR gegeven. Vervolgens worden in paragraaf 3 de vijf verschillende samenwerkingsvormen toegelicht met (I) een introductie, (II) de manier waarop via die vorm subsidie kan worden verstrekt en (III) voorbeelden van GR'en waar dit gebeurt. In paragraaf 3.6 volgt een tussenconclusie. Paragraaf 4 betreft een afronding waarbij ook wordt ingegaan op de voor- en nadelen van het gebruik van de WGR om zo een basis te bieden voor het praktijkonderzoek, waarvan de resultaten in de volgende aflevering van *De Gemeentestem* zullen verschijnen.

1.2 Methodologische verantwoording

Dit artikel is gebaseerd op literatuuronderzoek en onderzoek naar de wet- en regelgeving en jurisprudentie.¹³ Via juridische zoekmachines, het register voor de WGR-regelingen en overheid.nl zijn bronnen en regelingen omtrent de WGR gevonden. Ik heb in het bijzonder dankbaar gebruik gemaakt van de vele artikelen van De Greef. Daarnaast zijn de huidige wetgeving en de parlementaire geschiedenis en andere *Kamerstukken* omtrent de WGR bestudeerd, in het bijzonder om te zien in hoeverre subsidieverstrekking door de verschillende samenwerkingsvormen in deze stukken aan de orde is geweest.¹⁴

2. De WGR: een korte introductie

De WGR is een wet die regels bevat over diverse vormen van samenwerking tussen overheden en vormt een uitwerking van artikel 135 Grondwet.¹⁵ Via de WGR kunnen GR'en worden opgesteld, een publiekrechtelijke overeenkomst tussen de organen. De instelling van een GR berust op een Awb-besluit van deze organen waarin bevoegdheden worden gedelegeerd dan wel gemandateerd.¹⁶ Het treffen van een GR leidt tot functionele samenwerking tussen de verschillende bestuursorganen ter behartiging van bepaalde belangen. Deze functionele samenwerking wordt getypeerd als verlengd lokaal bestuur: het bestuur van het samenwerkingsverband heeft geen eigen democratische

legitimatatie en de politieke controle berust uiteindelijk bij de betrokken deelnemers aan de regeling.¹⁷

De WGR kent anno 2021 vijf verschillende samenwerkingsvormen die variëren in zwaarte qua samenwerking. Er zijn drie vormen waarbij een zelfstandige organisatie in het leven wordt geroepen: het gemeenschappelijk openbaar lichaam (hierna: 'GOL'), het gemeenschappelijk orgaan (hierna: 'GO') en de bedrijfsvoeringsorganisatie (hierna: 'BVO'). Een lichtere vorm van samenwerking betreft de centrumregeling (hierna 'CR'), waarbij één gemeente namens alle deelnemende gemeenten optreedt. Dit zijn de vier categorieën die in de WGR worden gereguleerd teneinde overheden in publiekrechtelijke vormen te kunnen laten samenwerken. Tot slot houdt de wet nog de mogelijkheid open om een 'regeling zonder meer' (hierna: 'RZM') te treffen.

Deze vijf samenwerkingsvormen staan pas sinds 2015 in de WGR. De WGR bestaat al sinds de jaren '50,¹⁸ maar is sindsdien meermaals ingrijpend veranderd, namelijk op 1 januari 1985¹⁹ en 1 januari 2015.²⁰ Met de wijziging op 1 januari 2015 is onder meer de BVO ingevoerd als nieuwe samenwerkingsvorm en zijn de plusregio's juist afgeschaft.²¹ In 2020 is een wetsvoorstel tot wijziging van de WGR in verband met het vergroten van de democratische legitimatie ingediend bij de Tweede Kamer.²² De democratische legitimatie van samenwerkingsverbanden blijft een herhaaldelijk terugkerend punt van discussie.²³ Met dit wetsvoorstel wordt getracht dit democratische 'gat' te dichten door onder andere de zienswijzeprocedure te verruimen, een actieve informatieplicht in te voeren en een artikel te wijden aan participatie van ingezetenen en belanghebbenden.²⁴ Ook wordt de positie van gemeenteraden versterkt door aanvullende controle-instrumenten te creëren.

13 Dit artikel is afgerond in april 2021. Eventuele latere ontwikkelingen, bijvoorbeeld over het wetsvoorstel tot wijziging van de WGR dat nog in behandeling is, zijn niet in dit artikel betrokken. De regelgeving en jurisprudentie zijn voor het laatst bijgehouden in april 2021.

14 Via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/uitgebreidzoeken/parlementair> is zowel de periode voor 1995 als na 1995 afgegaan op de combinatie 'wet gemeenschappelijke regelingen' en subsidie.

15 Dit artikel bepaalt het volgende: "De wet geeft regels ter voorziening in zaken waarbij twee of meer openbare lichamen zijn betrokken. Daarbij kan in de instelling van een nieuw openbaar lichaam worden voorzien, in welk geval artikel 134, tweede en derde lid, van toepassing is." Zie ook J.L.W. Broeksteeg, *Gemeenterecht* (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Wolters Kluwer 2021, § 21.1

16 Broeksteeg 2021, § 21.2.

17 R.J.M.H. de Greef, *T&C GPW, commentaar op artikel 8 WGR*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, online geraadpleegd.

18 J.C. Haspels & H.H. Douma, *Wet gemeenschappelijke regelingen, toegelicht voor de praktijk*, Ijmuiden: Vermande Zonen Uitgevers 1951, p. 81 e.v. over de totstandkoming van de wet.

19 *Stb.* 1984, 667. Het nieuwe wetsontwerp van 1980 had een aantal belangrijke hoofdelementen met onder andere het meer op de voorgrond stellen van de gedachte van 'verlengd lokaal bestuur', meer orde scheppen in de samenwerking en het bevorderen van de openbaarheid, zie *Kamerstukken II* 1980/81, 16538, nr. 3, p. 2; Voor meer achtergrond over deze oude WGR verwijs ik naar: De Greef, *Gst.* 2008, 107, § 4.1. Zie ook R.G.P. Doeschot, *Intergemeentelijke samenwerking: een onderzoek naar invoeringsproblemen van de herziene Wet Gemeenschappelijke Regelingen*, Deventer: Kluwer 1987, p. 13 e.v.

20 *Stb.* 2014, nr. 306. Voor meer achtergrond over deze wijziging verwijs ik naar: R.J.M.H. de Greef, N. Jak & R. Nehmelman, 'Bestuurlijke organisatie', *NTB* 2015/10, p. 85-86; R.J.M.H. de Greef, 'De Wet gemeenschappelijke regelingen en de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur. De wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en aanverwante regelgeving onder de loep genomen – deel 1', *Gst.* 2013/110; en R.J.M.H. de Greef, 'De bedrijfsvoeringsorganisatie in de Wet gemeenschappelijke regelingen: een nieuwe vorm van samenwerking? De wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en aanverwante regelgeving onder de loep genomen – deel 2', *Gst.* 2013/125; zie ook J.M.E. Traag, *Intergemeentelijke samenwerking. Democratie of verlengd lokaal bestuur?*, Universiteit Twente, Faculteit Bestuurskunde 1993, hoofdstuk 2.

21 *Kamerstukken II* 2019/20, 35513, nr. 3, p. 5; *Stb.* 2014, nr. 557.

22 *Kamerstukken II* 2019/20, 35513, nr. 2.

23 Zie al de eerdergenoemde *NTB*-kronieken waarin dit herhaaldelijk wordt aangestipt.

24 Zie ook R.J.M.H. de Greef, N. Jak & L.J.M. Timmermans, 'Bestuurlijke organisatie', *NTB* 2020/212, p. 552-553, waarin de wijzigingen worden besproken.

3. De WGR: subsidieverstrekking

Dit artikel analyseert in hoeverre de WGR geschikt is voor subsidieverlening. Wanneer een blik wordt geworpen op de parlementaire geschiedenis valt op dat bij de WGR vooral wordt ingegaan op de GR'en en de – regelmatig ter discussie gestelde – democratische legitimatie hiervan. Er wordt weinig ingegaan op de vraag in hoeverre deze samenwerkingsvormen subsidies in de zin van artikel 4:21 lid 1 Awb zouden kunnen verstrekken. Toch blijkt uit de wetsgeschiedenis wel dat dit mogelijk is. Ik zal twee voorbeelden geven. Ten eerste wordt gesteld dat bestuursorganen van gemeenten en provincies voor de uitvoering van de EFRO-verordeningen (Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling) een GR kunnen treffen: "Zij kunnen daarbij hun verordenende bevoegdheden en hun bevoegdheden ten aanzien van de verstrekking van subsidies voor individuele projecten overdragen aan het bestuursorgaan van het openbaar lichaam. (...) De Minister van Economische Zaken of van een ander departement, een gemeente- of een provinciebestuur kan zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten in verband met de subsidieverstrekking in het kader van een programma delegeren aan een autoriteit die is aangewezen om het programma uit te voeren."²⁵ Daarnaast komt subsidieverstrekking op basis van de WGR in de parlementaire geschiedenis naar voren in het kader van het 'Besluit woninggebonden subsidies', waarbij op basis van de WGR openbare lichamen werden ingesteld die fungeerden als beheerder en verstrekker van het budget voor woninggebonden subsidies.²⁶ In de wetsgeschiedenis wordt gesteld dat de toenmalige WGR-gebiedsindeling goed aansloot bij het niveau van de woningmarktprocessen.²⁷

Nu de wetsgeschiedenis weinig aanknopingspunten biedt om te kunnen bepalen wanneer welke samenwerkingsvorm geschikt is voor gezamenlijke subsidieverstrekking, zal dit thema in deze paragraaf verder worden verkend. Daarbij zal in het bijzonder stil worden gestaan bij twee eisen die de subsidietitel van de Awb stelt. Ten eerste het bestuursorgaanbegrip. De wettelijke definitie van het subsidiebegrip is te vinden in artikel 4:21 lid 1 Awb: "Onder subsidie wordt verstaan: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten."²⁸ Als wordt gewerkt met een GR is, geleet op deze definitie, van belang wie uiteindelijk het bestuursorgaan is dat de subsidie verstrekt. Ten tweede is de eis van de wettelijke grondslag van belang. In artikel 4:23 lid 1 Awb is bepaald dat een bestuursorgaan slechts subsidie kan verstrekken op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan

worden verstrekt. Er dient dus sprake te zijn van een wettelijk voorschrift dat regelt welk bestuursorgaan bevoegd is en de te subsidiëren activiteiten moeten globaal zijn beschreven.²⁹ Een wettelijk voorschrift is een regeling van een orgaan dat aan de Grondwet of aan een wet in formele zin regelgevende bevoegdheden ontleent. Bij de subsidieverstrekking is het van belang dat er een onderscheid dient te worden gemaakt tussen de regelgevende bevoegdheid (de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen omtrent subsidies) en de bestuursbevoegdheid (de bevoegdheid om beslissingen omtrent subsidies te nemen). Voor het samenwerkingsverband is het dus van belang of er een voldoende wettelijke grondslag is voor het vaststellen van een subsidieverordening en/of het verstrekken van een subsidie. Wanneer bestuursorganen de regelgevende bevoegdheid willen overdragen moeten zij immers over regelgevende bevoegdheid beschikken; ditzelfde geldt voor de bestuursbevoegdheid.

Alvorens op deze twee aspecten en voorbeelden van GR'en waar die bevoegdheden worden toegekend nader wordt ingegaan, wordt eerst steeds een korte introductie van de samenwerkingsvorm gegeven.

3.1 GOL

3.1.1 Introductie GOL

De GOL betreft de meest uitgebreid gereguleerde en vergaande vorm van samenwerking op grond van de WGR.³⁰ Deze vorm doet volgens de wetgever het meest recht aan de gedachte van het verlengd lokaal bestuur en aan het beginsel van democratie.³¹ De bekendste voorbeelden van openbare lichamen zijn de veiligheidsregio's,³² regionale gezondheidsdiensten en omgevingsdiensten.³³ Het GOL heeft rechtspersoonlijkheid en een geleed bestuur, bestaande uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter.³⁴ De samenstelling van het algemeen bestuur hangt af van door welke bestuursorganen het GOL wordt opgericht en welke bevoegdheden aan het algemeen bestuur worden overgedragen. Een GR die wordt ingesteld door gemeenteraden wordt ook wel een 'raadsregeling' genoemd³⁵ en een GR die wordt ingesteld door colleges van burgemeester en wethouders (hierna: 'het college', 'de colleges')

25 *Kamerstukken II* 2013/14, 33735, nr. 3.

26 Zie als voorbeeld GR regionaal budgetbeheer woninggebonden subsidies (BWS) Zeeuws-Vlaanderen 2003 en *Kamerstukken II* 1991/92, 22522, nr. 7.

27 *Kamerstukken II* 1992/93, 22800, XI, nr. 11, p. 4.

28 Deze definitie is materieel van aard, wat inhoudt dat iedere financiële verstrekking die voldoet aan de elementen uit deze definitie een Awb-subsidie is (W. den Ouden, M.J. Jacobs & J.E. van den Brink, *Subsidierecht* (Mastermonografieën staats- en bestuursrecht), Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 17-18).

29 Behoudens de uitzonderingen op de eis van de wettelijke grondslag in artikel 4:23 lid 3 Awb. Zie hierover uitgebreider: Den Ouden, Jacobs & Verheij 2021, p. 58.

30 *Kamerstukken II* 1980/81, 16538, nr. 3, p. 34.

31 *Kamerstukken II* 1980/81, 16538, nr. 3, p. 19.

32 Zie ook R.J.M.H. de Greef, 'De veiligheidsregio's: verlengd lokaal bestuur of toch functioneel bestuur?', *Gst.* 2009, 97, § 2, waar wordt ingegaan op het feit dat op grond van artikel 9 Wet veiligheidsregio's colleges verplicht zijn een GR te treffen waarbij een veiligheidsregio wordt ingesteld en dat hiermee wordt afgeweken van een van de WGR uitgangspunten, namelijk de vrijwilligheid van samenwerking.

33 R.J.M.H. de Greef, 'Een vrije keuze tussen delegatie en mandaat bij intergemeentelijke samenwerking?', *JBplus* 2019/4, § 4.1.

34 Ook bestaat de mogelijkheid om adviescommissies en bestuurscommissies in te stellen (artikel 24-25 WGR).

35 Bij een raadsregeling worden de leden van het algemeen bestuur gekozen door en aangewezen uit de raden (artikel 13 lid 1 WGR).

'collegeregelingen'.³⁶ Ook burgemeestersregelingen³⁷ en gemengde regelingen zijn mogelijk.³⁸ Het bestuur van een GOL heeft op grond van de WGR geen eigen geattribueerde publiekrechtelijke bevoegdheden, behalve de interne organisatorische taken zoals het opstellen van een begroting en een reglement van orde. Alle bevoegdheden worden dus verkregen via delegatie of mandaat.³⁹

3.1.2 Subsidie via GOL

Het GOL bezit publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid, wat als gevolg heeft dat het GOL op eigen titel rechtshandelingen kan verrichten. Omdat de bestuursorganen van een GOL orgaan zijn van een rechtspersoon ingesteld krachtens publiekrecht betreft het a-bestuursorganen in de zin van artikel 1:1 lid 1 sub a Awb. Nu organen van een GOL bestuursorgaan zijn, moet worden gezien of ook subsidie kan worden verleend. Het eerdergenoemde onderscheid tussen de regelgevende en de bestuursbevoegdheid is daarbij van belang.

Allereerst de regelgevende bevoegdheid. Een subsidie wordt slechts verleend op grond van een wettelijke grondslag als bedoeld in artikel 4:23 lid 1 Awb. Zoals reeds benoemd dient de subsidieverstreking dan gebaseerd te zijn op een algemeen verbindend voorschrift (een subsidieverordening). In beginsel rust de bevoegdheid om verordeningen vast te stellen niet bij de GR'en maar bij de deelnemende leden. Zo worden gemeentelijke verordeningen in beginsel vastgesteld door de gemeenteraad op grond van artikel 147 jo. 149 Gemeentewet. Er dient dus een overdracht van bevoegdheden plaats te vinden, wil het GOL subsidie kunnen verstrekken. Ingevolge artikel 10 lid 2 WGR wordt bij een regeling waarin gebruik wordt gemaakt van een GOL, een GO

of een BVO in de regeling aangegeven welke bevoegdheden aan het bestuur van de entiteiten worden overgedragen.⁴⁰

Artikel 30 lid 1 WGR ziet op de overdracht van bevoegdheden.⁴¹ In beginsel kunnen alle bevoegdheden van deelnemende bestuursorganen aan een GOL worden overgedragen.⁴² Uit sub b van artikel 30 lid 1 WGR blijkt a contrario dat aan een GOL ook de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen – zelfs wanneer deze door strafbepaling worden gehandhaafd – kan worden overgedragen.⁴³ Belangrijk is wel dat deelnemers slechts hun eigen bevoegdheden kunnen overdragen: de raad kan dus geen collegebevoegdheden overdragen of andersom.⁴⁴ Uit het voorgaande volgt dat het mogelijk is dat de gemeenteraad de bevoegdheid overdraagt om een subsidieverordening vast te stellen voor een bepaalde activiteit aan het algemeen bestuur van een GOL. In die verordening kan vervolgens worden bepaald dat het dagelijks bestuur van het GOL subsidie kan verstrekken.

Als sprake is van een *collegeregeling*, dan zal het algemeen bestuur niet beschikken over een regelgevende bevoegdheid, nu het college deze bevoegdheid niet heeft en dus ook niet kan overdragen. Het lijkt wel via de volgende (omslachtige) omweg mogelijk om een regelgevende bevoegdheid neer te leggen bij een dergelijke collegeregeling. Alle deelnemende collegeleden kunnen in een gemeentelijke verordening de bevoegdheid krijgen om nadere regels te stellen. Daarmee wordt de regelgevende bevoegdheid door de raad gedelegeerd aan het college. Wanneer er dus zeven colleges deelnemen in zo'n GR, zal deze delegatiebevoegdheid in alle zeven gemeentelijke verordeningen moeten worden opgenomen. Het college kan deze bevoegdheid om nadere regels te stellen dan op grond van artikel 30 WGR 'doordelegeren' aan het dagelijks bestuur van het GOL.⁴⁵ Zoals gesteld, klinkt dit omslachtig. Bovendien blijft het dagelijks bestuur gebonden aan en daarmee afhankelijk van de zeven gemeentelijke verordeningen en de doordelegatie door de colleges. Daarom lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het oprichten van een GOL met name voor de hand ligt als sprake is van een raadsregeling of gemengde regeling, waarbij ook de raad zijn regelgevende bevoegdheid overdraagt.

Voor de bestuursbevoegdheid ligt het eenvoudiger. De bestuursbevoegdheid om over subsidies te beslissen ligt doğaans bij het college. Gezien het feit dat mandaat in beginsel is toegestaan tenzij een wettelijk voorschrift anders bepaalt of de aard van de bevoegdheid zich ertegen verzet (artikel 10:3 Awb) én de WGR een grondslag biedt voor delegatie van alle aan het orgaan toekomende bevoegdheden (artikel

36 Bij een collegeregeling kiezen de colleges uit hun midden de leden van het algemeen bestuur (artikel 13 lid 6 WGR). Kritiekpunt hierop is dat de volksvertegenwoordigende organen (raadsleden) geen deel uitmaken van een collegeregeling. Raadsleden hebben enige mogelijkheden om grip te houden, maar het is de vraag of dit voldoende is. Een betere informatiepositie van de raad is een belangrijk doel van het wetsvoorstel. Zie R.J.M.H. de Greef, 'Versterking van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen', *TvCR* 2019/24.

37 Bij een burgemeestersregeling vormen de burgemeesters het algemeen bestuur (artikel 13 lid 7 WGR).

38 Bij een gemengde regeling waaraan raden deelnemen, worden de leden van het algemeen bestuur gekozen door en uit de raden, waarbij ook de voorzitter van de raad (de burgemeester) of wethouders mogen worden aangewezen (artikel 13 lid 1 WGR). Bij een gemengde regeling waaraan geen raden deelnemen, vormen de burgemeesters samen met door en uit de colleges aangewezen vertegenwoordigers het algemeen bestuur (artikel 13 lid 10 WGR).

39 De WGR gaat van oudsher uit van delegatie van bevoegdheden aan het bestuur van het GOL en aan het GO. Volgens De Greef moet daarbij in het achterhoofd worden gehouden dat ten tijde van de invoering van de WGR als uitgangspunt nog gold dat mandaat aan niet-ondergeschikten niet was toegestaan zonder wettelijke grondslag. Nu de WGR geen grondslag hiertoe bood (anders dan bij CR'en), was een dergelijk mandaat dus uitgesloten. De WGR regelt er dan ook niets over. Door de invoering van de Derde tranche Awb in 1998 is het mogelijk geworden om (extern) mandaat te verlenen aan het bestuur of ambtenaren van een samenwerkingsverband. Van een dergelijk mandaat aan niet-ondergeschikten moest terughoudend gebruik worden gemaakt, maar daarvan is in de praktijk totaal geen sprake. Er wordt volgens De Greef veelvuldig gewerkt met mandaat bij openbare lichamen en BVO's (De Greef, *JBplus* 2019/4, § 4.2).

40 Deze worden ingevolge artikel 30 lid 1 WGR in beginsel bij de GR zelf overgedragen.

41 De WGR spreekt van overdracht van bevoegdheden en niet van delegatie, omdat de Awb volgens de wetgever alleen ziet op het overdragen van de bevoegdheid tot het nemen van besluiten in de zin van de Awb; artikel 30 WGR kan ook zien op de overdracht van adviesbevoegdheden of de feitelijke uitvoering van besluiten, De Greef, *Gst.* 2008, 107, § 5.2.1.

42 Hier zijn een paar uitzonderingen op, zoals blijkt uit artikel 30 WGR.

43 Zie ook De Greef e.a. 2015, p. 45.

44 De Greef e.a. 2015, p. 45.

45 Als artikel 30 WGR onvoldoende grondslag zou bieden, dan zou in de verordening zelf een expliciete grondslag voor deze 'doordelegatie' (subdelegatie) moeten worden opgenomen. Zie hierover bijvoorbeeld *Gst.* 2010/47.

30 WGR), is het voor het college mogelijk de bevoegdheid om beslissingen omtrent subsidies te nemen te delegeren of te mandateren aan het bestuur van het GOL.

Vooraf gezien de mogelijkheid van het overdragen van de regelgevende bevoegdheid, lijkt een GOL op het eerste gezicht geschikt voor gezamenlijke subsidieverlening. Een belangrijk uitgangspunt van subsidieverlening, namelijk dat het ingevolge artikel 4:23 Awb moet berusten op een wettelijke grondslag, kan met deze samenwerkingsvorm worden geborgd.

3.1.3 Voorbeelden van regelingen GOL

Voorbeelden van regelingen met een GOL in het kader van subsidieverstreking hebben vaak een brede doelstelling, zoals het creëren van een samenhangend beleid op de gebieden van ruimte, mobiliteit, economie & toerisme, wonen & herstructurering,⁴⁶ het behoud en verstevigen van de internationale concurrentiepositie van de gemeenten,⁴⁷ gezamenlijke beleidsvorming op het gebied van het welzijnzorg⁴⁸ of het behartigen van de belangen van deelnemers in brede zin voor een aantal specifiek genoemde wetten.⁴⁹ De focus ligt op het behartigen van gezamenlijk belangen waarvoor subsidie kan worden verstrekt.

In de meeste gevallen betreffen het gemengde regelingen.⁵⁰ Nu de raad regelgevende bevoegdheid kan overdragen doet dit niet verbazen. Een voorbeeld is de Metropoolregio Eindhoven, waar in de toelichting staat vermeld: "Het openbaar lichaam is de meest vergaande vorm van samenwerking waaraan in beginsel alle gemeentelijke bevoegdheden kunnen worden overgedragen waaronder de verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad. De over te dragen verordenende bevoegdheid van de Metropoolregio is beperkt tot het beheer en instellen van de regionale investeringsfondsen, een stimuleringsfonds en van het regionaal mobiliteitsfonds. Het algemeen bestuur van de Metropoolregio stelt een verordening op die de werkwijze regelt voor de subsidieverlening ten laste van het Stimuleringsfonds en de daaronder ressorterende subfondsen. In die subsidieverordening kan het dagelijks bestuur bevoegd worden verklaard nadere regels vast te stellen."⁵¹ Hieraan is uitwerking gegeven in een specifieke verordening betreffende het stimuleringsfonds.⁵² Een ander voorbeeld is de Metropoolregio Rotterdam Den Haag, waar ook het algemeen bestuur de bevoegdheid heeft gekregen om een subsidieverordening vast te stellen.⁵³ De

subsidieverordening wordt uitgevoerd door de vervoersautoriteit die is vormgegeven als een bestuurscommissie in de zin van artikel 25 WGR van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag.⁵⁴

Bij deze GR zijn dus twee typen besluiten nodig om subsidies te kunnen verstrekken: een instellingsbesluit (de GR zelf) en een subsidieverordening waarin uitwerking wordt gegeven aan de doelen van de GR. In de GR wordt dan expliciet vermeld dat het algemeen bestuur de bevoegdheid krijgt om in het kader van de regeling een subsidieverordening op te stellen.⁵⁵ Het dagelijks bestuur krijgt veelal de bevoegdheid om op basis van de verordening subsidies te verstrekken en daarover nadere regels te stellen.⁵⁶

Een voorbeeld van een heldere vormgeving is het GOL Drechtsteden dat als doel heeft om draagvlak te creëren voor een evenwichtige ontwikkeling van het gebied. Een van de taken van het bestuur is het verstrekken van subsidies, en het bestuur heeft de bevoegdheid gekregen tot het vaststellen van een subsidieverordening.⁵⁷ Deze is door het bestuur opgesteld⁵⁸ en in die subsidieverordening wordt in de aanhef verwezen naar artikel 33 WGR, artikel 149 Gemeentewet en titel 4.2 van de Awb. Ook voor de GR Holland Rijnland wordt naar deze artikelen verwezen; in het instellingsbesluit staat de bevoegdheid om een subsidieverordening vast te stellen.⁵⁹ Subsidie kan breed worden verstrekt; het moet gaan om de behartiging van de belangen van de doelen die in de GR zijn gesteld.⁶⁰ Dit zijn allemaal voorbeelden waarbij de raad een deelnemer van de regeling is.

Hoewel een GR met de raad als deelnemer voor de hand ligt, komen ook collegeregelingen voor.⁶¹ Het GOL Stadsregio Parkstad Limburg – opgesteld door colleges van acht gemeenten – is hier een voorbeeld van.⁶² Een van de bevoegdheden van het dagelijks bestuur betreft het verstrekken van financiële middelen/subsidies voor zover regionaal budget voorhanden is.⁶³ In de toelichting op de regeling staat dat het een collegeregeling betreft en dat daarom alleen collegebevoegdheden kunnen worden overgedragen. Hoe dit is geregeld met de wettelijke grondslag blijft in het midden; iedere gemeente heeft een algemene subsidieverordening waarin het college de bevoegdheid heeft om subsidie te verstrekken en veelal nadere regels te stellen, maar voor zover mij bekend zijn er geen (nadere) regelingen vastgesteld die specifiek zien op subsidies die de GOL verstrekt op basis van de overgedragen collegebevoegdheid.

46 Artikel 2 lid 1 GR Stadsregio Parkstad Limburg.

47 Artikel 3 lid 1 GR Metropoolregio Eindhoven.

48 Artikel 3 GR Samenwerkingsverband Welzijnzorg Oosterschelderegio.

49 Zoals de Wet publieke gezondheid, de Wet veiligheidsregio's, de Wet op de lijkbezorging, de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Wet Kinderopvang, art. 3. GR Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Zeeland.

50 Zie GR Metropoolregio Eindhoven; GR Metropoolregio Rotterdam Den Haag 2014; Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek; Subsidieverordening BLS-Stadsregio Amsterdam. Soms komt de gemengde regeling voor met een tijdelijke subsidieverordening, Subsidieverordening Regio Deal Fruitdelta Rivierenland 2020-2023.

51 GR Metropoolregio Eindhoven.

52 Verordening stimuleringsfonds Metropoolregio Eindhoven 2018.

53 Dit ziet alleen op het gebied van verkeer en vervoer, zie artikel 3:4 lid 2 GR Metropoolregio Rotterdam Den Haag 2014.

54 Subsidieverordening Vervoersautoriteit Metropoolregio Rotterdam Den Haag.

55 Artikel 10 lid 2 sub g GR Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Zeeland; artikel 7 lid 7 Regeling Regio Rivierenland. Hieraan is uitwerking gegeven in de Subsidieverordening RIF Regio Rivierenland.

56 In artikel 2 lid 2 Algemene subsidieverordening Holland Rijnland 2012 krijgt het dagelijks bestuur de bevoegdheid om nadere regels te stellen.

57 Artikel 6 GR Drechtsteden.

58 Algemene subsidieverordening openbaar lichaam Drechtsteden.

59 Artikel 5 lid 9 sub b GR Holland Rijnland

60 Artikel 2 Algemene subsidieverordening Holland Rijnland 2012.

61 Of een regeling die van gemengd naar een collegeregeling is gegaan, waarbij de bevoegdheid tot subsidieverstreking is overgedragen, zie de Wijziging GR Rottemeren en artikel 3 lid 3.

62 Het betreft hier wel een rijkssubsidie, de stadsregio kan deelnemen via artikel 93-95 WGR, zo blijkt uit de regeling.

63 Artikel 9 lid 2 GR Stadsregio Parkstad Limburg.

Deze geschetste regelingen betreffen samenwerkingen op gemeentelijk niveau, maar ook op hoger niveau wordt samengewerkt. Een voorbeeld hiervan biedt het Waddenfonds, een regeling getroffen door Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten van de provincies Friesland, Groningen en Noord-Holland die strekt ter financiering van additionele investeringen in het waddengebied.⁶⁴ In artikel 5 GR wordt de verordenende bevoegdheid en de bestuursbevoegdheid om subsidie te verstrekken aan het bestuur van het GOL overgedragen. Via de subsidieverordening wordt uitvoering gegeven aan dit artikel.⁶⁵ Een ander voorbeeld is het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN), getroffen door Gedeputeerde Staten van de provincies Drenthe, Friesland en Groningen.⁶⁶ Het samenwerkingsverband heeft een breed scala aan taken, waaronder het verstrekken van subsidies.⁶⁷ Ook in de jurisprudentie zijn diverse uitspraken waarbij SNN als GOL de subsidieverstrekker betreft.⁶⁸

3.2 GO

3.2.1 Introductie GO

De tweede samenwerkingsvorm is het GO dat, in tegenstelling tot een GOL, geen rechtspersoonlijkheid heeft.⁶⁹ Het GO komt volgens De Greef in de praktijk weinig voor; vaak gaat het om overlegorganen of toezichtsorganen in het kader van het openbaar onderwijs.⁷⁰ Een GO wordt vooral opgericht voor eenvoudige samenwerkingen, waar sprake is van een beperkt omschreven doelstelling, die geen geëleed bestuur of rechtspersoonlijkheid vereist.⁷¹ De instelling van een GO heeft niet de voorkeur volgens de wetgever; het GOL blijft de eerste aangewezen vorm.⁷² Het GO kent enkel een algemeen bestuur.⁷³ De vormgeving van dit algemeen bestuur kent eenzelfde structuur als het algemeen bestuur van het GOL. Ook hier hangt de concrete samenstelling van het GO af van de vraag welke (gemeentelijke) bestuursorganen samenwerken.⁷⁴ Ook een GO heeft – behoudens organisatorische interne taken zoals een reglement van orde – geen eigen geattribueerde bevoegdheden.⁷⁵ Andere bevoegdheden moet het GO dus via mandaat of delegatie verkrijgen.

3.2.2 Subsidie via GO

In de literatuur is onduidelijkheid over de juridische kwalificatie van een GO, maar het wordt veelal vergeleken met

een maatschap.⁷⁶ Dit betekent dat de vermogensrechtelijke gevolgen van handelingen verricht door het GO worden toegerekend aan in ieder geval een van de deelnemende leden.⁷⁷ Dan gaat het om de organen van gemeenten, provincies dan wel waterschappen. Met andere woorden: als het GO wordt opgericht door meerdere colleges, dan is dat GO een orgaan van een publiekrechtelijke rechtspersoon, namelijk van die gemeenten, en dus een a-bestuursorgaan. Dat het GO een bestuursorgaan is, volgt ook uit jurisprudentie. De rechtbank Roermond heeft geoordeeld dat, wanneer het GO bevoegdheden gedelegeerd heeft gekregen, het een bestuursorgaan betreft in de zin van artikel 1:1 Awb.⁷⁸ Ook de Raad van State gaat in een uitspraak die ziet op een WOB-verzoek in op het GO.⁷⁹ Voor subsidieverstrekking is van belang dat, omdat het GO geen eigen rechtspersoonlijkheid heeft en dus geen losse entiteit betreft met een eigen rekeningnummer, het geld dus formeel blijft berusten bij de deelnemende gemeenten.

Op een paar uitzonderingen na kunnen in beginsel alle bevoegdheden worden overgedragen aan het GO. De bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften vormt een van deze uitzonderingen.⁸⁰ Dit betekent dat het GO niet zelfstandig een wettelijk voorschrift kan vaststellen voor subsidieverlening. Wel kunnen bevoegdheden worden gemandateerd aan een GO, maar de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften op te stellen is expliciet uitgesloten van mandaat.⁸¹ In theorie kan aan het GO wel de bevoegdheid tot subsidieverstrekking worden gedelegeerd of gemandateerd. Het GO kent alleen een algemeen bestuur; dit bestuur zal dan de subsidiebeschikking nemen. Dat het algemeen bestuur van een GO subsidie kan vertrekken blijkt ook uit de wetsgeschiedenis.⁸²

Nu het GO in het leven is geroepen voor regelingen van zeer eenvoudige aard, er geen geëleed bestuur en rechtspersoonlijkheid aan het GO wordt toegekend, is het twijfelachtig of dit orgaan geschikt is voor subsidieverlening. Vaak zien de taken vooral op toezicht houden. Deze premisse zal ik in mijn vervolgartikel toetsen aan de praktijk.

64 GR Waddenfonds.

65 Algemene subsidieverordening Waddenfonds 2017.

66 GR Samenwerkingsverband Noord-Nederland. Deze regeling was voorheen een gemengde regeling en betreft nu een zogenoemde collegeregelgeving op provinciaal niveau. Zie ook par. 3.2.

67 Op grond van de Algemene Subsidieregeling SNN 2019.

68 Zie bijvoorbeeld ABRvS 17 december 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AO0234; ABRvS 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:567.

69 De Greef, *JBplus* 2019/4, § 4.1. Wel kan door de deelnemende leden een volmacht worden verleend aan het GO om rechtshandelingen te verrichten.

70 De Greef, *JBplus* 2019/4, § 4.1.

71 *Kamerstukken II* 1980/81, 16538, nr. 3, p. 34.

72 *Kamerstukken II* 2012/13, 33597, nr. 3, p. 16-17; *Kamerstukken II* 1980/81, 16538, nr. 3, p. 34.

73 Broeksteeg 2021, § 21.4.

74 De Greef e.a. 2015, p. 32 e.v.; zie artikel 13 lid 1, 6, 7 jo. artikel 15 WGR.

75 De Greef e.a. 2015, p. 37.

76 Scheltema & Scheltema 2013, p. 57.

77 Zie ook *T&C* op artikel 8.

78 Rb. Roermond 28 augustus 2009, ECLI:NL:RBROE:2009:BJ6422, r.o. 2.4.4.

79 “De gemeenschappelijke regeling, was een gemeenschappelijke regeling in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het gemeenschappelijke orgaan was een orgaan als bedoeld in artikel 8 lid 2 van die wet (...). Zij betoogt terecht dat het gemeenschappelijk orgaan een bestuursorgaan is in de zin van artikel 1:1 lid 1 aanhef en onder a Awb. In het verlengde hiervan betoogt zij terecht dat de beslissing van het gemeenschappelijk orgaan van 27 december 2018 een besluit is.” Zie ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:781.

80 De Greef e.a. 2015, p. 37-38.

81 Artikel 10:3 lid 2 sub a Awb.

82 In het kader van het ontwerp van de Tijdelijke financieringsregeling ver-slavingszorg: “Volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn verschillende vormen van samenwerking mogelijk. (...) Een gemeenschappelijk orgaan kan bestaan uit bijvoorbeeld een portefeuillehoudersoverleg, dat het beleid op dit terrein vaststelt en een gemeente aanwijst die de rijksbijdrage ontvangt en de subsidies verstrekt”, *Kamerstukken II* 1989/90, 21300 XVI, nr. 25, p. 30.

3.2.3 Voorbeelden van regelingen GO

Het GO komt vooral voor in het kader van een toezichtsoorgaan gerelateerd aan het onderwijs⁸³ of bij de rekenkamer.⁸⁴ Specifieke voorbeelden van regelingen waarbij het GO subsidies verdeelt, waren niet voorhanden. Wel is één voorbeeld gebleken van het spiegelbeeld, namelijk dat het GO de taak krijgt om Europese subsidies te verwerven: het GO Arnhem Nijmegen City Region.⁸⁵ Ook in de jurisprudentie bleken geen voorbeelden van het GO als subsidieverstrekker.⁸⁶ Dit is mogelijk te verklaren door het feit dat de wetgever het GOL de eerstaangewezen vorm acht en het GO de lichte variant is.

3.3 BVO

3.3.1 Introductie BVO

Sinds 2015 is het mogelijk om een BVO in te stellen.⁸⁷ Deze samenwerkingsvorm is geïntroduceerd, omdat in de praktijk de wens bestond om een nieuwe vorm van samenwerking te introduceren die beter was toegesneden voor samenwerking gericht op bedrijfsvoering en uitvoeringstaken. In de memorie van toelichting wordt hierover gesteld: “De nieuwe bestuursvorm zou over rechtspersoonlijkheid moeten beschikken zonder dat deze gepaard gaat met een ‘zwarte’ bestuursstructuur en bestuursamenstelling, zodat recht wordt gedaan aan de bedrijfsmatige aard van de taken, bijvoorbeeld personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, inkoop, en huisvesting.”⁸⁸ Zodoende ontstond er een nieuwe samenwerkingsvorm met rechtspersoonlijkheid en een ongeleed bestuur.⁸⁹

Onder bedrijfsvoering wordt verstaan: de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.⁹⁰ Deze vorm wordt in de praktijk vooral gebruikt bij ambtelijke fusies, belastingsamenwerking en ICT- en inkoop samenwerkingen.⁹¹ De BVO kan enkel worden ingesteld ter behartiging van ondersteunende processen of uitvoerende taken.⁹² De BVO kent, gelet op de aard

van de activiteiten waarvoor de organisatie wordt opgericht, uitsluitend collegeregelings.⁹³

Kenmerkend voor de BVO is dat het veelal om lichte taken gaat, taken die beleidsarm van karakter zijn.⁹⁴ Ook voor deze organisatie geldt dat het bestuur geen eigen geattribueerde publiekrechtelijke bevoegdheden heeft, behalve de organisatorische interne taken. Andere bevoegdheden moeten dus worden verkregen via mandaat of delegatie.

3.3.2 Subsidie via BVO

Ook deze vorm heeft rechtspersoonlijkheid. Het bestuur bestaat uit één bestuursorgaan,⁹⁵ een a-bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 lid 1 sub a Awb. GR'en in de vorm van een BVO zijn per definitie collegeregelings. Dit heeft gevolgen voor de bevoegdheden die kunnen worden overgedragen. In beginsel kan een college al zijn bevoegdheden overdragen aan de BVO. Een BVO zal echter geen regelgevende bevoegdheid hebben, nu ook colleges deze bevoegdheid niet hebben.⁹⁶ Dit betekent – gelet op artikel 30 WGR – dat de BVO geen subsidieverordening kan vaststellen. De bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften op te stellen is eveneens uitgesloten van mandaat.⁹⁷ Wel kan aan de BVO de bevoegdheid tot subsidieverstrekking worden gemandateerd. Het bestuur van de BVO zal dan namens de colleges de subsidiebeschikking nemen. Ook delegatie is mogelijk op grond van artikel 30 WGR: het college draagt dan de bevoegdheid om over subsidies te beslissen over aan het bestuur van de BVO. Het is bovendien de vraag of de BVO een geschikt middel is om subsidie te verlenen. De BVO is immers in het leven geroepen voor taken die beleidsarm van karakter zijn; het is de vraag of subsidieverstrekking als beleidsarm valt te typeren. In het vervolgartikel zal hier dan ook nadere aandacht worden besteed.

3.3.3 Voorbeelden van regelingen BVO

In de gevonden regelgeving verstrekt een BVO via mandaat subsidie. Voorbeelden van delegatie van de subsidiebevoegdheid waren niet voorhanden.⁹⁸ Een voorbeeld van mandaatverlening is het bevoegdhedenbesluit van het college van de gemeente Culemborg, waarin in 15.1 en 15.2 de bevoegdheid om subsidie te verlenen door het college en de

83 Zie bijvoorbeeld GR Openbaar Primair Onderwijs regio Alphen aan den Rijn; Gemeentelijk Toezichtsoorgaan Openbaar basisonderwijs Duin- en Bollenstreek (GTO).

84 GR Gemeenschappelijke Rekenkamer Metropool Amsterdam 2016.

85 Artikel 5 Regeling GO Arnhem Nijmegen City Region.

86 Wel dat het GO subsidieontvanger is, ABRvS 12 september 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA7395.

87 Stb. 2014, 306; Kamerstukken II 2012/13, 33597, nr. 3; zie uitgebreid De Greef, Gst. 2013/125.

88 Kamerstukken II 2012/13, 33597, nr. 3, p. 16. Schouw heeft nog wel een initiatiefvoorstel ingediend om de BVO te schrappen (Kamerstukken II 2014/15, 34177, nr. 2), maar dit voorstel is ingetrokken (Kamerstukken II 2017/18, 34177, nr. 4).

89 Kamerstukken II 2012/13, 33597, nr. 3, p. 19.

90 Kamerstukken II 2012/13, 33597, nr. 3, p. 19.

91 De Greef, JBplus 2019/4, § 4.1.

92 De Greef geeft in *Tekst & Commentaar* op artikel 8 WGR de volgende voorbeelden: bij ondersteunende processen moet gedacht worden aan taken als personeelsadministratie, ICT en huisvesting, bij uitvoerende taken moet gedacht worden aan beleidsarme taken zoals belastingheffing (zie artikel 232 lid 4 Gemw.), afvalverwijdering of inkoop.

93 Artikel 14a WGR; Burgemeesters en gemeenteraden mogen dus niet deelnemen. Maar organen als Gedeputeerde Staten en het dagelijks bestuur van een waterschap mogen wel deelnemen, zie hoofdstuk II en III WGR; zie ook De Greef, Gst. 2013/125, § 2.1.

94 Artikel 49 WGR.

95 De Greef e.a. 2015, p. 46; De Greef, Gst. 2013/125, § 1.

96 De Greef e.a. 2015, p. 50.

97 Artikel 10:3 lid 2 sub a Awb.

98 Zie Mandaat-, volmacht- en machtigingsbesluit gemeente Dalfsen 2020 waar subsidieverlening wordt gemandateerd aan het bestuur van de BVO Regionaal Serviceteam Jeugd IJsselland; of 16e wijziging Bevoegdhedenlijst gemeente Kampen waar de bevoegdheid tot het nemen van alle noodzakelijke besluiten in het kader van de verstrekking van subsidie voor activiteiten op het terrein van jeugdbescherming en jeugdreclassering op grond van de Subsidieverordening Gecertificeerde Instellingen Regio IJsselland 2020-2022 door B&W wordt gemandateerd aan het bestuur van de BVO Regionaal Serviceteam Jeugd IJsselland. De BVO wordt ook belast met de uitvoering van de Subsidieverordening Gecertificeerde Instellingen Regio IJsselland 2020-2022, zie Mandaatbesluit Subsidieverordening Gecertificeerde Instellingen Regio IJsselland 2020-2022.

burgemeester wordt gemandateerd aan het bestuur, de directeur, de strategisch managers en de teammanagers van de GR BVO West-Betuwe (BWB).⁹⁹ Een ander voorbeeld is de subsidieverordening Gecertificeerde Instellingen Regio IJsselland 2020-2022, waarin de subsidieverordening het college de bevoegdheid heeft om subsidie te verstrekken en het college deze bevoegdheid middels het mandaatbesluit mandateert aan de BVO.¹⁰⁰

Voorbeelden van een BVO die subsidie verstrekt, bleken niet uit de jurisprudentie. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de BVO pas in 2015 in de WGR is ingevoerd en daarom nog zijn weg moet vinden in het WGR-systeem. Een andere verklaring kan zijn dat, doordat in de praktijk wordt gewerkt met mandaat, de verweerder in een juridische procedure het bestuursorgaan en niet de BVO zal zijn.

3.4 CR

3.4.1 Introductie CR

Bij een CR mandateren bestuursorganen bevoegdheden aan organen/ambtenaren van één gemeente (de enkelvoudige CR) of organen/ambtenaren van meerdere gemeenten (de meervoudige CR) die namens de deelnemende gemeenten deze bevoegdheden uitoefenen.¹⁰¹ Er wordt dan geen nieuw rechtspersoon/orgaan ingesteld, maar (een bestuursorgaan van) een centrumgemeente aangewezen. CR'en komen binnen veel domeinen voor, zoals ambtelijke fusies, jeugdzorg, participatie.¹⁰² Deze constructie is een efficiënte vorm doordat één gemeente de werkprocessen optimaliseert.¹⁰³ De WGR bevat verder geen regels voor de inrichting van de CR. Ingevolge artikel 8 lid 4 WGR is het bij een CR alleen mogelijk om bevoegdheden te mandateren; overdracht van bevoegdheden (oftewel delegatie) is ingevolge artikel 10:15 Awb uitgesloten.¹⁰⁴

3.4.2 Subsidie via CR

Bij de CR is het alleen mogelijk om bevoegdheden te mandateren aan de organen of ambtenaren van de centrumgemeente.¹⁰⁵ De 'gewone' regels van mandaat uit de Awb zijn van toepassing bij de CR.¹⁰⁶ De grondslag van het mandaat is artikel 10:3 lid 1 Awb. Het betreft hier mandaat aan niet-ondergeschikten (als de gemeenten mandateren aan de ambtenaren van de centrumgemeente), wat maakt dat ingevolge 10:4 lid 1 Awb de toestemming van de centrumgemeente vereist is. De bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften is uitgesloten van mandatering. Het deelnemende bestuursorgaan kan bevoegdheden

mandateren bij de GR zelf of bij apart mandaatbesluit. Bij mandaat is de mandaatgever verantwoordelijk. Dit betekent dat het mandaterende bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden. Wat betreft de subsidieverstreking betekent dit dat de desbetreffende colleges aan het college van de centrumgemeente mandaat verlenen om namens hen de bevoegdheid tot subsidieverstreking uit te oefenen. Met het gebruik van een CR kan samenwerking op een relatief eenvoudige wijze tot stand worden gebracht. Vanuit dat oogpunt kan deze samenwerkingsvorm aantrekkelijk zijn voor subsidieverlening.

3.4.3 Voorbeelden van regelingen CR

De CR wordt vaak ingezet als het gaat om subsidieverlening. In de regelingen staat expliciet dat mandaat wordt verleend, bijvoorbeeld: "Aan het College van de Centrumgemeente wordt door de colleges van de Gemeenten mandaat verleend om namens de Colleges van de Gemeenten, alle besluiten te nemen en andere rechtshandelingen te verrichten die noodzakelijk zijn ter behartiging van het in artikel 2 gestelde doel (...) Hieronder wordt in ieder geval verstaan het nemen van subsidiebesluiten ten behoeve van Veilig Thuis in de ruimste zin des woords."¹⁰⁷

Op verschillende beleidsterreinen wordt gebruik gemaakt van centrumgemeenten, maar in het bijzonder in het sociaal domein en de (jeugd)zorg.¹⁰⁸ Een voorbeeld is de ADV-Limburg, opgesteld teneinde de inwoners van de deelnemende gemeenten toegang te bieden tot een antidiscriminatievoorziening. Deze regeling heeft een brede doelgroep, namelijk heel Limburg. Twee centrumgemeenten¹⁰⁹ verlenen subsidies namens zichzelf en de overige gemeenten in de twee regio's aan de stichting ADV-Limburg.¹¹⁰ Opvallend is dat de subsidieverlening plaatsvindt "conform de subsidieverordening van de centrumgemeenten". Op deze manier wordt, aldus de toelichting bij de verordening, beoogd te voorkomen dat diverse regelingen voor subsidies moeten worden opgesteld. De gemeenteraden van de deelnemende gemeenten hebben met deze samenwerking "ingestemd".¹¹¹ Opvallend is dat vaak staat vermeld dat de subsidieverordening van de gemeente die als centrumgemeente fungeert geldt. "De centrumgemeente draagt zorg

99 Algemeen Bevoegdhedenbesluit 2019 gemeente Culemborg.

100 Subsidieverordening Gecertificeerde Instellingen Regio IJsselland 2020-2022 en Mandaatbesluit Subsidieverordening Gecertificeerde Instellingen Regio IJsselland 2020-2022.

101 De Greef e.a. 2015, p. 20, 30; zie uitgebreid over de CR R.J.M.H. de Greef, 'Over centrumgemeenten, centrumconstructies en centrumregelingen. De publiekrechtelijke centrum(gemeente)constructie van artikel 8 lid 3 WGR onder de loep genomen', *Gst.* 2012/95.

102 De Greef, *JBplus* 2019/4, § 3.

103 Zie ook het VNG-rapport, getiteld *Grip op samenwerken* uit 2013, p. 21.

104 De Greef, *Gst.* 2012/95, § 2.3.

105 De Greef e.a. 2015, p. 31 e.v.

106 *Kamerstukken II* 2012/13, 33597, nr. 3, p. 29.

107 Artikel 5 lid 1 GR voor Veilig Thuis West-Brabant. In deze regeling staat ook dat subsidieverlening geschiedt op basis van de vigerende subsidieregeling van de centrumgemeente.

108 "Het college en de burgemeester van de centrumgemeente verstrekt namens gemeenten gezamenlijk één subsidie aan een aanbieder (meerpartijenbeschikking) naar aanleiding van een door of namens die aanbieder ingediende subsidieaanvraag.", artikel 6 lid 2 CR samenwerking Sociaal Domein Fryslân 2018; CR Sociaal Domein Flevoland; "De centrumgemeente treedt namens de gastgemeenten op als inkoopende en subsidiërende partij (...)", artikel 3 CR Westelijke Mijnstreek Jeugddomein 2015-2018; CR verwerving jeugdhulp regio Zuid-Limburg 2019; GR voor Geweld in Afhankelijkheidsrelaties (GIA) en Meldpunt Crisiszorg West-Brabant; <https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/opinie/columns/geen-bescherming.13445760.lynkx>.

109 Artikel 1 GR subsidiëring AntiDiscriminatieVoorziening Limburg (ADV-Limburg).

110 Dit voorbeeld wordt ook genoemd in R.J.M.H. de Greef, L.C.L. Huntjens & F.H.T. Theissen, 'De Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen en antidiscriminatiebureaus', *Gst.* 2010/25.

111 Artikel 4 lid 4 en de aanhef GR subsidiëring AntiDiscriminatieVoorziening Limburg (ADV-Limburg).

voor het beslissen op aanvragen om subsidie, binnen tevoren door de deelnemende gemeenten in regioverband vastgestelde inhoudelijke en financiële kaders, onder exclusieve toepassing van de Algemene subsidieverordening van de centrumgemeente en op basis van een door het college van de centrumgemeente vast te stellen subsidieregeling.”¹¹² In hoeverre gemeenteraden dergelijke “toestemming” of “instemming” kunnen geven om de verordening van een andere gemeente toe te passen, wordt dan ook in de interviews aan bod gebracht.

Een ander voorbeeld van een CR ziet specifiek op Wmo-ondersteuning: De CR verwerving Wmo ondersteuning Maastricht-Heuvelland 2019 werkt naast inkoop ook met subsidiëring van Wmo-aanbieders door de centrumgemeente om zodoende voldoende aanbod aan Wmo-ondersteuning te realiseren. In de toelichting op de regeling staat: “Nieuw in de samenwerking is dat de centrumgemeente ook bevoegd is namens de deelnemende gemeenten op andere wijzen dan door inkoop via aanbesteding in voldoende aanbod van Wmo-ondersteuning te voorzien. Gedacht wordt hierbij expliciet aan subsidiëring. Met de formulering in dit artikel is het niet noodzakelijk dat elke gemeente afzonderlijk een subsidieregeling of verordening vaststelt en de uitvoering ervan aan de centrumgemeente opdraagt, maar kan worden volstaan met een regeling die alleen door de centrumgemeente wordt vastgesteld en uitgevoerd.”¹¹³ Deze regeling wordt vastgesteld op basis van het advies van het PHO; het bestuurlijk overleg van de portefeuillehouders verantwoordelijk voor de Wmo van de deelnemende gemeenten.

Een derde voorbeeld is de GR GGZ-subsidies van de gemeente Leiden en enkele omliggende gemeenten. Deze regeling heeft een brede doelstelling, namelijk het in stand houden van collectieve preventie GGZ en te zorgen voor maatschappelijke ondersteuning. In de GR hebben de colleges van de deelnemende gemeenten de bevoegdheid om te beslissen over subsidies op dit vlak overgedragen aan het college van de gemeente Leiden. De gemeente Leiden fungeert als centrumgemeente en draagt zorg voor het verlenen van subsidie aan de instellingen op basis van de ASV Leiden.¹¹⁴ De centrumgemeente ontvangt van elke deelnemende gemeente het bij te dragen subsidiebedrag naar rato van het aantal inwoners van de gemeente per 1 januari van het jaar voorafgaand aan het subsidiejaar en dient deze bedragen via subsidieverlening in te zetten.¹¹⁵ Op deze manier wordt vanuit een centraal punt subsidie verstrekt voor eenzelfde doelstelling.

3.5 RZM

3.5.1 Introductie RZM

Hoewel in artikel 8 WGR vier vormen van samenwerken worden beschreven, bestaat er nog een vijfde vorm: de RZM

(ook wel de ‘lichte regeling’ of ‘blote regeling’¹¹⁶ genoemd). Dit is een publiekrechtelijke overeenkomst,¹¹⁷ aangegaan op grond van artikel 1 WGR, waarbij geen van de overige varianten in het leven is geroepen.¹¹⁸ Elke door de deelnemers als GR aangeduide regeling die niet valt onder de overige categorieën is een lichte regeling.¹¹⁹

In tegenstelling tot de andere vormen van GR'en kan bij een RZM geen delegatie of mandaat van bevoegdheden plaatsvinden.¹²⁰ In de parlementaire geschiedenis wordt benoemd dat deze regeling naar vorm en inhoud het best kan worden vergeleken met een bestuursovereenkomst.¹²¹ Op de website van de VNG worden ook convenanten,¹²² bestuursafspraken en intentieovereenkomsten onder het begrip ‘RZM’ geschaard.¹²³ Het handboek gemeenterecht heeft het vooral over samenwerkingsovereenkomsten.¹²⁴ Het is dus een paraplubegrip voor publiekrechtelijke overeenkomsten gesloten op grond van de WGR¹²⁵ zonder dat een zelfstandige entiteit wordt opgericht of gebruik wordt gemaakt van een CR.

3.5.2 Subsidie via RZM

Bij de RZM is geen sprake van een aparte juridische entiteit en zijn de begrippen ‘delegatie’ en ‘mandaat’ niet aan de orde. De RZM is eigenlijk niets meer dan een regeling waarin samenwerkingsafspraken worden vastgelegd. Dat betekent dat in een RZM inhoudelijke afstemming over subsidieverstrekking kan plaatsvinden. Denk bijvoorbeeld aan cofinanciering tussen twee gemeenten: in de regeling kan worden afgesproken dat zij ieder 50% van het benodigde geld voor een subsidieproject betalen als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. In de regeling kunnen die voorwaarden worden vastgelegd en zouden zelfs een modelverordening of modelsubsidie als bijlagen kunnen worden opgenomen. Het is de vraag welke gevolgen zo een overeenkomst heeft op het moment dat gemeenten de verplichtingen niet nakomen. Desalniettemin kan een RZM op het gebied van subsidieverlening werken en toegevoegde waarde hebben ten opzichte van de andere vormen, nu er als het ware een ‘zak geld’ wordt gegeven zonder daadwerkelijk bevoegdheden over te dragen. Ondanks dat bij de RZM dus geen mandaat en delegatie aan de orde zijn, is voorstelbaar dat deze samenwerkingsvorm wel geschikt kan zijn met het oog op subsidieverlening, maar dan vooral om bepaalde onderlinge samenwerkingsafspraken te maken.

¹¹² Artikel 3 lid 5 sub a CR verwerving jeugdhulp regio Zuid-Limburg 2019.

¹¹³ Artikel 3 CR verwerving Wmo ondersteuning Maastricht-Heuvelland 2019.

¹¹⁴ Artikel 2 lid 1 GR GGZ subsidies. Zie ook Raadsvoorstel 10.0075.

¹¹⁵ Artikel 4 lid 1 en 6 GR GGZ subsidies.

¹¹⁶ Traag 1993, p. 6 e.v.

¹¹⁷ Zie ook P.J. Huisman & F.J. van Ommeren, *Hoofdstukken van privaatrechtelijk overheidshandelen. Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen op de grens van publiek- en privaatrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 405 e.v.

¹¹⁸ De Greef e.a. 2015, p. 19, 51; *Kamerstukken II* 1980/81, 16538, nr. 3, p. 34.

¹¹⁹ *Kamerstukken II* 2001/02, 27008, nr. 5, p. 5.

¹²⁰ *Kamerstukken II* 1999/2000, 27008, nr. 3, p. 8; *Kamerstukken II* 2001/02, 27008, nr. 5, p. 9.

¹²¹ *Kamerstukken II* 2001/02, 27008, nr. 5, p. 5; P.J. Huisman, *De bevoegdheidsovereenkomst: De overeenkomst over het gebruik van een publiekrechtelijke bevoegdheid*, Bju 2012, p. 71.

¹²² Zie voor meer informatie over convenanten Huisman & Van Ommeren 2019, p. 588-589.

¹²³ <https://vng.nl/artikelen/regeling-zonder-meer>.

¹²⁴ Broeksteeg 2021, § 21.3.

¹²⁵ Vaak wordt er dan expliciet verwezen naar artikel 1 WGR. Dit is echter lang niet altijd het geval.

3.5.3 Voorbeelden van regelingen RZM

De RZM is een breed begrip, waardoor het moeilijk is concrete voorbeelden te selecteren. Een term die relatief veel wordt gebruikt is de term ‘convenant’,¹²⁶ maar hierin wordt lang niet altijd verwezen naar de WGR. Convenanten als RZM komen op verschillende beleidsterreinen voor: in het kader van het sociaal domein,¹²⁷ structurele samenwerking op verschillende gebieden,¹²⁸ uitvoering omtrent subsidies,¹²⁹ primair onderwijs,¹³⁰ detailhandel.¹³¹ Het convenant wordt veelal gebruikt om onderlinge afspraken vast te leggen wanneer partijen willen werken met een lichte samenwerkingsvorm. Ik heb een aantal voorbeelden van een RZM die specifiek zien op subsidieverstrekking.¹³² Een helder voorbeeld biedt de Bestuursovereenkomst samenwerking informele steun tussen de gemeenten Heerlen, Landgraaf, Brunssum, Voerendaal en Simpelveld. Deze overeenkomst is getroffen met als doel gemeenten samen te laten werken op het gebied van informele steun, waaronder de subsidiëring van organisaties op dit gebied. In de overeenkomst staan de bijdrages die iedere gemeente beschikbaar stelt voor de subsidieverstrekking van informele steun per gemeente. De gemeente Heerlen neemt de rol op zich van coördinerende gemeente. Deze gemeente is verantwoordelijk voor de subsidierelatie met de instellingen die de activiteiten uitvoeren en maakt afspraken met de gesubsidieerde instellingen over de verantwoording van de verstrekte middelen, wat dient te geschieden overeenkomstig de eisen in de Algemene Subsidieverordening van Heerlen.¹³³

3.6 Tussenconclusie

Samenvattend moet worden gesteld dat in theorie op basis van de WGR veel mogelijk is. Elke samenwerkingsvorm kan gebruikt worden in het kader van de subsidieverstrekking, maar de ene vorm lijkt hiervoor geschikter dan de andere. Welke vorm het meest geschikt is, is afhankelijk van de wensen van de organen die een GR willen opstellen. Ook de hoedanigheid van de deelnemende organen is van belang. Organen kunnen immers alleen hun *eigen* bevoegdheden overdragen. De leerstukken delegatie en mandaat zijn voor de toepassing van de WGR essentieel. Onderstaande tabel biedt een overzicht van de verschillende samenwerkingsvormen in combinatie met de leerstukken.

Tabel 1. Resumerend: samenwerkingsvormen en bevoegdheidstoekenning¹³⁴

GR	Rechts-per-soon-lijkheid	Geleed bestuur	Delegatie regelgevende bevoegdheid (subsidieverordening)	Delegatie bestuursbevoegdheid (subsidieverstrekking)?	Mandaat bestuursbevoegdheid (subsidieverstrekking)?
GOL	Ja	Ja	Ja, mits regeling waar ook de raad in zit. ¹³⁵	Ja	Ja
GO	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja
BVO	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja
CR	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
RZM	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee

4. Afronding

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat de WGR een geschikte wet kan zijn voor samenwerkende overheden om subsidie te verlenen. Sterker nog, uit artikel 160 Gemeentewet kan worden afgeleid dat de publiekrechtelijke weg de voorkeur verdient omdat deze meer waarborgen heeft, zoals openbaarheid en verantwoording. Gelet op het belang van de democratische legitimatie past de publiekrechtelijke weg in beginsel beter dan de privaatrechtelijke weg.¹³⁶ Uit de literatuur blijkt ook dat aan het gebruik van de WGR een aantal voordelen is verbonden. Zo wordt het lokaal bestuur versterkt doordat gemeenten in staat zijn krachten te bundelen waar een individuele gemeente onvoldoende draagvlak biedt voor behartiging van een bepaald belang of bepaalde taak.¹³⁷ Samenwerking wordt bovendien in toeneemende mate als een belangrijker beleidsdoel gezien;¹³⁸ de WGR biedt een publiekrechtelijke basis waaraan die samenwerking ten grondslag kan worden gelegd. Gezamenlijk kan er meer expertise worden ingeschakeld, wat weer kan leiden tot financiële en efficiencyvoordelen.¹³⁹ Besluiten kunnen

126 Zie bijv. het Convenant beschermd wonen en opvang 2021, een mix van een centrumgemeente en een convenant. Hierin staat als een van de weinige regelingen expliciet genoemd dat het convenant een RZM is.

127 Het Convenant beschermd wonen en opvang 2021; RZM Gemeente Zaanstad.

128 RZM Bunschoten, Leusden, Nijkerk en Putten (BLNP), Putten. In deze regeling staat ook expliciet dat de samenwerkingsvorm zo licht mogelijk moet zijn met zo min mogelijk bijkomende lasten.

129 Convenant uitvoering Noodplannen personeelstekort G5 in combinatie met Subsidieregeling uitvoering convenanten lerarentekort PO G5.

130 Samenwerkingsovereenkomst tussen gemeenten inzake openbaar primair onderwijs 2020.

131 GR Adviescommissie Detailhandel Noord-Holland Zuid tussen Gedeputeerde Staten van Noord-Holland en de Regioraad van de Stadsregio Amsterdam van 1 juli 2015.

132 Naast de hierna uitgewerkt bestuursovereenkomst, ook de Tijdelijke stimuleringsregeling samenwerkingsverband Abw; Samenwerkingsovereenkomst inzake de inkoop en inzet van 50 waterstofbussen in Nederland; en convenanten in het kader van het besluit woninggebonden en locatiegebonden subsidies.

133 Artikel 4 lid 5 Bestuursovereenkomst samenwerking informele steun.

134 Hiermee wordt bedoeld welke bevoegdheden de leden toekennen aan de samenwerkingsvorm. Nu in beginsel mandaat van de regelgevende bevoegdheid op grond van artikel 10:3 lid 2 sub a Awb niet mogelijk is, is deze optie niet opgenomen in de tabel. Zie ook 2.30 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

135 Het is in theorie mogelijk dat de raad in een subsidieverordening het college de bevoegdheid geeft om nadere regels te stellen en dat door middel van doordelegatie deze bevoegdheid bij een GOL terecht kan komen. Maar het lijkt eenvoudiger om er een raadsregeling van te maken of een gemengde regeling, waardoor het GOL ook daadwerkelijk een eigen subsidieverordening kan vaststellen. Juist bij samenwerkende bestuursorganen is een belangrijke beleidskeuze of zo'n WGR-constructie verordenende bevoegdheid krijgt. Gezien de complexe constructie ligt een gemengde regeling of raadsregeling meer voor de hand.

136 De Greef e.a. 2015, p. 65; De Greef, *Gst.* 2008, 107, § 2.1.

137 *Kamerstukken II* 1980/81, 16538, nr. 3, p. 3.

138 En steeds vaker toegepast, A. Leeuw, '16 miljard euro in 1300 samenwerkingsverbanden', *binnenlandsbestuur.nl*, 2 april 2021.

139 De Greef, *Gst.* 2008, 107, § 5.3.1.

centraal worden genomen en bestuursbevoegdheden kunnen via de WGR worden overgedragen.¹⁴⁰

Deze voordelen hangen wel af van de specifieke samenwerkingsvorm die wordt gekozen. Het GOL kan voordelig zijn wanneer er één subsidieverordening behoeft te worden opgesteld die alle deelnemers vervolgens kunnen gebruiken. Bovendien heeft een GOL een eigen rechtspersoonlijkheid. Als het overdragen van de regelgevende bevoegdheid niet nodig of niet wenselijk wordt geacht, dan kan de CR een geschikt alternatief zijn, nu dit op relatief eenvoudige wijze kan geschieden. Doordat er slechts mandaat wordt verleend aan ambtenaren van een andere gemeente, komen er relatief weinig uitvoeringslasten bij kijken. Ik vraag mij echter af of de instemming bij de voorbeelden die gegeven wordt om aan te sluiten bij de subsidieverordening van één gemeente, juridisch mogelijk is. In het tweede deel van dit artikel zal hier bijzondere aandacht aan worden besteed. Het GO en de BVO lijken minder geschikt om subsidie te verlenen. Het GO is de lichte variant van het GOL. De wetgever heeft echter expliciet een voorkeur voor de laatste. Daarbij is ook van belang dat bij subsidieverstreking de vraag is wie over het geld beschikt. Nu het GO geen rechtspersoonlijkheid heeft en er nog onduidelijkheid bestaat over de juridische kwalificatie van de samenwerkingsvorm, kan dit gemakkelijk tot problemen leiden. De BVO kan geschikter zijn om subsidie te verlenen, omdat zij rechtspersoonlijkheid heeft. Desondanks ligt dit minder voor de hand, nu de BVO gericht is op lichte taken, die beleidsarm van karakter zijn. De focus ligt op de bedrijfsvoering en uitvoeringstaken. In het kader van subsidieverstreking – waar een beleidsdoel achter zit – lijkt deze vorm minder goed te passen. Ten slotte is de RZM een lichte vorm van samenwerking die overheden relatief snel kunnen gebruiken. Een RZM kan voordelig zijn als de wens bestaat wél publiekrechtelijk samen te werken, maar niet een zelfstandige entiteit op te richten. Mijns inziens is een GOL het meest geschikt. Doordat aan het GOL verordenende bevoegdheid kan worden overgedragen, kan er één subsidieverordening worden opgesteld en kunnen subsidiebesluiten centraal worden genomen. Belangrijk is wel bij deze constructie dat de raad deelneemt, deelname van alleen collegeleden kan om meerdere redenen als complex worden gezien.

Uit de literatuur blijkt dat de WGR vaak wordt gezien als een moeilijke wet, of, zoals De Greef het kernachtig formuleert: “onbegrepen, onbekend en onbemind”.¹⁴¹ Gemeenten hechten veel waarde aan regionale bestuursvormen,¹⁴² maar zijn ook kritisch. “De keerzijde is dat de lokale volksvertegenwoordiging en de burger meer op afstand komen te staan, waardoor de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden onder druk kan komen te staan en de democratische legitimatie van samenwerkingsverbanden

kan afnemen. Deze afstand wringt des te meer nu het aantal GR'en en de zwaarte ervan de afgelopen jaren aanzienlijk is toegenomen.”¹⁴³ Uit een recent onderzoek van Berenschot kwamen acht knelpunten van de WGR naar voren: 1) weerstand tegen de vorm GR; 2) raden ervaren beperkte invloed en controle; 3) raadsleden hebben onvoldoende tijd om zich goed in de samenwerking te kunnen verdiepen; 4) informatievoorziening aan raden is niet op orde; 5) de samenwerking sluit onvoldoende aan bij de wensen van burgers en maatschappij; 6) druk op harmonisatie versus de wens tot behoud van couleur locale; 7) onduidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden van gremia en formele organen; 8) uittreding is ingewikkeld.¹⁴⁴ Vanwege de vele knelpunten kan men zich afvragen of het werken via de WGR niet te moeilijk wordt gemaakt.¹⁴⁵ Als een privaatrechtelijke rechtspersoon – zoals een stichting – eenvoudiger is op te richten dan een publiekrechtelijke rechtspersoon, wordt snel daarvoor gekozen. Een privaatrechtelijke rechtspersoon is immers snel en eenvoudig bij notariële akte op te richten.¹⁴⁶ Slagvaardigheid, flexibiliteit en het democratisch gehalte van de samenwerking, onbekendheid met de mogelijkheden van de WGR en het ontbreken van begeleiding door een notaris, zoals die er wel is in het rechtspersonenrecht, worden genoemd als redenen om te kiezen voor samenwerking via de privaatrechtelijke weg.¹⁴⁷

Uit het in dit deel weergegeven ‘desktop’-onderzoek blijkt dat diverse samenwerkingsvormen uit de WGR geschikt zijn om subsidie te verstrekken. De vraag is of dit in de praktijk ook bevalt. Daarom heb ik van iedere samenwerkingsvorm ten minste één organisatie gekozen om een interview mee te houden. Gevraagd is waarom zij wel voor een samenwerkingsvorm op grond van de WGR hebben gekozen en welke voor- en nadelen zij in de praktijk ervaren. In de volgende aflevering van *De Gemeentestem* kunt u mijn bevindingen lezen.

143 *Kamerstukken II* 2019/20, 35513, nr. 3, p. 2-3.

144 R. Vellekoop e.a., *Knelpunten en oplossingsrichtingen in de Gemeentewet, Provinciewet en Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR)*. Inzichten o.b.v. documentstudie, interviews en regiobijeenkomsten, rapportage Berenschot 31 maart 2020.

145 Scheltema & Scheltema 2013, § 3.2.5.

146 Scheltema & Scheltema 2013, § 3.2.5, § 3.3.1; zie ook de *NTB-kroniek* van R.J.M.H. de Greef, N. Jak & R. Nehmelman, ‘Bestuurlijke organisatie’, *NTB* 2016/41, p. 302 en verder waar zij ingaan op het rapport van Traag en de nadelen die genoemd worden aan publiek-private samenwerking: “Zo blijkt dat bij andere publiek-private samenwerking niet voor een GR is gekozen omdat private partijen zich niet geroepen voelen verantwoording af te leggen aan de gemeenteraden (de democratische controle). Hiermee samen hangt het argument van de inflexibiliteit van een GR, die alleen gewijzigd kan worden met instemming van de raden. Daarnaast worden de lange besluitvormingsprocessen en daarmee gepaard gaande uitvoeringslasten genoemd. Ook het publieke imago van de GR wordt nog genoemd. En tot slot wordt een GR als te ingewikkeld ervaren, men wil lean and mean samenwerken. De conclusie is dan ook dat publiekrechtelijke samenwerking zoals een GR niet voor de hand ligt bij hybride, publiek-private samenwerking.”

147 O. Laan, ‘Samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen’, *Vastgoedrecht* 2011-3, p. 57-58.

140 De Greef e.a. 2015, p. 65; De Greef, *Gst.* 2008, 107, § 2.1.

141 De Greef, *Gst.* 2008, 107.

142 Zo blijkt uit een onderzoek van de Universiteit Twente (*Effecten van regionaal bestuur, Quick scan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur*) in 2015 in opdracht van het Ministerie van BZK dat meer dan 75% van de gemeenten hier waarde aan hecht. *Kamerstukken II* 2019/20, 35513, nr. 3, p. 2.