



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De subsidietafel

Jongkind, D.K.

Citation

Jongkind, D. K. (2022). De subsidietafel. *De Gemeentestem*, 2022(7546/7547), 437-447.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3502326>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3502326>

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

De subsidietafel

Gst. 2022/85

1. Inleiding

Sinds enkele jaren is er een trend zichtbaar in de Nederlandse bestuurspraktijk waarbij nieuwe financieringsinstrumenten worden ingezet om samenwerking tussen verschillende partijen te realiseren.² Een van deze instrumenten betreft de netwerksubsidie, een subsidievorm waarbij aan de subsidieverstrekende en/of subsidieontvangende kant meerdere partijen zijn betrokken, waardoor samenwerking wordt gestimuleerd. Dat leidt tot nieuwe juridische figuren en constructies, zoals de subsidietafel. Bij een subsidietafel zitten diverse partijen – overheden, bedrijven, organisaties – met elkaar aan tafel en bespreken zij hoe ze het geld dat beschikbaar wordt gesteld voor een bepaald doel (de subsidiepot) willen verdelen. Het netwerk zit dus samen aan tafel! Past deze financieringsvorm binnen het wettelijk kader van (onder andere titel 4.2 van) de Awb? De subsidietitel gaat namelijk uit van het model dat de subsidieverstrekker op aanvraag van de subsidieontvanger een subsidie verstrekt, met de gedachte dat het bestuursorgaan daarover beslist (en dus niet de aanvragers onderling) en dat iedereen kan aanvragen (en dus niet alleen de partijen die aan tafel zitten). Eerder is in een voorstudie onderzocht welke steden gebruikmaken van een subsidietafel en welke juridische knelpunten er (kunnen) zijn.³ Deze bijdrage is een vervolg op die eerdere desk study en is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 wordt ingegaan op het begrip subsidietafel en in paragraaf 3 volgen juridische uitdagingen. In paragraaf 4 volgt een afronding.

De subsidietafel is een nog relatief onbekend verschijnsel in de Nederlandse bestuursrechtpraktijk. Er is weinig tot geen literatuur over en slechts drie rechterlijke uitspraken.⁴ Daarom heb ik contact opgenomen met ambtenaren van de steden waarvan in de voorstudie was gebleken dat die met de subsidietafel werk(t)en.⁵ In deze gesprekken is gevraagd of zij nog andere steden kennen die gebruikmaken van een subsidietafel. Zodoende zijn de volgende gemeenten en provincies in deze vervolgstudie betrokken: de gemeenten Leidschendam-Voorburg, Breda, Schiedam, Zutphen,

Haarlem/Zandvoort (ambtelijk gefuseerd), Helmond, Tilburg⁶ en de provincie Zuid-Holland. Bij alle gesprekken is gevraagd om de gegevens van een potentiële subsidieontvanger (een tafelpartner), om zo ook dat perspectief in het onderzoek te betrekken. Zodoende is dus over elke subsidietafel gesproken met minimaal één partij aan overheidskant en minimaal één partij aan de subsidieontvangende kant.⁷ Met deze gesprekspartners zijn semi-gestructureerde interviews gehouden.⁸

2. De subsidietafel: drie smaken

In de voorstudie heb ik de subsidietafel als volgt gedefinieerd: “Een subsidietafel is de constructie waarbij potentiële subsidieontvangers met elkaar om de tafel gaan zitten en bespreken hoe zij de subsidiepot onderling willen verdelen.”⁹ Ten eerste zitten partijen aan tafel die subsidie willen ontvangen. Ten tweede wordt deze subsidie verstrekt door een bestuursorgaan.¹⁰ In de praktijk blijken twee andere vormen van subsidietafels te bestaan, die ook in dit artikel worden betrokken. De drie vormen kunnen in essentie als volgt worden weergegeven.¹¹

De *subsidieverdeeltafel*: aan deze tafel zitten potentiële subsidieaanvragers samen aan tafel om te overleggen hoe de subsidiepot het beste door het bestuursorgaan verdeeld zou kunnen worden.

De *subsidiebeleidstafel*: aan deze tafel zitten de potentiële subsidieaanvragers samen aan tafel met het bestuursorgaan om de beleidsdoelen te bespreken, die later het kader voor de subsidieverlening kunnen vormen.

1 Demy Jongkind is promovenda aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden. Zij promoveert op het onderwerp ‘netwerksubsidies’.

2 Zie <https://www.financierennetwerken.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.

3 A. Drahmann & D.K. Jongkind, ‘Aan tafel! De subsidietafel in de netwerk-samenleving. Een eerste verkennend onderzoek’, in: L.W. Verboeket e.a. (red.), *Bestuursrecht in het echt: Vriendenbundel voor prof. mr. drs. Willemien den Ouden*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 87-107.

4 Rb. Oost-Brabant 29 april 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:2410; Rb. Zeeland-West-Brabant 24 februari 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:883; ABRvS 20 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2060.

5 Zie voor die steden Drahmann & Jongkind 2020, p. 90 e.v.

6 Deze gemeente is uiteindelijk niet meegenomen in dit onderzoek. Er is wel gesproken met twee gemeenteambtenaren, maar hieruit bleek dat de gemeente niet met thematafels werkt, maar met impactgericht subsidiëren. Dit is een werkwijze waarbij het einddoel, de impact in de samenleving, al centraal staat in het subsidieproces. De persoon die deze constructie heeft bedacht, heeft zich laten inspireren door de thematafels van andere steden, o.a. Breda. Vanwege dynamiek aan tafel en de moeilijke toegang van kleine partijen aan tafel is hier niet voor gekozen. De gemeente is over impactgericht subsidiëren heel enthousiast, zie <https://www.tilburg.nl/inwoners/subsidies/subsidies-met-impact/> voor meer informatie.

7 In totaal zijn (met Tilburg meegerekend) 32 interviews gehouden. Bij bijna alle gemeenten is met meer dan één partij aan tafel gesproken, tijdens de interviews kreeg ik vaak een nieuwe gesprekspartner aangereikt.

8 De interviews zijn gehouden met het doel een breder beeld te schetsen van de tafels en de juridische knelpunten. Er kunnen geen absolute uitspraken worden gedaan over de representativiteit en generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten voor de werking van de tafel, nu niet met iedere betrokkene bij de tafels is gesproken. Desalniettemin is een groot aantal mensen geïnterviewd, waardoor een goed beeld kan worden gevormd hoe het in de praktijk eraan toegaat. De gesprekken zijn met toestemming van de gesprekspartners opgenomen, toegestuurd en geaccordeerd. De auteur wil haar dankbaarheid tonen naar iedereen die hier met veel enthousiasme aan heeft meegewerkt. De interviews hebben plaatsgevonden in de periode oktober 2021-februari 2022. Met latere ontwikkelingen is geen rekening gehouden.

9 Drahmann & Jongkind 2021, p. 88.

10 In de zin van art. 1:1 lid 1 Awb.

11 Algemene opmerking is dat de tafeldeelnemers onderling het lastig vinden te benoemen bij welke type tafel ze horen. Waar de overheidsambtenaren expliciet benoemden dat om een bepaalde variant ging, merkte ik bij de tafeldeelnemers daar wat discussie over. De eenduidigheid van het type tafel is dan ook een discussiepunt.

De subsidieconsortiumtafel: bij deze tafel verstrekt het bestuursorgaan subsidie aan de tafel, waarna de tafel deze gelden doorgeeft aan de tafeldeelnemers of derden.

Hierna worden deze drie tafelvormen verder verkend/beschreven.

2.1 De subsidieverdeeltafel

Voor de meeste subsidietafels geldt dat het proces als volgt werkt.¹² Voordat met een subsidietafel wordt gestart, stelt een gemeente (dat kan de raad of het college zijn) een beleidsplan op waarin wordt aangegeven welke maatschappelijke doelstellingen de gemeente wil bereiken.¹³ Op basis van deze uitgangspunten kunnen (maatschappelijke) organisaties die voor subsidie in aanmerking willen komen, voorstellen voor activiteiten formuleren en deze aan tafel toelichten. Aan de subsidie-tafel gaan partijen met elkaar in gesprek over de vraag hoe de concrete doelen in het beleidsplan het beste kunnen worden bereikt: zij worden gezamenlijk verantwoordelijk voor het onderwerp dat op tafel ligt. De gemeenten faciliteren de vergadering door een voorzitter te leveren die het proces begeleidt en te zorgen voor de verslaglegging. De voorzitter draagt er ook zorg voor dat de gemeentelijke beleidsuitgangspunten worden meegenomen. De tafel stelt uiteindelijk een uitvoeringsplan op waarin staat hoe de tafelpartners de doelstellingen uit het beleidsplan denken te bereiken en welke verdeling van het beschikbare geld daarbij past. Het college beoordeelt of het uitvoeringsplan in overeenstemming is met de vooraf gestelde beleidsdoelen. Als het college positief oordeelt over dit plan, kunnen de individuele organisaties op die basis een subsidieaanvraag indienen. Het college verstrekt daarna de subsidie op basis van die aanvraag. Na de subsidieverstreking blijft de tafel bestaan, zodat partijen de voortgang van de projecten kunnen blijven bespreken. Zo kan worden gemonitord of de beleidsdoelen worden bereikt.¹⁴ De subsidieverdeeltafel wordt gebruikt door de gemeenten Leidschendam-Voorburg, Breda, Helmond, Haarlem/Zandvoort¹⁵ en ook de provincie Zuid-Holland gebruikt deze opzet voor de subsidiëring van erfgoedlijnen.¹⁶

2.2 De subsidiebeleidstafel

Een aantal gemeenten heeft de verdeling van de subsidie en het netwerken aan tafel helemaal losgekoppeld. In dit onderzoek zijn dit de gemeenten Zutphen en Schiedam. Tot enige jaren terug had Schiedam een subsidieverdeeltafel

zoals zojuist besproken.¹⁷ Na een jaar is dit veranderd, omdat aan tafel 'ruzie' ontstond over de geldverdeling onder de deelnemers. Zodoende wordt het geld niet (meer) verdeeld aan tafel, maar draait het aan tafel om de vraag wat in de stad door deelnemende partijen als belangrijk wordt gezien. De input van de tafel draagt daarmee bij aan de legitimatie van het gemeentelijk beleid. De beleidsvoornemens legt de gemeente vast in wat, wellicht enigszins verwarrend, een uitvoeringsplan wordt genoemd. Geheel los van de tafel wordt vervolgens op de 'klassieke wijze' subsidie aangevraagd door de betrokken partijen.

2.3 De subsidieconsortiumtafel

Een derde variant van de subsidietafel is de situatie waarbij het bestuursorgaan de subsidie aan de tafel verstrekt. Een voorbeeld hiervan is de landschapstafel van de provincie Zuid-Holland. De gedachte is dat de provincie financiert op programmaniveau (landschap) en dus aan de tafel en niet op projectniveau, en dus niet aan tafeldeelnemers. De landschapstafel heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid en moet eerder worden gezien als een samenwerkingsverband van partijen. De subsidie kan dus ook niet worden verstrekt aan "de tafel". De samenwerkende partijen wijzen daarom een penvoerder aan.¹⁸ Deze penvoerder vraagt vervolgens subsidie aan voor een programma.¹⁹ Vervolgens is het aan de landschapstafel zelf om te bepalen welke partij voor welk project hoeveel geld krijgt en of nieuwe partijen kunnen toetreden.²⁰

2.4 Resumerend

Type tafel	Doel tafel	Steden met deze tafel
Subsidieverdeeltafel	Activiteiten formuleren & verdeling subsidiepot	Leidschendam-Voorburg, Breda, Helmond, Haarlem/Zandvoort, Zuid-Holland (erfgoedlijnen)
Subsidiebeleidstafel	Bespreken en concretisering beleidsdoelen	Zutphen, Schiedam

12 Zie ook de kennisclip van Jongkind op de website Financieren in netwerken over de subsidietafel, <https://www.financiereninnetwerken.nl/interviews/demy-jongkind>.

13 Soms wordt het beleid vervolgens nader geconcretiseerd in een subsidie-uitvraag.

14 Zie ook Drahmman & Jongkind 2021.

15 Zandvoort doet het op deze manier. In Haarlem wordt gewerkt via het aanbestedingsrecht. In Haarlem is niet gekozen voor de thematafels, omdat het misliep op de meetbaarheid en stuurbaarheid van de afspraken in de sociale basis, waardoor de raad niet akkoord was. De raad had de kaderstelling afgewezen, omdat onvoldoende beschreven was hoe grip kan worden gekregen op de resultaten van die subsidies.

16 Een erfgoedlijn is een geografische lijn (kust, trekvaart, oude duinenrij, enzovoort) die verschillende punten op de kaart verbindt tot één geheel met een gemeenschappelijk historisch verhaal. <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/natuur-landschap/erfgoedcultuur/erfgoedlijnen/>.

17 Zie Drahmman & Jongkind 2020, p. 95-97.

18 Deze constructie is daarmee ook een penvoerderconstructie, D.K. Jongkind & M.H.A. Bakkum, 'De positie van de penvoerder in netwerksubsidies', *NTB* 2020/258, p. 651. Dit is een enkelvoudige netwerksubsidie, want de penvoerder is de enige subsidieontvanger.

19 Subsieregeling gebiedsprogramma's groen Zuid-Holland 2016. Zie Meerjarenprogramma Groen 2016-2019.

20 Deze variant vertoont ook overeenkomsten met het wijkbudget, zie 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. De landschapstafel lijkt hierop, want ook hier oordeelt de tafel over aanvragen van anderen. Een verschil is dat de partijen aan de landschapstafel zelf ook geld ontvangen. Bij een wijkbudget heeft de bewonersvertegenwoordiging louter een beoordelende rol.

Type tafel	Doel tafel	Steden met deze tafel
Subsidiecon-sortiumtafel	'Subsidie' verstrekken aan deelnemers	Zuid-Holland (landschapstafels)

3. Juridische aandachtspunten²¹

In deze paragraaf zal worden ingegaan op enkele juridische punten die aandacht vragen bij het gebruik van een subsidietafel.²² De subsidieverdeeltafel zal hier centraal staan, aangezien deze vorm het vaakst voorkomt. Maar aan deze vorm kunnen bepaalde knelpunten vastzitten, waardoor bijvoorbeeld Schiedam is geswitcht naar een andere vorm. Daarom worden de andere vormen ook meegenomen als alternatieve variant.

3.1 Status van de tafel

3.1.1 Juridisch kader

Een belangrijk aandachtspunt is de juridische status van de tafel en de kwalificatie van de rol van de tafeldeelnemers. Het lijkt in eerste instantie om subsidieaanvragers te gaan, maar de deelnemers verstrekken ook een 'advies' over hoe het subsidiebedrag moet worden verdeeld. Welke rol kan aan de tafel worden toebedeeld? Op het moment dat de deelnemers louter aanvrager zijn, zijn zij niet gebonden aan bepaalde regels, zoals beleidsregels en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Maar op het moment dat de tafel als adviseur functioneert, dienen de deelnemers aan bepaalde voorwaarden te voldoen. Zo dient op grond van art. 3:5 Awb een adviseur bij of krachtens wettelijk voorschrift te worden belast met de adviesrol. Bij de subsidietafel wordt soms gewerkt met nadere regels, maar veelal met spelregels. Spelregels vormen geen wettelijk voorschrift en in de nadere regelingen staat niet expliciet dat de tafel adviseur is in de zin van art. 3:5 Awb. Wel wordt soms het woord 'adviseur/advies' gebruikt in de regelingen, maar nadere duiding ontbreekt. De vraag of sprake is van een adviseur in de zin van de Awb, is van belang omdat voor adviseurs en bestuursorganen bijzondere verplichtingen gelden, waarvan er in dit verband twee van belang zijn, namelijk het verbod op vooringenomenheid en de vergewisplicht. Een bestuursorgaan moet op grond van art. 2:4 Awb zijn taak zonder vooringenomenheid uitvoeren en ervoor waken dat personen met een persoonlijk belang de besluitvorming beïnvloeden. Dit artikel wordt in de jurisprudentie ook van toepassing geacht als wordt gewerkt met een adviescommissie.²³ In de uitspraak *Theatercompagnie* is

door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) geoordeeld dat bestuursorganen kritisch dienen te kijken naar de selectie van hun leden in de adviescommissie.²⁴ In deze zaak was een van de deelnemers in het beoordelingspanel van de subsidietender ook een subsidieaanvrager. De Afdeling concludeerde dat deze persoon op grond van art. 2:4 Awb niet aan de advisering had mogen deelnemen. In een rechtbankuitspraak van Oost-Brabant speelde iets vergelijkbaars bij een subsidieverdeeltafel.²⁵ Het college had een subsidieaanvraag voorgelegd aan de tafel ter advisering zonder dat de aanvrager aan tafel zat. De rechtbank oordeelde dat er in die situatie strijd was met het verbod op vooringenomenheid, omdat de tafel op deze manier over zowel eigen subsidieaanvragen als over de aanvragen van anderen oordeelt.²⁶ Naast het verbod van vooringenomenheid dient het bestuursorgaan bovendien het zorgvuldigheidsbeginsel in acht te nemen en zich ervan te vergewissen (art. 3:9 Awb) of het advies op deugdelijke en zorgvuldige wijze tot stand is gekomen.²⁷ Dit betekent dat het bestuursorgaan dat een besluit neemt op basis van een advies van een adviseur, zich ervan moet vergewissen dat de procedure zorgvuldig tot stand is gekomen en het advies inhoudelijk toereikend is onderbouwd.²⁸

3.1.2 De praktijk

Tijdens de interviews bleek dat de tafeldeelnemers geen duidelijk beeld hebben van hun rol. Zo worden zij door overheidsambtenaren veelal als subsidieaanvragers bestempeld, maar worden zij juist ook regelmatig door bestuursorganen benaderd om advies te verschaffen.²⁹ Ook leiden sommige spelregels tot verwarring; zo staat in de spelregels van Leidschendam-Voorburg dat de tafel een adviserende rol

21 Voor deze paragraaf zijn de grote lijnen uit de voorbeelden gehaald en worden met categorieën onderwerpen gewerkt. Elke tafel heeft net een iets andere systematiek, dus dit was noodzakelijk.

22 De beschrijving van juridische aandachts- en knelpunten is bepaald op basis van (1) elementen die in de voorstudie reeds werden gesignaleerd en (2) de punten die in de interviews naar voren werden gebracht.

23 W. den Ouden, M.J. Jacobs & J.E. van den Brink, *Subsidierecht (Mastermonografieën staats- en bestuursrecht)*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, § 11.4.4.

24 ABRvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8723, AB 2010/137, m.nt. Den Ouden; Zie ook M.J. Jacobs & W. den Ouden, 'Eerlijk zullen wij alles delen.: Ontwikkelingen in de jurisprudentie over de verdeling van de subsidiepot', *JB Plus*, 13(1), p. 51; ABRvS 4 mei 2011 ECLI:NL:RVS:2011:BQ3440 (*Het leugenarchief*); Zie ook ABRvS 3 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2440, *JIN* 2022/56, m.nt. M.H.W.C.M. Theunisse.

25 Zie verschillende nieuwsberichten; N. Schapendonk, 'Rechter maakt gehakt van subsidiebeleid Breda', *BN DeStem*, 1 juni 2019; N. Schapendonk, 'Thematafels' Breda: de irritatie groeit', *BN DeStem*, 5 februari 2019.

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

27 Zie over de vergewisplicht bij subsidieverlening: E.M.J. Hardy, 'De kunst van het adviseren. Over deskundigenadvisering en vergewisplicht bij de voorbereiding van (cultuur)subsidiebesluiten', *JB Plus* 2022/1. R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. 1. Grondslagen, begrippen, normering, organisatie, wetgeving, uitvoering, handhaving (Handboeken staats- en bestuursrecht)*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, nr. 291. Zie voor meer literatuur over advisering o.m. S.V. Hoogendijk-Deutsch, *Advisering in het bestuursrecht (preadvies VAR)*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1978; P. Nicolai, 'Advisering in het bestuursrecht', *RM Themis* 1981, p. 513 e.v.; H.R.B.M. Kummeling, *Advisering in het publiekrecht* (diss. Nijmegen), Den Haag: Sdu 1988; A.M.M.M. Bots, 'Het zorgvuldigheidsbeginsel en advisering', in: R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *In beginsel. Over aard, inhoud en samenhang van rechtsbeginselen in het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 141 e.v.

28 Den Ouden, Van den Brink & Jacobs 2021, § 11.4.4; zie CBB 22 september 2016, ECLI:NL:CBB:2016:297, AB 2017/152, m.nt. E.M.J. Hardy en CBB 14 juni 2017, ECLI:NL:CBB:2017:240, AB 2018/59, m.nt. E.M.J. Hardy. Dit volgt ook uit art. 3:49 Awb. E.M.J. Hardy, 'De Cultuurnota 2005-2008: subsidieprocedure, deskundigen-advisering en rechtsbescherming', *JB Plus* 2009/6, p. 114.

29 Soms over kwesties die buiten het bestek van de subsidietafel vallen.

heeft naar het college.³⁰ De juridische status van spelregels blijft bovendien in het midden.³¹ Deze worden soms gekwalificeerd als beleidsregel, maar tegelijkertijd wordt gesteld dat de deelnemers aan de tafel zich aan de spelregels moeten committeren.³² Onder de tafeldeelnemers heerst vaak verwarring over de spelregels die gelden en bovendien blijkt dat deze niet in alle gevallen naar de deelnemers zijn gestuurd.³³ Breda, Leidschendam-Voorburg, Helmond en Zuid-Holland hebben een specifieke subsidieregeling; dit is bij Haarlem/Zandvoort niet het geval.³⁴

Wanneer in de spelregels staat dat een advies wordt verstrekt, geldt in de praktijk dat hier niet snel van wordt afgeweken. Wat bijdraagt aan de onduidelijkheid over de status van de tafel is dat de toetsing van het uitvoeringsplan door het bestuursorgaan terughoudender is op het moment dat tafeldeelnemers tot een verdeling komen. In de spelregels van Leidschendam-Voorburg staat zelfs dat naarmate de tafels hun taak zorgvuldiger uitoefenen, het college het uitvoeringsplan marginaler toetst.³⁵ Sterker nog: uit verschillende interviews bleek dat het uitvoeringsplan veelal blind wordt overgenomen.³⁶ Het vertrouwen in de tafeldeelnemers is een belangrijk uitgangspunt van de subsidieverdeeltafel.

3.1.3 Bevindingen

Naar mijn mening moeten de tafeldeelnemers primair als aanvragers worden gezien. Uiteindelijk is hun grootste belang dat ze zelf subsidie zullen ontvangen voor hun activiteiten. Het is mogelijk dat zij aan de tafel ook open staan voor het algemeen belang van de gemeente en wellicht zelfs voor de positie van de andere tafeldeelnemers, maar niet verwacht kan worden dat zij uiteindelijk handelen in strijd met hun eigen belang. Het is van belang dat partijen zich bewust zijn van hun positie. Om duidelijkheid en eenduidigheid te verschaffen zou de adviesrol van de tafels geschrapt dienen te worden. Duidelijk zou moeten zijn dat het uitvoeringsplan een eerste aanzet voor een verdelingsvoorstel is. Het college dient heldere criteria te verstrekken waaraan zij het plan toetst en deze toets mag niet terughoudend plaatsvinden. Aangezien aanvragers daarnaast een eigen belang hebben en niet gebonden zijn aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, is het aan te raden dat er met een

eigen subsidieregeling specifiek voor de tafel wordt gewerkt.³⁷

Is de tafel als adviseur dan direct in strijd met art. 2:4 of 3:9 Awb? Dat zou ik ook niet willen zeggen. Op het moment dat alle aanvragers aan tafel zitten, verdwijnt het bezwaar dat partijen zichzelf een voordeel geven ten opzichte van een andere partij die niet aan tafel zit. Wel is uit gesprekken gebleken dat sommige partijen aan tafel dominantier zijn en dat het voor kleinere partijen lastiger is hun zegje te doen. Dit ziet echter eerder op de rol van het bestuursorgaan bij het onderzoeken of het advies zorgvuldig tot stand is komen. Een onderdeel van de vergewisplicht is dan de vraag of het proces daadwerkelijk eerlijk is verlopen voor alle partijen. Hieraan kan worden tegemoetgekomen door alle partijen evenveel stemrecht te geven ongeacht de grootte en professionaliteit³⁸ of door hier rekening mee te houden door bijvoorbeeld een extra tafel te gebruiken voor kleine partijen. Mocht de tafel als adviseur worden bestempeld, dan dient in ieder geval ingevolge art. 3:5 Awb bij of krachtens wettelijk voorschrift de adviesrol te worden toegekend aan de tafel.

De 'dubbelrol' van de tafeldeelnemer als aanvrager en adviseur verdient dus aandacht bij de subsidieverdeeltafel. Dit aandachtspunt speelt minder tot niet bij de subsidiebeleids-tafel. De subsidiebeleidstafel heeft als verschil met de subsidieverdeeltafel dat het meer een participatie-instrument is dat leidt tot beleid (input die leidt tot concretisering in beleid). Er is minder 'piranha'-gedrag, zoals het door sommige gesprekspartners wordt genoemd, doordat het geldvraagstuk niet centraal staat. Dit kan dus een reden zijn om de voorkeur te geven aan deze tafelvorm.³⁹

Bij de subsidieconsortiumtafel speelt dit knelpunt niet. Bij de subsidieconsortiumtafel vraagt een penvoerder van de tafel de subsidie aan en beslist de tafel zelf welke projecten een bijdrage ontvangen. Zodoende is het consortium aanvrager richting de provincie. Het potentiële pijnpunt zit bij deze tafel niet zozeer in de rol, maar in het feit dat de tafel in de vervolgfase oordeelt over zowel aanvragen van de consortiumdeelnemers als aanvragen van anderen.⁴⁰ De voorzitter van de tafel is een tafeldeelnemer. De tafeldeelnemers hebben veel vrijheid bij het verdelen van het budget, maar moeten met hun projecten wel overeenkomstig de doelen van de provincie handelen. Tijdens de interviews bleek dat

30 Spelregels subsidietafels 2020, punt 2.

31 Overigens heeft niet iedere stad een specifieke nadere regeling toegespitst op de tafel; steden die het wel hebben zijn Leidschendam-Voorburg, Breda, Helmond en Zuid-Holland voor de erfgoedlijnen.

32 Zie de nadere regels subsidieverstreking Leidschendam-Voorburg en spelregels subsidietafel 2020. Veel gemeenten zetten de spelregels juist enkel in het aanvraagformulier.

33 Soms zijn de spelregels ook onvindbaar, de gemeente Zutphen heeft ze wel, maar heeft ze niet op de website staan. Hetzelfde geldt voor Haarlem/Zandvoort.

34 Nadere regels subsidieverstreking Leidschendam-Voorburg, Breda, Besluit van het college van B&W van de gemeente Helmond houdende nadere regels omtrent subsidieverstreking voor het Helmonds Preventieakkoord en Subsidieregeling erfgoedlijnen Zuid-Holland 2020.

35 Zie de nadere regels subsidieverstreking Leidschendam-Voorburg en Spelregels subsidietafel 2020.

36 Veel gesprekspartners konden niet aangeven waarop werd getoetst, omdat ze 'toch wel de subsidie kregen' en het zodoende niet nodig was hier meer informatie over te ontvangen.

37 Zie bijvoorbeeld de regelingen van Helmond en Leidschendam-Voorburg, die – goed afgebakend – zich enkel toespitsen op de subsidietafel.

38 Met een beperkt subsidieplafond wordt het ook lastig voor nieuwe partijen om daadwerkelijk toe te treden en een stukje budget te ontvangen. Mede hierom komt het vaak voor dat partijen enkel aan tafel zitten om 'mee te kijken'. Deze partijen hebben in de meeste gevallen ook stemrecht.

39 Desalniettemin is het ook hier van belang om in het achterhoofd te houden dat partijen die aan tafel zitten hun eigen belangen naar voren zullen brengen in de hoop dat dit in het beleid zal worden verankerd.

40 De provincie ziet hier wel een coördinerende rol voor zich weggelegd. Bij de meeste tafels zat de provincie als deelnemer erbij om te bezien hoe het verliep, maar de tafel kon dit ook weigeren. Eén tafel heeft dit gedaan. Daarnaast zijn er verschillende regiegroepen met afgevaardigden uit de landschapstafel. Die overleggen twee keer per jaar met Gedeputeerde Staten. Zie ook Meerjarenprogramma Groen 2016-2019. Gebiedsprogrammering in samenwerking met de landschapstafels, p. 4 e.v.

tafeldeelnemers over het algemeen tevreden zijn over de landschapstafel.

3.2 Toegankelijkheid tafel

3.2.1 Juridisch kader

Ook de toegankelijkheid van de tafel is een belangrijk aandachtspunt; kan eenieder toetreden tot tafel of betreft het een beperkte groep? De subsidietafels werken allemaal met een subsidieplafond. Dit betekent dat sprake is van schaarse subsidies.⁴¹ Uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt dat in dat geval aan potentiële gegadigden ruimte moet worden geboden om naar de beschikbare middelen mee te dingen.⁴² Deze uitspraak *Geobox* is een voortzetting van de uitspraak *Speelautomatenhal Vlaardingen* waarin is geoordeeld dat in het Nederlands bestuursrecht een rechtsnorm van gelijke kansen bestaat en dat bestuursorganen bij schaarse vergunningen gehouden zijn om reële mededingingsruimte tussen aanvragers te waarborgen en voorafgaand, tijdens en na afloop van de verdeelprocedure transparant te handelen.⁴³ Dit heeft als gevolg dat een passende mate van openbaarheid moet worden geboden en voor aanvragers duidelijk moet zijn welke criteria er gelden en wanneer zij aanvragen kunnen indienen. Het bestuur moet deze informatie bekendmaken via een zodanig medium dat potentiële gegadigden daarvan kennis kunnen nemen. Dit om willekeur te voorkomen en nieuwkomers daadwerkelijk een kans te geven. Het is nog niet duidelijk of er uitzonderingen zijn op de verplichting om gelijke kansen te bieden bij de subsidieverlening. Niet uitgesloten is dat in beleid kan worden gemotiveerd waarom subsidie maar aan één entiteit kan worden verstrekt en dus geen ruimte aan 'nieuwkomers' hoeft te worden geboden.⁴⁴ Uit mijn onderzoek is gebleken dat er meer gegadigden zijn dan onder het subsidieplafond gefinancierd kunnen worden. De subsidieplafonds van de verschillende tafels zijn vooraf bij een wettelijk voorschrift vastgesteld, meestal in een separaat besluit. De subsidietafel leidt tot diverse uitvoeringsvragen, nu het niet uitvoerbaar is om een oneindig aantal partijen 'aan tafel' te hebben.

3.2.2 De praktijk

In de praktijk wordt gesteld dat iedereen welkom is bij de subsidieverdeeltafel. Dit kan zowel volgen uit de

regelgeving⁴⁵ als uit de verschillende websites.⁴⁶ Veelal is dan een vereiste dat deelnemers de spelregels onderschrijven en een bepaalde maatschappelijke meerwaarde⁴⁷ opleveren, maar dat levert in de praktijk nooit een drempel voor toetreding tot de tafel op.

Er zijn twee manieren om deel te nemen aan de tafel: door (1) aanmelding of (2) op uitnodiging.⁴⁸ Op het moment dat iemand zich wil aanmelden voor de subsidieverdeeltafel, wordt vooraf met de nieuwe toetreders (door veelal de gemeente) een gesprek gevoerd om zo erachter te komen wat iemand wil toevoegen aan tafel. Dit betreft een soort voorselectie om partijen die iets anders voor ogen hebben dan het doel van de tafel eruit te filteren. Gesprekspartners gaven hierbij aan dat partijen zich dienen aan te melden voor een bepaalde datum; er is een beperkt aantal instroommomenten. Na die instroommomenten is het voor dat kalenderjaar niet meer mogelijk een aanmelding in te dienen.⁴⁹ Hoewel de tafel op papier toegankelijk is voor nieuwe partijen, is de praktijk weerbarstiger. Zo kregen sommige tafelpartners te horen van andere partijen dat zij ook graag mee hadden willen doen, maar niet wisten dat die mogelijkheid bestond. De meeste tafeldeelnemers hadden al een subsidierelatie met de gemeente die verder teruggaat dan het moment van introductie van de subsidietafel. Zodoende werden zij ook als eerste uitgenodigd om aan tafel deel te nemen.⁵⁰ Dat in eerste instantie deze partijen werden uitgenodigd is verklaarbaar door het feit dat gemeenten de bestaande subsidieverdelingsmethode hadden omgezet naar de subsidieverdeeltafel. In Leidschendam-Voorburg was dit bijvoorbeeld het geval, waardoor het eerste jaar geen nieuwe partijen konden toetreden.⁵¹ Zodoende hadden partijen geen keus: om een subsidie van de gemeente te blijven ontvangen, moest er aan de tafel worden deelgenomen. Een kritiekpunt op het gebruik van de subsidietafel dat in mijn interviews naar voren kwam, is dat het voor kleine

41 Den Ouden, Van den Brink & Jacobs 2021, § 11.4.2.

42 ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2310, AB 2018/406, m.nt. J.E. van den Brink (1) en A. Drahmman (2) (*Geobox*). Het beginsel van gelijke kansen geldt bij aanvragers ook omdat deze met elkaar concurreren, ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:595, Gst. 2019/78, m.nt. A. Drahmman (*Gymnasion*).

43 ABRvS 2 november 2016, AB 2016/426, m.nt. C.J. Wolswinkel, Gst. 2017/57, met artikelnoot van A. Drahmman, Gst. 2017/55 (*Speelautomatenhal Vlaardingen*), r.o. 8.

44 Hierbij wijs ik ook op D.K Jongkind & A. Drahmman, annotatie bij ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:95, AB 2021/332, waar een 'nieuwkomer' niet voor subsidie in aanmerking kwam omdat er al een pg-organisatie subsidie had gekregen en een nog niet eerder gesubsidieerde pg-organisatie alleen voor subsidie in aanmerking kon komen indien zij zich richt op nog niet vertegenwoordigde patiënten met een geheel nieuwe aandoening of beperking. In de annotatie werpen Drahmman en ik op dat het bijzonder is dat niet wordt ingegaan op het beginsel van gelijke kansen.

45 Zie bijvoorbeeld spelregels Leidschendam-Voorburg 1: "Toegang tot de tafel staat open voor iedere organisatie die de spelregels onderschrijft en zich met zijn activiteiten en voorstellen richt op het realiseren van gevraagde resultaten en alleen met die bedoeling aan tafel komt." En art. 2:3 lid 1 Nadere regels subsidieverstrekking gemeente Breda 2017: "Een ieder kan deelnemen".

46 Ziebijv. <https://www.breda.nl/thematafelsenhttps://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/natuur-landschap/erfgoed-cultuur/erfgoedlijnen/>, waar geattendeerd wordt op het mailadres/telefoonnummer waar geïnteresseerden naartoe kunnen mailen/bellen.

47 Bij Helmond is bovendien een vereiste dat partijen het preventieakkoord hebben ondertekend.

48 In art. 2:3 lid 2 Nadere regels subsidieverstrekking Helmonds Preventieakkoord gemeente Helmond 2021 staat bijvoorbeeld dat het college in de eerste plaats partijen uitnodigt; gemeenten betrokken eerst partijen waarmee ze al een bestaande relatie hadden. Maar daarnaast kunnen partijen zich altijd aanmelden.

49 In de praktijk is het wel zo dat partijen die een 'kijkje in de keuken' willen nemen, een keer mogen aanzitten.

50 In Haarlem/Zandvoort is het gestart met 30 partners die een bestaande subsidierelatie hadden. Uiteindelijk zijn er aan nieuwe partijen 2 à 3 bijgekomen.

51 Op de tafels lag ook een deel geoormerkt geld, waar partijen niet aan mochten komen.

partijen lastiger is om toe te treden dan voor grotere partijen.⁵² Eenmaal aan tafel telt elke stem (groot/klein) in theorie even zwaar, maar veelal gaan de grotere partijen die al langer een bestaande relatie hebben 'er met het geld vandoor'. In Breda is om tegemoet te komen aan kleine partijen bedacht om te werken met een pot voor kleine initiatieven.⁵³ Deze pot bedraagt € 30.000 euro verdeeld over twee keer een halfjaar. Voor deze kleine initiatieven dienen partijen een afzonderlijke aanvraag te doen die buiten de tafel omgaat. Zodoende wordt voorkomen dat kleine partijen die aan tafel buiten de boot vallen met lege handen komen te staan.

Uit de interviews bleek daarnaast dat het ook niet altijd als wenselijk wordt gezien om een groot aantal tafeldeelnemers te hebben. Met een beperkt subsidieplafond zou het met steeds meer nieuwe partijen erbij lastig worden om iedereen een stukje budget te laten ontvangen. Daar komt nog bij dat, als er al tevredenheid heerst over de huidige partners, het niet aantrekkelijk is om nieuwe partijen toe te (laten) treden.⁵⁴

Tijdens de interviews bleek dat weinig is nagedacht over de gevolgen wanneer er honderden aanvragen zijn voor een tafel, nu niet wordt verwacht dat dit ooit voorkomt. Wel is het zo dat partijen soms niet worden toegelaten.⁵⁵ Dit komt doordat de tafel een beperkt aanbod heeft. Op het moment dat een nieuwe organisatie toetreedt, kijkt de tafel of er ruimte is. De tafel kan zodoende een nieuwkomer buitenspel zetten.⁵⁶ In Helmond is dit overigens niet gebeurd, daar wordt gewerkt met een pilot in het kader van het thema gezondheid en zijn alle partijen toegelaten.⁵⁷ In Zuid-Holland wordt bij de erfgoedlijnen gewerkt met een gesloten subsidieregeling; subsidie kan uitsluitend worden verstrekt voor activiteiten die staan opgesomd in het maatregelenpakket erfgoedlijnen.⁵⁸ Daarom wordt het toetreden volledig opengezet; iedereen die wil kan toetreden.

3.2.3 Bevindingen

Het beginsel van gelijke kansen kan onder druk komen te staan bij de netwerksubsidie; verondersteld wordt immers dat er binnen het eigen netwerk wordt gesubsidieerd. Ook bij de subsidieverdeeltafel bestaat de neiging om alleen met de bestaande relaties uit het netwerk aan tafel te zitten. Als potentiële gegadigden niet kunnen toetreden, omdat de tafel geen toegang tot het subsidiebedrag biedt of omdat zij

geen kennis hebben kunnen nemen van de tafel omdat er geen passende mate van openbaarheid heeft plaatsgevonden, dan is dit mogelijk in strijd met het beginsel van gelijke kansen. Uit de interviews bleek echter dat het netwerk beter functioneert naarmate partijen langer samenwerken. Een aanbeveling is om vooraf duidelijk te maken wie wanneer kan toetreden en zorg te dragen voor maximale kenbaarheid. Uit de interviews bleek dat het aan die kenbaarheid nog weleens schort.⁵⁹ Dit ondervond ik zelf ook tijdens mijn zoektocht naar informatie; de interviews waren noodzakelijk om een breder beeld te krijgen. Daarbij kan ook overwogen worden om de duur van de subsidierelatie niet te kort te maken.⁶⁰

Het spanningsveld met het beginsel van gelijke kansen speelt met name bij de subsidieverdeeltafel. Maar ook bij de subsidiebeleidstafel werden met name bestaande subsidiepartners uitgenodigd voor een plek aan tafel en bleek het lastig voor nieuwe organisaties om toe te treden. Omdat het geldverdelingsvraagstuk hier niet speelt, acht ik dit niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel, mits bij de subsidieverlening dit beginsel wel in acht wordt genomen én de uitkomst van de beleidstafel niet dusdanig is dat partijen die niet aan tafel zitten nooit voor subsidie in aanmerking kunnen komen.

Bij de subsidieconsortiumtafel speelt het toegangsvraagstuk op een andere manier, omdat de tafel zelf beslist wie mogen deelnemen.⁶¹ Bij de landschapstafel overhandigen partijen een 'plan' met welke projecten zij voor hoeveel geld willen uitvoeren. Wanneer de subsidie is ontvangen wordt het bedrag door de tafel verdeeld. Soms willen andere partijen ook aan tafel plaatsnemen, maar het is de vraag of daar 'ruimte' voor is: sommige tafels hadden een dichtgetimmerd plan waardoor geen ruimte meer was voor nieuwe partijen om toe te treden. Andere tafels hadden die ruimte wel omdat sommige projecten uitvielen. De landschapstafel krijgt veel vrijheid, wat voordelen heeft vanuit de netwerkgedachte; de tafel weet het best wat er speelt en nodig is in een bepaald gebied. Maar het bestaan van de landschapstafels werd niet breed bekend gemaakt, partijen kwamen er vaak via via achter.⁶² Strikt genomen is de consortiumtafel niet gebonden aan het beginsel van gelijke kansen, nu de tafel in beginsel geen bestuursorgaan is. Desalniettemin zou het bestuursorgaan dat het geld verstrekt aan de consortiumtafel kunnen overwegen om verplichtingen aan de subsidieverstrekking te verbinden die de consortiumtafel verplicht om een passende mate van openbaarheid te geven aan het

52 G. Hendriks, 'Aan tafel in Breda: samen leren, samen sturen', *sociaalbestek* 2018; RAADSBLOG: Gemengde gevoelens over nieuwe subsidietafels, raadpleegbaar via:

<https://leidschendam-voorborg.tv/gemengde-gevoelens-over-nieuwe-subsidietafels/> en 'Subsidietafels zorgen voor onrust', raadpleegbaar via: <https://www.hetkrantje-online.nl/nieuws/actueel/97103/subsidietafels-zorgen-voor-onrust>.

53 § 2.2.3 Nadere regels subsidieverstreking gemeente Breda 2017.

54 Mede hierdoor komt het vaak voor dat partijen enkel aan tafel zitten om "mee te kijken". Deze partijen hebben in de meeste gevallen ook stemrecht.

55 Op de vraag welke gevolgen die heeft voor de rechtsbescherming wordt in paragraaf 3.5 ingegaan.

56 Dit lijkt op de problematiek van de uitspraak AB 2021/332 die ik in de vorige paragraaf aanstipte.

57 Omdat het nog een pilot is, hoefde er geen strenge selectie plaats te vinden.

58 Art. 3 Subsidieregeling erfgoedlijnen Zuid-Holland.

59 Het is de vraag of de passende mate van openbaarheid is geboden, aangezien partijen soms niet wisten dat ze konden deelnemen. Sommige tafels hebben bovendien geen eigen website met informatie en ik moest zodoende 'via via' vernemen dat de tafel bestond.

60 Door minder vaak een subsidieverdeeltafel te houden, kan het netwerk in die subsidieronde groeien, maar wordt het periodiek toch mogelijk om als nieuwkomer toe te treden.

61 De tafel heeft een regionaal programma ingediend op basis waarvan ze subsidie hebben gekregen van de provincie. Onder dat programma hangen projecten maar daarbinnen mag geschoven worden; de verantwoordelijkheid ligt bij de tafel.

62 Zodoende dient een partij al enigszins onderdeel van een netwerk te zijn om van het bestaan af te weten.

bestaan van de tafel en de mogelijkheid om een voorstel in te dienen.

3.3 *Uitvoeringsplan en subsidiebeschikkingen*

3.3.1 *Juridisch kader*

Het proces aan de subsidieverdeeltafel eindigt met een uitvoeringsplan per tafel.⁶³ Het uitvoeringsplan is het document waarin wordt opgesomd welke activiteiten de tafeldeelnemers voor ogen hebben om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Ook wordt een voorstel gedaan voor de verdeling van het subsidieplafond door het opnemen van de begroting.⁶⁴ Hoe concreet het verdelingsvoorstel is, verschilt per tafel. Het uitvoeringsplan moet ter goedkeuring worden voorgelegd aan het college. De ambtenaren (die namens het college handelen) beoordelen of het plan volledig is, of de activiteiten voldoen aan de gestelde beleidskaders en of zij passen binnen het subsidieplafond. Als het uitvoeringsplan wordt goedgekeurd kunnen daarna de aanvragen worden ingediend en vervolgens kan door het college de subsidie worden verleend. Het is niet alleen belangrijk dat een uitvoeringsplan komt voor de subsidieverstreking,⁶⁵ maar ook zodat partijen bij elkaar kunnen blijven komen en de voortgang van het uitvoeringsplan bespreken.⁶⁶

Wat is de juridische status van het uitvoeringsplan en de goedkeuring daarvan, mede in het licht van de nog daarop volgende subsidieaanvragen? Op deze vraag zijn meerdere antwoorden mogelijk. Een eerste mogelijkheid is dat het uitvoeringsplan moet worden gezien als een *conceptaanvraag*. De reactie van de gemeente op het plan geeft dan het groene licht aan iedere tafeldeelnemer om een aanvraag in te dienen. Gezien het feit dat na de goedkeuring nog een officiële subsidieaanvraag moet worden ingediend en daarop een subsidiebeschikking volgt, is het onwaarschijnlijk dat het goedkeuringsbesluit kan worden gezien als een appellabel besluit. Door de goedkeuring ontstaat immers nog geen definitieve aanspraak op geld; er kan niet worden gesproken van een rechtsgevolg. De Awb geeft geen regeling voor conceptaanvragen. Blijkens de jurisprudentie komt de conceptaanvraag (ook wel het bekende principeverzoek) wel voor in het omgevingsrecht bij het verstrekken van een omgevingsvergunning voor bouwen. Een voorbeeld is een conceptaanvraag die was goedgekeurd, maar waarbij later toch bleek dat aan bepaalde criteria niet zou worden voldaan en er daarom

een negatieve beslissing volgde.⁶⁷ Of dat in een vooroverleg een toezegging werd gedaan in een principebesluit (een reactie op het concept) en hier later op werd teruggekomen. Dit laatste bleek strijdig met het vertrouwensbeginsel.⁶⁸ Zou deze jurisprudentie relevant kunnen zijn voor de subsidietafel? Bij de subsidietafel wordt op het uitvoeringsplan (de conceptaanvraag) – wanneer aan de voorwaarden wordt voldaan – door het college met een goedkeuring gereageerd en op basis daarvan kunnen partijen hun subsidieaanvraag indienen. Als het college deze aanvraag vervolgens alsnog niet honoreert, kan hier mijns inziens ook het vertrouwensbeginsel een rol spelen.

Een tweede mogelijkheid is om het uitvoeringsplan te kwalificeren als een *gebundelde vooraanvraag*. Dit zou tot gevolg hebben dat de goedkeuring van het plan direct de (gebundelde) subsidiebeschikking zou zijn. In de literatuur is al eerder ingegaan op de voordelen van een dergelijk 'integraal verdeelbesluit'.⁶⁹ Het grootste voordeel is dat er dan één moment ontstaat waarop tegen de subsidiebesluiten kan worden opgekomen. Dit lijkt echter met name van belang voor aanvragen die niet los van elkaar kunnen worden beoordeeld omdat ze onlosmakelijk met elkaar samenhangen.⁷⁰ In dat geval leidt een integraal besluit tot een stroomlijning en versnelling van de rechtsbescherming. Het is echter de vraag of dit ook nodig is bij de subsidieverdeeltafel. Gesteld kan worden dat het doel juist is om de voorstellen in samenhang te beoordelen en dat het dan ook logisch is om te komen tot één integraal goedkeuringsbesluit. Uit de volgende paragraaf zal echter blijken dat de eerste denkrichting het meest past bij hetgeen in de praktijk gebeurt.

3.3.2 *De praktijk*

In de praktijk wordt dus het uitvoeringsplan ter goedkeuring voorgelegd aan het college. Uit de interviews bleek dat deze beoordeling marginaal⁷¹ van karakter is. De daaropvolgende aanvraag wordt eveneens slechts marginaal beoordeeld, omdat deze wordt gezien als een 'formaliteit'.⁷²

63 Behalve in Haarlem/Zandvoort. Hier wordt gewerkt met één uitvoeringsplan. Dit plan wordt beoordeeld op grond van de uitvraag, maar de criteria hiervan zijn online niet duidelijk te vinden. Het doel was eerst ook om maar één beschikking uit te keren, maar hier is later van afgestapt. Partijen dienen individuele aanvragen in.

64 Zie bijvoorbeeld de uitvoeringsplannen <https://www.lv.nl/subsidietafels-voor-maatschappelijke-activiteiten>.

65 In Breda is het bijvoorbeeld zo dat als er ruzie is, er geen uitvoeringsplan komt. Partijen kunnen dan individueel subsidie aanvragen. Dan wordt via een subsidietender gerant op basis van de verschillende onderdelen van het toetsingskader. Zie art. 2:7 Nadere regels subsidieverstreking gemeente Breda 2017.

66 Zie ook paragraaf 3.4.

67 ABRvS 25 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1919, waar vooral op het motiveringsbeginsel wordt ingegaan. Zie ook ABRvS 28 december 1995, ECLI:NL:RVS:1995:BL3405, Gst. 1997-7062, 7, m.nt. J.M.H.F. Teunissen.

68 ABRvS 7 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2385, AB 2020/402, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, waar een beroep op het vertrouwensbeginsel wordt gedaan.

69 A. Drahmman, *Transparante en eerlijke verdeling van schaarse besluiten: een onderzoek naar de toegevoegde waarde van een transparantieplichting bij de verdeling van schaarse besluiten in het Nederlandse bestuursrecht* (diss. Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Leiden University), Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 192; Andere auteurs noemen dit een integraal verdeelbesluit, J.M.J. van Rijn van Alkemade, 'Rechtsbescherming bij de verdeling van schaarse publieke rechten. Lessen uit de zero base-casus', *NTB* 2012/2, afl. 1; B.J. Schueler, 'Bestuursrechtelijke beslechting van geschillen over de verdeling van schaarse publieke rechten', in: F.J. van Ommeren, W. den Ouden & C.J. Wolswinkel (red.), *Schaarse publieke rechten*, Den Haag: Bju 2011, p. 370-372.

70 Drahmman 2015, p. 192: Hier wordt gewezen op meerdere aanvragen omtrent hetzelfde project, zoals een standplaatsvergunning of winkeltijdwetontheffing. In p. 347 wordt ingegaan op verschillende nadelen die zo voorkomen kunnen worden door alle besluiten als één bundel beschikkingen tot stand te brengen.

71 Uit de interviews bleek dat er niet streng getoetst wordt, mede omdat de vrijheid bij de tafel wordt gelaten.

72 In paragraaf 3.1 ben ik al ingegaan op de vraag in hoeverre deze marginale toetsing vanuit juridisch perspectief juist is. Feit is echter dat dit wel passend is bij de gedachte van de subsidietafel, waar juist aan de tafeldeelnemers het initiatief wordt gegeven.

Op het moment dat het uitvoeringsplan bij het college binnenkomt, wordt (marginaal) getoetst of het plan overeenkomt met de vooraf gestelde doelen. Op de vraag of duidelijk was waaraan het college het plan zou toetsen, kwamen verschillende antwoorden. De meeste partijen wisten niet exact de criteria op te noemen. Aangezien ze langere tijd subsidie ontvangen, vonden ze dat ook niet noodzakelijk. Sommige partijen noemen de toetsing juist een 'black box'. Dit kan liggen aan het feit dat het per gemeente sterk verschilt hoe concreet de beleidsdoelen vooraf geformuleerd zijn, maar het kan er ook op duiden dat het risico bestaat dat tijdens het onderling verdelen van het geld de beleidsdoelen uit het oog verloren kunnen worden. In dat laatste geval zou de uiteindelijk toets door het college van het uitvoeringsplan meer moeten zijn dan een formaliteit.

Het uitvoeringsplan moet veelal met overwegende meerderheid worden vastgesteld.⁷³ Op het moment dat partijen er niet uitkomen wordt soms door de gemeente de knoop doorgehakt en een uitvoeringsplan vastgesteld. Soms komt er geen uitvoeringsplan tot stand. Als er geen uitvoeringsplan is, kan iedereen alsnog individueel subsidie aanvragen en toetst het college aan de subsidieregeling en het subsidiebeleid.⁷⁴

Partijen ontvangen uiteindelijk een individuele subsidiebeschikking. Partijen die aan meerdere tafels zitten krijgen één beschikking, waarin staat hoeveel budget wordt toegekend per tafel. Uit de interviews bleek dat hiervoor gekozen is om partijen niet van elkaar afhankelijk te laten zijn; als een project niet wordt voortgezet komt het geld 'terug op tafel'. Toch is er ook hier een uitzondering op de standaardpraktijk. In Helmond wordt aan alle tafels gewerkt met individuele subsidiebeschikkingen, behalve bij één tafel. Daar wordt gewerkt met een penvoerder die als enige de subsidieaanvraag indient en zodoende het hele bedrag ontvangt. Ook dit laat weer de veelkleurigheid van de praktijk zien.⁷⁵

3.3.3 Bevindingen

In een uitvoeringsplan wordt niet alleen beleidsmatig beschreven welke activiteiten partijen willen verwezenlijken, maar het is uiteindelijk ook een plan waarin een concreet voorstel voor de geldverdeling wordt gedaan. Het uitvoeringsplan is te zien als een uitkomst van de tafel, die het college beoordeelt en goedkeurt, waarna subsidieaanvragen volgen waarvan wordt bezien of die conform het uitvoeringsplan zijn. Het indienen van de aanvraag en de daaropvolgende beschikking wordt ervaren als een formaliteit, maar juridisch ligt hier juist de kern. Het is immers juist de subsidiebeschikking die appellabel is en niet de goedkeuring van het uitvoeringsplan. Zoals ik in paragraaf 3.3.1 heb beschreven lijkt het uitvoeringsplan immers nog het meeste op een conceptaanvraag. Gemeenten zouden

op dit punt mijns inziens duidelijker kunnen communiceren. Illustratief is de formulering die Helmond heeft gekozen in de subsidieregeling: "Subsidieaanvragen worden in gezamenlijkheid door de netwerkpartners ingediend. Bij de aanvraag wordt een uitvoeringsplan overgelegd."⁷⁶ Wat wordt bedoeld met 'in gezamenlijkheid'? Worden aanvragen gecoördineerd ingediend nadat het uitvoeringsplan wordt goedgekeurd? Een andere algemene vraag is waarom het nodig is om naast een uitvoeringsplan (dat goedkeuring nodig heeft) ook nog een aanvraag in te dienen. Zeker nu in paragraaf 3.1.3 is geconcludeerd dat de tafel geen adviseur is, maar een groep aanvragers, zou het uitvoeringsplan toch ook direct kunnen worden beschouwd als de (gebundelde) subsidieaanvraag op basis waarvan direct subsidiebeschikkingen worden genomen.

Bij de subsidiebeleidstafel spelen deze vragen niet. Er wordt wel gewerkt met een uitvoeringsplan, maar dit blijft 'liggen' op tafel en is een dynamisch document waar de gehele uitvoeringsperiode aan wordt gewerkt.⁷⁷ In de subsidiebeleidstafel van Schiedam wordt het subsidiegeld verdeeld met een tendersysteem.⁷⁸ Iedereen ontvangt een individuele subsidiebeschikking, maar wel per activiteit per subthema. Zo zijn er partijen die vijftien aanvragen indienen, wat administratief veel werk is.⁷⁹

Vanuit het systeem van de Awb is het logisch dat wordt gewerkt met individuele aanvragen en subsidiebeschikkingen. Zodoende kan iedereen zijn aanvraag individueel verantwoorden en indien nodig bij iedereen individueel worden teruggevorderd. Bij de subsidieconsortiumtafel is geen sprake van individuele subsidiebeschikkingen, maar wordt gewerkt met een penvoerder die de aanvraag doet bij de provincie.⁸⁰ Dit heeft tot gevolg dat bij een 'fout' alleen bij de penvoerder subsidie kan worden teruggevorderd en niet bij de andere tafeldeelnemers.⁸¹ De keuze voor een penvoerder is administratief eenvoudig voor de provincie, maar uit mijn interview bleek dat geen van de tafeldeelnemers erg 'happig' was om penvoerder te worden.⁸²

3.4 Monitoring en verantwoording

3.4.1 Juridisch kader

Titel 4.2 Awb bevat bepalingen die zien op de verantwoording van de subsidiegelden. Zo staat in art. 4:45 Awb dat de

73 Zie bijvoorbeeld spelregels Leidschendam-Voorburg, regel 4; spelregels thematafels Helmond.

74 Dit gebeurde in Breda, maar de laatste jaren zijn die netwerken goed naar elkaar toegegroeid.

75 Achteraf hadden partijen dit liever anders gedaan toen ik vroeg naar knelpunten die dit met zich mee kan brengen (zie ook Jongkind & Bakkum 2020).

76 Art. 2:1 lid 1 en 2 Nadere regels subsidieverstrekking Helmonds Preventieakkoord gemeente Helmond 2021.

77 Duidelijk is dat het uitvoeringsplan slechts input is voor het gemeentelijk beleid. In het plan zit ook geen voorstel voor de onderlinge verdeling van het subsidiegeld.

78 Ook in Zutphen wordt gewerkt met een tendersysteem, waarvan de criteria in het subsidieformulier staan. Van beide gemeenten was het beoordelingsformulier online niet te vinden, maar is het naar mij toegezonden naar aanleiding van het interview.

79 Per kalenderjaar betreft het circa 110 aanvragen.

80 Zie art. 1 en 3 Subsidieregeling gebiedsprogramma's groen Zuid-Holland 2016.

81 Zie voor problemen in het kader van penvoerderschap ook Jongkind & Bakkum 2020 en Hof 's-Hertogenbosch 14 januari 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:84, AB 2020/318, m.nt. M.H.A. Bakkum & D.K. Jongkind.

82 Een aandachtspunt als een bestuursorgaan voor een penvoerdersconstructie kiest bij een tafel.

aanvrager aantoont dat de activiteiten hebben plaatsgevonden en dat rekening en verantwoording wordt afgelegd over wat met het subsidiebedrag is gebeurd.⁸³ Nu bij een netwerksubsidie meerdere partijen langdurig samenwerken, verdient de verantwoording aandacht. Bij de subsidietafel blijven partijen ook na de subsidieverstrekking aan tafel zitten en kunnen zij het plan aanvullen/wijzigen. Een dergelijke monitoring gedurende de uitvoering van de activiteiten kan voordelen hebben. Zo is de kans kleiner dat partijen achteraf bij de subsidievestiging voor verrassingen komen te staan of dat discussies ontstaan in hoeverre aan bepaalde subsidieverplichtingen is voldaan. Toch zie ik ook hier een (klein) juridisch aandachtspunt. Bij schaarse subsidies die worden verdeeld naar aanleiding van een tender is de hoofdregel dat wezenlijke wijzigingen in beginsel niet zijn toegestaan of enkel zijn toegestaan na toestemming van de subsidieverstrekker.⁸⁴ De reden voor deze regel is dat door tussentijdse wijzigingen van het projectplan de subsidieontvanger wordt bevoordeeld ten opzichte van andere lager gerangschikte subsidieaanvragers.⁸⁵ Hoe verhoudt dit zich tot de subsidieverdeeltafel? Bij deze tafel is geen sprake van een tenderprocedure waarbij aanvragen worden gerangschikt. Ik zie dan ook geen bezwaar tegen het tussentijds actualiseren van het uitvoeringsplan mits dit vooraf duidelijk in de subsidieregeling is vastgelegd.

3.4.2 De praktijk

In de praktijk blijkt het uitvoeringsplan toch een redelijk onveranderd document en draagt het met name bij aan de monitoring en verantwoording en leidt het minder vaak tot daadwerkelijke wijzigingen (met bijbehorende gewijzigde subsidiebeschikkingen).

De verantwoording is bij de subsidieverdeeltafel veelal op dezelfde manier geregeld. Partijen dienen over de subsidie verantwoording af te leggen en afhankelijk van de hoogte van het bedrag dient er meer of minder verantwoording plaats te vinden.⁸⁶ Zo dienen partijen een jaarverslag te overleggen en bij hogere bedragen ook nog een financieel verslag met een accountantsverklaring.⁸⁷

Naast deze verticale verantwoording naar de gemeente toe, wordt ook horizontaal verantwoord, wat betekent dat partijen tussentijds met elkaar aan tafel de voortgang met elkaar bespreken.⁸⁸ Gesprekspartners benoemen het voordeel dat er tussentijds kan worden ingegrepen. Partijen blijven dus ook na de subsidieverstrekking aan tafel. Dit geldt soms ook voor partijen die geen subsidie hebben ontvangen.⁸⁹

Sommige partners zitten aan tafel zonder subsidiewens, maar willen betrokken blijven bij het thema en meepraten.⁹⁰ Een knelpunt dat werd benoemd is dat veel partners aan verschillende tafels deelnemen en dat iedere tafel net een andere wijze van verantwoording heeft.⁹¹

3.4.3 Bevindingen

Kenmerkend aan een subsidietafel is dat partijen aan tafel blijven om de voortgang te bespreken en dat daar zowel horizontale als verticale verantwoording plaatsvindt. Dit maakt het mogelijk om waar nodig tussentijds bij te sturen. Mede gelet op de vraag of deze tussentijdse wijzigingen het 'speelveld vervalsen' verdient het aanbeveling om in de subsidieregeling vast te leggen dat bij dit proces de subsidieverdeeltafel doorloopt en het mogelijk is om tussentijdse wijzigingen/aanvullingen te doen.

Bij de subsidiebeleidstafel is het uitvoeringsplan aan meer verandering onderhevig dan bij de subsidieverdeeltafel. Dit is ook logisch, nu de beleidstafel is bedoeld als instrument om het beleid te kunnen sturen.

Bij de subsidieconsortiumtafel wordt veel waarde gehecht aan de verantwoording, juist omdat de provincie op afstand staat. Zo wordt gewerkt met een jaarverslag, een accountantsverklaring, hoe de planning is, hoe de projecten lopen en hoe die bijdragen aan de thema's. De tafels dienen ook een voortgangsrapportage in. Zodoende zorgt de tafel zelf goed voor de verslaglegging van alle activiteiten en projecten.⁹² Doordat de consortiumtafel werkt met een penvoerderconstructie, is de verantwoordingsrelatie tussen penvoerder (als ontvanger) en provincie (als verstrekker) als bij een 'klassieke' subsidie. Uit de interviews is niet gebleken dat deze verantwoording een knelpunt vormt.

Waar bij tenderprocedures het proces soms als rigide wordt ervaren, is bij de subsidieverdeeltafel een veel organischer verloop van het proces te zien. Dit komt door het karakter van de subsidie als netwerksubsidie. Omdat partijen aan tafel blijven met de voorzitter, kunnen partijen tussentijds bijsturen als dat nodig is. Dit zie ik als een belangrijk pluspunt van de netwerksubsidie ten opzichte van een klassieke subsidierelatie. Bij de klassieke subsidieverlening- en vaststelling is veelal minder contact tussen partijen gedurende de uitvoering van de activiteit, hetgeen kan leiden tot terugvorderings- en evenredigheidsvraagstukken achteraf. Dit risico lijkt bij de subsidieverdeeltafel kleiner. Dit maakt dat deze manier van subsidieverstrekking responsief⁹³ is, nu het netwerk doorloopt na de subsidieverlening. Om het nog responsiever te maken zou ik willen aanbevelen om binnen

83 Den Ouden, Van den Brink & Jacobs 2021, § 6.4.

84 E.M.J. Hardy, 'De kunst van het verdelen. Over mededinging en transparantie bij de verdeling van schaarse (tender)subsidies', *NTB* 2022/71, p. 146.

85 ABRvS 21 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1799, AB 2014/387, m.nt. A. Drahmman.

86 Te zien in de Algemene subsidieverordeningen en de nadere subsidieregels.

87 Van tafelpartners begreep ik dat de verantwoording niet streng is, zolang kan worden aangetoond wat met het subsidiebedrag is gedaan.

88 Dit betekent overigens niet dat ze verantwoordelijk zijn voor elkaars activiteiten, maar meer dat bij eventuele problemen gezamenlijk naar een oplossing wordt gezocht.

89 In Breda en Helmond is dit in het verleden weleens voorgekomen.

90 Organisaties als de GGD en cultuurorganisaties worden hierbij als voorbeeld genoemd.

91 Zodoende dienen sommige partijen over vier tafels zich op vier verschillende manieren te verantwoorden.

92 Partijen blijven ook niet aan tafel als ze geen geld ontvangen; dit komt ook doordat het geldaspect een belangrijk onderdeel van de tafel is. Er wordt immers ook met cofinanciering gewerkt; zonder cofinanciering is het lastig om aan tafel te komen. Zie ook het Meerjarenprogramma Groen 2016-2019. Gebiedsprogrammering in samenwerking met de landschapstafels.

93 Zie over responsiviteit L. van den Berge, 'Responsief bestuursrecht', in: *Maatwerk in het bestuursrecht* (preadviezen VAR), Den Haag: Boom juridisch 2020, p. 7-61.

één gemeente een uniforme wijze van verantwoording te kiezen, zodat het eenvoudiger is voor partijen die aan meerdere tafels deelnemen.

3.5 *Rechtsbescherming en rechtszekerheid*

3.5.1 *Juridisch kader*

Tegen een besluit van een bestuursorgaan kan worden opgekomen bij de bestuursrechter (art. 8:1 Awb). Bij een klassieke subsidierelatie is dit geen probleem; er wordt direct door het bestuursorgaan subsidie verstrekt aan de subsidieontvanger. Maar bij de netwerksubsidie als subsidieverdeeltafel zitten meerdere aanvragers aan tafel. Hoe verhoudt dit zich tot de rechtsbescherming?

3.5.2 *De praktijk*

Uit de interviews bleek dat niet uitgebreid bij de rechtsbescherming is stilgestaan. Dit kan onder andere worden verklaard door het aspect dat partijen niet snel de toegang aan tafel wordt ontzegd⁹⁴ en er uiteindelijk gezamenlijk tot een verdeling wordt gekomen. Er wordt over het algemeen ook weinig bezwaar gemaakt.⁹⁵ Zuid-Holland heeft bijvoorbeeld in het kader van de erfgoedlijnen nog geen bezwaar gehad, omdat goed kan worden onderbouwd waarom een project niet is opgenomen en partijen dit ook accepteren.

Hiervoor is al ingegaan op de juridische status van het uitvoeringsplan. Na het indienen van het uitvoeringsplan dienen partijen nog zelf een subsidieaanvraag in. Tegen de subsidiebeschikking die daarop volgt kan worden opgekomen.⁹⁶ Er kunnen echter ook andere 'beslismomenten' worden geïdentificeerd. Zo is het mogelijk dat partijen de toegang tot de tafel wordt ontzegd. Formeel krijgen partijen dan geen besluit van een bestuursorgaan, maar wordt na een onderling gesprek besloten dat iemand niet mag toetreden. Soms is het voor partijen die niet aan de tafel kunnen deelnemen nog mogelijk om een andere subsidie aan te vragen. De alternatieve subsidievormen en het feit dat partijen zelden niet worden toegelaten, kan verklaren dat hier geen geschillen over ontstaan. Daarnaast is het ook mogelijk dat er geen unanimitieit is over het uitvoeringsplan, waardoor een partij zich niet kan verenigen met de goedkeuring van dat uitvoeringsplan.

3.5.3 *Bevindingen*

Bij de netwerksubsidie zitten meerdere aanvragers aan tafel. Dit zou kunnen leiden tot minder juridische procedures dan bij een subsidietender. Bij een subsidietender vraagt iedereen immers los van elkaar aan, waarbij de een wordt afgewezen en de ander wordt toegewezen. Bij de subsidieverdeeltafel gaan aanvragers met elkaar in overleg en hopen zij allemaal subsidie te kunnen krijgen. Uit de interviews is

gebleken dat in de praktijk weinig bezwaarschriften worden ingediend. In die zin kan de netwerksubsidie als een positieve ontwikkeling worden gezien. Wel vraag ik aandacht voor de rechtsbescherming voor partijen die niet aan tafel kunnen komen en voor partijen die zich uiteindelijk niet kunnen verenigen met (de goedkeuring van) een uitvoeringsplan. Hoe en wanneer kan diegene deze 'beslissingen' aanvechten? Als deze partijen pas helemaal aan het einde van het proces (na afloop van de tafelfprocedure) via een subsidieaanvraag die wordt afgewezen een procedure kunnen 'uitlokken', dan kan zich de situatie voordoen dat, als een dergelijke procedure succesvol blijkt, het hele 'circus' in duigen valt en het tafelpproces voor niets lijkt te zijn geweest. Vooralsnog lijkt dit risico klein en laat de tafel zien dat overleg met elkaar leidt tot minder bezwaren.

Bij de subsidiebeleidstafel speelt het geldverdelingsvraagstuk geen rol en kunnen alle partijen, ook als zij geen deel hebben genomen aan de beleidstafel, een subsidieaanvraag indienen en op het moment dat deze afgewezen wordt, hier tegen opkomen. Vaak is sprake van een reguliere tenderprocedure. Bezwaar wordt hier wel gemaakt, maar dit komt weinig voor.⁹⁷

Bij de subsidieconsortiumtafel is rechtsbescherming wel een aandachtspunt. De landschapstafel is in beginsel geen bestuursorgaan, wat maakt dat besluiten die de tafel neemt niet voor bezwaar en beroep vatbaar zijn. De penvoerder van de landschapstafel vraagt subsidie aan bij de provincie en alleen die penvoerder kan hiertegen in bezwaar en in beroep. De vraag is gerechtvaardigd of het wenselijk is dat tegen beslissingen van de landschapstafel geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open staat. Feit is immers dat sprake is van de verdeling van publiek (provinciaal) geld.⁹⁸ Een mogelijke oplossing die tijdens de interviews werd geopperd was om met een klachtenprocedure te werken, maar dit is geen rechtsgang in strikte zin.

3.6 *Conclusie*

In deze paragraaf zijn verschillende aandachtspunten besproken en is gezien in hoeverre deze door bestuursorganen en tafelpartners als een knelpunt worden ervaren. Al met al kan worden gesteld dat de subsidietafel binnen het wettelijk kader van (titel 4.2 van) de Awb kan worden vormgegeven, maar dat meer aandacht zou moeten worden besteed aan de juridische kwalificatie van bepaalde elementen van de tafel. Daarvan zijn belangrijke elementen de rol van de tafel, de toegang tot de tafel en de rechtsbeschermingsmogelijkheden. Bij de vormgeving van de tafel moeten op deze punten duidelijke keuzes worden gemaakt die helder worden gecommuniceerd. Naast deze juridische punten, moet ook niet worden onderschat dat deelname aan een tafel veel tijd en inspanning kost. Partijen zijn dan ook gematigd positief over de toekomst van de tafel.

94 Althans het gebeurt weleens, maar meestal op basis van consent.

95 In Haarlem/Zandvoort waren bij de start al vergelijkbare subsidies toegelaten. Daarom was de druk niet groot om bezwaar te maken, er waren minimale verschuivingen. Dit laat desalniettemin wel zien dat het voor de bestaande partijen waren die hieraan deelnemen.

96 Zie voor alle appellabele subsidiebesluiten Den Ouden, Van den Brink & Jacobs 2021, § 10.2.2.

97 Voorbeeld waar dit wel is gebeurd bij een scoutinggroep in Schiedam <https://schiedam24.nl/nl/nieuws/nieuws/scoutinggroepen-maken-bezwaar-tegen-verlies-subsidie/18870>. Overigens hebben zij later wel een bedrag ontvangen.

98 Jongkind, Drahmman & Den Ouden 2020.

Heeft de subsidietafel al met al de toekomst? Ik ben van mening van wel. Tijdens alle gesprekken kwam één woord herhaaldelijk terug in positieve zin: netwerkvorming. Door te werken met (de drie typen) subsidietafels weten partijen elkaar beter te bereiken. In sommige steden is het einde van de tafels in zicht (zoals de landschapstafels in Zuid-Holland), maar doordat het netwerk al gevormd is, gaan partijen ondanks het feit dat zij geen subsidie meer ontvangen van de provincie, wel verder als netwerk (als gebiedscoalitie). Ook in Zutphen is dit het geval: door de tafels weten partijen elkaar te vinden en is een toekomstig netwerk opgebouwd waarbij veel burgerinitiatieven zijn ontstaan. De meerwaarde van de verschillende tafels is dus groot. Ik ben dan ook benieuwd hoe de tafels zich op termijn zullen ontwikkelen.⁹⁹

4. Afronding

Met de subsidietafel is een nieuwe verdeelsystematiek in het leven geroepen. De gedachte is dat als partijen elkaar weten te vinden aan een door de overheid georganiseerde tafel, de maatschappelijke doelstellingen die gesubsidieerd worden beter gediend worden. De subsidieverdeeltafel past ook bij de terugtrekkende rol van de overheid door partijen het initiatief te geven om de subsidiepot onderling te verdelen, waarbij de hoop is dat geschillen over de verdeling van subsidiegelden worden voorkomen. Deze doelstellingen zijn positief te waarderen, maar er kleven ook nadelen aan. Uit dit onderzoek blijkt dat juridisch nog veel onduidelijk is. Met nog twee andere 'smaken' subsidietafel en de verschillen in invulling per gemeente/provincie is de variatie in de uitvoering groot. Bij subsidieverstreking zijn er juridische kaders die in acht moeten worden genomen. Uit mijn onderzoek is gebleken dat de praktijk hier onvoldoende oog voor lijkt te hebben. Ondanks het feit dat uit de interviews bleek dat de woordkeuze 'subsidietafel' bij veel partijen niet de voorkeur heeft omdat de focus van alle typen tafels ligt op de netwerkvorming, is het nu eenmaal wél zo dat sprake is van een subsidie. Omdat "publiek geld verplicht",¹⁰⁰ moeten de regels van de Awb ook bij de subsidietafel in acht worden genomen. Denk hierbij aan de vergewisplicht en de zorgvuldigheid van het bestuursorgaan, de in acht te nemen transparantie (beginsel van gelijke kansen) en het bieden van rechtsbescherming. Omdat het hier gaat om schaarse subsidies en er altijd partijen buiten de boot zullen vallen, is het extra belangrijk dat bij deze normen wordt stilgestaan. Er wordt immers veel geld (miljoenen euro's) aan de tafels verdeeld, waardoor het van belang is dat de tafel met voldoende juridische waarborgen wordt omkleed. Het is daarbij belangrijk dat deze regels helder en juridisch strak voorafgaand aan het tafelproces worden neergelegd in regelgeving. Zo zou bijvoorbeeld glashelder moeten zijn wat de rol is van de tafeldeelnemers (potentiële aanvragers; geen

adviseur) en de rol van het bestuursorgaan. Hetzelfde geldt voor de status van de 'spelregels' en de status van het uitvoeringsplan. Uit dit onderzoek is gebleken dat de juridische kwalificatie van deze aspecten veelal impliciet wordt gelaten. Als de juridische aandachtspunten niet duidelijk vooraf worden vastgelegd, bestaat het risico dat de bestuursrechter tot het oordeel zal komen dat de uitvoering van de subsidieverdeeltafel in strijd met de Awb of algemene beginselen van behoorlijk bestuur heeft plaatsgevonden. Met dit artikel heb ik getracht om deze aandachtspunten te signaleren en een eerste aanzet te geven voor een oplossing.

⁹⁹ Zo kan bijvoorbeeld een dag van de tafel worden georganiseerd, <https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2021/11/demy-jongkind-spreekt-op-dag-van-de-tafels-in-breda>.

¹⁰⁰ Van den Brink & Den Ouden 2016, p. 2897.