



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Netwerksubsidies: een onderzoek naar de wijze waarop samenwerking in subsidierelaties binnen het bestuursrecht kan worden vormgegeven
Jongkind, D.K.

Citation

Jongkind, D. K. (2025, April 8). *Netwerksubsidies: een onderzoek naar de wijze waarop samenwerking in subsidierelaties binnen het bestuursrecht kan worden vormgegeven*. Wolters Kluwer, Deventer. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4210743>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4210743>

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

Networksubsidies

Netwerksubsidies

Een onderzoek naar de wijze waarop
samenwerking in subsidierelaties binnen het
bestuursrecht kan worden vormgegeven

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van
de graad van doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van rector magnificus prof.dr.ir. H. Bijl,
volgens besluit van het college voor promoties
te verdedigen op dinsdag 8 april 2025
klokke 16.00 uur

door

Demy Kimberley Jongkind

geboren te Woerden

in 1995

Promotores: prof. mr. J.E. van den Brink
prof. mr. drs. W. den Ouden
Co-promotor: mr. dr. A. Drahmman

Promotiecommissie: prof. mr. T. Barkhuysen
prof. mr. G. Boogaard
prof. mr. M.J. Jacobs (Vrije Universiteit Amsterdam)
prof. dr. M.A. van der Steen (Erasmus Universiteit Rotterdam)
prof. dr. W.J.M. Voermans

Dit onderzoek was mede mogelijk dankzij een bijdrage van de Provincie Zuid-Holland.

Dit onderzoek is afgerond op 1 september 2024. Met latere ontwikkelingen kon slechts in beperkte mate rekening worden gehouden.

Vormgeving binnenwerk: Anne-Marie Krens – Tekstbeeld – Oegstgeest

ISBN 978 90 1318 051 0

© 2025 D.K. Jongkind

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl).

Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in een bloemlezing, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting Pro (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/stichtingen/stichting-pro).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteurs, redacteur(en) en uitgever geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor de gevolgen hiervan.

Woord vooraf

Promotieonderzoek verrichten was voor mij een geweldige ervaring. De mogelijkheden om jezelf te ontwikkelen als onderzoeker en docent met alle kansen die daarbij komen kijken, maken dat ik het promotietraject de afgelopen 4,5 jaar met plezier heb doorlopen. Dat plezier is mede te danken aan de verschillende personen die mij hebben ondersteund bij het voltooien van dit traject.

Allereerst mijn promotoren Willemien den Ouden, Jacobine van den Brink en Annemarie Drahmman. Willemien, dank voor al jouw betrokkenheid, steun en vertrouwen de afgelopen jaren en dat je te allen tijde voor mij klaarstond. Heel bijzonder dat ik jaren terug als jouw student-assistent kennis heb gemaakt met de Afdeling Staats- en bestuursrecht en daar nu mag promoveren. Jacobine bedank ik eveneens voor de begeleiding afgelopen jaren. De combinatie van jouw positiviteit en precisie maken dat de artikelen steeds beter werden en ik een kritische houding durfde aan te nemen. Annemarie, als zowel mijn promotor als dagelijks begeleider vervulde jij een onmisbare rol in dit traject. Ik ben dankbaar dat ik altijd bij je terecht kon en denk met veel plezier aan onze koffiemomentjes terug.

Daarnaast wil ik de leden van de leescommissie bedanken voor hun waardevolle suggesties en aanmoedigende opmerkingen: Tom Barkhuysen, Geerten Boogaard, Rianne Jacobs, Martijn van der Steen en Wim Voermans.

Zonder medefinanciering van de provincie Zuid-Holland zou dit onderzoek niet tot stand zijn gekomen, daarom mijn dank en specifiek aan Cynthia Bockstart als mijn contactpersoon van de provincie. Loes Engelen van de provincie Noord-Brabant kan ook niet onvermeld blijven. Via Cynthia en Loes heb ik mede in het kader van het project 'Financieren in netwerken' veel mogelijkheden gehad om mijn onderzoek aan de praktijk te presenteren. Diezelfde praktijk ben ik dank verschuldigd voor alle welwillendheid om mee te werken aan dit onderzoek.

Tevens ben ik dank verschuldigd aan de (oud)collega's van de Afdeling Staats- en bestuursrecht, die ervoor zorgden dat ik altijd vrolijk op de Afdeling rondliep. Allereerst het *popo*-groepje: Joyce Esser, Roel Becker, Jelle But, Marc Bakkum. Vrienden van het eerste uur die elkaar door dik en dun hebben gesteund, waarbij de borrels niet onvermeld mogen blijven. Joyce verdient nog een speciale vermelding; super dat jij naast mij wil staan als paranimf. Wij zijn twee verschillende karakters die elkaar altijd top hebben aangevuld. Sofia Ranchordás wil ik bedanken voor al haar adviezen en vertrouwen in

mij. Daarnaast wil ik bedanken Femke Binnendijk, Robbert Bruggeman, Esmée Driessen, Gert Jan Geertjes, Louis Honée, Claudia Keppel, Ola Al Khatib, Luísa Pinto E Netto en Rowie Stolk, voor alle gezellige momenten op de Afdeling en de onderwijsverplichtingen die ik met de meeste van jullie gelijktijdig vervulde. En niet te vergeten Heleen van Amerongen en Lotte van den Bosch die geweldige kamergenoten waren.

Naast de Leidse collega's kunnen ook de UvA-collega's niet onvermeld blijven. Tijdens mijn promotieonderzoek was ik een halfjaar lang elke woensdag aan de UvA te vinden. Ik ben daar heel gastvrij ontvangen door de Afdeling. In het bijzonder dank aan Yacintha Habicht, Louise Verboeket en Veerle van Waarde voor zowel de gezelligheid als alle *memes*.

Daarnaast wil ik Dorien Brugman bedanken voor de feedback op het artikel over de subsidietafel in het kader van de Jonge Onderzoekersdag. Ellen Hardy wil ik bedanken voor alle tips over het samenvoegen van de artikelen en het schrijven van de conclusie. Barbera Bastein wil ik bedanken voor haar waardevolle suggesties voor mijn concluderende hoofdstuk.

Toen ik in 2020 net startte aan mijn promotieonderzoek, verhuisde ik naar Leiden. Het jaar van corona, maar door mijn fantastische burens heb ik mij nooit alleen gevoeld. Speciale vermelding voor Denize Berrak, die altijd klaar stond om met een koffietje urenlang door Leiden te wandelen. Ook mijn drie beste vrienden wil ik bedanken voor alle support: Gabriela Wiersma, Dinesh Kanhai en Yasmin Roosch. Gab en Din ken ik al sinds de middelbare school, Yas vanaf het eerste jaar rechten. Ze zeggen dat studievrienden tot langdurige vriendschappen leiden en dat blijkt maar weer.

Tot slot mijn familie; mijn vader (Jürgen), moeder (Diana) en broer (Ewald). Ik gun iedereen zo'n familie: de support en steun die ik van jullie heb gekregen is niet in woorden uit te drukken. Het voelt met jullie als één team. Mijn moeder die altijd klaarstond om een luisterend oor te bieden. Mijn vader als mijn grote sparringpartner; geweldig dat jij naast mij staat als paranimf. Mijn broer die regelmatig taalkundige checks op mijn stukken heeft gedaan... en weet hoe het voelt om te promoveren. Ewald is op 3 februari 2025 gepromoveerd aan de Universiteit van Delft. Ik ben supertrots op het feit dat wij dit allebei hebben voltooid en er altijd voor elkaar zijn geweest. Ik hoop op nog vele champagne-momenten met jullie!

Inhoudsopgave

	LIJST VAN AFKORTINGEN	XIII
1	INLEIDING	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Centrale onderzoeksvraag en deelvragen	5
1.3	Afbakening	7
1.3.1	Het begrip 'netwerksubsidie'	7
1.3.2	Netwerkfinanciering binnen het publiekrecht	8
1.3.3	Geselecteerde onderwerpen nader toegelicht	10
1.4	Het huidige subsidierecht als vertrekpunt	12
1.5	Onderzoeksmethodologie en verantwoording	13
1.5.1	Het verrichte onderzoek	13
1.5.2	Promoveren op artikelen	16
1.5.3	Financieren in netwerken	17
1.6	Relevantie en plaatsbepaling van het onderzoek	17
1.7	Opzet van het boek en leeswijzer	18
2	DE ONTWIKKELING NAAR EEN NETWERKSAMENLEVING	21
2.1	Inleiding	21
2.2	Ontwikkelingen in de verhouding overheid – samenleving	22
2.2.1	Traditional Public Administration	22
2.2.2	New Public Management	24
2.2.3	Network Governance	25
2.2.4	Societal Resilience	28
2.2.5	De vier perspectieven: sedimentatie	29
2.3	Het kwadrant van overheidssturing	29
2.4	Tussenconclusie	34
3	HET NEDERLANDSE SUBSIDIERECHT	37
3.1	Inleiding	37
3.2	Algemeen subsidierecht: titel 4.2 van de Awb	38
3.2.1	De wetsgeschiedenis van de (subsidietitel van de) Awb	40
3.2.2	De subsidiedefinitie	42
3.2.3	De eis van de wettelijke grondslag	44
3.2.4	Het subsidieproces	45
3.2.5	Onregelmatigheden en rechtsbescherming	47
3.2.6	Het subsidieplafond en schaarse subsidiegelden	48
3.3	Bijzonder subsidierecht	51

3.4	De Aanwijzingen voor subsidieverstreking	54
3.5	Tussenconclusie	56
ONDERWERP 1: De penvoerder		59
<i>Proloog onderwerp 1</i>		59
4	DE POSITIE VAN DE PENVOERDER IN NETWERKSUBSIDIES	61
4.1	Inleiding	61
4.2	Nadere omlijning van begrippen op basis van de regelgeving	63
4.2.1	Inleiding	63
4.2.2	Vertretpunt samenwerkingsconstructies	64
4.2.3	Samenwerkingsverband	67
4.2.4	Penvoerder	68
4.2.5	De overige deelnemers aan het samenwerkingsverband	70
4.2.6	Tussenconclusie	71
4.3	De jurisprudentie inzake de penvoerder	72
4.3.1	Inleiding	72
4.3.2	Betalen aan de penvoerder	73
4.3.3	Bekendmaking van subsidiebesluiten aan de penvoerder	76
4.3.4	Essentiële wijzigingen	78
4.3.5	Civielrechtelijke jurisprudentie	79
4.3.6	Tussenconclusie	80
4.4	Een blik op de praktijk	81
4.4.1	Inleiding	81
4.4.2	De beleidsdoelstelling achter het werken met een penvoerder	81
4.4.3	Kenbaarheid wet- en regelgeving	82
4.4.4	Het betalingsverkeer in de netwerksubsidie	83
4.4.5	Toesturen van besluiten aan de penvoerder	84
4.4.6	Essentiële wijzigingen	84
4.4.7	Tussenconclusie	85
4.5	De penvoerder en de Awb: knelpunten en oplossingsrichtingen	85
4.6	Afronding	88
<i>Naschrift onderwerp 1</i>		90
ONDERWERP 2: De subsidietafel		97
<i>Proloog onderwerp 2</i>		97
5	AAN TAFEL! DE SUBSIDIETAfel IN DE NETWERKSAMENLEVING: EEN EERSTE VERKENNEND ONDERZOEK	99
5.1	Inleiding	99
5.2	De subsidietafel: definitie en afbakening	100
5.3	Praktijkschets	101
5.3.1	Gemeenten Leidschendam-Voorburg en Breda	102
5.3.2	Gemeente Schiedam	106

5.3.3	Gemeente Zandvoort	108
5.3.4	Gemeente Zutphen	110
5.3.5	Provincie Zuid-Holland	111
5.4	Heeft de subsidietafel de toekomst?	113
5.4.1	Status van de tafeldeelnemers: aanvrager of adviseur van het bestuursorgaan?	113
5.4.2	Spelregels: gelijke kansen en transparantie van het proces	115
5.4.3	Subsidietafels en titel 4.2 van de Awb	116
5.5	Conclusie	117
6	DE SUBSIDIETAFEL	119
6.1	Inleiding	119
6.2	De subsidietafel: drie smaken	121
6.2.1	De subsidieverdeeltafel	121
6.2.2	De subsidiebeleidstafel	122
6.2.3	De subsidieconsortiumtafel	123
6.2.4	Resumerend	123
6.3	Juridische knelpunten	124
6.3.1	Status van de tafel	124
6.3.1.1	Juridisch kader	124
6.3.1.2	De praktijk	125
6.3.1.3	Bevindingen	126
6.3.2	Toegankelijkheid tafel	128
6.3.2.1	Juridisch kader	128
6.3.2.2	De praktijk	129
6.3.2.3	Bevindingen	131
6.3.3	Uitvoeringsplan en subsidiebeschikkingen	132
6.3.3.1	Juridisch kader	132
6.3.3.2	De praktijk	134
6.3.3.3	Bevindingen	135
6.3.4	Monitoring en verantwoording	137
6.3.4.1	Juridisch kader	137
6.3.4.2	De praktijk	137
6.3.4.3	Bevindingen	138
6.3.5	Rechtsbescherming en rechtszekerheid	139
6.3.5.1	Juridisch kader	139
6.3.5.2	De praktijk	139
6.3.5.3	Bevindingen	140
6.3.6	Conclusie	141
6.4	Afronding	142
	Naschrift onderwerp 2	144

ONDERWERP 3: De Wet gemeenschappelijke regelingen	147
<i>Proloog onderwerp 3</i>	147
7 SUBSIDIËREN MET DE WGR: DE KONINKLIJKE WEG?	149
7.1 Inleiding	149
7.1.1 Aanleiding	149
7.1.2 Methodologische verantwoording	151
7.2 De Wgr: een korte introductie	151
7.3 De Wgr: subsidieverstrekking	152
7.3.1 GOL	154
7.3.1.1 Introductie GOL	154
7.3.1.2 Subsidie via GOL	155
7.3.1.3 Voorbeelden van regelingen GOL	157
7.3.2 GO	160
7.3.2.1 Introductie GO	160
7.3.2.2 Subsidie via GO	161
7.3.2.3 Voorbeelden van regelingen GO	162
7.3.3 BVO	162
7.3.3.1 Introductie BVO	162
7.3.3.2 Subsidie via BVO	163
7.3.3.3 Voorbeelden van regelingen BVO	164
7.3.4 CR	164
7.3.4.1 Introductie CR	164
7.3.4.2 Subsidie via CR	165
7.3.4.3 Voorbeelden van regelingen CR	165
7.3.5 RZM	167
7.3.5.1 Introductie RZM	167
7.3.5.2 Subsidie via RZM	168
7.3.5.3 Voorbeelden van regelingen RZM	169
7.3.6 Tussenconclusie	170
7.4 Afronding	171
8 SUBSIDIËREN MET DE WGR: ERVARINGEN IN DE PRAKTIJK	175
8.1 Inleiding	175
8.2 De Wgr in de praktijk: interviewbevindingen	177
8.2.1 Inleiding	177
8.2.2 GOL	177
8.2.2.1 Gemengde regeling provinciaal niveau: het Waddenfonds	178
8.2.2.2 Gemengde regeling gemeentelijk niveau: Holland Rijnland	179
8.2.2.3 Collegeregeling provinciaal niveau: SNN	181
8.2.2.4 Collegeregeling gemeentelijk niveau: Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen	182
8.2.2.5 Concluderende observaties	183
8.2.3 GO	184

<i>Inhoudsopgave</i>	XI
8.2.4 BVO	185
8.2.4.1 BVO West-Betuwe	185
8.2.4.2 BVO RSJ IJsselland	186
8.2.4.3 Concluderende observaties	187
8.2.5 CR	187
8.2.5.1 CR sociaal domein Flevoland	188
8.2.5.2 CR ADV-Limburg	189
8.2.5.3 Concluderende observaties	190
8.2.6 RZM	190
8.2.7 Algemene observaties en tussenconclusie	192
8.3 Welke lessen kunnen we leren?	193
8.4 Afronding	197
<i>Naschrift onderwerp 3</i>	198
ONDERWERP 4: Samenwerking via het Gemeenschappelijk landbouwbeleid	203
<i>Proloog onderwerp 4</i>	203
9 LESSEN UIT DE SUBSIDIERING VAN SAMENWERKINGSVERBANDEN OP GROND VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID (GLB)	205
9.1 Inleiding	205
9.2 Europese landbouwsubsidies aan samenwerkingsverbanden	208
9.2.1 Inleiding	208
9.2.2 Het Gemeenschappelijk landbouwbeleid	208
9.2.3 Subsidiering op grond van het GLB aan samenwerkingsverbanden	210
9.2.3.1 Inleiding	210
9.2.3.2 ANLb	211
9.2.3.3 LEADER	213
9.2.3.4 EIP	217
9.2.4 Lessen uit de Europese subsidiëring van samenwerkingsverbanden	219
9.2.5 Knelpunten bij de Europese subsidiëring van samenwerkingsverbanden	220
9.2.5.1 Beginsel van gelijke kansen	221
9.2.5.2 Advisering en beslissingsbevoegdheid	225
9.2.5.3 Penvoerdersperikelen	228
9.2.5.4 Rechtsbescherming	230
9.3 Afronding	232
<i>Naschrift onderwerp 4</i>	235

10 SLOTBESCHOUWING	237
10.1 Wat is onderzocht?	237
10.2 De netwerksubsidie	239
10.2.1 De netwerksubsidie als gevolg van de netwerksamenleving	239
10.2.2 De penvoerder in samenwerkingsverbanden	241
10.2.3 De subsidietafel	241
10.2.4 Samenwerkende overheden via de Wgr	242
10.2.5 Samenwerking via het GLB	245
10.2.6 Tussenconclusie	246
10.3 Netwerkvorming in het huidige subsidierecht?	246
10.4 Knelpunten bij netwerksubsidies	248
10.4.1 De subsidiedefinitie	249
10.4.2 De eis van de wettelijke grondslag	252
10.4.3 Het subsidieproces	254
10.4.4 Onregelmatigheden en rechtsbescherming	256
10.4.4.1 Terugvordering	256
10.4.4.2 Rechtsbescherming	259
10.4.5 Het subsidieplafond en schaarse subsidiegelden	261
10.4.5.1 Het beginsel van gelijke kansen	261
10.4.5.2 Essentiële wijzigingen	263
10.4.5.3 Aanvrager of adviseur?	264
10.4.6 Tussenconclusie	265
10.5 De netwerksubsidie: de toekomst?	266
10.5.1 Tijd voor aanvulling van de subsidietitel van de Awb?	267
10.5.2 Toevoeging in de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking	270
10.5.3 Modelverordeningen voor netwerksubsidies	270
10.5.4 Evaluatie	271
10.5.5 Tussenconclusie	271
10.6 Tot besluit	272
 SUMMARY	 275
LITERATUUR	281
KAMERSTUKKEN	293
WETGEVING, REGELGEVING EN BELEID	295
JURISPRUDENTIE	303
RELEVANTE WEBSITES	307
BIJLAGEN	311
1. Vragenlijst ten behoeve van hoofdstuk 4	313
2. Vragenlijst ten behoeve van hoofdstuk 6	315
3. Vragenlijst ten behoeve van hoofdstuk 8	317
4. Vragenlijst ten behoeve van hoofdstuk 9	319
CURRICULUM VITAE	321

Lijst van afkortingen

AA	Ars Aequi
AB	Administratiefrechtelijke beslissingen (AB Rechtspraak Bestuursrecht)
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
amvb	algemene maatregel van bestuur
ANLb	Agrarisch natuur- en landschapsbeheer
art.	artikel(en)
ASV	Algemene subsidieverordening
Awb	Algemene wet bestuursrecht
B&W	burgemeester en wethouders
Bgr.	Blad gemeenschappelijke regelingen
BJu	Boom juridisch uitgevers
BVO	Bedrijfsvoeringsorganisatie
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBb	College van Beroep voor het bedrijfsleven
CR	Centrumregeling
diss.	dissertatie
e.a.	en anderen
EIP	Europees Innovatie Partnerschap
ELFPO	Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling
ELGF	Europees Landbouwgarantiefonds
EU	Europese Unie
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Gemw	Gemeentewet
Gh.	Gerechtshof
GLB	Gemeenschappelijk landbouwbeleid
Gmb.	Gemeentebblad
GO	Gemeenschappelijk orgaan
GOL	Gemeenschappelijk openbaar lichaam
GR('en)	gemeenschappelijke regeling(en)
GS	Gedeputeerde Staten
Gst.	De Gemeentestem
Gw	Grondwet
HR	Hoge Raad
HvJ EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
JBplus	Jurisprudentie Bestuursrecht plus
LAG('s)	lokale actiegroep(en)
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

LOS('en)	lokale ontwikkelingsstrategie(ën)
m.nt.	met noot (van)
MvT	Memorie van Toelichting
NBP('en)	Natuurbeheerplan(nen)
NG	Network Governance
NJB	Nederlands Juristenblad
NPM	New Public Management
NSOB	Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
NSP	Nationaal Strategisch Plan
NTB	Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht
p.	pagina('s)
PA	(Traditional) Public Administration
par.	paragraaf/paragrafen
POP	Plattelandsontwikkelingsprogramma
Prb.	Provincieblad
Provw	Provinciewet
Rb.	Rechtbank
red.	redactie
REES 2021	Regeling Europese EZK- en LNV-subsidies 2021
Rfv	Raad voor de financiële verhoudingen
ROB	Raad voor het Openbaar Bestuur
ROM's	Regionale ontwikkelingsmaatschappijen
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
RZM	Regeling zonder meer
SCE	Stichting Cultuur Eindhoven
SR	Societal Resilience
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
USK	Uniform Subsidiekader
VAR	Vereniging voor Bestuursrecht
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Vo.	Verordening
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

1 | Inleiding

‘De kunst is om voor netwerksturing tot juridisch geborgde financieringsvormen te komen die óók in staat zijn om daadwerkelijk de maatschappelijke dynamiek te faciliteren en vergroten.’¹

1.1 AANLEIDING

De subsidie is één van de belangrijkste beleidsinstrumenten van de Nederlandse overheid. Jaarlijks worden door diverse bestuursorganen tientallen miljarden euro’s subsidies verstrekt.² De inzet van dit instrument is heel breed: van gelden voor grootschalige innovatieprojecten, tot gelden voor een speeltuin of onderhoud van meer groen in de wijk. Op verschillende beleidsterreinen zoals onderwijs, welzijn, energie- en innovatiebeleid speelt de subsidie een belangrijke rol. Het maatschappelijk belang ervan is dus een gegeven.

Ondanks dit belang is de juridische normering van de subsidie lange tijd achtergebleven. Dit kwam door de gedachte dat het legaliteitsbeginsel niet voor subsidieverstrekking zou gelden, omdat dit niet resulteert in een vrijheidsbeperking voor de subsidieontvangers; het betreft immers begunstigend overheidsoptreden.³ Na kritiek op de gebrekkige normering van de subsidie, volgde in 1998 met de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) uiteindelijk toch de inwerkingtreding van de subsidietitel 4.2 van de Awb.⁴ In artikel 4:21, eerste lid, van de Awb, wordt de subsidie gedefinieerd als: 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. Het betreft een

1 Scherpenisse & Van der Steen 2018, p. 35.

2 Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 4. Mede door de coronasteun stegen de uitgaven van subsidies hard. In 2020 gaf de overheid 41,6 miljard euro meer uit dan in 2019. De totaal uitgekeerde subsidies namen toe van 9,7 miljard euro in 2019 naar 34,3 miljard in 2020. In de loop van 2021 was de grootste coronaklap voorbij, waardoor de uitgaven aan subsidies weer daalden met 4,1 miljard euro. (‘Overheid helpt bedrijven en huishoudens financieel door coronajaren’, via CBS.nl). Via opendata.cbs.nl zijn bovendien overzichten van alle overheidsuitgaven (op rijksniveau en op decentraal niveau) voorhanden, waaruit blijkt dat een groot deel van de uitgaven voor subsidies is bestemd.

3 Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 4.

4 *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, nr. 3.

materiële definitie. Dit houdt in dat iedere financiële verstrekking die voldoet aan voornoemde omschrijving een subsidie is en onder de reikwijdte van titel 4.2 van de Awb valt, ongeacht de benaming die het bestuursorgaan aan de financiële verstrekking geeft.⁵

Eén van de doelen van de subsidietitel was om het subsidierecht te vereenvoudigen en te harmoniseren. Ook het vergroten van de legitimiteit van subsidiebesluiten en de rechtszekerheid van subsidieontvangers, het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidiegelden en het beter beheersen van de overheidsuitgaven waren belangrijke doelstellingen die met de subsidietitel werden nagestreefd.⁶ Met deze algemene regels werd getracht belangrijke rechtsstatelijke waarden als democratische legitimatie en transparantie van het subsidiebeleid, de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van subsidieontvangers en bestuursrechtelijke rechtsbescherming te borgen.⁷

De subsidietitel bestaat inmiddels al meer dan 26 jaar en is sinds de inwerkingtreding nauwelijks meer gewijzigd.⁸ De meest recente algemene evaluatie van de subsidietitel is uitgevoerd in 2001.⁹ Dat is opvallend gelet op de omvang van het subsidiebeleid en de bedragen (en belangen) die ermee gemoeid zijn. Volgens artikel 4:24 van de Awb moeten bijzondere subsidieregelingen in beginsel iedere vijf jaar worden geëvalueerd, maar over de basisregeling (titel 4.2 van de Awb) staat niets vermeld.¹⁰

Betekent dit dat de ontwikkeling in ‘subsidieland’ in dit tijdsbestek van meer dan 26 jaar stil is blijven staan? Integendeel. Er is rond diverse bepalingen van de subsidietitel uitgebreide jurisprudentie ontstaan en de standaardisatie van subsidieregels (in de vorm van de subsidietitel) heeft jaren later een vervolg gekregen in een harmonisatie van het subsidiebeleid.¹¹ In 2010 zijn de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking als uitvloeisel van het Uniform Subsidiekader (USK) in werking getreden om de uitvoeringslasten – die met het verstrekken van subsidies gepaard gaan – terug te dringen.¹²

Naast deze juridische ontwikkelingen heeft de veranderende verhouding tussen de overheid en de samenleving het subsidierecht beïnvloed. De heden-

5 *Kamerstukken II 1993/94, 23700, nr. 3, p. 30.* De subsidie lijkt als begrip een ‘nare’ bijmaak te hebben gekregen en in de praktijk wordt regelmatig gesproken in andere termen over overheidsfinancieringen zoals ‘budgetten’ en ‘bijdragen’, zie Den Ouden 2018, p. 139. Nieuwe financieringsvormen onder diverse benamingen zijn ontstaan, door Van den Brink & Den Ouden ook wel de ‘subsidie nieuwe stijl’ genoemd, zie Van den Brink & Den Ouden 2016, p. 2888-2897. Zij vragen zich af of het bij deze nieuwe financieringsvormen wel echt gaat om andere financieringsvormen en niet ‘gewoon’ om een subsidie in de zin van art. 4:21 lid 1 Awb.

6 *Kamerstukken II 1993/94, 23700, nr. 3, p. 18 e.v.*

7 Van den Brink & Den Ouden 2016, p. 2888-2897.

8 Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 9.

9 Westra & Den Ouden 2001; Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 8.

10 Zie ook Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 8.

11 Zie bijv. Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 9.

12 Zie ook hoofdstuk 3, par. 3.4.

daagse samenleving wordt ook wel gekarakteriseerd als een zogenoemde netwerksamenleving.¹³ Hierbij kent de overheid zichzelf in relatie tot de burger een andere rol toe dan in een groot deel van de twintigste eeuw het geval was. De maatschappij krijgt in deze netwerksamenleving meer ruimte om te participeren in het bedenken en uitvoeren van publiek beleid. Een voorbeeld binnen het subsidierecht is het gebruik van een subsidietafel, waarbij partijen uit het maatschappelijk middenveld ‘aan tafel’ kunnen meepraten en meedenken over de onderlinge verdeling van de beschikbare subsidiepot voor bepaalde beleidsdoeleinden.¹⁴ De overheid geeft daarmee min of meer de ‘touwtes uit handen’ en het maatschappelijk middenveld ruimte om te participeren en samen te werken.

De praktijk van een overheid die met name centralistisch, verticaal en eenzijdig bestuurt, is dus veranderd in een overheid die horizontale strategieën bedenkt om maatschappelijke doelstellingen te verwezenlijken en daarbij een belangrijke rol toekent aan *samenwerking*.¹⁵ Begrippen als de eerdergenoemde ‘netwerksamenleving’, maar ook ‘participatiesamenleving’ (wat in 2013 zelfs het woord van het jaar was¹⁶), ‘ontstatelijking’ en ‘doe-democratie’ – die deze veranderende verhouding tussen de overheid en de samenleving aanduiden – zijn de laatste jaren goed ingeburgerd en klinken inmiddels vertrouwd in de oren.¹⁷

Het begrip ‘netwerksamenleving’ maakt al duidelijk dat netwerkvorming centraal staat. Overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers zetten in toenemende mate netwerken op om bepaalde beleidsdoelstellingen te behalen. In het verlengde hiervan is in ‘subsidieland’ de netwerksubsidie ontstaan. De netwerksubsidie is een subsidievorm waarbij aan de subsidieverstrekende en/of subsidie-ontvangende kant meerdere partijen zijn betrokken, waarmee samenwerking wordt beoogd en geïnitieerd.¹⁸ Het bereiken en faciliteren van samenwerking is een essentieel onderdeel van de doelstelling van de netwerksubsidie. Zo ontstaat er synergie en kan specialistische kennis worden geleverd door de verschillende betrokken partijen. Bovendien kunnen de subsidieprojecten efficiënter en doelmatiger worden uitgevoerd, doordat de benodigde kennis en capaciteiten worden gebundeld in het netwerk, zo is de gedachte.¹⁹

13 Zie hiervoor uitgebreid hoofdstuk 2.

14 Zie hiervoor uitgebreid hoofdstukken 5 en 6.

15 Zie bijv. Van den Berge 2019 en Goossens & Van den Berge 2018.

16 Redactie Binnenlands Bestuur, ‘Woord van het jaar: participatiesamenleving’, *binnenlands bestuur.nl*, 17 november 2013. Geraadpleegd via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/participatiesamenleving-het-woord-van-2013>.

17 Zie bijv. Zijlstra 2018; Ministerie van BZK 2013; ROB 2012.

18 Zie ook ‘de netwerksubsidie’ op de website ‘Financieren in netwerken’, raadpleegbaar via: <https://www.financierennetwerken.nl/financieringsinstrumenten/netwerksubsidie>.

19 Zie bijv. Van Berlo 2012.

Voor dit onderzoek wordt voor het begrip ‘netwerksubsidie’ aangesloten bij de subsidie definitie, die is neergelegd in artikel 4:21, eerste lid, van de Awb.²⁰ Anders dan bij de klassieke subsidie à fonds perdu wordt de netwerksubsidie echter niet verstrekt aan en/of door één partij, maar aan en/of door meerdere partijen die samen een samenwerkingsverband (oftewel netwerk) vormen. Deze vorm van subsidiëren is relatief nieuw, maar wordt steeds vaker gebruikt en leidt in de praktijk tot juridische vragen, zo blijkt uit de jurisprudentie en de literatuur.²¹ Het huidige subsidierecht – zoals uitgewerkt in hoofdstuk 3 – gaat namelijk impliciet uit van een verticale tweepartijenrelatie tussen één bestuursorgaan die subsidie verstrekt en één subsidie-ontvanger die de activiteiten uitvoert. Er is nog weinig aandacht besteed aan de ontwikkeling naar een netwerksamenleving en wat de consequenties daarvan zouden moeten zijn voor het subsidierecht.

Daardoor lijkt het huidige subsidierecht de netwerksubsidie niet goed te kunnen faciliteren. In de jurisprudentie zijn voorbeelden te vinden van problemen bij gesubsidieerde samenwerkingsprojecten, waarvoor het subsidierecht geen pasklare oplossing biedt.²² Zo komt het regelmatig voor dat het subsidie-ontvangende samenwerkingsverband uit het oogpunt van efficiëntie een centrale actor (penvoerder) aanwijst die de subsidiegelden in ontvangst neemt namens alle deelnemers. Het is de bedoeling dat de penvoerder deze gelden aan hen doorbetaalt. Wanneer dit om welke reden dan ook niet gebeurt en de penvoerder vervolgens failliet gaat, is er een grote kans dat de overige deelnemers aan het samenwerkingsverband de voor hen bestemde subsidiebedragen niet meer kunnen incasseren bij de penvoerder.²³ Erger nog; wanneer deze overige deelnemers worden verrast met een terugvorderingsbesluit van het subsidieverstrekkende bestuursorgaan voor gelden die zij feitelijk *nooit* hebben ontvangen, kunnen zij bij de bestuursrechter niet met de vinger naar de wanpresterende penvoerder wijzen.²⁴ Samenwerkingsproblemen betreffen een interne aangelegenheid²⁵ van het samenwerkingsverband en kunnen daarom niet ten overstaan van de bestuursrechter worden ‘uitgevochten’, zo volgt uit de aangehaalde jurisprudentie.

Een tweede voorbeeld waaruit blijkt dat het huidige subsidierecht niet soepel omgaat met problemen die gemakkelijk kunnen ontstaan in de samenwerking betreft de wijzigingen die in de loop van de projectuitvoering worden doorgevoerd. In subsidieverleningsbeschikkingen wordt vaak bepaald dat een

20 Zie hiervoor ook par. 1.3.1.

21 Zie hoofdstukken 4 tot en met 9.

22 In hoofdstuk 4 volgen meerdere uitspraken en een uitwerking daarvan, hier worden twee situaties aangehaald ter illustratie.

23 Zie bijv. CBb 8 juli 2016, ECLI:NL:CBB:2016:206, AB 2017/106, m.nt. E.M.M.A. Driessen; CBb 8 mei 2018, ECLI:NL:CBB:2018:244.

24 CBb 8 mei 2018, ECLI:NL:CBB:2018:244, r.o. 3.7.

25 Zie bijv. CBb 8 juli 2016, ECLI:NL:CBB:2016:206, AB 2017/106, m.nt. E.M.M.A. Driessen; CBb 10 juli 2018, ECLI:NL:CBB:2018:372.

project overeenkomstig de aanvraag moet worden uitgevoerd. Bij netwerksubsidies zal echter door de samenwerking – wat een dynamisch proces betreft – al snel iets wijzigen. Wanneer één partij wijzigingen doorvoert, maar dit niet (tijdig) meldt aan de subsidieverstrekker, bestaat het risico voor alle deelnemers aan het samenwerkingsverband dat dit gevolgen heeft voor de hoogte van de vast te stellen subsidie. Uit de jurisprudentie volgt namelijk een strenge opvatting over wat onder wijzigingen moet worden verstaan.²⁶ Zelfs wanneer het project wel is gerealiseerd, maar bijvoorbeeld door een andere partij dan door de subsidieverstrekker is goedgekeurd, mag de subsidie lager worden vastgesteld of worden ingetrokken.²⁷

De toepassing van het huidige subsidierecht op netwerksituaties kan dus leiden tot uitkomsten die partijen niet bepaald stimuleren tot het werken in netwerken. Dat roept de vraag op of dat niet anders kan. Is er subsidierecht mogelijk dat óók in staat is om daadwerkelijk de hiervoor beschreven maatschappelijke dynamiek te faciliteren en vergroten? En wat is daarvoor dan nodig?

1.2 CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG EN DEELVRAGEN

De hiervoor geschetste ontwikkelingen hebben aanleiding gegeven tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre kan het huidige subsidierecht de netwerksubsidie faciliteren en welke nieuwe regelgeving is nodig om bestaande knelpunten op te lossen?

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden, worden de volgende vijf deelvragen beantwoord:

1. *Wat is een netwerksubsidie?*
2. *In hoeverre is het uitvoeren en financieren van gesubsidieerde activiteiten in netwerken geregeld in het huidige subsidierecht?*
3. *Welke (juridische) knelpunten doen zich voor bij het verstrekken van netwerksubsidies?*
4. *In hoeverre kunnen deze knelpunten worden verholpen binnen de kaders van het huidige (subsidie)recht?*
5. *In hoeverre is nieuwe regelgeving nodig om de netwerksubsidie te kunnen faciliteren en stimuleren?*

26 CBb 2 mei 2016, ECLI:NL:CBB:2016:124, AB 2016/317, m.nt. J.E. van den Brink; CBb 24 april 2018, ECLI:NL:CBB:2018:160. Zie ook CBb 15 mei 2018, ECLI:NL:CBB:2018:281; CBb 12 maart 2019, ECLI:NL:CBB:2019:101.

27 CBb 2 mei 2016, ECLI:NL:CBB:2016:124, AB 2016/317, m.nt. J.E. van den Brink; CBb 24 april 2018, ECLI:NL:CBB:2018:160. Zie ook CBb 15 mei 2018, ECLI:NL:CBB:2018:281; CBb 12 maart 2019, ECLI:NL:CBB:2019:101.

In paragraaf 1.3.1 wordt in zijn algemeenheid ingegaan op het begrip netwerksubsidie. In hoofdstukken 4 tot en met 9 wordt het begrip nader uitgewerkt doordat specifieke vormen van netwerksubsidies de revue passeren. De eerste deelvraag is van belang om een beschrijving te kunnen geven van het verschijnsel ‘netwerksubsidie’ dat in dit gehele onderzoek centraal staat.

Vervolgens zal in hoofdstuk 2 een achtergrondschets worden gegeven, waarin de (bestuurskundige beschrijving van de) ontwikkeling naar een netwerksamenleving centraal staat. In dit hoofdstuk wordt beschreven waarom de maatschappij zich tot een netwerksamenleving heeft ontwikkeld en wordt verduidelijkt hoe in het verlengde hiervan de netwerksubsidie is ontstaan.

De tweede deelvraag zal vervolgens in hoofdstuk 3 worden beantwoord, waarbij wordt ingegaan op de verschillende onderdelen van het huidige subsidierecht en waar potentiële knelpunten voor netwerksubsidies in kaart worden gebracht.

Om de derde, vierde en vijfde deelvraag te kunnen beantwoorden, zijn vier onderwerpen geselecteerd die in de praktijk bij het verstrekken van netwerksubsidies regelmatig tot vragen of problemen leiden. Hierbij worden (juridische) knelpunten gesignaleerd. Onder een knelpunt wordt in dit onderzoek verstaan: daar waar de inzet van de netwerksubsidie schuurt met het huidige subsidierecht (de juridische knelpunten) en daar waar de inzet van de netwerksubsidie leidt tot geschillen en/of onduidelijkheden in de praktijk (de overige knelpunten²⁸). Bij deze onderwerpen zal tevens worden bezien of er nieuwe regelgeving nodig is (deelvraag 5), maar de beantwoording van deze laatste deelvraag vindt vooral plaats in het laatste hoofdstuk²⁹ waarin antwoord wordt gegeven op de centrale onderzoeksvraag. Er is voor gekozen om in de hoofdvraag de focus te leggen op het onderzoeken van mogelijke nieuwe regelgeving als oplossingsrichting voor geconstateerde knelpunten. Aanleiding hiervoor is dat gedurende het onderzoek is gebleken dat er knelpunten zitten in de huidige regelgeving, bijvoorbeeld voor de figuur van de penvoerder, die in hoofdstuk 4 wordt besproken. Problemen die zich voordoen bij netwerksubsidies zijn weliswaar breder dan louter voortvloeiend uit de huidige regelgeving, maar uit het onderzoek blijkt dat onder andere de versplintering in regelgeving een belangrijke oorzaak is voor de knelpunten die zich bij de uitvoering in de praktijk voordoen.

De vier geselecteerde onderwerpen worden kort beschreven; de keuze voor deze onderwerpen wordt verder toegelicht in paragraaf 1.3.3.

Het eerste onderwerp betreft de eerdergenoemde figuur van de penvoerder in samenwerkingsverbanden. Wanneer meerdere partijen samenwerken in

28 In eerste instantie richt ik mij op juridische knelpunten, maar door de gehouden interviews heb ik een bredere blik gekregen van andere knelpunten die zich ook kunnen voordoen in de praktijk bij netwerksubsidies.

29 Zie par. 10.5.

een samenwerkingsverband en gezamenlijk subsidie willen ontvangen, volgt uit menige subsidieregeling dat het samenwerkingsverband een penvoerder dient aan te wijzen. De gedachte hierachter is dat dit de administratieve lasten voor het bestuursorgaan vermindert. Dit kan tot verschillende aandachtspunten leiden die zowel blijken uit de regelgeving als uit de jurisprudentie.

Het tweede onderwerp betreft de ook al eerdergenoemde subsidietafel. Bij een subsidietafel zitten meerdere potentiële subsidieontvangers met elkaar aan tafel en doen zij een voorstel voor de verdeling van de subsidiegelden. De subsidietafel leidt niet alleen tot diverse vragen over de verhouding tot de subsidietitel 4.2 van de Awb, maar ook tot bredere vragen gerelateerd aan het algemeen bestuursrecht, zoals de verhouding tot het beginsel van gelijke kansen.

Het derde onderwerp betreft samenwerking door meerdere overheden. Ook aan de subsidieverstrekende kant kunnen meerdere partijen (bestuursorganen) samenwerken en de netwerksubsidie inzetten, bijvoorbeeld om gemeente-overschrijdende samenwerking te bevorderen. Deze samenwerking kan in het publiekrecht worden vormgegeven via de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Onderzocht wordt in hoeverre de Wgr de netwerksubsidie kan faciliteren en of dit in de praktijk ook daadwerkelijk voorkomt.

Het vierde onderwerp betreft samenwerking op grond van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Netwerksubsidies komen niet alleen voor op nationaal niveau, maar ook op Europees niveau en zij worden bovendien door Unierechtelijke regelgeving gereguleerd. Dit onderzoek kent daarmee ook een Unierechtelijke dimensie; gezien wordt of er lessen kunnen worden geleerd voor het Nederlandse subsidierecht.

Het doel van dit promotieonderzoek is om te beoordelen in hoeverre het huidige subsidierecht aansluit op de huidige netwerksamenleving waarin de netwerksubsidie is ontstaan. Daar waar het huidige subsidierecht het verschijnsel van de netwerksubsidie niet goed faciliteert en stimuleert, wordt de vraag beantwoord welke wijzigingen daartoe kunnen worden doorgevoerd.

1.3 AFBAKENING

1.3.1 Het begrip 'netwerksubsidie'

De netwerksubsidie is een overkoepelend begrip waaronder meerdere financieringsvormen kunnen worden geschaard, zowel binnen het publiekrecht als binnen het privaatrecht. In dit proefschrift ligt de focus op subsidies die worden genormeerd door het publiekrecht en wordt voor de definitie van de netwerksubsidie dus aangesloten bij het subsidiebegrip dat is neergelegd in artikel 4:21, eerste lid, van de Awb. De centrale vraag van dit onderzoek ziet immers op de verhouding tussen de netwerksubsidie en het huidige subsidierecht. Voor de definitie betekent dit dat het gaat om een aanspraak op finan-

ciële 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. Bij deze definitie van een netwerksubsidie moet dus altijd sprake zijn van een bestuursorgaan dat de gelden verstrekt (zie tevens paragraaf 1.3.2).³⁰

Het is daarnaast kenmerkend voor de netwerksubsidie dat er meer dan twee partijen betrokken zijn bij de subsidierelatie. Er is dus een 'netwerk' van partijen die een gefinancierd project gezamenlijk uitvoeren of gezamenlijk financieren. Het netwerk kan in een subsidierelatie op twee verschillende manieren zijn vormgegeven.³¹

1. Aan de subsidieverstrekende kant (bijvoorbeeld meerdere bestuursorganen die gezamenlijk bepaalde voorzieningen willen financieren);
2. Aan de subsidie-ontvangende kant (bijvoorbeeld meerdere bedrijven/ondernemingen die samenwerken voor een bepaald innovatief doel en gezamenlijk subsidie aanvragen om dit doel te realiseren).

Het is natuurlijk ook mogelijk om beide varianten te combineren.

De rol van de overheid kan per netwerksubsidie verschillen. De overheid kan deel uitmaken van een netwerk en actief meedoen aan de uitvoering, of enkel het netwerk faciliteren door het te financieren. De overheid hoeft bij de netwerksubsidie dus niet onderdeel te zijn van het netwerk.

Hoe de verschillende partijen samenwerken, wordt vaak op hoofdlijnen bepaald door de subsidieregelgever en subsidieverstrekker. Zo wordt in subsidieregelingen die zien op netwerken veelal vereist dat partijen zich moeten verenigen in een samenwerkingsverband. Hoe dit samenwerkingsverband eruit moet zien verschilt per regeling. Partijen kunnen bijvoorbeeld gezamenlijk een vereniging, stichting, besloten vennootschap of naamloze vennootschap oprichten en in die vorm subsidie aanvragen. In dat geval blijft er in juridische zin sprake van een verticale tweepartijenrelatie. Dat wil echter niet zeggen dat dit in materiële zin geen netwerksubsidies zijn. Bij de netwerksubsidie gaat het om de 'incentive' tot samenwerking.

1.3.2 Netwerkfinanciering binnen het publiekrecht

In de literatuur wordt geconstateerd dat de verandering van de rol van de overheid die een netwerkbenadering voorop stelt, zich maar moeilijk verhoudt

30 In tegenstelling tot andere financieringsvormen waarbij dit wel een knelpunt betreft, Zie Van den Brink & Den Ouden 2016, waar in wordt gegaan op de 'subsidie nieuwe stijl' en de daarbij behorende vraag of dit subsidies in de zin van art. 4:21 lid 1 Awb zijn.

31 Zie ook 'de netwerksubsidie' op de website 'Financieren in netwerken', raadpleegbaar via: <https://www.financiereninnetwerken.nl/financieringsinstrumenten/netwerksubsidie>.

met de principes van de democratische rechtsstaat.³² Bij die ontwikkeling worden dan ook regelmatig kritische noten geplaatst.³³ Deze aanpak heeft namelijk invloed op de bestuursrechtelijke normering en rechtsbescherming. Gesteld wordt dat het Nederlandse stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming slecht is opgewassen tegen trends van privatisering en coöperatief bestuur.³⁴ In de subsidiepraktijk is de transitie naar een netwerksamenleving (de verschuiving van de zogenoemde ‘government naar governance’) ook merkbaar. In dat kader betreft het bestuursorgaanbegrip een discussiepunt. Zoals reeds is genoemd kan immers alleen een bestuursorgaan een subsidie als bedoeld in artikel 4:21, eerste lid, van de Awb verstrekken. Er worden echter ook regelmatig private organisaties ingezet om publieke gelden te verdelen. Deze privaatrechtelijke weg wordt in de praktijk veelal bewandeld wanneer de subsidietitel als knellend wordt beschouwd.³⁵ Een voorbeeld is het oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen die financiering verstrekken en niet meer kwalificeren als bestuursorganen in de zin van artikel 1:1, eerste lid, van de Awb en dus ook geen subsidies in de zin van artikel 4:21, eerste lid, van de Awb verstrekken.³⁶ Dit heeft als gevolg dat verschillende juridische normen die gekoppeld zijn aan het bestuursorgaan- en besluitbegrip niet in acht hoeven te worden genomen. Ook staat de weg naar de bestuursrechter (artikel 8:1 van de Awb) niet open als rechtsbescherming wordt gezocht. Deze discussie over de aanvaardbaarheid van het met publieke middelen financieren van activiteiten buiten het publiekrecht om (ook wel ‘ontstatelijking’ genoemd) valt (grotendeels) buiten mijn onderzoek. In die gevallen handelt de overheid namelijk juist niet binnen het publiekrecht en is het subsidierecht dus niet van toepassing. In dit onderzoek worden juist de mogelijkheden binnen het publiekrecht in kaart gebracht. Kan de netwerksubsidie worden gefaciliteerd binnen het huidige subsidierecht?

32 Zie Lamers & Zoethout 2017; Dijstelbloem & Holtslag 2010 en andere bronnen die hierna worden genoemd.

33 Scheltema 2014, p. 246; Van den Berge 2018a-d; Van den Berge 2019; Zijlstra 2018; Jak 2019, p. 101-102; Van den Brink & Den Ouden 2019, p. 220.

34 Van den Berge 2019, p. 5.

35 De Greef 2010, p. 9, waar met een tabel het aantal privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden wordt geïllustreerd; Zijlstra, Peters & Van der Ploeg 2006, p. 41; Traag & De Wit 2016, p. 6; ‘Gemeenten en provincies maken op ruime schaal gebruik van de mogelijkheid om publieke taken via een privaatrechtelijke rechtsvorm uit te voeren’, bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 33841, nr. 172; De Greef, Zijlstra & Theissen 2015, p. 5.

36 Een voorbeeld van financiering via een privaatrechtelijk jasje zijn de regionale ontwikkelingsmaatschappijen. Deze zijn ooit in het leven geroepen om de regionale economische achterstanden weg te werken, maar verstrekken vandaag de dag aanzienlijke sommen publiek geld aan ondernemingen. Dit doen zij in een privaatrechtelijke constructie. Zie voor meer informatie Van den Brink, Jongkind & Van Waarde 2022.

1.3.3 Geselecteerde onderwerpen nader toegelicht

De netwerksubsidie is een relatief nieuw verschijnsel waardoor in de juridische literatuur deze term nog nauwelijks voorkomt. Dit bemoeilijkt de zoektocht naar netwerksubsidies, nu niet op specifieke terminologie kan worden gezocht. Daarom is gefocust op het verschijnsel waarbij samenwerkende partijen zijn betrokken aan de subsidieverstrekkende of subsidie-ontvangende kant. Dit heeft geresulteerd in de keuze voor vier specifieke deelonderwerpen. De onderwerpen zijn geselecteerd op basis van jurisprudentie waaruit is gebleken dat sommige netwerksubsidies tot juridische vragen kunnen leiden.³⁷ Daarnaast bleek uit de praktijk waar behoefte naar onderzoek is in het kader van de netwerksubsidie. Zo zijn verschillende brainstormgesprekken gehouden met ambtenaren verbonden aan de provincie Zuid-Holland in het kader van het project 'Financieren in netwerken'.³⁸ Ook zijn verschillende congressen en bijeenkomsten georganiseerd³⁹ waarbij de netwerksubsidie aan bod kwam en is getoetst of de gekozen onderwerpen inderdaad problematisch uitpakken in de praktijk. Daarnaast zijn lezingen georganiseerd in het kader van mijn promotieonderzoek, waar de praktijkproblemen die zich bij netwerksubsidies voordoen werden bevestigd.⁴⁰

Het eerste geselecteerde onderwerp is de figuur van de penvoerder in samenwerkingsverbanden. De problemen bij deze figuur werden zichtbaar in de jurisprudentie en de daarbij behorende kritische annotaties waarbij vraagtekens worden gesteld bij de wenselijkheid van deze constructie.⁴¹ De subsidietafel is als tweede onderwerp geselecteerd en is gekozen naar aanleiding van gesprekken die zijn gevoerd (mede) in het kader voor het project 'Financieren in netwerken'. Dit onderwerp is als het ware door de praktijk aangedragen, nu er veel vragen over bleken te bestaan die in de literatuur

37 Zie bijv. J.R. van Angeren, annotatie bij CBb 26 mei 2014, ECLI:NL:CBB:2014:217, AB 2014/325; E.M.M.A. Driessen, annotatie bij CBb 8 juli 2016, ECLI:NL:CBB:2016:206, AB 2017/106; R.E. Gouw, annotatie bij CBb 12 januari 2017, ECLI:NL:CBB:2017:23, AB 2017/317; J.E. van den Brink, annotatie bij CBb 24 maart 2016, ECLI:NL:CBB:2016:85, AB 2016/318.

38 Zie ook par. 1.5.3 voor meer informatie over het project 'Financieren in netwerken'.

39 Bijvoorbeeld in 2022 het congres 'Actualiteiten subsidierecht' (<https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2022/06/congres-subsidierecht-actualiteiten-groot-succes>) en in 2023 het congres '25 jaar subsidierecht in de praktijk: tijd voor innovatieve overheidsfinanciering?' (<https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2023/06/Terugblik-congres-25-jaar-subsidie-recht-in-de-praktijk-tijd-voor-innovatieve-overheidsfinanciering>).

40 Zo heb ik regelmatig lezingen verzorgd voor de provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant om mijn onderzoeksbevindingen te spiegelen. Zie ook <https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2021/11/demy-jongkind-sprekt-op-dag-van-de-tafels-in-breda>; <https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2023/02/webinar-subsidietafel>.

41 Zie de eerdergenoemde uitspraken en annotaties: J.R. van Angeren, annotatie bij CBb 26 mei 2014, ECLI:NL:CBB:2014:217, AB 2014/325; E.M.M.A. Driessen, annotatie bij CBb 8 juli 2016, ECLI:NL:CBB:2016:206, AB 2017/106; R.E. Gouw, annotatie bij CBb 12 januari 2017, ECLI:NL:CBB:2017:23, AB 2017/317; J.E. van den Brink, annotatie bij CBb 24 maart 2016, ECLI:NL:CBB:2016:85, AB 2016/318.

en jurisprudentie nog niet zijn beantwoord. Deze twee onderwerpen betreffen situaties waarbij zich meerdere partijen bevinden aan de subsidie-ontvangende kant.

Als derde onderwerp is gefocust op samenwerkende subsidieverstrekkers. Aan de subsidieverstrekende kant kunnen zich immers ook meerdere partijen bevinden, zo bleek al uit paragraaf 1.3.1. Uit de literatuur blijkt dat als aan de zijde van de subsidieverstrekker wordt samengewerkt, vaak wordt gekozen voor een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm.⁴² Dat werpt de vraag op waarom dit zo is en in hoeverre het publiekrecht (en in het bijzonder het subsidierecht) in de weg staat aan een publiekrechtelijke constructie. Kan de subsidietitel partijen hier niet of onvoldoende in faciliteren? De subsidietitel impliceert uit te gaan van 'het bestuursorgaan' als individuele subsidieverstrekker en lijkt dus niet uit te gaan van meerdere verstrekkers. Hoewel het via een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wgr voor bestuursorganen mogelijk is om samen te werken, wordt dit bij subsidieverstrekking vooralsnog weinig gedaan.⁴³ Overheden zien blijkbaar niet snel de mogelijkheid om gezamenlijk te komen tot een subsidieverstrekking op grond van het publiekrecht, terwijl er wel een publiekrechtelijke weg (de Wgr) voorhanden is. Dit is opvallend, want uit de Gemeente- en de Provinciewet volgt een expliciete voorkeur voor het publiekrecht.⁴⁴ Dit onderwerp is om die reden geselecteerd. Verkend wordt welke mogelijkheden de Wgr in samenhang met de subsidietitel biedt als grondslag voor gezamenlijke subsidieverstrekking door bestuursorganen.

De eerste drie onderwerpen betreffen netwerksubsidies op nationaal niveau. Ook op Europees niveau doen zich echter netwerksubsidies voor. Dit onderzoek laat zien dat – anders dan in Nederland vaak het geval is – netwerksubsidies in Europese regelgeving expliciet worden genormeerd. Bij het laatste te behandelen onderwerp worden de mogelijkheden van netwerksubsidies binnen het nieuwe GLB verkend, waarvan in januari 2023 een nieuwe programmeringsperiode is gestart. De focus ligt op het GLB omdat in één van de basisverordeningen die ziet op de uitvoering ervan, namelijk Verordening 2021/2115, een aantal expliciete bepalingen is terug te vinden op basis waarvan samenwerkingsverbanden vanuit het GLB kunnen worden gesubsidieerd. De GLB-subsidies worden in gedeeld beheer met de lidstaten uitgevoerd, wat betekent dat zowel de Europese regelgeving als de Nederlandse subsidietitel van toepassing is. In dit onderzoek wordt dan ook gezien welke verschijningsvormen van netwerksubsidies er bestaan binnen het nieuwe GLB en welke knelpunten daarbij naar voren komen, en of de wettelijke regeling daarvan inspira-

42 De Greef 2010, p. 9; Zijlstra, Peters & Van der Ploeg 2006, p. 41; Traag & De Wit 2016; De Greef, Zijlstra & Theissen 2015, p. 5.

43 Zie hoofdstukken 7 en 8.

44 Art. 160 lid 2 Gemw en art. 158 lid 2 Provw.

tie biedt voor (het eventueel normeren van) samenwerking binnen het Nederlandse subsidierecht.

1.4 HET HUIDIGE SUBSIDIERECHT ALS VERTREKPUNT

Om een antwoord te geven op de centrale onderzoeksvraag, wordt het huidige subsidierecht in ruime zin als vertrekpunt genomen. Daaronder wordt verstaan: het algemene subsidierecht, (de hoofdlijnen van) het bijzondere subsidierecht, de jurisprudentie (gerelateerd aan de netwerksubsidie) en het USK met de daaruit voortvloeiende Aanwijzingen voor subsidieverstreking. Ter achtergrondinformatie is ook de wetsgeschiedenis van de (subsidietitel van de) Awb meegenomen. In hoofdstuk 3 worden deze onderdelen nader uitgewerkt en wordt onderzocht in hoeverre rekening wordt gehouden met het bestaan van netwerken in het huidige subsidierecht en welke aandachtspunten kunnen ontstaan bij het faciliteren van de netwerksubsidie. In de daaropvolgende hoofdstukken worden verschillende netwerkvormen uit de praktijk geanalyseerd. Daarbij wordt aan de hand van het huidige subsidierecht onderzocht welke knelpunten (fricties) zich daadwerkelijk voordoen bij netwerksubsidies. Vervolgens wordt bezien welke wijzigingen er kunnen worden doorgevoerd en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de gesignaleerde knelpunten weg te nemen en de netwerksubsidie een plaats te kunnen geven binnen het huidige subsidierecht.

Onder het *algemene subsidierecht* wordt volgens het handboek Subsidierecht het volgende verstaan: ‘de regels, die niet specifiek zijn voor de subsidiëring van een bepaald type activiteiten, maar die gelden voor (vrijwel) alle subsidies die door Nederlandse bestuursorganen worden verstrekt’.⁴⁵ Dit algemene subsidierecht is in hoofdzaak neergelegd in titel 4.2 van de Awb. De subsidietitel is het algemeen wettelijk kader voor subsidieverstreking en bevat belangrijke randvoorwaarden en uitgangspunten hiervoor. Daarnaast worden op centraal en decentraal niveau regelingen in het leven geroepen die de basis bieden om subsidie te verstrekken. Dit zogenoemde *bijzondere subsidierecht* wordt in het eerdergenoemde handboek als volgt gedefinieerd: ‘de talloze specifieke subsidieregelingen, die regelen wie en van welk bestuursorgaan voor welke activiteiten hoeveel subsidie kan krijgen en onder welke voorwaarden’.⁴⁶ Hieronder vallen zowel centrale als decentrale regelingen. Dit bijzondere subsidierecht moet worden vormgegeven binnen de grenzen van de subsidietitel. Slechts bij een wet in formele zin kan worden afgeweken van de uitgangspunten van de subsidietitel van de Awb. Wel kunnen zowel in centrale als decentrale regelgeving aanvullende regels worden opgenomen op de bepalingen uit de subsidietitel van de Awb. Voor het algemene en

45 Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 1.

46 Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 1.

bijzondere subsidie recht wordt onderzocht in hoeverre er wordt afgeweken van de Awb of wordt aangevuld op de Awb teneinde de netwerksubsidie te (kunnen) faciliteren.

Ook de jurisprudentie is een essentieel onderdeel waarin het subsidie recht verder wordt vormgegeven. Door middel van jurisprudentie wordt immers invulling gegeven aan de bestaande wettelijke normen. Voor dit onderzoek is vooral de jurisprudentie relevant in de gevallen waar geschillen ontstaan tussen een subsidieverstrekking bestuursorgaan en de ontvanger(s) of tussen de subsidieontvangers onderling. Verder is relevante jurisprudentie over schaarse publieke rechten geraadpleegd, nu de (meeste) (netwerk)subsidies schaarse subsidies zijn en bij de verstrekking daarvan bepaalde normen gelden die in acht moeten worden genomen.

Voor de uitvoering van de subsidietitel zijn regels opgesteld, die in de vorm van het USK en de daaruit voortvloeiende Aanwijzingen voor subsidieverstrekking gestalte hebben gekregen. De Aanwijzingen bevatten belangrijke regels voor de vormgeving van subsidieregelingen en uitvoeringsregels als het gaat om het verstrekken van subsidies in de zin van artikel 4:21, eerste lid, van de Awb, die onder ministeriële verantwoordelijkheid worden verstrekt. De Aanwijzingen bevatten weliswaar geen juridisch bindende regels, maar spelen op Rijksniveau een belangrijke uniformerende rol bij het opstellen van wet- en regelgeving. De Aanwijzingen zijn daarnaast van belang voor provincies en gemeenten die hier inspiratie uit halen en de Aanwijzingen – in meer of mindere mate – onverplicht analoog toepassen.⁴⁷ Ook voor de Aanwijzingen is bestudeerd in hoeverre rekening is gehouden met het bestaan van netwerken.

1.5 ONDERZOEKSMETHODOLOGIE EN VERANTWOORDING

1.5.1 Het verrichte onderzoek

Dit proefschrift betreft een juridisch promotieonderzoek, maar bevat – vanwege de verbinding die wordt gelegd met de netwerksamenleving – ook bestuurskundige invalshoeken. Om een antwoord op de centrale onderzoeksvraag te kunnen geven zijn verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd. Dit onderzoek betreft een combinatie van (i) een klassieke *desk study* naar (zowel bestuurskundige als juridische) literatuur over de netwerksamenleving en de netwerksubsidie, relevante wet- en regelgeving en jurisprudentie, en (ii) praktijkonderzoek.

Om de relevante literatuur te traceren is gebruik gemaakt van de bibliotheek van de Universiteit Leiden en van de databases 'Legal Intelligence' en 'InView'. Het literatuuronderzoek omvatte (hand)boeken, bundels, dissertaties,

⁴⁷ In hoofdstuk 3 wordt dit nader uitgewerkt.

artikelen uit (vak)tijdschriften, kranten en digitale nieuwsbrieven over het Nederlandse bestuursrecht – het subsidierecht in het bijzonder – met daarbij een zijstap naar de bestuurskundige discipline.

In hoofdstuk 2 is voor het schetsen van de ontwikkeling naar de netwerk-samenleving bestuurskundige literatuur geraadpleegd en verwerkt om ook te kunnen bouwen op de kennis en inzichten van deze discipline. De netwerk-samenleving is niet alleen in Nederland, maar ook internationaal ('network governance') een veelgebruikte term.⁴⁸ Voor hoofdstuk 2 is als beginpunt een aantal handboeken van Klijn en Koppenjan gebruikt om een algemeen beeld te krijgen van de ontwikkeling in de relatie tussen de overheid en de samenleving.⁴⁹ Klijn en Koppenjan hebben veelvuldig over de ontwikkeling naar een 'network governance' geschreven. Verder is gebruik gemaakt van de vele stukken die mede door Van der Steen voor de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) zijn geschreven.⁵⁰ In één van deze essays wordt specifiek ingegaan op het financieren in netwerken en welke aandachtspunten zich daarbij voordoen. Hierbij wordt gesignaleerd dat de opkomst van de netwerksamenleving gepaard gaat met een toenemende complexiteit rondom publieke vraagstukken.⁵¹

Vervolgens is de juridische literatuur bestudeerd over dit onderwerp. In de databases 'Legal Intelligence' en 'InView' is gezocht op begrippen als 'netwerksamenleving', 'doe-democratie', 'ontstatelijking' en zijn via de zogenoemde *sneeuwbalmethode* veel bronnen achterhaald. Van den Berge schrijft bijvoorbeeld veelvuldig over de netwerksamenleving en de juridische spanning die hiermee gepaard gaat.⁵²

Het onderzoek is vervolgens in hoofdstuk 3 specifiek toegespitst op het subsidierecht.⁵³ Hierin wordt de ontwikkeling van de subsidietitel over het tijdsbestek van de afgelopen 26 jaar geschetst en is onderzocht in hoeverre in het huidige subsidierecht bepalingen over netwerkvorming voorhanden zijn. Daarom is zowel de Awb als de bijbehorende wetsgeschiedenis bij de verschillende tranches van de invoering van de Awb bestudeerd. Om deze bronnen te kunnen achterhalen is de website 'overheid.nl' gebruikt. Via officiëlebekendmakingen.nl is niet alleen informatie te vinden over relevante Kamerstukken, maar ook over relevante bijzondere subsidieregelgeving. Daarnaast is ook het USK met de daarbij behorende achterliggende informatie bestudeerd (zoals de verschillende evaluaties daarvan).

48 Bijv. Sørensen & Torfing 2008.

49 Kickert, Klijn & Koppenjan 1997; Klijn & Koppenjan 2016; Koppenjan & Klijn 2004.

50 Zie Scherpenisse & Van der Steen 2018; Van der Steen 2020; Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015.

51 Scherpenisse & Van der Steen 2018.

52 Van den Berge 2018a-d; Van den Berge 2019; Van den Berge 2020a-b.

53 Waarbij in het bijzonder gebruik is gemaakt van het handboek Subsidierecht (Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021) en het handboek 25 jaar Awb (Barkhuysen e.a. (red.) 2019).

De relevante jurisprudentie is gezocht via de databases 'Legal Intelligence', 'InView' en 'Rechtspraak.nl'. Hierbij zijn ook annotaties – wanneer voorhanden – meegenomen.

Naast het bestuderen van relevante literatuur, wet- en regelgeving en jurisprudentie is praktijkonderzoek verricht, aangezien de netwerksubsidie een verschijnsel is dat in de praktijk is ontstaan en daar tot vragen en problemen leidt. Om het praktijkonderzoek tot stand te brengen zijn voor de verschillende hoofdstukken semigestructureerde interviews verricht. Tijdens de interviews is met een vragenlijst gewerkt die vooraf aan de gesprekspartners is toegestuurd. Deze vragenlijst is als startpunt genomen,⁵⁴ maar tijdens de interviews kwamen vaak nieuwe vragen en onderwerpen naar voren. Vergelijken met gestructureerde interviews (waar de vragen op voorhand vastomlijnd zijn en er weinig ruimte is voor afwijking of uitweiding), kan via semigestructureerde interviews beter gebruik worden gemaakt van de kennis producerende mogelijkheden van dialogen. Er is meer ruimte voor allerlei invalshoeken die door de geïnterviewden van belang worden geacht.⁵⁵ Door gebruik te maken van semigestructureerde interviews wordt van de interviewer bovendien een mate van assertiviteit verwacht, door niet louter 'statisch' de vragenlijst door te nemen. Tijdens de interviews kunnen zo ook nieuwe inzichten door de geïnterviewde naar voren worden gebracht.

De interviews zijn met toestemming van de gesprekspartners opgenomen. De gesprekken zijn daarna handmatig genotuleerd en vervolgens toegestuurd naar de gesprekspartners, die daarop (met eventuele wijzigingen) akkoord zijn gegaan. De meeste gesprekspartners hadden het verzoek om niet met naam en functie in het proefschrift te worden genoemd.⁵⁶ De geanonimiseerde data is wel opvraagbaar bij de onderzoeker. De gehanteerde vragenlijsten zijn daarnaast opgenomen als bijlagen bij dit proefschrift.

In hoofdstukken 4 tot en met 9 wordt de specifieke onderzoeksmethodologie beschreven van ieder deelonderzoek, nu deze hoofdstukken eerder zijn gepubliceerd als een wetenschappelijk artikel.⁵⁷ Voor al deze hoofdstukken geldt dat de relevante literatuur, wet- en regelgeving en (waar voorhanden) jurisprudentie is bestudeerd en (in meer of mindere mate) praktijkonderzoek is verricht. Voor de specifiek gehanteerde methode per deelonderzoek verwijst

54 De vragenlijsten zijn wel opgenomen in dit proefschrift om zo de lezer een beeld te geven welke vragen als startpunt zijn gehanteerd. De vragenlijsten zijn te vinden in de bijlage. Welke onderwerpen uit de vragenlijsten zijn behandeld en hoe uitgebreid, verschilde per geïnterviewde.

55 Zie daarover Brinkmann 2014, waar op de verschillende wijze van onderzoek door middel van interviews wordt ingegaan (zowel het concept van gestructureerde, ongestructureerde als semigestructureerde interviews). In dit artikel wordt ook ingegaan op de voor- en nadelen van de verschillende methodes. Zie ook Weston e.a. 2001, p. 384-385 en Webley 2010, par. IV A.

56 Behoudens in hoofdstuk 4, daar worden twee van de drie gesprekspartners wel met naam genoemd.

57 Zie ook par. 1.5.2.

ik naar deze hoofdstukken om herhaling te voorkomen. Aldaar wordt onder meer toegelicht hoe de geïnterviewde gesprekspartners zijn geselecteerd en met welke insteek de interviews zijn afgenomen.

1.5.2 Promoveren op artikelen

Dit proefschrift bestaat uit een combinatie van hoofdstukken die nog niet eerder zijn gepubliceerd en hoofdstukken die wel eerder zijn gepubliceerd in de vorm van artikelen in verschillende juridische vakbladen.⁵⁸ Verschillende deelonderzoeken zijn dus al eerder verricht en afgerond. Deze eerdere publicaties zijn in de periode 2020-2024 verschenen en integraal en zonder grote aanpassingen als hoofdstuk in dit boek opgenomen. Deze aanpak heeft het voordeel dat gedurende het promotietraject feedback is verkregen en de opgedane kennis eerder met de praktijk kon worden gedeeld. Zeker bij een actueel thema als de netwerksubsidie is dat een voordeel, nu de praktijk meteen gebruik kan maken van de bevindingen van het onderzoek.⁵⁹ Hoofdstukken 4 tot en met 9 zijn al eerder gepubliceerd en dus zelfstandig leesbaar. Dit betekent bijvoorbeeld dat ieder hoofdstuk begint met de definitie van de netwerksubsidie en de daarachterliggende ontwikkeling. Het boek bevat dus een aantal herhalingen, wat voor de lezer als voordeel heeft dat niet eerst de algemene delen van dit boek behoeven te worden doorgenomen wanneer de wens bestaat om in te zoomen op een specifiek onderwerp.

Door de gekozen opzet van dit proefschrift vertoont de inhoud van dit boek een andere samenhang dan bij een ‘klassiek’ promotieonderzoek. Het eventuele gemis aan een voortbouwende lijn gedurende de opeenvolgende hoofdstukken wordt in dit boek ondervangen door middel van twee ‘achtergrond’ hoofdstukken (hoofdstukken 2 en 3) en een proloog en naschrift bij de vier onderwerpen. Tevens bevatten de naschriften – waar nodig – een overzicht van ontwikkelingen die zich sinds de publicatie van het artikel hebben voorgedaan. Daarmee is geborgd dat het promotieonderzoek actueel is op de datum van afronding. Ten slotte worden in de slotbeschouwing de bevindingen uit alle hoofdstukken samengebracht, de deelvragen en de hoofdvraag beantwoord, alsmede oplossingen en aanbevelingen geformuleerd.

Het begrip ‘samenwerking’ als rode draad in dit proefschrift, speelt niet alleen een belangrijke rol in de definitie van de netwerksubsidie, maar ook bij de opzet van dit proefschrift. Een deel van de gepubliceerde hoofdstukken is namelijk in samenwerking geschreven. Dit had als voordeel dat van de kennis van medeauteurs kon worden gebruikgemaakt. Hoofdstuk 4 is in sa-

58 Jongkind & Bakkum 2020; Drahmman & Jongkind 2021; Jongkind 2022a-c; Jongkind & Van den Brink 2024.

59 Na iedere publicatie zijn deze bevindingen tevens door mij verwerkt op de website ‘Financieren in netwerken’, waarbij een vertaalslag naar de praktijk is gemaakt.

menwerking geschreven met mr. M.H.A. Bakkum,⁶⁰ hoofdstuk 5 is in samenwerking geschreven met mr. dr. A. Drahmman en hoofdstuk 9 is in samenwerking geschreven met prof. mr. J.E. van den Brink. Alle co-auteurs hebben toestemming verstrekt om de artikelen als hoofdstuk in dit proefschrift op te nemen en hebben tevens verklaard dat de desbetreffende bijdrage in overwegende mate aan mij valt toe te schrijven.⁶¹

1.5.3 Financieren in netwerken

Doordat de netwerksubsidie veel voorkomt in de praktijk, heeft die praktijk behoefte aan meer informatie over dit instrument en hoe dit juridisch kan worden vormgegeven. Mijn promotieonderzoek naar de netwerksubsidie is onderdeel van het project 'Financieren in netwerken', waarin de publieke financiering van maatschappelijke projecten centraal staat.⁶² Het project wordt uitgevoerd in een samenwerkingsverband tussen de provincies Zuid-Holland, Noord-Brabant en Gelderland en de universiteiten van Leiden, Amsterdam en Tilburg.⁶³ De resultaten van het project zijn te vinden op www.financierennetwerken.nl. Op deze website worden verschillende financieringsinstrumenten uitgewerkt. De website beoogt daarmee een antwoord te geven op belangrijke vragen over verschillende financieringsinstrumenten van de overheid. De instrumenten worden vanuit de juridische, bestuurskundige en financieel-economische disciplines geanalyseerd. Daarbij worden zowel praktische als juridische handvatten geboden aan beleidsmakers bij overheden die met deze financieringsinstrumenten aan de slag willen gaan.⁶⁴

1.6 RELEVANTIE EN PLAATSBEPALING VAN HET ONDERZOEK

In 2016 kwamen Van den Brink en Den Ouden al met de slogan 'publiek geld verplicht'.⁶⁵ In hun artikel beschrijven zij dat waar de overheid van oudsher veelal voor de klassieke subsidie – à fonds perdu – koos, de populariteit van

60 Marc Bakkum was ten tijde van dit onderzoek mijn collega aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden en werkzaam als onderwijs- en onderzoeksmedewerker. Sinds 2021 werkt Bakkum als advocaat bij Pels Rijcken.

61 In hoofdstukken 4 tot en met 9 staat vermeld hoe het artikel tot stand is gekomen.

62 Raadpleegbaar via <https://www.financierennetwerken.nl>.

63 Bij het project zijn ook andere overheden en kennisinstellingen betrokken, waaronder de NSOB, de gemeente Rotterdam, de VNG en de ministeries van BZK en Veiligheid en Justitie. Scherpenisse & Van der Steen 2018, p. 10-11. In dit NSOB-verslag wordt speciale aandacht besteed aan de website 'Financieren in netwerken' en het project. Zo wordt ingegaan op de financieringsmogelijkheden in de vier sturingsperspectieven, p. 16 e.v.

64 Voor wie is deze website bedoeld? Raadpleegbaar via: <https://www.financierennetwerken.nl/voor-wie>.

65 Van den Brink & Den Ouden 2016.

verschillende nieuwe financieringsinstrumenten toeneemt.⁶⁶ Deze ontwikkeling is (mede) te verklaren door de opkomst van de netwerksamenleving en de veranderende rol van de overheid daarin. Steeds vaker acteren overheden minder leidend en zoeken zij in plaats daarvan de samenwerking op met andere overheden, het bedrijfsleven, maatschappelijke instellingen en particulieren om maatschappelijke vraagstukken op te pakken. Dat heeft gevolgen voor de rol van de overheid bij de (mede)financiering van deze maatschappelijke vraagstukken. Er zijn ‘nieuwe’ publieke financieringsinstrumenten ontstaan, zoals het co-financieren met crowdfunding (matchfunding), het right to challenge, de netwerksubsidie, de publieke prijsvraag, wijkbudgetten, de social impact bond en revolverende fondsen.⁶⁷ Naar deze recente ontwikkelingen is nog weinig juridisch onderzoek verricht. Daarom beoogt dit onderzoek de juridische vormgeving van één van die nieuwe financieringsinstrumenten – de netwerksubsidie – verder uit te werken en zo het ‘gat’ tussen theorie en praktijk te dichten.

Daarnaast gaat dit proefschrift in op het ontstaan van de netwerksamenleving en daaraan gerelateerd de netwerksubsidie en de gevolgen die dat heeft voor het subsidierecht. De netwerksamenleving is in de bestuurskundige literatuur al uitgebreid beschreven en bestudeerd,⁶⁸ maar dit is minder het geval in de juridische literatuur. Dit onderzoek wil ook bijdragen aan de kennis over de juridische gevolgen daarvan in het bijzonder op het terrein van het subsidierecht.

1.7 OPZET VAN HET BOEK EN LEESWIJZER

Dit hoofdstuk vormt de inleiding van dit proefschrift dat uit 10 hoofdstukken bestaat. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

In hoeverre kan het huidige subsidierecht de netwerksubsidie faciliteren en welke nieuwe regelgeving is nodig om bestaande knelpunten op te lossen?

Hoofdstukken 2 en 3 zijn inleidende achtergrondhoofdstukken en nog niet eerder gepubliceerd. Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de ontwikkeling naar een netwerksamenleving. In hoofdstuk 3 wordt beschreven in hoeverre het uitvoeren en financieren van gesubsidieerde activiteiten in netwerken is geregeld in het huidige subsidierecht en welke potentiële knelpunten kunnen ontstaan bij het faciliteren van de netwerksubsidie. Deze twee hoofdstukken

⁶⁶ Van den Brink & Den Ouden 2016, p. 2888.

⁶⁷ Voor wie is deze website bedoeld? Raadpleegbaar via: <https://www.financierenninnetwerken.nl/voor-wie>.

⁶⁸ Zoals bijvoorbeeld Castells 2010; Klijn & Koppenjan 2016; Koppenjan & Klijn 2004; als ook de verschillende NSOB-essays.

illustreeren dat een belangrijk deel van het subsidierecht in een ander tijds-gewricht is geschreven, namelijk in een tijd dat – anders dan nu het geval is – de verhouding tussen overheid en burger een meer verticale verhouding was. Door deze twee hoofdstukken kunnen de inhoudelijke hoofdstukken beter in een juridische context worden geplaatst.

Vanuit de centrale onderzoeksvraag wordt vervolgens op vier specifieke onderwerpen ingegaan, namelijk (1) de penvoerder in samenwerkingsverbanden; (2) de subsidietafel; (3) samenwerkende overheden via de Wgr; (4) samenwerking via het GLB. Deze onderwerpen staan in hoofdstukken 4 tot en met 9 centraal en vormen daarmee het hart van het juridische onderzoek van dit proefschrift:

- Hoofdstuk 4: De positie van de penvoerder in netwerksubsidies⁶⁹
- Hoofdstuk 5: Aan tafel! De subsidietafel in de netwerksamenleving: een eerste verkennend onderzoek⁷⁰
- Hoofdstuk 6: De subsidietafel⁷¹
- Hoofdstuk 7: Subsidiëren met de Wgr: de koninklijke weg?⁷²
- Hoofdstuk 8: Subsidiëren met de Wgr: ervaringen in de praktijk⁷³
- Hoofdstuk 9: Lessen uit de subsidiëring van samenwerkingsverbanden op grond van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)⁷⁴

Deze hoofdstukken betreffen eerder gepubliceerde artikelen en zijn daardoor – per onderwerp – voorzien van een proloog en een naschrift.

Hoofdstuk 10 bevat de slotbeschouwing waarin de bevindingen van hoofdstukken 2 tot en met 9 worden samengevat, de antwoorden op de deelvragen worden geformuleerd en de centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord.

69 Jongkind & Bakkum 2020, p. 649-661.

70 Drahmann & Jongkind 2021, p. 87-107.

71 Jongkind 2022c, p. 437-447.

72 Jongkind 2022a, p. 52-62.

73 Jongkind 2022b, p. 106-115.

74 Jongkind & Van den Brink 2024, p. 130-143.

2 | De ontwikkeling naar een netwerksamenleving

‘Het is belangrijk om de waarden van de rechtmatige overheid te bewaken, maar ook om binnen die grenzen vormen te ontwikkelen die passen bij de dynamiek in het netwerk.’¹

2.1 INLEIDING

Aan de ontwikkeling naar een netwerksamenleving kan vandaag de dag niet meer voorbij worden gegaan. De rol van de overheid is veranderd, wat ertoe heeft geleid dat lang niet altijd meer wordt gekozen voor een top-down sturingsmodel, maar in toenemende mate samenwerking centraal staat.² Deze trend wordt in Nederland met verschillende begrippen aangeduid.³ Overheden kiezen niet langer voor het model van ‘command and control’ waarbij zij eenzijdig, verticaal en centralistisch besturen, maar kiezen vaker voor horizontale strategieën om maatschappelijke doelen te verwezenlijken.⁴ Deze verschuiving van ‘government’ naar ‘governance’ is kenmerkend voor het ontstaan van de netwerksamenleving en is op verschillende beleidsterreinen merkbaar.⁵ In het financieel bestuursrecht komt deze verschuiving onder andere tot uiting in het ontstaan van nieuwe financieringsinstrumenten, waarvan de netwerksubsidie er één is.⁶ De netwerksubsidie is als het ware een ‘gevolg’ van de ontwikkeling naar een netwerksamenleving. Daarom wordt in dit hoofdstuk bij die ontwikkeling stilgestaan zoals deze wordt beschreven in met name bestuurskundige literatuur. Dit hoofdstuk dient daarmee als achtergrondschets om het ontstaan van de netwerksubsidie te kunnen verklaren.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2.2 wordt een beschrijving gegeven van de ontwikkeling naar en opkomst van de netwerksamenleving. In de paragraaf wordt op de (internationale) literatuur ingegaan waarin

1 Scherpenisse & Van der Steen 2018, p. 36.

2 Zie Van den Berge 2018d; Van den Berge 2019, p. 3 e.v.; Van den Berge 2020a, p. 7 e.v.

3 ‘netwerksamenleving’, ‘participatiemaatschappij’, ‘doe-democratie’, ‘ontstatelijking’, zie ook Zijlstra 2018.

4 Van den Berge 2019, p. 3 e.v.; Van den Berge 2018d; zie ook het preadvies, Van den Berge 2020a, p. 7 e.v.

5 Van den Berge 2019, p. 3; Van den Berge 2018a, p. 220.

6 Zie <https://www.financierennetwerken.nl>. Zie voor meer informatie over verschillende nieuwe financieringsvormen: Rfv 2014; Van den Brink & Den Ouden 2016, p. 2888-2897.

deze ontwikkeling in westerse democratieën (waaronder Nederland) wordt beschreven. Uit deze literatuur blijkt dat de ontwikkeling naar de netwerksamenleving (grofweg) vier verschillende ‘perioden’ in de tijd kent: (1) Traditional Public Administration (PA); (2) New Public Management (NPM); (3) Network Governance (NG); en (4) Societal Resilience (SR). Deze vier ‘perspectieven’ (of ‘paradigma’s’, zoals ze ook wel worden genoemd) kunnen in een kwadrant worden geplaatst met verschillende vormen van overheidssturing. Met dit kwadrant kan worden geïllustreerd welke rol de overheid in de samenleving kan innemen. Het kwadrant van overheidssturing staat centraal in paragraaf 2.3. In paragraaf 2.4 volgt een tussenconclusie.

2.2 ONTWIKKELINGEN IN DE VERHOUDING OVERHEID – SAMENLEVING

De ontwikkeling naar de netwerksamenleving kent (grofweg) vier verschillende ‘perioden’ in de tijd.⁷ Er is veel onderzoek gedaan naar deze ontwikkeling. Omdat dit hoofdstuk slechts ten doel heeft een achtergrondschets te geven van deze ontwikkeling, wordt in deze paragraaf volstaan met het weergeven van de hoofdlijnen van de vier perspectieven.

2.2.1 Traditional Public Administration

Het eerste perspectief is *Traditional Public Administration* (PA), waarin wordt uitgegaan van een klassieke overheidssturing met als belangrijkste kenmerk dat sprake is van een verticale, hiërarchische top-down structuur.⁸ De overheid staat in dit perspectief bovenaan in de hiërarchie en er is sprake van een eenzijdige besluitvorming richting de burger.

Max Weber wordt beschouwd als één van de grondleggers van de hedendaagse sociologie en staat bekend om zijn bureaucratie-theorie.⁹ Met zijn theorie begon als het ware de bestuurskundige discipline met de vraag hoe een overheid het beste kan worden georganiseerd. Zijn ideeën worden gelinkt aan het perspectief van PA:

‘The traditional model of public administration rests in important ways on the articulation by Max Weber of the nature of bureaucracy. Weber emphasized control

7 Zoals reeds genoemd: (1) Traditional Public Administration, (2) New Public Management, (3) Network Governance, (4) Societal Resilience.

8 Osborne, Radnor & Nasi 2013; zie ook Osborne 2006, p. 378; Meuleman 2018, p. 28.

9 Weber 2009 (zijn oorspronkelijke werk komt uit 1920); Serpa & Ferreira 2019, p. 12-18; Mommse 1974; Van Baalen 1994; Meuleman 2018, p. 28; zie ook Kickert, Klijn & Koppenjan 1997, p. 20 waar naar Weber in de tabel wordt verwezen. Over de bureaucratie theorie van Weber is veel geschreven en zijn ook Engelstalige vertalingen beschikbaar, zie bijv. Waters & Waters 2015.

from top to bottom in the form of monocratic hierarchy, that is, a system of control in which policy is set at the top and carried out through a series of offices, with each manager and worker reporting to one superior and held to account by that person. The bureaucratic system is based on a set of rules and regulations flowing from public law; the system of control is rational and legal. The role of the bureaucrat is strictly subordinate to the political superior.¹⁰

Weber typeerde de bureaucratische organisatie als een sterk hiërarchische organisatie, met een duidelijke afbakening van bevoegdheden en waarbij procedures en protocollen een belangrijke rol spelen. In de twintigste eeuw was voor veel westerse landen PA het leidende overheidsmodel.¹¹ Het succes ervan leidde tot de opkomst van de verzorgingsstaat.¹² In PA worden problemen, diensten en beleid toegewezen aan gespecialiseerde overheidseenheden.¹³ Integratie en coördinatie worden gerealiseerd door het uitgangspunt van 'command and control' binnen de bureaucratie (gekenmerkt door taakdifferentiatie en het gebruik van procedures).¹⁴ Binnen westerse democratieën worden politieke beslissingen genomen door gekozen bestuurders, die verantwoordelijk worden gehouden door vertegenwoordigende organen van gekozen politici.¹⁵ In PA is het overheidsapparaat geprofessionaliseerd en gericht op effectief beleid en diensten die recht doen aan de principes van gelijkheid, legitimiteit en legaliteit.¹⁶

PA was een succes, maar leidde wel tot een steeds groter aantal taken, personeel, organisatie-eenheden en budgetten voor de overheid.¹⁷ Uiteindelijk resulteerde dit in het probleem van de 'Big Government', met onder andere moeilijkheden met betrekking tot het beheersen van budgetten, het coördineren van beleid en het leveren van beleid en diensten die konden voldoen aan de groeiende en dynamische behoeften van steeds assertievere burgers en de samenleving als geheel.¹⁸ Om deze problemen op te lossen ontstond een nieuwe manier van overheidssturing: NPM.

10 Pfiffner 2004, p. 443-454.

11 Klijn & Koppenjan 2016, p. 4-5.

12 Klijn & Koppenjan 2016, p. 4.

13 Klijn & Koppenjan 2016, p. 5 en 9-10.

14 Klijn & Koppenjan 2016, p. 5 en 9-10.

15 Klijn & Koppenjan 2016, p. 5 en 9-10.

16 Klijn & Koppenjan 2016, p. 9 waar die principes in de tabel worden genoemd.

17 Klijn & Koppenjan 2016, p. 5.

18 Klijn & Koppenjan 2016, p. 5.

2.2.2 New Public Management

In de jaren tachtig van de vorige eeuw kwam het perspectief van *New Public Management* (NPM) op.¹⁹ Mede door een wens om te bezuinigen in de overheidsuitgaven en de bureaucratie van PA te verminderen, ontstond een privatiseringstendens en werd meer aan de markt overgelaten. De markt zou de sleutel zijn tot een betere, snellere en goedkopere uitvoering van het overheidsbeleid.²⁰

Bij NPM wordt de nadruk gelegd op centrale en politieke sturing, wat overeenkomsten vertoont met PA. Een belangrijk doel van NPM is de verbetering van de effectiviteit en efficiëntie van de openbare dienstverlening en publieke organisaties.²¹ Het gebruik van bedrijfs- en marktinstrumenten zouden als ‘management techniques’ moeten worden ingezet om de dienstverlening van de overheid beter te maken.²² Bij NPM stellen politici (beleids)doelen op en wordt de uitvoering verricht door onafhankelijke instanties en/of via de markt op basis van duidelijke prestatie-indicatoren.²³ Overheden dienen op voorhand duidelijke doelen te stellen die moeten worden bereikt en de implementatie van die doelen wordt aan andere organisaties gedelegeerd.²⁴ ‘The government should steer, not row’, is een welbekende slogan die hoort bij NPM.²⁵

Christopher Hood wordt gezien als één van de grondleggers van NPM. In zijn onderzoek gaat hij in op de ontwikkeling van dit perspectief en benoemt hij gemeenschappelijke karakteristieken: ‘clearer responsibilities for top management, performance indicators, output- and result-oriented behaviour, disaggregation of large bureaucracies into smaller, more autonomous units, market orientation and competition, emphasis on business-like management, parsimony and discipline.’²⁶ Bij NPM bepaalt de overheid welke taken zijn gewenst, maar wordt de uitvoering daarvan aan de markt overgelaten. Concurrentie wordt gestimuleerd zodat de dienstverlening wordt verbeterd en de

19 In de literatuur wordt naar deze nieuwe manier van probleemoplossing, beleidsvorming en dienstverlening veelal verwezen met de term ‘governance’, zie Klijn & Koppenjan 2016, p. 5 e.v. Dit laat zien dat het begrip governance breed wordt gebruikt. Zie verder Koppenjan & Dicke 2019, p. 5: ‘Maar uiteindelijk dreigde dit model aan zijn eigen succes ten onder te gaan door ongebreidelde groei, verkokering, toenemende ondoelmatigheid en bekostigingsproblemen.’ Zie ook Kickert, Klijn & Koppenjan 1997, p. 3-4.

20 Van den Berge 2019, p. 4; zie ook Osborne 2006, p. 378-379.

21 Klijn & Koppenjan 2016, p. 9-10.

22 Klijn & Koppenjan 2016, p. 9-10.

23 Klijn & Koppenjan 2016, p. 9-10.

24 Van den Berge 2020a, p. 28.

25 Osborne en Gaebler 1992, p. 25.

26 Hood 1991, p. 3-19; Kickert, Klijn & Koppenjan 1997, p. 36 e.v.

kosten afnemen.²⁷ De overheid dient zodoende markt- en resultaatgericht te zijn. Het moet duidelijk zijn welke doelen de overheid voor ogen heeft en op welke manieren deze doelen kunnen worden bereikt. Dit is een belangrijk verschil met het perspectief van PA.²⁸

'NPM is primarily about outcomes (...) NPM says very little about the process; it is focused almost exclusively on developing intraorganizational management techniques that ensure customer satisfaction and efficiency. This difference is all the more important since public administration to a significant extent is centered around procedural rules and regulations. Traditional models of public administration provide detailed rules concerning the deliberation process, partly because regulating the process is the Weberian method of output control; a legally correct deliberation process was believed to imply a correct outcome. A related problem is that NPM says very little about those aspects of the public sector that are not involved directly in production of goods or services, and its application of those sectors of the public bureaucracy remains uncertain.'²⁹

In de loop der tijd ontstond er (ook) kritiek op NPM.³⁰ Een te eenzijdige nadruk op marktwerking zou afbreuk kunnen doen aan belangrijke publieke standaarden van transparantie, inclusiviteit, democratische verantwoording en de bescherming van grondrechten.³¹ In 2000 bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in Nederland een rapport uit waarin werd geoordeeld dat de ongebreidelde marktwerking een risico inhoudt voor de borging van publieke belangen.³² Deze kritiek leidde niet tot de terugkeer naar PA – met de overheid als centrale actor – maar wel tot een nieuw, derde perspectief: NG.³³

2.2.3 Network Governance

Bij *Network Governance* (NG) gaat het niet langer uitsluitend om het bedrijfsmatige perspectief waar de voordelen van de marktwerking centraal staan, maar wordt het ook belangrijk geacht dat de samenleving meer ruimte krijgt bij de uitvoering van publieke taken.³⁴

27 Belangrijke uitgangspunten van NPM waren dus niet alleen het bereiken van efficiëntie en effectiviteit, maar ook zorgen voor kostenbesparing, Hood 1991, p. 3; Zie ook Kickert, Klijn & Koppenjan 1997, p. 38-39 waaruit blijkt dat er naast effectiviteit en efficiëntie meerdere uitgangspunten belangrijk waren bij NPM.

28 Hood 1991; zie ook Hood & Jackson 1991, p. 16-24; Koppenjan & Klijn 2004, p. 101 e.v.

29 Zie ook Peters & Pierre 1998.

30 Prestatiedruk, Koppenjan & Dicke 2019, p. 5.

31 Dunleavy 2006; Van den Berge 2019, p. 4.

32 WRR 2012 en WRR 2000.

33 ROB 2012, p. 9-11.

34 Den Ouden 2016, p. 387.

‘De dominante visie is nu dat overheid, markt en maatschappij niet zonder elkaar kunnen, maar zich samen ‘om de tafel’ zullen moeten scharen om tot beleid te komen dat voldoende tegen hedendaagse uitdagingen is opgewassen. Of het nu het klimaat, de verzorgingsstaat of veiligheidskwesties betreft: steeds is het idee dat de overheid de problemen alleen samen met burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven de baas zal kunnen zijn.’³⁵

NG kwam rond 2000 op en werd gezien als een antwoord op complexe problemen die de overheid niet alleen kon oplossen.³⁶ Het gaat bij NG om ‘networks of enduring patterns of social relations between actors involved in dealing with a problem, policy or public service’.³⁷ Het begrip (network) governance krijgt verschillende betekenissen toebedeeld en wordt in verschillende hoedanigheden gebruikt,³⁸ maar het gaat in ieder geval om het stimuleren van horizontale verhoudingen waarbij samenwerking het uitgangspunt is.³⁹ Karakteristieken van NG en het ontstaan van (samenwerkende) netwerken worden als volgt omschreven:

‘Networks are characterized by complex policy problems that cannot be solved by one actor alone, but require the collective actions of several actors; networks have relatively high interdependencies between actors because resources necessary to solve problems are owned by different actors; these interdependencies cause a high degree of strategic complexity and an unpredictable course of (inter)actions as actions of one actor affect the interests and strategies of other actors; networks have complex interactions because each of the actors is autonomous and has its own perception of problems, solutions, and strategies; networks interactions show some durability over time.’⁴⁰

Een gevolg van de toenemende samenwerking tussen de verschillende actoren is dat de verhouding tussen de overheid en de burger horizontaal wordt. Dit is een belangrijk verschil met PA en NPM.⁴¹ Bij een horizontale samen-

35 Van den Berge 2020a, p. 29.

36 Klijn & Koppenjan 2016, p. 9-10, p. 310. De concrete uitwerking van deze begrippen is per land wel verschillend, zie Koppenjan & Dicke 2019, p. 6: ‘Het is niet gezegd dat overal NPM-hervormingen worden aangetroffen. Pollitt en Bouckaert (2004) wijzen erop dat deze hervormingen in uiteenlopende landen een andere kleuring krijgen. In Europese democratieën, zoals Nederland, zien zij geen ‘hard edge’ toepassingen van New Public Management, maar een vermenging met de Weberiaanse traditie. Zij spreken dan van een ‘neo-Weberiaanse’ staat.’ Klijn & Koppenjan 2016, p. 1-2; zie ook Koppenjan & Klijn 2004, p. 4.

37 Klijn & Koppenjan 2016, p. 4.

38 Kickert, Klijn & Koppenjan 1997, p. 28-29; Meuleman 2018, p. 6, 26; Osborne 2006, p. 381. Zo wordt het begrip governance ook veelvuldig genoemd in relatie tot NPM, als een uitwerking daarvan, zie Klijn & Koppenjan 2016, p. 5-6; Klijn en Koppenjan benoemen overigens dat zij echt een verschil zien tussen deze perspectieven, Klijn & Koppenjan 2016, p. 7.

39 Koppenjan & Klijn 2004, p. 108.

40 Klijn & Koppenjan 2016, p. 10-11.

41 Koppenjan & Klijn 2004, p. 3.

werkingsrelatie zijn partijen van elkaar afhankelijk om de gestelde doelen te bereiken.⁴² De besluitvorming binnen NG wordt daarnaast als minder statisch ervaren dan bij de andere twee perspectieven. De nadruk ligt op het proces: de besluitvorming wordt gezien als een proces dat continue doorloopt en aan verandering onderhevig is.⁴³

Manuel Castells wordt bestempeld als één van de pioniers bij de uitwerking van het begrip netwerksamenleving.⁴⁴ Hij benoemt verschillende ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in de maatschappij die van belang zijn voor het ontstaan van de netwerksamenleving. Zo is er een steeds verdergaande individualisering: keuzes van individuen worden in toenemende mate continuent en situatiegebonden.⁴⁵ Naast de individualisering is een trend dat mensen hun gedragingen minder afstemmen op grond van hiërarchie en bevelen, maar steeds meer door middel van onderhandelingen in horizontale netwerken.⁴⁶ Castells gaat in op de veranderingen van machtsverhoudingen, het uitoefenen van macht en de (geleidelijke) transformatie van een 'natiestaat' naar een 'netwerkstaat'.⁴⁷ Deze 'crisis' van de natiestaat kent verschillende oorzaken.⁴⁸ De eerste oorzaak is het verlies van soevereiniteit, belangrijke processen vinden vaker op een globale of interregionale schaal plaats dan binnen de eigen staat. De tweede oorzaak is dat de instituties van de liberale democratie aan legitimiteit verliezen. Waar overheidsbeleid traditioneel wordt uitgevoerd binnen de eigen grenzen, is het in verloop van de tijd in grote mate van grensoverschrijdende ontwikkelingen afhankelijk geworden.

'Kortom, staten veranderen van verticaal geïntegreerde hiërarchieën tot flexibele netwerken [toev. curs. DKJ]. De geleidelijke verandering van de natiestaat in een netwerkstaat gaat gepaard met andere vormen van machtsuitoefening. In een natiestaat berust macht uiteindelijk op repressie, georganiseerd in een duidelijke bevelstructuur. Iedere burger, iedere organisatie heeft een plaats in deze bevelstructuur. In een netwerkstaat wordt macht uitgeoefend door protocollen, dat zijn gedragscodes. Deelname aan een netwerk vereist dat de deelnemer de procedures en protocollen hanteert die het netwerk voorschrijft. Gebruik je die niet, dan blijf je buitengesloten [toev. curs. DKJ]. (...) Machtsuitoefening in netwerken is gebaseerd op uitsluiting in plaats van

42 Koppenjan & Klijn 2004, p. 10.

43 Osborne 2006, p. 381 e.v. Op pagina 383 staat een tabel met de elementen waarin NG verschilt van PA en NPM.

44 Castells 2010; zie ook Lamers & Zoethout 2017, p. 20 e.v.; zie ook Koppenjan & Klijn 2004, p. 3.

45 Zie ook Lamers & Zoethout 2017, p. 20.

46 Lamers & Zoethout 2017, p. 20.

47 Castells 2010, prologue & preface, p. Xviii; zie ook Lamers & Zoethout 2017, p. 21 e.v. Volgens Castells zal de natiestaat niet verdwijnen. De natiestaat verliest macht maar niet de invloed, het gaat om de vraag waarom de macht van de natiestaat verzwakt en welke acties staten ondernemen om invloed te behouden.

48 Lamers & Zoethout 2017, p. 21.

repressie. Actoren mogen zelf weten wat ze doen, maar deelname aan een netwerk impliceert het volgen van de regels van het netwerk. De regels worden samengesteld door de deelnemende partijen en organisaties die zich op grond van de middelen of kennis waarover zij beschikken een positie in het netwerk verwerven. Dat kunnen staten zijn, maar ook allerlei andere organisaties en belangengroepen.⁴⁹

Bij NG staat de samenwerking tussen de overheid en andere organisaties voorop. Het is echter mogelijk om nog een stap 'verder' te gaan, naar een perspectief waarbinnen de overheid niet zo zeer een samenwerkingspartner in een initiatief is, maar meer de 'facilitator' ervan. Dit wordt ook wel Societal Resilience (SR) genoemd.

2.2.4 Societal Resilience

Het vierde perspectief is *Societal Resilience* (SR).⁵⁰ SR is nog het minst bekend en ontwikkeld in de praktijk en wordt met name in de literatuur benoemd. Bij SR ontwikkelt de maatschappij ideeën en plannen, waarna de overheid zich ten opzichte van deze maatschappelijke ideeën en plannen dient te verhouden. De overheid heeft daarbij een reactionaire en veerkrachtige (resilient) houding. Deze houding betekent echter niet dat de overheid zich kan terugtrekken bij deze maatschappelijke ideeën. Het is juist aan de overheid om ervoor te zorgen dat plannen kunnen ontstaan en kunnen worden uitgevoerd. Dit kan bijvoorbeeld door financiële middelen ter beschikking te stellen of door het wegnemen van wettelijke barrières die partijen ervaren.⁵¹ Vergeleken met NG is de overheid bij SR dus niet zo zeer een partner van de initiatieven, maar eerder een 'facilitator' ervan.

SR wordt ook wel 'self-governance' genoemd: 'These self-organizations are new in the sense that they are an attempt to break away from community organizing as either participating in government actions, or opposed to government initiatives, but as unrelated to government.'⁵² Andere omschrijvingen van SR zijn co-creatie, co-productie, 'collaborative governance' en 'community self-organisation'.⁵³

49 Lamers & Zoethout 2017, p. 24.

50 Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015, p. 23-28; Scherpenisse & Van der Steen 2018, p. 12-16; Van der Steen 2021, p. 359-372.

51 Nederhand e.a. 2019.

52 Nederhand 2019, p. 52; Nederhand e.a. 2019, p. 233-234.

53 Volgens Voorberg en Van Meerkerk overlappen deze benamingen elkaar, maar zijn het geen synoniemen (Voorberg & Van Meerkerk 2019).

2.2.5 De vier perspectieven: sedimentatie

In de vorige paragrafen zijn vier verschillende perspectieven beschreven die de verhouding tussen de overheid en de samenleving weerspiegelen. Deze verhouding hangt samen met de rol die de overheid inneemt ten opzichte van de samenleving. Grofweg zijn er drie verschillende wegen waarop de maatschappelijke sturing kan plaatsvinden: (1) de overheid kan de publieke waarde leveren (PA), (2) het marktmechanisme kan publieke waarde voortbrengen (NPM) en (3) de gemeenschap kan dat doen (NG en SR).⁵⁴ Tussen deze drie wegen zijn allerlei tussenvarianten mogelijk.⁵⁵ PA, NPM en NG worden in de literatuur bestempeld als de ‘dominant perspectives in public administration’.⁵⁶ SR is een perspectief dat nog in ontwikkeling is.

De vier perspectieven zijn gepresenteerd als perspectieven die elkaar opvolgen, maar de werkelijkheid is complexer.⁵⁷ Bestuursvormen volgen elkaar niet chronologisch op, maar worden veel meer door de tijd op elkaar gestapeld, er is sprake van sedimentatie: ‘Therefore, the future may bring you not only a public sector that will increasingly engage in the application of network governance and network management practices, but also attempts to align Traditional Public Administration, New Public Management, and New Public Governance, resulting in the emergence of cross-overs and the convergence of practices and ideas.’⁵⁸ Oude bestuursvormen worden vaak gecombineerd met nieuwe bestuursvormen, in plaats van (compleet) vervangen. Wel is (zoals in deze paragraaf is beschreven) door de jaren heen een zekere verschuiving merkbaar in de verhouding tussen de overheid en de samenleving.

2.3 HET KWADRANT VAN OVERHEIDSSTURING

In de vorige paragraaf zijn vier verschillende perspectieven op overheidssturing beschreven. Deze perspectieven zijn door Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist gevat in een ‘kwadrant van overheidssturing’:

⁵⁴ Van der Steen 2021, p. 350.

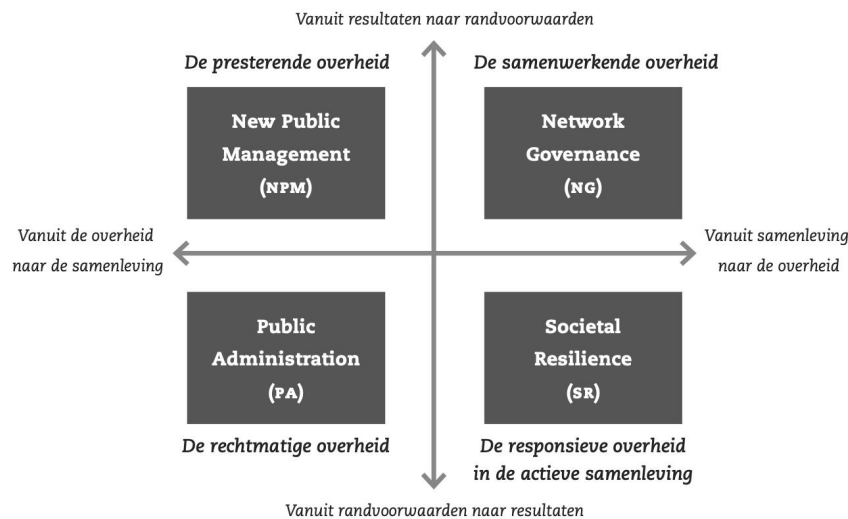
⁵⁵ Van der Steen 2021, p. 350.

⁵⁶ Klijn & Koppenjan 2016, p. 9.

⁵⁷ Koppenjan & Dicke 2019, p. 3 en 6-9.

⁵⁸ Klijn & Koppenjan 2016, p. 311. Zie ook Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015, p. 28.

Figuur 1. Kwadrant van overheidssturing.⁵⁹ Verticale as: vanuit randvoorwaarden naar resultaten (onder) en vanuit resultaten naar randvoorwaarden (boven). Horizontale as: vanuit de overheid naar de samenleving (links) en vanuit de samenleving naar de overheid (rechts).



Het kwadrant van overheidssturing kan worden gebruikt om de verschillende perspectieven te visualiseren en te koppelen aan de rol van de overheid (figuur 1).

Op de verticale as van het kwadrant gaat het om de nadruk van overheidssturing: wat is de verhouding tussen de randvoorwaarden en de resultaten?⁶⁰ Onderscheid kan worden gemaakt tussen perspectieven waarin concrete doelen centraal staan en perspectieven waarin een proces centraal staat.⁶¹ Bij NPM en NG staan de resultaten centraal, ofwel de overheid formuleert en realiseert die doelen zo effectief en efficiënt mogelijk (NPM), ofwel de doelformulering en realisatie vindt plaats in een georganiseerd netwerk (NG).⁶² De resultaten hebben prioriteit boven de toegepaste randvoorwaar-

59 Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015, p. 23. In het kwadrant staat bij de rechtmatige overheid 'Public Administration' in plaats van 'Traditional Public Administration'. De auteurs doelen echter wel op Traditional Public Administration, zo blijkt ook uit Scherpenisse & Van der Steen 2018, p. 14.

60 Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015, p. 24.

61 Scherpenisse & Van der Steen 2018, p. 17.

62 Scherpenisse & Van der Steen 2018, p. 17.

den.⁶³ Bij PA en SR staat het proces centraal: ofwel een proces waarin waarden als rechtszekerheid en rechtsgelijkheid bepalend zijn (PA), ofwel een proces dat maatschappelijke dynamiek moet faciliteren, uitlokken en vergroten (SR).⁶⁴ Het draait bij deze perspectieven dus om de totstandkoming van de randvoorwaarden, met de vraag of deze op een rechtmatige en rechtvaardige manier tot stand komen. Vanuit die randvoorwaarden volgen de resultaten.⁶⁵

Op de horizontale as van het kwadrant gaat het om de overheid in relatie tot de samenleving.⁶⁶ Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de perspectieven waarbij de overheid vanuit de interne organisatie naar het netwerk kijkt (van binnen naar buiten) en de perspectieven waarbij de overheid vanuit het uitgangspunt van het netwerk naar de interne organisatie kijkt (van buiten naar binnen).⁶⁷ Bij PA en NPM gaat het om de overheid die zelf van binnen naar buiten werkt. De buitenwereld is ontvanger van het beleid van de overheid, maar is geen actieve deelnemer daaraan.⁶⁸ De overheid bepaalt eerst de doelen en randvoorwaarden en brengt deze vervolgens naar 'buiten'. De samenleving staat daarmee als het ware aan het einde van het proces. Bij NG en SR is de buitenwereld deelnemer aan het beleid.⁶⁹ Bij NG gaat het om overheidsbeleid dat samen met anderen tot een uitkomst wordt gebracht.⁷⁰ Bij SR gaat het om partijen die 'buiten' hun eigen plan trekken en eigen doelen formuleren waartoe de overheid zich dient te verhouden.⁷¹

Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist koppelen de vier verschillende *perspectieven* op overheidssturing vervolgens in het kwadrant aan verschillende *'stijlen'* van overheidssturing. Deze stijlen worden hieronder kort weergegeven. Ondanks dat de stijlen achtereenvolgens worden besproken zijn het geen elkaar in de tijd opvolgende perspectieven. De kernwaarden uit elk perspectief zijn altijd onder alle omstandigheden van belang.

63 Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015, p. 24. Hierbij wordt als gevaar genoemd dat het fenomeen van 'hitting the target, missing the point' kan optreden. De afgesproken resultaten zijn binnen de tijd en binnen budget gehaald, maar het achterliggende doel is er weinig mee verbeterd.

64 Scherpenisse & Van der Steen 2018, p. 17.

65 Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015, p. 24. Hierbij wordt als risico genoemd dat er prachtige doelen en randvoorwaarden kunnen worden vastgesteld, maar dat er uiteindelijk weinig zicht is op wat er precies gebeurt en de 'delivery' in de vorm van prestaties kan achterblijven.

66 Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015, p. 24.

67 Scherpenisse & Van der Steen 2018, p. 16.

68 Scherpenisse & Van der Steen 2018, p. 16; Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015, p. 24.

69 Scherpenisse & Van der Steen 2018, p. 16.

70 Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015, p. 24.

71 Bij deze wijze van overheidssturing is die leidende beweging minder en gaat het meer om het meebewegen met en het verhouden tot doelen die anderen stellen, zie Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015, p. 24.

Het sturen als *rechtmatige overheid* past bij PA.

De focus ligt op het proces en begrippen als legaliteit, legitimiteit en gelijkheid zijn belangrijk.⁷² De legitimiteit en rechtmatigheid van het overheidshandelen wordt centraal gesteld; de verhouding met de samenleving en de markt is gericht op het bewaken van rechten en plichten.⁷³ Bij sturen als rechtmatige overheid wordt uitgegaan van een sterk legalistisch perspectief, waarbij de wettelijke basis van het overheidshandelen wordt benadrukt. De overheid voldoet aan de daarbij behorende taak op het moment dat er heldere procedures voorhanden zijn om doordachte voorbereide doelen te formuleren, waarnaar vervolgens wordt gehandeld.⁷⁴ Het is dus belangrijk dat de randvoorwaarden zorgvuldig tot stand zijn gekomen. Bij de rechtmatig sturende overheid dienen de doelen in het politieke proces controleerbaar te zijn.⁷⁵

Voorbeeld van de rechtmatige overheid

Het subsidiëren van stichtingen die een bepaald belang vertegenwoordigen en er zodoende zorg voor dragen dat ook zwakke belangen worden vertegenwoordigd. Hier wordt een proces gefinancierd (het proces van belangenbehartiging) en niet zozeer het opleveren van een bepaald resultaat.

Het sturen als *presterende overheid* past bij NPM.

In tegenstelling tot het sturen als de rechtmatige overheid, gaat het hier om het realiseren van een concreet resultaat dat vooraf door de overheid is gedefinieerd.⁷⁶ De resultaten overstijgen de randvoorwaarden. Het gaat niet zozeer om het adequaat formuleren van randvoorwaarden, maar om het presteren en meetbaar bereiken van resultaten.⁷⁷ Het accent ligt hier dus niet op methoden, technieken en processen, maar op prestatiesturing.⁷⁸

Voorbeeld van de presterende overheid

Het financieren van een nieuwe weg, waarbij de overheid de realisatie financiert, maar de uitvoering overlaat aan andere partijen.

Het sturen als *samenwerkende overheid* past bij NG.

Het bereiken van het resultaat is een belangrijke doelstelling, maar de resultaten kunnen niet enkel door één organisatie worden gerealiseerd.⁷⁹ De overheid trekt dan ook naar 'buiten' om op zoek te gaan naar andere partners die

72 Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015, p. 25-26; Scherpenisse & Van der Steen 2018, p. 17-18.

73 Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015, p. 25-26.

74 Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015, p. 25-26.

75 Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015, p. 25-26.

76 Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015, p. 26.

77 Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015, p. 26.

78 Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015, p. 26.

79 Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015, p. 26-27.

met de overheid kunnen samenwerken om de doelstellingen te verwezenlijken.⁸⁰ Partijen kunnen daardoor hun gewenste resultaat inbrengen in het proces. Afspraken tussen de overheid en andere partijen worden vaak vastgelegd in een convenant, akkoord of contract.

Voorbeeld van de samenwerkende overheid

De constructie van de landschapstafel in Zuid-Holland, waar aan tafel door alle partijen gezamenlijk een uitvoeringsplan wordt opgesteld en de realisatie hiervan mede wordt gefinancierd door de provincie. De provincie financiert de agenda die door het netwerk – binnen de afgesproken kaders – wordt gemaakt. Niet alles wordt vooraf al bepaald: gaandeweg kunnen er in overleg nog aspecten veranderen of worden geconcretiseerd.

Het sturen als *responsieve overheid* past bij SR.

Het uitgangspunt is dat de financiering bijdraagt aan de dynamiek van het netwerk: 'De overheid gaat niet naar buiten om zijn eigen plannen en doelen te verkopen, maar wordt geconfronteerd met een beweging die er buiten al is. Dat heeft niet de vorm van een te ondertekenen contract of een formele overeenkomst die voor de overheid klaarligt. Het gaat eerder om partijen die initiatieven willen ontplooien, die een beweging oprichten, informele allianties aangaan en vanuit ideeën met elkaar optrekken.'⁸¹ Het goede procesverloop wordt gedefinieerd door de dynamiek van het netwerk waar het betreft: het laten ontstaan van nieuwe initiatieven, het faciliteren en ondersteunen van maatschappelijk initiatief en het duurzaam laten doorgroeien ervan. Er wordt dus uitgegaan van het initiatief van de samenleving, waarin partijen hun eigen randvoorwaarden en bedoelingen hebben en die in het publieke domein najagen.⁸² Voor overheden gaat het om het koppelen van die ontwikkeling van 'buiten' aan de doelen die de organisatie zelf heeft. De relatie tussen de overheid en de samenleving wordt zodoende tweezijdig.⁸³

Voorbeeld van de responsieve overheid

Matchfunding, waarbij de overheid geld beschikbaar stelt dat vervolgens aan initiatieven wordt toegekend door een externe partij. Het gaat dus om crowdfunding met een rol voor de overheid. De bedoeling is dat de maatschappelijke dynamiek zodoende op gang wordt gebracht. Hier wordt dus niet de realisatie van een concreet vooraf door de provincie geformuleerd product gefinancierd.

80 Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015, p. 26-27.

81 Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015, p. 27.

82 Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015, p. 27-28.

83 Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015, p. 27-28.

2.4 TUSSENCONCLUSIE

In dit hoofdstuk is geschetst hoe de verhouding tussen de overheid en de samenleving zich heeft ontwikkeld en welke vormen van overheidssturing daarbij horen: PA, NPM, NG en SR. Deze vier perspectieven kunnen worden gevisualiseerd in het 'kwadrant van overheidssturing'. Als alle perspectieven naast elkaar worden gelegd dan blijkt daaruit dat ieder perspectief weliswaar bepaalde kenmerkende uitgangspunten hanteert, maar dat er ook enige overlap is. Zo geldt voor de perspectieven van NG en SR dat samenwerking en flexibiliteit belangrijke uitgangspunten zijn. De perspectieven volgen elkaar niet star op in de tijd, ook hier is sprake van overlap.⁸⁴ Zo zou de rechtmatigheid van het overheidshandelen de basis (moeten) zijn van *iedere* vorm van overheids-handelen en niet alleen van PA.⁸⁵ Daarnaast zijn bij alle perspectieven enige randvoorwaarden altijd aan de orde en is ook het behalen van de gewenste resultaten steeds van belang.⁸⁶ Het gewicht dat aan deze elementen wordt gehecht verschilt echter per perspectief.

Als de verschillende perspectieven en stijlen van overheidssturing moeten worden samengevat dan zijn er kernwoorden (ofwel 'buzzwoorden') uit de literatuur te destilleren die de verschillende perspectieven karakteriseren. Deze buzzwoorden zijn weergegeven in Figuur 2.

Figuur 2. Kwadrant van overheidssturing met buzzwoorden.⁸⁷



⁸⁴ Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015, p. 28.

⁸⁵ Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015, p. 28.

⁸⁶ Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015, p. 28.

⁸⁷ Figuur 2 is gebaseerd op figuur 1 (Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015, p. 23), waarbij de 'buzzwoorden' door mij zijn toegevoegd.

‘Een goede overheid moet met elk van de vier vormen om kunnen gaan’, aldus Van der Steen, Scherpenisse en Van Twist.⁸⁸ Men denkt veelal dat in de praktijk moet worden ‘gestreefd’ naar één van de vier vormen bij concreet overheidshandelen. Het kwadrant kan echter beter als duidend worden gezien; als verklaring waarom overheden bepaald gedrag vertonen en een mogelijkheid om hen daar (meer) bewust van te maken. Hierbij zijn alle vier de stijlen van overheidssturing van belang. Als al deze vier ‘stijlen’ in organisaties steeds aanwezig zouden zijn, zou prima netwerkend kunnen worden gewerkt. Volgens Van der Steen, Scherpenisse en Van Twist maken geldende procedures en werkwijzen binnen de overheid het moeizaam om netwerkend te werken. Het werken in netwerken moet daarom nog vaak gebeuren in een systeem dat is ingericht volgens de principes en uitgangspunten van het linkerdeel van het kwadrant.⁸⁹

Resumerend is er een tendens gaande waarin samenwerking in toenemende mate door de overheid als essentieel beleidsdoel wordt aangemerkt. Op verschillende beleidsterreinen wordt daaraan uitvoering gegeven. Dit heeft geleid tot een netwerksamenleving. De netwerksubsidie is een logisch gevolg van het ontstaan van de netwerksamenleving. Het is een nieuwe subsidievorm die laat zien dat overheidssubsidies meegroeien met de tijd. Het is echter de vraag of dat voor het subsidierecht *an sich* – met de wettelijk verankerde subsidietitel 4.2 van de Awb als het hart daarvan – ook het geval is. Daar wordt in het volgende hoofdstuk op ingegaan.

88 Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015, p. 28.

89 Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015, p. 31.

3 | Het Nederlandse subsidierecht

‘Ondanks het feit dat sommigen de regeling ‘topzwaar’ vonden, deed de subsidietitel aanvankelijk waarvoor zij was bedoeld; zij uniformeerde en normeerde op grote schaal de subsidiërelaties tussen bestuursorganen en burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.’¹

3.1 INLEIDING

De subsidie is een essentieel beleidsinstrument van de Nederlandse overheid. Met het ontstaan van verschillende nieuwe financieringsinstrumenten – zoals de netwerksubsidie – is de vraag in hoeverre het huidige subsidierecht deze vormen kan faciliteren. Daarom wordt in dit hoofdstuk onderzocht in hoeverre het uitvoeren en financieren van gesubsidieerde activiteiten in netwerken mogelijk is binnen het huidige subsidierecht. Aan de hand van regelgeving, jurisprudentie en beleid worden potentiële knelpunten voor netwerksubsidies in kaart gebracht.

In paragraaf 3.2 staat de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), het hart van het algemene subsidierecht, centraal.² Daarbij wordt ook aandacht besteed aan relevante jurisprudentie, door middel van jurisprudentie worden wettelijke bepalingen uit de subsidietitel nader ingevuld. In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op het bijzondere subsidierecht.³ Het bijzondere subsidierecht is voor dit onderzoek relevant omdat in bijzondere *formele* wetgeving kan worden *afgeweken* van de Awb. Ook kan de Awb door middel van bijzondere regelgeving worden in- en aangevuld. Bijzondere regelgeving kan daarom bepalingen bevatten die (in aanvulling of afwijking op de Awb) specifiek zien op netwerksubsidies. In paragraaf 3.4 staan de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking centraal. De Aanwijzingen voor subsidieverstrekking is een regeling die ten doel heeft om subsidieregeling tot op zekere hoogte te uniformeren.

1 Van den Brink & Den Ouden 2019, p. 213.

2 De subsidietitel is het geldende algemene wettelijk kader binnen het subsidierecht: ‘de regels, die niet specifiek zijn voor de subsidiëring van een bepaald type activiteiten, maar die gelden voor (vrijwel) alle subsidies die door Nederlandse bestuursorganen worden verstrekt’, Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 1.

3 Het bijzondere subsidierecht kan worden gedefinieerd als: ‘de talloze specifieke subsidieregelingen, die regelen wie en van welk bestuursorgaan voor welke activiteiten hoeveel subsidie kan krijgen en onder welke voorwaarden’, Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 1.

Ook voor de Aanwijzingen zal worden gezien of deze regeling potentiële knelpunten voor netwerksubsidies bevat. In paragraaf 3.5 volgt een tussenconclusie.

3.2 ALGEMEEN SUBSIDIERECHT: TITEL 4.2 VAN DE AWB

Het Nederlandse bestuursrecht is een lange periode verbrokken geweest. Dit leidde tot grote en moeilijk verklaarbare verschillen tussen voorschriften. Om deze verschillen te verkleinen werd de commissie ‘algemene regels voor bestuursrecht’ (de ‘commissie Scheltema’) ingesteld.⁴ Op 1 januari 1994 traden de eerste twee tranches van de Awb in werking.⁵ De subsidietitel werd pas bij de derde tranche van de Awb in 1998 ingevoerd.⁶ Tot die tijd waren subsidies vaak niet of slechts beperkt in de wet geregeld.⁷ In de jaren tachtig kreeg dit steeds meer de aandacht en toen de Algemene Rekenkamer eind jaren tachtig constateerde dat het subsidiebeleid bij alle ministeries tekortschoot, kwam de omslag.⁸ Er volgde een pakket maatregelen gericht op de verbetering van het beheer van subsidiegelden, vermindering van fraudegevoeligheid en verduidelijking van de juridische kaders.⁹ Volgens de toenmalige regering diende er een algemene wettelijke regeling voor subsidies te komen, waarna de commissie-Scheltema de voorbereiding voor de wettelijke regeling van het algemeen subsidierecht op zich nam.¹⁰

Met de subsidietitel wilde de wetgever de volgende doelen bereiken: (i) het vergroten van de legitimiteit van subsidiebesluiten; (ii) het vereenvoudigen en harmoniseren van het subsidierecht; (iii) het vergroten van de rechtszekerheid van subsidieontvangers; (iv) het tegengaan van misbruik en oneigenlijk

4 Zie voor de doelstellingen van de Awb, *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 2, 4.

5 Wel volgde er nog een wijziging van de Awb, die vooral zag op de ontwikkeling van de rechterlijke organisatie in Nederland in het algemeen en van het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming in het bijzonder, *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, nr. 3, p. 8.

6 Zie ook *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, nr. 3, p. 18 e.v.

7 Nu subsidies geen vrijheidsbeperking voor de subsidieontvangers met zich brengen, zouden zij geen wettelijke regeling nodig hebben. Een uitzondering is de subsidiëring van het onderwijs, art. 23 Gw. Zie Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 4.

8 Zo bleek uit een parlementaire enquête naar de steunverlening aan het noodlijdende RSV-concern dat de maatstaven voor subsidiëring onduidelijk waren, *Kamerstukken II* 1984/85, 17817, nr. 16-21. Zie ook Damen 1987. Uit een andere parlementaire enquête over de subsidiëring van de volkshuisvesting bleek dat de juridische status van regelingen op dit terrein vaak onduidelijk was en de regelingen bovendien slecht werden nageleefd. *Kamerstukken II* 1987/88, 19623; zie ook Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 5-6.

9 Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 6; *Kamerstukken II* 1988/89, 21080, nr. 2, p. 43. Zie ook *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, nr. 3, p. 18; *Kamerstukken II* 1991/92, 22150, nr. 5.

10 De derde tranche werd gepubliceerd op 5 december 1991. Een belangrijk onderdeel van het voorontwerp was de eis van de wettelijke grondslag voor subsidieverstreking, zodat bestuursorganen niet zomaar meer met subsidiegeld konden ‘smijten’, Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 7; Zie ook *Kamerstukken II* 1996/97, 25280, nr. 3, p. 6, 13 e.v.

gebruik van subsidiegelden; en (v) het beter beheersen van de overheidsuitgaven.¹¹ Met de subsidietitel zouden belangrijke rechtsstatelijke waarden als democratische legitimatie en transparantie van het subsidiebeleid, de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van subsidieontvangers en bestuursrechtelijke rechtsbescherming moeten worden geborgd.¹² In 2001 is de subsidietitel voor het eerst (en tevens voor het laatst) geëvalueerd.¹³

Om te bezien of bij de totstandkoming van de subsidietitel rekening is gehouden met het uitvoeren en financieren van gesubsidieerde activiteiten in netwerken, zal in paragraaf 3.2.1 op de wetsgeschiedenis van de verschillende tranches van de Awb worden ingegaan.

Vervolgens wordt de wettekst van de subsidietitel geanalyseerd, waar nodig in samenhang met andere bepalingen uit de Awb. De Awb kent immers een gelaagde structuur, waardoor naast de subsidietitel ook andere normen uit de Awb van toepassing zijn op de verstrekking van subsidies.¹⁴ Op basis van deze analyse kan worden bezien in hoeverre uit de wettekst (en bijbehorende jurisprudentie) potentiële knelpunten volgen voor het uitvoeren en financieren van gesubsidieerde activiteiten in netwerken. Achtereenvolgens worden de volgende vijf onderwerpen behandeld:

1. *De subsidie definitie (paragraaf 3.2.2).* Dit begrip is vervat in artikel 4:21, eerste lid, van de Awb en is het startpunt van de subsidietitel. Dit begrip is aldus leidend in de gehele subsidietitel en wordt daarom als eerste onderwerp behandeld.
2. *De eis van de wettelijke grondslag (paragraaf 3.2.3).* Uit artikel 4:23, eerste lid, van de Awb volgt dat een bestuursorgaan slechts subsidie mag verstrekken op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden toegekend.¹⁵ Een wettelijke grondslag is dus essentieel om subsidie te kunnen verstrekken.

11 *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, nr. 3, p. 18 e.v.

12 Van den Brink & Den Ouden 2016, p. 2888-2897.

13 Westra & Den Ouden 2001. Zie ook *Kamerstukken II* 2011/12, 33034, nr. 2. Het subsidierecht blijft zich wel ontwikkelen, zie ook Jacobs & Den Ouden 2014. In de evaluatie uit 2001 komt zijdelings het concept netwerkvorming voorbij. Zo wordt aandacht besteed aan subsidieverstrekking aan samenwerkingsverbanden in de concrete situatie van de Kaderwet EZ-subsidies en het besluit subsidies bedrijfsgerichte technologische samenwerkingsprojecten (BTS-besluit). De focus ligt hierbij echter vooral op de evaluatie van de regelingen en niet zozeer op de samenwerking *an sich*, zie Westra & Den Ouden 2001, p. 70 e.v.

14 Zo dienen de bestuursorganen die de subsidiebesluiten nemen te voldoen aan bepaalde normen zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

15 Behoudens de uitzonderingen van het derde lid.

3. *Het subsidieproces (paragraaf 3.2.4).* Het subsidierecht kent een proces waar in de meeste gevallen¹⁶ wordt gewerkt met eerst een verleningsbeschikking en vervolgens een vaststellingsbeschikking. De regels voor het subsidieproces zijn ook relevant bij het verstrekken van een netwerksubsidie.

4. *Onregelmatigheden en rechtsbescherming (paragraaf 3.2.5).* Wanneer het subsidieproces zich in de eindfase bevindt en zonder problemen verloopt, volgt de uitbetaling van de subsidie. Wanneer er echter problemen ontstaan in het subsidieproces, kent de subsidietitel verschillende handhavingsmogelijkheden waartegen de subsidieontvangers rechtsmiddelen kunnen instellen. Bij netwerksubsidies kunnen problemen in de samenwerking leiden tot 'handhaving'.

5. *Het subsidieplafond en schaarse subsidiegelden (paragraaf 3.2.6).* Bij subsidies wordt veelal een subsidieplafond (artikel 4:22 van de Awb) vastgesteld, waardoor sprake is van schaarse subsidiegelden. In de jurisprudentie zijn randvoorwaarden geformuleerd voor het verstrekken van dergelijke schaarse subsidies. Ook bij netwerksubsidies wordt doorgaans een subsidieplafond vastgesteld.

3.2.1 De wetsgeschiedenis van de (subsidietitel van de) Awb

In de wetsgeschiedenis van de eerste tranche van de Awb wordt in de memorie van toelichting een paragraaf gewijd aan de algemene benadering van de rechtsbetrekking tussen bestuur en burger.¹⁷ Hierin wordt bijzondere aandacht besteed aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de gevolgen die deze beginselen meebrengen voor de relatie tussen de overheid en de burger:

'De regels die in deze beginselen tot uitdrukking komen, weerspiegelen een andere benadering van de verhouding tussen bestuur en burger [toev. curs. DKJ] dan in de opvatting van het bestuursrecht in het begin van deze eeuw gebruikelijk was. (...) Ten opzichte van de individuele burger kon het bestuur zich als boven de burger gestelde overheid presenteren. Kon het bestuursoptreden de toets aan de wet doorstaan en werd het niet door de volksvertegenwoordiging veroordeeld, dan had de burger het in beginsel te aanvaarden. Voor een inbreng van zijnentwege bij de beslissing over beschikkingen die hem in het bijzonder aangingen, was in beginsel geen plaats ingeruimd. Naar huidig inzicht is het bestuur niet meer te typeren als de overheid die over de burger beslist zonder met diens zienswijze rekening te houden. (...) Dit vergt een andere benadering van de burger [toev. curs.]

16 Dit is het 'standaardproces'. Er zijn ook afwijkingen mogelijk, bijvoorbeeld dat direct wordt vastgesteld. Zie hierover Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 89-90.

17 *Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 11-13.*

DKJ], waarbij sprake is van een betere communicatie dan vroeger nodig werd geoordeeld.’¹⁸

In 1988 werd dus al gesignaleerd dat de verhouding tussen bestuur en burger aan verandering onderhevig was. Er wordt genoemd dat een goede uitvoering van de bestuurszaak alleen kan worden bereikt bij *samenwerking* tussen bestuur en burger.¹⁹ Zij staan in een wederkerige relatie met elkaar.²⁰ Concreet betekent dit voor de burger dat – voor zover hij wenst dat met zijn belangen rekening wordt gehouden – deze naar voren moeten worden gebracht en dat hij aan de geleverde informatie ook door het bestuur kan worden gehouden.²¹ In de wetsgeschiedenis wordt het voorbeeld van de subsidie genoemd: wanneer iemand subsidie aanvraagt maar weigert voldoende gegevens te verschaffen over de te subsidiëren activiteit, mag het bestuur de aanvraag buiten behandeling laten.²² Beide partijen hebben dus de verantwoordelijkheid om hun onderlinge rechtsbetrekking zo succesvol mogelijk te laten verlopen.

In bovenstaande overwegingen komt het belang van samenwerking enkel voorbij om de wederkerige relatie tussen bestuur en burger aan te duiden. In de memorie van toelichting bij de derde tranche van de Awb, waarbij de subsidietitel in 1998 werd ingevoerd, is een paragraaf over zogenoemde ‘driehoeksverhoudingen’ opgenomen. In de wetsgeschiedenis worden drie voorbeelden hiervan genoemd. Als eerste voorbeeld wordt de situatie genoemd dat het bestuursorgaan de uitvoering van een subsidieregeling aan een privaatrechtelijke instelling opdraagt.²³ Als tweede voorbeeld worden de specifieke uitkeringen (bijdrageregelingen) genoemd; regelingen die niet rechtstreeks voorzien in de verlening van subsidies aan burgers. In plaats daarvan bepalen de regelingen bijvoorbeeld dat een gemeente recht heeft op een rijksbijdrage, indien zij aan een burger een bepaalde subsidie verleent.²⁴ Er is dan sprake van een subsidierelatie tussen het gemeentebestuur en de burger enerzijds en de financieringsrelatie tussen het Rijk en de gemeente anderzijds. Als derde voorbeeld wordt de subsidie in de vorm van een overheidsgarantie genoemd, waarbij ten minste drie partijen zijn betrokken: het bestuursorgaan dat de garantie verleent, de kredietgever en de kredietnemer.²⁵ Er ontstaat dan veelal een subsidieverhouding tussen het bestuursorgaan en de kredietgever.

18 *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 11.

19 *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 12, 45.

20 *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 12-13; *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, nr. 3, p. 34.

21 *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 13.

22 *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 13.

23 Zie *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, nr. 3, p. 23-24. Hierbij wordt in de wetsgeschiedenis wel genuanceerd of in dit geval daadwerkelijk sprake is van een driehoeksverhouding, nu het er steeds om gaat welk bestuursorgaan op de aanvraag beslist.

24 *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, nr. 3, p. 24.

25 *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, nr. 3, p. 25.

Uit deze voorbeelden kan worden afgeleid dat de wetgever wel oog had voor driehoeksrelaties bij het opstellen van de huidige subsidietitel. Op het uitvoeren en financieren van gesubsidieerde activiteiten in (andere) netwerken wordt verder niet ingegaan.

Met de vierde tranche van de Awb is de regeling over bestuursrechtelijke geldschulden ingevoerd.²⁶ Deze bepalingen kunnen ook relevant zijn bij subsidieverstrekking. In deze wetsgeschiedenis wordt echter niets vermeld over netwerkvorming. Tot een vijfde tranche is het tot op de dag van vandaag niet gekomen.²⁷

3.2.2 De subsidiedefinitie

Op grond van artikel 4:21, eerste lid, van de Awb wordt onder een subsidie verstaan: 'een 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'. Geconstateerd wordt dat de wettekst in enkelvoud 'het bestuursorgaan' en 'de aanvrager' vermeldt, wat lijkt te duiden op een verticale tweepartijenrelatie tussen één financierend bestuursorgaan en één individuele subsidieontvanger.

Bij een netwerksubsidie bevinden zich meerdere partijen aan de subsidieverstreckende en/of subsidie-ontvangende kant, waardoor dit een aandachtspunt is voor dit onderzoek. Een voorbeeld waarbij zich meerdere partijen aan de subsidie-ontvangende kant voordoen is de figuur van de penvoerder. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op verschillende verschijningsvormen van deze figuur (de penvoerder als enige subsidieaanvrager- en ontvanger of mede subsidieaanvrager- en ontvanger).

Bij een samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) werken meerdere partijen aan de subsidieverstreckende kant samen. Ook deze situatie is daarom een aandachtspunt in dit onderzoek, omdat er in dat geval sprake is van meerdere bestuursorganen en de subsidiedefinitie uit lijkt te gaan van één bestuursorgaan. Wanneer bestuursorganen een samenwerking met elkaar wensen aan te gaan, is het de vraag in welke vorm dit kan geschieden. Hierop wordt in hoofdstukken 7 en 8 ingegaan.

26 'De titel inzake bestuursrechtelijke geldschulden, titel 4.4., bevat regels voor de afwikkeling van de betaling. Voor de toepasselijkheid van deze titel is niet relevant of de betaling al dan niet voortvloeit uit een subsidie die valt onder het bereik van titel 4.2. Bepalend is slechts of de betaling van het subsidiebedrag voortvloeit uit een bestuursrechtelijk wettelijk voorschrift dan wel een appellabel besluit. Derhalve is de titel over bestuursrechtelijke geldschulden ook van toepassing op de betaling van subsidies die buiten het bereik van de subsidietitel vallen', zie *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr. 3, p. 19.

27 Al was dit wel een onderwerp van de Jonge VAR, zie Bangma, Dieperink & Kortmann 2003.

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat dit onderzoek zich toespitst op het publiekrecht en niet op privaatrechtelijke rechtspersonen die publiek geld verstrekken. Dat heeft tot gevolg dat bij de definitie van een netwerksubsidie altijd sprake is van een bestuursorgaan dat subsidie verstrekt en daarbij de Awb in acht moet nemen. Bij deze definitie van een netwerksubsidie is de jurisprudentie over het zogenoemde ‘buitenwettelijk b-bestuursorgaan’ geen relevant aandachtspunt, maar voor een goed begrip van het subsidierecht wordt deze volledigheidshalve kort gesignaleerd. In de praktijk worden vaak privaatrechtelijke rechtspersonen ingeschakeld om publieke gelden te verdelen.²⁸ Deze privaatrechtelijke rechtspersonen staan op afstand van de overheid die het publieke geld aan hen heeft verstrekt om het verder te verdelen. De vraag is of het bestuur van een dergelijk privaatrechtelijke rechtspersoon ook een bestuursorgaan kan zijn. De Awb maakt daarbij onderscheid tussen a- en b-bestuursorganen.²⁹ Een privaatrechtelijke rechtspersoon is geen orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, waardoor niet van een a-bestuursorgaan kan worden gesproken. Wanneer een wettelijk voorschrift ontbreekt waarin openbaar gezag aan de privaatrechtelijke rechtspersoon wordt toegekend, kan deze ook niet als wettelijk b-bestuursorgaan worden gekwalificeerd. Privaatrechtelijke rechtspersonen kunnen in dat geval louter als bestuursorgaan worden aangemerkt als zij in overwegende mate (2/3e of meer) worden gefinancierd door een of meer a-bestuursorganen (het *financiële* criterium) én (cumulatief) de inhoudelijke criteria voor het verstrekken van de geldelijke uitkeringen of voorzieningen in beslissende mate worden bepaald door een of meer a-bestuursorganen (het *inhoudelijke* criterium).³⁰ Als aan deze twee criteria wordt voldaan, kunnen zij worden aangemerkt als een zogenoemd ‘buitenwettelijk b-orgaan’. Deze privaatrechtelijke rechtspersonen moeten in dat geval voldoen aan de normen die aan het bestuursorgaanbegrip zijn gekoppeld, zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Tegen besluiten die zij nemen staat rechtsbescherming bij de bestuursrechter open. Als een netwerk voor het verstrekken van publiek geld wordt gevormd is het dus van belang na te denken over de wijze waarop dit wordt vorm-

28 Zie ook par. 1.3.2.

29 Art. 1:1 lid 1 onder a en b Awb.

30 ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379, AB 2015/129, m.nt. J.A.F. Peters (*Stichting kwaliteit leefomgeving Schipholregio*) en ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3394, AB 2015/130, m.nt. J.A.F. Peters (*Stichting Platform31*). Deze welbekende 17-september-uitspraken bieden echter vaak geen soelaas, nu de private partijen veelal ruimte krijgen om eigen (selectie)criteriën op te stellen, waardoor zij (in ieder geval) niet voldoen aan het inhoudelijke criterium. De auteurs van het boek subsidierecht zijn van mening dat ‘deze invulling van het buitenwettelijk b-bestuursorgaanbegrip slecht aansluit bij de bedoelingen die de Awb-wetgever had bij het regelen van het subsidie-instrument in 1998’, zie Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 23-25; zie ook ABRvS 13 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1548, AB 2015/308, m.nt. W. den Ouden (*Stichting Impuls*). Zie voor de oude jurisprudentie: ABRvS 30 november 1995, ECLI:NL:RVS:1995:ZF1850, AB 1996/136, m.nt. S.E. Zijlstra (*Stichting Silicose Oud Mijnwerkers*).

gegeven: als er geen sprake is van een bestuursorgaan, is er ook geen sprake van een subsidie in de zin van de Awb. Die gevallen vallen in beginsel buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

3.2.3 De eis van de wettelijke grondslag

Een essentieel onderdeel van de subsidietitel is het vereiste van een wettelijke grondslag als bedoeld in artikel 4:23, eerste lid, van de Awb. Uit dit artikel volgt dat een bestuursorgaan slechts subsidie verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden toegekend. Het gaat dan om een regeling van een orgaan dat aan de Grondwet of aan een wet in formele zin regelgevende bevoegdheid ontleent.³¹ Doordat het artikel een 'wettelijk voorschrift' vereist, is geen wet in formele zin nodig, en kan ook worden volstaan met een andersoortig algemeen verbindend voorschrift, zoals een gemeentelijke of provinciale verordening. Wanneer een wettelijke grondslag voor subsidieverstreking ontbreekt, is het bestuursorgaan in beginsel onbevoegd om subsidie te verstrekken. Wanneer meerdere bestuursorganen bij het inzetten van de netwerksubsidie wensen samen te werken, is het de vraag hoe deze eis moet worden toegepast. Bij wie ligt de bevoegdheid om de wettelijke grondslag te creëren en kan deze bevoegdheid worden overgedragen? In hoofdstukken 7 en 8 wordt hier in het kader van de Wgr aandacht aan besteed, waarbij ook de leerstukken attributie, delegatie en mandaat worden behandeld.

In paragraaf 3.2.2 is al kort ingegaan op het buitenwettelijk b-bestuursorgaanbegrip. De eis van een wettelijke grondslag voor subsidieverstreking is problematisch voor deze bestuursorganen. Zij zijn immers met *buitenwettelijk* openbaar gezag belast; hun bevoegdheid is dus niet af te leiden uit een algemeen verbindend voorschrift. Dit heeft tot gevolg dat besluiten over subsidieverstreking die worden genomen door buitenwettelijke b-bestuursorganen steeds in strijd zijn met artikel 4:23, eerste lid, van de Awb. Dit volgt uit de eerste Stichting Cultuur Eindhoven (SCE) uitspraak.³² Daar komt nog bij dat in de tweede SCE-uitspraak is geoordeeld dat delegatie van de bevoegdheid tot subsidieverstreking aan privaatrechtelijke rechtspersonen op grond van het gesloten stelsel van bevoegdheidstoedeling in de Gemeente- en Provinciewet (Gemw en Provw) niet is toegestaan.³³ Bevoegdheden kunnen enkel wor-

31 Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 58.

32 ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:413, AB 2019/321, m.nt. W. den Ouden, *Gst.* 2019/86, m.nt. E.M.M.A. Driessen (SCE I). Dat het best lastig is om die wettelijke grondslag zo vorm te geven dat deze tegemoetkomt aan de wens om subsidiëring op enige afstand te plaatsen van de financierende bestuursorganen blijkt uit ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:176, *Gst.* 2021/83, m.nt. A. Drahmman & E.M.M.A. Driessen (SCE II).

33 ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:176, r.o. 5-6, *Gst.* 2021/83, m.nt. A. Drahmman & E.M.M.A. Driessen (SCE II).

den overgedragen aan de organen die in de Gemw en ProvW worden genoemd.³⁴ Dit betekent dat attributie en delegatie van regelgevende bevoegdheden (zoals het opstellen van een subsidieregeling) en bestuursbevoegdheden (zoals de bevoegdheid tot subsidieverstreking) aan private entiteiten op provinciaal en gemeentelijk niveau niet mogelijk is.³⁵ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) noemt in de uitspraak een aantal opties die nog wel mogelijk zijn, zoals het instellen van een bestuurscommissie of het mandateren van de bevoegdheid tot subsidieverstreking.³⁶ Voor subsidies die door het Rijk worden gefinancierd, maar worden verstrekt door een privaatrechtelijke rechtspersoon, speelt dit bezwaar van een gesloten stelsel van bevoegdheidstoedeling niet. In die gevallen kan dus wel bij of krachtens een wet in formele zin een grondslag worden gecreëerd voor het verstrekken van subsidies door privaatrechtelijke rechtspersonen.³⁷ De ABRvS benoemt dat als de wetgever het wenselijk acht dat decentrale overheden dit ook kunnen, hiervoor een wettelijke grondslag dient te worden gecreëerd, bijvoorbeeld in titel 4.2 van de Awb.³⁸ Als een netwerk voor het verstrekken van publiek geld wordt gevormd is het dus ook om deze reden van belang na te gaan hoe dit kan worden vormgegeven. Als decentrale overheden wensen de samenwerking privaatrechtelijk vorm te geven (bijvoorbeeld door het oprichten van een stichting) kan de bevoegdheid tot subsidieverstreking niet worden gedelegeerd aan die stichting.

3.2.4 Het subsidieproces

In deze paragraaf wordt het proces van subsidieverstreking op hoofdlijnen weergegeven. Ook uit de Awb-bepalingen die hierover gaan blijkt dat de wetgever primair een tweepartijenrelatie op het oog heeft gehad bij de totstandkoming van de subsidietitel.

De meeste subsidies doorlopen het volgende proces. Eerst wordt een subsidieregeling vastgesteld en gepubliceerd. Hierin staan de eisen waaraan voldaan moet worden om voor een subsidie in aanmerking te komen. Daarnaast wordt in een 'openstellingsbesluit' aangegeven hoeveel subsidie er

³⁴ Art. 156, 165 en 178 Gemw. Zie vergelijkbaar art. 152 ProvW.

³⁵ Alleen aan organen die in de ProvW en Gemw staan vermeld, kunnen in die visie regelgevende bevoegdheden en bestuursbevoegdheden worden geattribueerd en gedelegeerd, zie Zijlstra 2008, p. 49. De Afdeling verwijst naar de wetsgeschiedenis in het kader van het gesloten stelsel van bevoegdheidstoedeling in de Gemw, *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3, p. 57 en *Kamerstukken II* 1988/89, 19403 nr. 10, p. 106 en 108.

³⁶ ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:176, r.o. 6. Al deze opties hebben echter niet tot gevolg dat het verstrekken van subsidies op afstand komt te staan van het bestuursorgaan, wat vaak juist wél de wens is van dat bestuursorgaan.

³⁷ Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 64.

³⁸ ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:176, r.o. 6.

beschikbaar is en vanaf wanneer subsidies kunnen worden aangevraagd. Daarna kan een aanvraag om een subsidie worden ingediend.³⁹ Naast de eisen in de subsidieregeling, volgen ook uit artikel 4:2 van de Awb vereisten waaraan de aanvraag moet voldoen. Hier staat bijvoorbeeld dat de naam en het adres van de aanvrager moeten worden vermeld.⁴⁰ Wanneer de subsidieaanvraag wordt gehonoreerd door het bestuursorgaan, wordt een subsidieverleningsbeschikking opgesteld.⁴¹ Dit is de beschikking die voorafgaand aan de subsidiabele activiteiten wordt gegeven en die de subsidieontvanger een voorwaardelijke aanspraak geeft op de uitbetaling van een bepaald geldbedrag. De beschikking houdt in dat de aanvrager het in de beschikking omschreven bedrag zal ontvangen, indien hij de in de beschikking omschreven activiteiten verricht en de aan de subsidie verbonden verplichtingen nakomt.⁴² Als een subsidie wordt verleend, kan ook besloten worden om (op aanvraag) een voorschot te verlenen.⁴³ Een voorschot is wenselijk als de subsidieaanvrager de activiteit niet kan financieren zonder de subsidie.

Nadat de gesubsidieerde activiteiten hebben plaatsgevonden, moet worden beoordeeld of de subsidieontvanger aan zijn verplichtingen heeft voldaan en op welk subsidiebedrag de subsidieontvanger recht heeft. De subsidieontvanger dient hiertoe een aanvraag tot subsidievaststelling in. Het bestuursorgaan neemt op basis hiervan een subsidievaststellingsbeschikking, die de subsidieontvanger een onvoorwaardelijke aanspraak geeft op de uitbetaling van een bepaald geldbedrag.⁴⁴ In beginsel wordt de subsidie overeenkomstig de subsidieverlening vastgesteld, tenzij de activiteiten niet (geheel) hebben plaatsgevonden of niet is voldaan aan de subsidieverplichtingen.⁴⁵ Na de subsidievaststelling volgt de uitbetaling van de subsidie, voor zover dit bedrag niet al als voorschot is verstrekt.⁴⁶

Zoals hiervoor is opgemerkt is dit de wijze waarop subsidies vaak worden verstrekt. Het is echter ook mogelijk om direct de subsidie vast te stellen zonder dat daaraan een subsidieverleningsbeschikking is voorafgegaan. Dit wordt ook wel een 'lumpsum'-subsidie genoemd. Voor deze wijze van subsidieverstreking wordt vaak gekozen als het kleinere bedragen betreft, omdat twee aanvragen en beschikkingen dan disproportioneel veel werk opleveren voor de aanvrager en het bestuursorgaan. Wanneer een lumpsum-subsidie gepast is, volgt uit de Aanwijzingen voor subsidieverstreking waarop in paragraaf 3.4 wordt ingegaan.

39 Ingevolge art. 4:1 Awb wordt een aanvraag in beginsel schriftelijk ingediend.

40 Art. 4:2 lid 1 onder a Awb.

41 Art. 4:29 Awb.

42 Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 119-120.

43 Art. 4:95 Awb.

44 Art. 4:42 Awb. Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 121.

45 Zie art. 4:46 Awb voor deze en andere grondslagen voor lagere subsidievaststelling.

46 Art. 4:95 lid 4 Awb.

In alle hiervoor genoemde Awb-bepalingen gaat het steeds over ‘het bestuursorgaan’ en ‘de subsidieontvanger’. Er lijkt geen rekening te zijn gehouden met het verstrekken van subsidies in netwerkverband. Dit is dan ook een aandachtspunt voor dit onderzoek, want naar wie worden bijvoorbeeld subsidiebesluiten gestuurd als meerdere partijen samenwerken in een samenwerkingsverband: naar alle deelnemers of slechts naar één (de penvoerder)? Hierop zal in hoofdstuk 4 worden ingegaan.

Een ander relevant aandachtspunt voor dit onderzoek is de verhouding tussen de subsidietitel en het doorlopende karakter van gevormde netwerken. Het subsidieproces begint in de Awb-logica met het indienen van de subsidieaanvraag en eindigt met de vaststelling van de subsidie en de uitbetaling ervan. Het doel van het vormen van een netwerk is echter vaak dat dit een voortdurende samenwerking zal zijn, waarbij de partijen langdurig van elkaars kennis en kunde kunnen profiteren. Zowel voor als na afloop van het ‘formele’ subsidieproces, blijft een netwerk veelal met elkaar contact houden. Vooraf kan er contact zijn om de subsidieaanvraag onderling af te stemmen. Tussentijds en achteraf werkt het netwerk samen waarbij de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten wordt gemonitord en geëvalueerd. Hoe verhoudt deze voortdurende samenwerking zich tot het systeem van de subsidietitel? In hoofdstukken 5 en 6 wordt dit aandachtspunt onderzocht aan de hand van de subsidietafel.

3.2.5 Onregelmatigheden en rechtsbescherming

In het subsidieproces worden meerdere besluiten genomen.⁴⁷ Wanneer het bestuursorgaan fraude of andere onregelmatigheden ontdekt, biedt de subsidietitel verschillende handhavingsmogelijkheden. Zo kan de subsidieverlening worden geweigerd,⁴⁸ kan de subsidieverlening met terugwerkende kracht worden ingetrokken,⁴⁹ kan de subsidie lager dan verleend worden vastgesteld⁵⁰ of kan de subsidievaststelling met terugwerkende kracht worden ingetrokken.⁵¹ Deze beslissingen kunnen leiden tot een terugvordering van eerder verstrekte voorschotten of onverschuldigd betaalde subsidiebedragen.⁵²

Die bevoegdheid tot terugvordering is een aandachtspunt in dit onderzoek naar netwerksubsidies, want stel dat de subsidie (vanwege administratief gemak) aan één partij is uitbetaald, kunnen de onverschuldigd betaalde subsidiegelden dan alleen bij die partij of bij alle partners in het samenwerkings-

47 Zie voor een overzicht van voor bezwaar en beroep vatbare besluiten Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 260 e.v.

48 Art. 4:35 lid 2 aanhef en onder a Awb.

49 Art. 4:48 Awb.

50 Art. 4:46 Awb.

51 Art. 4:49 Awb.

52 Art. 4:57 en art. 4:95 Awb.

verband worden teruggevorderd? Deze terugvorderingsproblematiek zal aan de orde komen in hoofdstuk 4, waar de eerdergenoemde figuur van de penvoerder centraal staat.

Tegen de verschillende subsidiebesluiten kan een subsidieontvanger als direct geadresseerde bestuursrechtelijke rechtsmiddelen aanwenden (bezwaar, beroep en hoger beroep).⁵³ Bij netwerksubsidies zijn echter meerdere partijen betrokken bij een gesubsidieerd project. Dit kan tot vragen leiden over de toegang tot de bestuursrechter. Wat als er bijvoorbeeld een conflict is binnen het samenwerkingsverband, kan een netwerkpartner zich dan tot de bestuursrechter wenden? Vaste jurisprudentie is dat onderlinge problemen in de samenwerking een interne aangelegenheid van het samenwerkingsverband betreffen die moeten worden voorgelegd aan de civiele rechter.⁵⁴ De vraag is of er dan effectieve rechtsbescherming open staat. Deze en andere vragen rondom de rechtsbescherming van het netwerk komen aan de orde in hoofdstuk 4 (penvoerder), in hoofdstukken 5 en 6 (over de subsidietafel) en in hoofdstuk 9 (over subsidies op het gebied van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)).

3.2.6 Het subsidieplafond en schaarse subsidiegelden

Een belangrijk onderdeel van het subsidierecht is de mogelijkheid tot het vaststellen van een subsidieplafond. Dit is het bedrag dat gedurende een bepaalde periode beschikbaar is voor de verstrekking van bepaalde subsidies.⁵⁵ Een subsidieplafond kan alleen bij of krachtens een wettelijk voorschrift worden ingesteld.⁵⁶ Als een subsidieplafond wordt vastgesteld, moet ook worden vastgesteld hoe het bedrag wordt verdeeld.⁵⁷ Eén van de verdeelsystemen die vaak bij netwerksubsidies wordt gehanteerd is een subsidietender.⁵⁸ Bij een subsidietender worden de aanvragen beoordeeld aan de hand van inhoudelijke criteria en wordt op basis daarvan een rangschikking gemaakt.

Als een subsidieplafond wordt vastgesteld, leidt dit tot een (potentiële) schaarse subsidie, omdat er potentieel meer aanvragen kunnen worden ingediend dan er kunnen worden gehonoreerd. In de jurisprudentie heeft het leerstuk van de schaarse rechten zich afgelopen decennia ontwikkeld en voor

53 Art. 8:1 Awb bepaalt dat beroep open staat tegen een besluit van een bestuursorgaan en daar is hier sprake van.

54 Zie bijv. CBb 8 juli 2016, ECLI:NL:CBB:2016:206, AB 2017/106, m.nt. E.M.M.A. Driessen; CBb 10 juli 2018, ECLI:NL:CBB:2018:372.

55 Art. 4:22 Awb.

56 Art. 4:25 lid 1 Awb.

57 Art. 4:26 Awb.

58 Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 91.

subsidieverstreking tot belangrijke rechtsnormen geleid.⁵⁹ Bij het verdelen van schaarse subsidies moet het beginsel van gelijke kansen in acht worden genomen. Dit beginsel houdt in dat door het bestuur op enigerlei wijze aan (potentiële) gegadigden ruimte moet worden geboden om naar de beschikbare gelden mee te dingen. Uit deze rechtsnorm vloeien twee andere verplichtingen voort. De eerste verplichting is dat schaarse subsidies in beginsel niet voor onbepaalde tijd mogen worden verstrekt. De tweede verplichting is dat op grond van de transparantieplichting een passende mate van openbaarheid moet worden verzekerd met betrekking tot de beschikbaarheid van de schaarse subsidie, de verdelingsprocedure, het aanvraagtijdstip en de toe te passen criteria. Het bestuur moet hierover tijdig, te weten voorafgaand aan de start van de aanvraagprocedure, duidelijkheid scheppen, door informatie over deze aspecten bekend te maken via een zodanig medium dat potentiële gegadigden daarvan kennis kunnen nemen.⁶⁰

Van een schaarse subsidie is in ieder geval sprake als er een subsidieplafond is vastgesteld, hetgeen bij netwerksubsidies vaak het geval is.⁶¹ Het beginsel van gelijke kansen speelt dus een rol bij de verdeling van netwerksubsidies en is daarom een aandachtspunt in dit onderzoek. Ook hier bestaat een zekere spanning tussen het beginsel van gelijke kansen (en dan met name de verplichting dat schaarse rechten een tijdelijk karakter moeten hebben om periodieke herverdeling mogelijk te maken) en de wens om in een netwerk langdurig en effectief samen te werken.

Naast deze spanning ontwikkelen netwerken zich vaak organisch, waardoor zich veelvuldig wijzigingen binnen het netwerk en de gesubsidieerde activiteiten kunnen voordoen. Het vereiste dat alle partijen gelijk moeten worden behandeld leidt tot een formalisering van de procedure, waarbij het maar de vraag is in hoeverre wijzigingen na de verleningsfase nog mogelijk zijn. Zeker

59 Deze ontwikkeling begon in 2016 met de *Speelautomatenhal Vlaardingen*-uitspraak. Hierin is geoordeeld dat bij de verdeling van schaarse vergunningen door het bestuur op enigerlei wijze aan (potentiële) gegadigden ruimte moet worden geboden om naar de beschikbare vergunning(en) mee te dingen. Deze rechtsnorm is gebaseerd op het gelijkheidsbeginsel dat in deze context strekt tot het bieden van gelijke kansen (ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, AB 2016/426, m.nt. C.J. Wolswinkel). In 2017 oordeelde de ABRvS dat het beginsel van gelijke kansen tevens van toepassing is op de bekostiging van onderwijs waarop de subsidietitel op grond van art. 4:21 lid 4 Awb van overeenkomstige toepassing is (ABRvS 18 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:86). Kort daarna oordeelde de ABRvS dat deze rechtsnorm ook van toepassing is op de verdeling van schaarse subsidie-middelen (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*)).

60 ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, AB 2016/426, m.nt. C.J. Wolswinkel (*Speelautomatenhal Vlaardingen*), r.o. 8.

61 In de literatuur wordt echter de vraag opgeworpen of er niet andere subsidies zijn die ook schaars (kunnen) zijn, zoals incidentele subsidies en begrotingssubsidies, Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 309 e.v. Een ander voorbeeld is een subsidieregeling voor één of enkele daarin met naam genoemde ontvanger(s), ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:595, AB 2019/320, m.nt. J.E. van den Brink (*Gymnasion*).

als de subsidie wordt verdeeld door middel van een tender is dit een aandachtspunt. Uit jurisprudentie volgt namelijk dat uit de aard van een tenderstelsysteem voortvloeit dat vóór de sluiting van de aanvraagtermijn alle relevante gegevens moeten zijn overgelegd. Daarna kan geen rekening meer worden gehouden met informatie die neerkomt op een wijziging of aanvulling van de aanvraag, omdat dit zich niet verdraagt met de ‘gelijktijdige onderlinge beoordeling en rangschikking van de ingediende aanvragen die in een tenderstelsysteem centraal staan’.⁶² De bestuursrechter accepteert slechts wijzigingen wanneer dit het herstel van evidente fouten betreft, maar significante wijzigingen zijn niet toegestaan. Evenmin mogen subsidieontvangers zonder toestemming overgaan tot wijziging van de gesubsidieerde activiteiten, een gesubsidieerd project dient immers in beginsel conform de aanvraag moet worden uitgevoerd.⁶³ Bij projecten waarbij wordt samengewerkt in een netwerk kunnen zich echter eenvoudig veranderingen voordoen, bijvoorbeeld in de samenstelling van het netwerk (de netwerkpartners) of in de wijze waarop het project wordt uitgevoerd door die partners (de interne samenwerking). In subsidie-regelingen die zien op subsidieverstrekking aan samenwerkingsverbanden is vaak de bepaling neergelegd dat voor het essentieel wijzigen of stopzetten van activiteiten ontheffing nodig is van de subsidieverstrekker en dat hiervoor vooraf een aanvraag of melding moet worden ingediend.⁶⁴ Wanneer geen melding wordt gedaan, bestaat het risico dat de subsidie achteraf lager wordt vastgesteld.⁶⁵ Uit de jurisprudentie blijkt dat een wijziging snel kwalificeert als essentieel.⁶⁶ Netwerkpartners zullen dus alert moeten zijn en tijdig ontheffing moeten vragen wanneer iets essentieel wijzigt in het project of in de samenwerking.

62 Zie Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 315 en bijv. ABRvS 26 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8283, AB 2012/397, m.nt. A. Drahmman; CBb 6 november 2013, ECLI:NL:CBB:2013:224, AB 2014/112, m.nt. A. Drahmman; ABRvS 3 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2439, AB 2022/5, m.nt. E.M.J. Hardy (*Digeketen I*). Dit geldt ook in de situatie dat in een tenderronde het subsidieplafond niet is bereikt, dus wanneer – achteraf beschouwd – geen sprake is van een schaarse subsidie, ABRvS 26 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8283, AB 2012/397, m.nt. A. Drahmman. Wel wordt de strenge lijn in de jurisprudentie iets genuanceerd wanneer het gaat om nadere stukken die de feiten die bij de aanvraag zijn vermeld bevestigen (ABRvS 15 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2081, AB 2022/64, m.nt. D.K. Jongkind).

63 Zie bijv. art. 37 lid 1 Kaderbesluit nationale EZ-subsidies (*Stb.* 2017, 502).

64 Bijv. art. 37 lid 3 Kaderbesluit nationale EZ-subsidies. Het begrip essentiële wijzigingen komt oorspronkelijk uit het Europese aanbestedingsrecht (in het aanbestedingsrecht wordt het begrip ‘wezenlijke wijzigingen’ gebruikt). Volgens het HvJ EU mogen na opdrachtverlening geen wezenlijke wijzigingen in de opdracht worden aangebracht. Daarbij redeneert het Hof vanuit het non-discriminatie-, gelijkheids- en (daaruit voortvloeiende) transparantiebeginsel (HvJ EU 29 april 2004, Zaak C-496/99, ECLI:EU:C:2004:236).

65 Op grond van art. 4:46 lid 2 onder b Awb.

66 CBb 2 mei 2016, ECLI:NL:CBB:2016:124, AB 2016/317, m.nt. J.E. van den Brink; CBb 24 april 2018, ECLI:NL:CBB:2018:160; CBb 15 mei 2018, ECLI:NL:CBB:2018:281; CBb 12 maart 2019, ECLI:NL:CBB:2019:101.

Ten slotte wordt bij een subsidietender vaak gewerkt met deskundigen die het bestuursorgaan over de aanvragen adviseren. Niet alleen bestuursorganen, maar ook de adviseurs zijn bij het uitvoeren van hun taak gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.⁶⁷ Het bestuursorgaan zal zich er namelijk van moeten vergewissen dat het deskundigenadvies zorgvuldig tot stand is gekomen.⁶⁸ Als een besluit wordt gebaseerd op een advies, dan zal een gebrek in het advies dus leiden tot een gebrek in het besluit. Een belangrijke eis is dat het bestuursorgaan de schijn van vooringenomenheid van de deskundigen dient te voorkomen en daarom de leden van de adviescommissie zorgvuldig zal moeten selecteren.⁶⁹ Deze eis heeft onder andere tot gevolg dat een adviseur niet tevens aanvrager mag zijn.⁷⁰ Daarom is voor dit onderzoek ook een aandachtspunt wat de hoedanigheid van de netwerkpartners is. Bij netwerksubsidies is dit namelijk niet altijd duidelijk. Een voorbeeld waarbij dit het geval is, is de subsidietafel (hoofdstukken 5 en 6). Daarbij worden de netwerkpartners door bestuursorganen namelijk betrokken bij het verdelen van het subsidiegeld. De subsidieaanvragers komen gezamenlijk met een voorstel (advies) aan het bestuursorgaan voor de verdeling van het subsidiegeld. Dit aandachtspunt komt ook aan de orde bij één van de GLB-subsidies, namelijk *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale* (LEADER), waar in hoofdstuk 9 verder op wordt ingegaan. Bij deze subsidie wordt aan lokale actiegroepen (LAG's) in Nederland een adviserende rol toebedeeld, maar kunnen leden van deze LAG's tegelijkertijd ook zelf subsidie aanvragen.

3.3 BIJZONDER SUBSIDIERECHT

Nu de Awb een wet in formele zin is, kan alleen worden afgeweken van de (subsidietitel van de) Awb in een andere wet in formele zin. Daarom is onderzocht of in bijzondere subsidiewetgeving bepalingen zijn te vinden die *afwijken* van de subsidietitel en die relevant zijn voor de netwerksubsidie.⁷¹ Daarbij is speciale aandacht geschonken aan de subsidiekaderwetten.⁷² Deze wetten

67 Bijv. art. 2:4, 3:2, 3:4, 3:9 Awb.

68 Art. 3:2 en art. 3:9 Awb.

69 Bijv. ABRvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8723, AB 2010/137, m.nt. W. den Ouden (*Theatercompagnie*); ABRvS 4 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ3440 (*Het leugenarchief*).

70 ABRvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8723, AB 2010/137, m.nt. W. den Ouden (*Theatercompagnie*).

71 Via overheid.nl is gezocht op de termen 'subsidie' en 'Algemene wet bestuursrecht' bij nationale bekendmakingen. Hierbij zijn alleen 'wetten' geselecteerd. De kaderwetten zijn los hiervan bestudeerd.

72 In een kaderwet staan algemene principes, verantwoordelijkheden en procedures, maar een kaderwet bevat geen gedetailleerde regels. De subsidiekaderwetten omschrijven globaal voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt en bevatten verder vooral delegatiebepalingen (Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 88).

gelden voor alle subsidies van een ministerie (bijvoorbeeld Economische Zaken en Klimaat⁷³) en liggen daarom op de grens tussen het algemene en het bijzondere subsidierecht. Met deze wetten wordt tevens voldaan aan het vereiste dat subsidies een grondslag in een wettelijk voorschrift moeten hebben.⁷⁴

Uit het onderzoek is gebleken dat er geen specifieke bepalingen in de kaderwetten⁷⁵ of andere bijzondere, formele subsidiewetgeving⁷⁶ zijn die op voor dit onderzoek naar netwerksubsidies relevante punten, afwijken van de Awb.

Naast afwijkingen van de Awb, is ook onderzocht of in deze bijzondere wetgeving bepalingen voorhanden zijn die aanvullend zijn op de subsidietitel en die relevant zijn voor de netwerksubsidie. Hierbij zijn zowel wetten in formele zin als lagere regelgeving bestudeerd. Het (bijzondere) subsidierecht bestaat immers niet alleen uit wetten in formele zin, maar ook uit algemene maatregelen van bestuur (amvb's) en ministeriële regelingen op Rijksniveau en subsidieverordeningen en -regelingen op decentraal niveau. In deze lagere regelgeving op centraal en decentraal niveau mag niet worden afgeweken van een wet in formele zin (zoals de Awb), maar mogen in beginsel wel aanvullende aspecten worden vastgesteld. Voor dit onderzoek is niet alle decentrale regelgeving bestudeerd. Niet alleen omdat het te veel regelgeving betreft om binnen het kader van dit onderzoek te verwerken, maar ook omdat er (nog) geen eenduidige terminologie voor de netwerksubsidie is. Wel is voor verschillende vormen van de netwerksubsidie (zoals de penvoerder en de subsidietafel) onderzoek gedaan naar de (decentrale) regelgeving voor specifiek deze subsidievormen (dat heeft geresulteerd in de hoofdstukken 4 tot en met 9).

Uit dit onderzoek naar de aanvullende werking van bijzondere regelgeving is gebleken dat in de kaderwetten regelmatig is bepaald dat bij amvb nadere

73 Kaderwet EZK- en LNV-subsidies.

74 Art. 4:23 lid 1 Awb; Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 1.

75 In de kaderwetten zijn geen specifieke bepalingen te vinden die afwijken van de Awb ten behoeve van de netwerksubsidie. De subsidietitel wordt wel op meer geldstromen van overeenkomstige toepassing verklaard. Zo staat vaak vermeld dat in afwijking van art. 4:21 lid 3 Awb de subsidietitel van toepassing is 'op subsidies die worden verstrekt op grond van een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling als bedoeld in het eerste lid, die uitsluitend voorziet in verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld.' Een tweede afwijking is dat art. 4:49 lid 3 en 4:57 lid 4 Awb niet van toepassing worden verklaard. Dit ziet dan op het geval voor zover subsidieverstrekking in strijd zou zijn respectievelijk in strijd is met ingevolge een verdrag voor de staat geldende verplichtingen. Zie bijv. Kaderwet SZW-subsidies; Kaderwet overige BZK-subsidies; Kaderwet overige JenV-subsidies; Kaderwet subsidies I en M; Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat.

76 De afwijkingen van de Awb die daar zijn gevonden zien vooral op afwijking van art. 4:21 lid 3 Awb en het niet van toepassing verklaren van art. 4:49 lid 3 en 4:57 lid 4 Awb. Zie bijv. art. 27 lid 4 Archiefwet 1995; art. 16 lid 2 Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers; art. 7 lid 5 Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds; art. 10 lid 4 Uitvoeringswet EFRO; art. 9 lid 5 Wet overige OCW-subsidies.

regels kunnen worden gesteld over onder andere de subsidieaanvraag.⁷⁷ In deze amvb's kunnen dus specifieke nadere voorwaarden worden gesteld, aanvullend op de regels uit de kaderwetten en de Awb. In die bijzondere regelgeving zijn ook bepalingen gevonden die relevant zijn voor netwerksubsidies. Zo staat in het Kaderbesluit nationale EZK- en LNV-subsidies⁷⁸ dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld over een samenwerkingsverband en de penvoerder daarvan.⁷⁹ Deze ministeriële regeling is de Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies.⁸⁰ In deze regeling wordt verder uitgewerkt wie de penvoerder is, welke taken aan de penvoerder worden toebedeeld en voor welke activiteiten subsidie kan worden toegekend.

De Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies is slechts één voorbeeld waar bepaalde aspecten over samenwerkingsverbanden bij subsidieverstreking aanvullend worden geregeld. In hoofdstuk 4 worden alle subsidieregelingen waarin het begrip 'penvoerder' voorkomt geanalyseerd. Een groot deel hiervan betreft decentrale regelgeving. Zo heeft iedere gemeente een algemene subsidieverordening (ASV). Deze worden vaak uitgewerkt in nadere regelgeving. Een willekeurig voorbeeld hiervan – dat in hoofdstuk 4 wordt behandeld – is de Subsidieregeling Vrijwilligersondersteuning 2020–2023 van de gemeente Roosendaal.⁸¹ In de subsidieregeling zijn regels opgenomen over wanneer met een penvoerder wordt gewerkt en welke taken aan de penvoerder worden toebedeeld. Zo staat vermeld dat de penvoerder de aanvraag indient en dat het college van burgemeester en wethouders de subsidiebeschikking naar de penvoerder stuurt.⁸²

Ook de subsidietafel (hoofdstukken 5 en 6) wordt vaak in decentrale regelgeving genormeerd. Hierbij valt de grote rol van beleidsregels op, omdat vaak met beleidsregels (en niet algemeen verbindende voorschriften) invulling wordt gegeven aan de normen die gelden voor deelnemers aan de subsidietafel.⁸³

Vermeldenswaardig is ook dat als bestuursorganen samenwerken op grond van de Wgr het kan verschillen waar de subsidieregels worden vastgelegd. Dit hangt af van de gekozen vorm van de gemeenschappelijke regeling (GR).

77 Zie bijv. art. 3 lid 2 onder b Kaderwet EZK- en LNV-subsidies; art. 3 lid 2 onder b Kaderwet VWS-subsidies.

78 Het Kaderbesluit is een uitwerking van artikel 3 van de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies die het mogelijk maakt om bij amvb nadere regels te stellen over onder andere de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt, de vereisten van de aanvraag en onder welke voorwaarden de subsidie kan worden verleend.

79 Art. 4 onder c Kaderbesluit nationale EZK- en LNV-subsidies (*Stb.* 2021, 114).

80 *Stcrt.* 2023, 15167.

81 Art. 2 lid 1 onder h en lid 2 ASV Roosendaal (*Gmb.* 2013, 40).

82 Art. 7 lid 3 en art. 10 lid 9 Subsidieregeling Vrijwilligersondersteuning 2020 – 2023 (*Gmb.* 2019, 159975).

83 Zie bijvoorbeeld de nadere regels subsidieverstreking gemeente Breda 2017 (wordt anno 2023 waardennetwerken genoemd, *Gmb.* 2023, 337507) en de Spelregels subsidietafels (*Gmb.* 2020, 80508).

Bij het gemeenschappelijk openbaar lichaam (GOL) kan de verordenende bevoegdheid worden overgedragen door een orgaan dat over deze bevoegdheid beschikt (zoals de gemeenteraad), waardoor een GOL bevoegd wordt om een (subsidie)verordening vast te stellen.⁸⁴ Bij de andere soorten GR'en is dit niet mogelijk. Op de subsidiemogelijkheden die er wel zijn wordt in hoofdstukken 7 en 8 ingegaan.

Tot slot geldt dat voor subsidies die (mede) met EU-financiering worden verstrekt, Europese verordeningen relevante regels kunnen bevatten. Deze Europese verordeningen worden uitgewerkt in nationale regelgeving en daarin zijn ook bepalingen opgenomen over netwerksubsidies. Een voorbeeld biedt de Regeling uitvoering van LEADER-projecten Oost-Groningen EU, waarin regels staan over de LAG, het netwerk dat een rol speelt in het subsidieproces.⁸⁵ In hoofdstuk 9 zal hier verder op worden ingegaan.

Samenvattend kan worden gesteld dat in bijzondere subsidieregelingen de netwerksubsidie aanvullend wordt geregeld. Dergelijke aanvullende regelgeving biedt voor die specifieke subsidieactiviteit duidelijkheid en houvast, maar het vaststellen van verschillende regelingen kan ook leiden tot versplintering en variatie in normering. Als er veel bijzondere subsidieregels voor netwerksubsidies worden vastgesteld, kan dit wellicht reden zijn voor uniformering in de Awb, mede omdat 'het vereenvoudigen en harmoniseren van het subsidierecht' een belangrijke doelstelling was om de subsidietitel in te voeren.

3.4 DE AANWIJZINGEN VOOR SUBSIDIEVERSTREKKING

Ten slotte zijn de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking relevant voor het subsidierecht. De Aanwijzingen zijn de laatste grote(re) invulling van het subsidierecht geweest. Zij zijn op 1 januari 2010 in werking getreden en dienen om de lasten die gepaard gaan met het maken en uitvoeren van subsidieregelingen (op rijksniveau) en het aanvragen en verantwoorden over rijkssubsidies terug te dringen.⁸⁶

84 Een voorbeeld is het GOL Holland Rijnland, waar via het instellingsbesluit verordenende bevoegdheid is toegekend aan het bestuur van het GOL en door middel van de ASV Holland Rijnland 2012 hieraan uitwerking is gegeven (*Stcrt.* 2018, 16098 en website Holland Rijnland, raadpleegbaar via: <https://www.hollandrijnland.net>).

85 *Prb.* 2023, 12370.

86 Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 15 december 2009, nr. 3086451, houdende vaststelling van Aanwijzingen voor subsidieverstrekking (*Stcrt.* 2009, 20306); Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 99. In de literatuur wordt opgemerkt dat deze regeling het best kan worden vergeleken met de Aanwijzingen voor de regelgeving. Zie Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 100. De Aanwijzingen voor de regelgeving vormen het kader dat door de centrale overheid in acht dient te worden genomen bij het opstellen van regelgeving. De huidige aanwijzingen zijn op 1 januari 1993 (*Stcrt.* 1992, 230).

De Aanwijzingen gelden voor alle subsidies die onder ministeriële verantwoordelijkheid worden verstrekt. De Aanwijzingen vormen daarmee het kader dat door de centrale overheid in acht dient te worden genomen bij het opstellen van subsidieregelgeving. Daarnaast zijn de Aanwijzingen indirect ook relevant gebleken voor gemeentelijke en provinciale subsidies, omdat de provincies de Aanwijzingen in acht hebben genomen bij het vaststellen van hun algemene subsidieverordeningen. Ook de Model Algemene subsidieverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is in lijn met de Aanwijzingen.⁸⁷

Voordat de Aanwijzingen in werking traden, is eerst het Uniform subsidiekader (USK) opgesteld. Hierin werden de subsidies in kleine (<€ 25.000), middelgrote (€ 25.000-€ 125.000) en grote (>€ 125.000) subsidies onderverdeeld. Afhankelijk van de grootte van de subsidie worden meer of mindere eisen aan de subsidieontvanger gesteld. Zo kunnen bij kleine subsidies de lasten worden beperkt.⁸⁸ Ook op decentraal niveau wordt met dit onderscheid gewerkt. De provincies hanteren daarbij dezelfde bedragen. De Model ASV van de VNG hanteert ook een driedeling, maar gaat daarbij uit van lagere bedragen, namelijk subsidies tot € 5.000 (klein), subsidies tussen € 5.000-€ 50.000 (middelgroot) en subsidies hoger dan € 50.000 (groot).⁸⁹

De Aanwijzingen vloeien voort uit dit USK⁹⁰ en bevatten dezelfde driedeling in kleine middelgrote en grote subsidieprojecten. De gedachte dat subsidies in drie categorieën kunnen worden verdeeld is gebaseerd op vier uitgangspunten: (1) proportionaliteit; (2) sturing op prestaties en hoofdlijnen; (3) uniformering en vereenvoudiging; en (4) verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie.⁹¹

Ten behoeve van dit onderzoek naar netwerksubsidies is bezien of in de Aanwijzingen en het USK aandacht wordt besteed aan het uitvoeren en financieren van gesubsidieerde activiteiten in netwerken. Dit blijkt niet het geval. Zoals hiervoor al is gesteld lag de focus bij de totstandkoming van de Aanwijzingen op lastenreductie. De regeling ziet primair op de efficiëntie en effectiviteit van het subsidieproces. Ook in de drie evaluaties van het USK (in 2012,⁹²

voor het eerst vastgesteld en nadien regelmatig gewijzigd. De 11e wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving is op 1 april 2022 (*Stcrt.* 2022, 5649) in werking getreden.

87 Model ASV, raadpleegbaar via: <https://vng.nl/brieven/wijziging-model-algemene-subsidieverordening-2013>.

88 'Per subsidie kunnen deze lasten, afhankelijk van het type regeling, oplopen tot meer dan 30% van het subsidiebedrag. (...) Gezamenlijk lopen deze lasten voor ontvangers en overheid jaarlijks op tot circa €280 miljoen.' (*Kamerstukken II* 2008/09, 31865 en 31031, nr. 5, p. 7. *Kamerstukken II* 2008/09, 31865, nr. 5, p. 7).

89 *Kamerstukken II* 2008/09, 31865 en 31031, nr. 5. Zie art. 13-15 Model ASV 2013 (gewijzigd model, juni 2019). Zie VNG 2009, p. 43; Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 100 en 105.

90 Zie de toelichting op Aanwijzing 1, lid 1.

91 *Kamerstukken II* 2008/09, 31865 en 31031, nr. 5, p. 9-11.

92 Monitoringsrapportage USK, directie begrotingszaken 2013, p. 2, 14.

2016⁹³ en 2024⁹⁴) wordt geen bijzondere aandacht besteed aan het uitvoeren en financieren van gesubsidieerde activiteiten in netwerken.

In de vorige paragraaf is geconstateerd dat bestuursorganen voor netwerksubsidies aanvullende bepalingen opnemen in bijzondere regelgeving. Om deze bijzondere regeling te uniformeren zou overwogen kunnen worden om deze regels in de Awb op te nemen. Het is ook mogelijk om deze bepalingen in de Aanwijzingen op te nemen. Ook de Aanwijzingen hebben immers als doel om tot een zekere harmonisatie van het subsidierecht te komen. Of dit nodig is, zal in de slotbeschouwing (hoofdstuk 10) worden uitgewerkt.

3.5 TUSSENCONCLUSIE

In dit hoofdstuk is onderzocht in hoeverre het huidige subsidierecht rekening houdt met het uitvoeren en financieren van gesubsidieerde activiteiten in netwerken en tot welke potentiële knelpunten dit kan leiden bij het faciliteren van de netwerksubsidie.

De wettekst van de (subsidietitel van de) Awb veronderstelt met begrippen als ‘de subsidieontvanger’ en ‘het bestuursorgaan’ een tweepartijenrelatie. Daarnaast leiden sommige bepalingen uit de (subsidietitel van de) Awb tot potentiële knelpunten bij het verstrekken van netwerksubsidies. Dit komt met name naar voren als er sprake is van onregelmatigheden of wijzigingen gedurende het subsidieproces. Daarnaast is van de gehanteerde terminologie bij netwerksubsidies niet altijd duidelijk hoe deze zich verhoudt tot de Awb, zoals de term ‘penvoerder’ en de term ‘spelregels’ voor subsidietafeldeelnemers.

Wanneer de doelstellingen van de subsidietitel worden geplaatst in het kwadrant van overheidssturing, dan past de subsidietitel binnen het ‘sturen als rechtmatige en presterende overheid’ (de linkerkant van het kwadrant).⁹⁵ Zowel bij de rechtmatige als de presterende overheid heeft de overheid een meer dominante rol, wat aansluit bij een verticale relatie tussen overheid en samenleving. De macht van de overheid is echter ook in dit deel van het kwadrant niet ongebreideld, hetgeen ook terugkomt in de Awb. Zo wordt in de wetsgeschiedenis van de Awb aandacht besteed aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur die het handelen van de overheid normeren. In de wetsgeschiedenis wordt weliswaar benoemd dat een goede samenwerking tussen de overheid en de burger de uitvoering van de bestuurstaak versterkt en dat ‘driehoeksverhoudingen’ bestaan, maar de netwerksubsidie in haar huidige vorm komt niet aan de orde.

93 Rapport van bevindingen USK, Overkoepelend beeld van de evaluatie van het USK en Brief Actal, bijlagen bij *Kamerstukken II* 2016/17, 31865, nr. 89; zie ook ADR 2022, notanummer 2022-0000239975 met een nota met daarin het tussentijdse rijksbrede beeld over 2022.

94 Klein Haarhuis e.a. 2024.

95 Zie uitgebreider par. 2.3.

Als gekeken wordt naar netwerksubsidies in bijzondere formele wetgeving dan kan worden geconcludeerd dat er geen bepalingen zijn die *afwijken* van de Awb, maar wel veel bepalingen die de Awb aanvullen. Een voorbeeld hiervan zijn bepalingen die samenwerkende subsidieaanvragers verplichten om een penvoerder aan te wijzen (waarover meer in het volgende hoofdstuk). De variatie in de regelgeving is hierbij groot.

De Aanwijzingen voor subsidieverstreking zijn later dan de subsidietitel tot stand gekomen (2010), maar ook hierin zijn geen bepalingen over het uitvoeren en financieren van gesubsidieerde activiteiten in netwerken opgenomen. De uitgangspunten van de Aanwijzingen (en zijn voorganger het USK) sluiten – net als de subsidietitel – aan bij het sturen als rechtmatige en presterende overheid. De focus ligt namelijk op de efficiëntie en effectiviteit van de subsidieregelingen, bijvoorbeeld door de uitvoeringslasten te beperken waar mogelijk.

Samenvattend volgt uit het voorgaande dat het huidige subsidierecht aansluit bij de ‘klassieke’ overheidsrol, waarbij wordt uitgegaan van een zekere sturende rol van de overheid en waarbij beginselen als rechtmatigheid en rechtszekerheid leidend zijn. De subsidietitel, de Awb als geheel en de Aanwijzingen voor subsidieverstreking lijken daarbij weinig aandacht te hebben voor het subsidiëren van of door netwerken. Dat sinds het opstellen van deze regelingen de netwerksubsidie is ontstaan is wel terug te zien in bijzondere regelgeving, waarin ten behoeve van de netwerksubsidie aanvullende bepalingen worden opgenomen. Daarnaast is de ontwikkeling van de klassieke subsidie naar de netwerksubsidie ook terug te zien in jurisprudentie waarin geschillen tussen bestuursorganen en netwerksubsidieontvangers beslecht moeten worden, bijvoorbeeld bij geschillen rondom penvoerders en de vraag in hoeverre essentiële wijzigingen van een project na een subsidietender nog mogelijk zijn. Dit leidt tot de vraag of het huidige subsidierecht de doelstellingen van de huidige netwerksamenleving voldoende reflecteert en faciliteert. In de volgende zes hoofdstukken wordt nader ingegaan op het verschijnsel van de netwerksubsidie, om in meer detail te kunnen bezien of, en zo ja, welke knelpunten zich in de praktijk voordoen bij de uitvoering van subsidies door netwerken binnen het huidige subsidierecht.

Onderwerp 1

De penvoerder

PROLOOG ONDERWERP 1

Het eerste onderwerp waaraan in dit onderzoek specifieke aandacht is besteed betreft de figuur van de penvoerder bij de verstrekking van subsidies aan samenwerkingsverbanden. De figuur van de penvoerder wint aan populariteit in ‘subsidieland’. Voor het subsidieverstrekken bestuursorgaan biedt de penvoerder namelijk een oplossing voor de administratieve rompslomp die kan ontstaan bij het verstrekken van subsidies aan meerdere partijen. Door met één centraal aanspreekpunt te werken – de penvoerder – kan veel werk en ‘gedoe’ worden voorkomen, althans zo lijkt dat op het eerste gezicht. Uit de jurisprudentie (met daarbij behorende kritische annotaties) blijkt echter dat de verplichting tot het aanstellen van een penvoerder nadelige gevolgen kan hebben voor alle overige subsidieontvangers. In hoofdstuk 4 wordt daarom onderzocht hoe de figuur van de penvoerder zich verhoudt tot de uitgangspunten van het algemene subsidierecht van titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Daartoe is een inventarisatie uitgevoerd van de geldende regelgeving, is de jurisprudentie over penvoedersgeschillen geanalyseerd en zijn verkennende interviews met praktijkjuristen gehouden.

Omdat dit hoofdstuk in 2020 als artikel is verschenen en – op een harmonisatieslag¹ na – nauwelijks is gewijzigd, is achter dit hoofdstuk een naschrift opgenomen, waarin relevante actuele ontwikkelingen die zich sindsdien hebben voorgedaan worden besproken en wordt gezien in hoeverre dit gevolgen heeft voor de in hoofdstuk 4 geformuleerde bevindingen.

1 Deze harmonisatieslag bestond vooral uit: het creëren van eenduidige terminologie, het uniformeren van de bronvermelding, het invoegen van aansluitende (tussen)kopjes en een controle van de opmaak (zoals de toevoeging van een citaat en een aanpassing van bepaalde bronvermeldingen).

4 | De positie van de penvoerder in netwerksubsidies

‘Bij gebreke van een bevoegdheid tot terugvordering van de penvoerder, kan een subsidieverstrekker ten onrechte betaalde subsidiebedragen uitsluitend van de subsidieontvangers terugvorderen.’¹

4.1 INLEIDING²

Er is een ontwikkeling zichtbaar in de (Nederlandse) bestuurspraktijk waarbij de overheid steeds vaker andere partijen betreft bij het vormen, beïnvloeden en uitvoeren van publiek beleid en waarin ‘samenwerking’ centraal staat.³ Deze trend is ook zichtbaar bij het gebruik van nieuwe financieringsvormen door bestuursorganen om maatschappelijk wenselijke projecten te stimuleren of (mede) tot stand te brengen.⁴ Eén van die nieuwe vormen is het gebruik van de zogenoemde ‘netwerksubsidie’. Dit is een subsidievorm waarbij aan de subsidieverstrekken en/of aan de subsidie-ontvangende kant meerdere partijen zijn betrokken; samenwerking is dus een belangrijk kenmerk van dit financieringsinstrument.⁵ In de praktijk krijgt de netwerksubsidie vaak vorm door een bepaald subsidie-instrument (enkel) open te stellen voor aanvragen van ‘samenwerkingsverbanden’, waarmee wordt gestimuleerd dat de gesubsidieerde activiteiten in een samenwerkingsverband zullen worden uitgevoerd. Het stimuleren van samenwerking is aantrekkelijk wanneer er voor het succesvol uitvoeren van een gesubsidieerd project specifieke expertise, slagkracht of draagvlak in de samenleving benodigd is die niet door één enkele partij kan worden geleverd. De netwerksubsidie is met name terug te zien in subsidieregelingen die beogen innovaties tot stand te brengen waarvoor specifieke

1 M.A.M. Dieperink, annotatie bij CBb 13 mei 2015, ECLI:NL:CBB:2015:146, AB 2016/56.

2 Dit hoofdstuk is eerder gepubliceerd in 2020 (NTB 2020/258, p. 649-661). Het artikel is in samenwerking met M.H.A. Bakkum geschreven.

3 Zijlstra 2018; Van den Brink & Den Ouden 2016, p. 2888-2897.

4 Zie hiervoor de routekaart ‘Financieren in netwerken’ waarbij diverse financieringsinstrumenten naast de netwerksubsidie worden uitgewerkt, <https://www.financiereninnetwerken.nl>.

5 Vgl. CBb 12 december 2016, ECLI:NL:CBB:2016:457, AB 2019/31, m.nt. J.E. van den Brink & V.A. van Waarde. Zie voor meer informatie over deze constructie het onderdeel ‘netwerksubsidie’ van de routekaart www.financiereninnetwerken.nl.

expertise is vereist.⁶ De toepassing van de netwerksubsidie is echter breder dan het innovatiebeleid, op veel beleidsterreinen wordt inmiddels gewerkt met deze subsidievorm.⁷

Het subsidiëren van samenwerkingsverbanden kan voor subsidieverstrek-
kers een onoverzichtelijke situatie opleveren, aangezien er meerdere partijen
zijn betrokken bij het gesubsidieerde project. Om te voorkomen dat aan iedere
partij apart subsidiebesluiten moeten worden gericht, voorschotten en subsidie-
bedragen moeten worden uitgekeerd of teruggevorderd, controles moeten
plaatsvinden en het bestuursorgaan moet bepalen 'wie wat doet', wordt in
veel subsidieregelingen bepaald dat er verplicht een zogenaamde 'penvoerder'
moet worden aangewezen door het samenwerkingsverband. De penvoerder
geldt als een vertegenwoordiger van het samenwerkingsverband richting het
bestuursorgaan. Afhankelijk van de precieze taken die aan de penvoerder
worden toebedeeld, zijn er veel voordelen van het gebruik van deze figuur.
Zo kunnen subsidiebesluiten die relevant zijn voor alle deelnemers aan het
samenwerkingsverband, enkel aan de penvoerder worden toegezonden. De
penvoerder kan een kassiersfunctie krijgen toebedeeld, waardoor subsidiegel-
den ten behoeve van het gehele samenwerkingsverband uitsluitend aan de
penvoerder worden toegekend of uitbetaald. Al met al kan het werken met
een penvoerder voor de subsidieverstrekker veel uitvoeringslasten besparen.

Naast die voordelen van het gebruik van een penvoerder zijn er in de
jurisprudentie ook voorbeelden te vinden die wijzen op mogelijke nadelen.
Uit de rechtspraak blijkt dat dergelijke subsidierelaties niet steeds vlekkeloos
verlopen en er specifieke, zogenoemde 'penvoerdersgeschillen', kunnen ont-
staan. Bijvoorbeeld wanneer de penvoerder subsidiegelden niet aan de overige
deelnemers aan het samenwerkingsverband doorbetaalt, maar om wat voor
reden dan ook voor zichzelf houdt.⁸ Dit klemmt met name wanneer de penvoer-
der in kwestie failliet gaat; dan is er een grote kans dat de overige deelnemers
aan het samenwerkingsverband de voor hen bestemde subsidiebedragen niet
meer kunnen incasseren bij de penvoerder.⁹ Jurisprudentie over dergelijke
situaties is de afgelopen jaren aanleiding geweest voor kritische beschouwingen
van verschillende annotatoren.¹⁰ Desondanks is de figuur van de penvoerder

6 Zie bijv. de Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies (*Stcrt.* 2019, 58476).

7 Zo bestaan er ook subsidieregelingen waarin samenwerking wordt gestimuleerd om krapte
op de arbeidsmarkt tegen te gaan (Subsidieregeling deelakkoorden human capital Zuid-
Holland, *Prb.* 2020, 528) en subsidieregelingen die met het stimuleren van samenwerking
tussen subsidieontvangers proberen bij te dragen aan het verbeteren van de woon- en
leefomstandigheden van buurtbewoners (Subsidieregeling Opbouwwerk 2020-2023 gemeente
Roosendaal, *Gmb.* 2019, 160067).

8 Zie bijv. CBb 8 juli 2016, ECLI:NL:CBB:2016:206, AB 2017/106, m.nt. E.M.M.A. Driessen.

9 Zie bijv. CBb 8 mei 2018, ECLI:NL:CBB:2018:244.

10 Zie bijv. J.R. van Angeren, annotatie bij CBb 26 mei 2014, ECLI:NL:CBB:2014:217, AB 2014/
325; E.M.M.A. Driessen, annotatie bij CBb 8 juli 2016, ECLI:NL:CBB:2016:206, AB 2017/106;
R.E. Gouw, annotatie bij CBb 12 januari 2017, ECLI:NL:CBB:2017:23, AB 2017/317; J.E. van
den Brink, annotatie bij CBb 24 maart 2016, ECLI:NL:CBB:2016:85, AB 2016/318.

nog niet systematisch geanalyseerd in de juridische literatuur. Dat is de doelstelling van dit hoofdstuk, waarbij de focus met name ligt op de verhouding tussen de penvoerdersconstructie en het algemene subsidierecht van titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De figuur van de penvoerder is niet geregeld in de Awb en past op het eerste gezicht ook niet goed bij de uitgangspunten van de subsidietitel van de Awb. De subsidietitel lijkt namelijk uit te gaan van een verticale subsidierelatie waarin sprake is van een enkele subsidieverstrekker en een enkele subsidieontvanger. Hoe past de netwerksubsidie met de figuur van de penvoerder in dit wettelijk systeem?

Om een antwoord op deze vraag te kunnen geven, is dit hoofdstuk als volgt ingedeeld. In paragraaf 4.2 worden de belangrijkste begrippen die vaak worden gebruikt bij de penvoerdersconstructie geïntroduceerd en besproken hoe de figuur van de penvoerder doorgaans vorm krijgt in de bestaande subsidieregelgeving.¹¹ In paragraaf 4.3 wordt op de jurisprudentie rondom penvoerdersgeschillen ingegaan. Zo kunnen de problemen die zich in de rechtspraktijk voordoen worden geïllustreerd.¹² Daaropvolgend wordt in paragraaf 4.4 een breder beeld van die praktijk geschetst op basis van een aantal interviews.¹³ In paragraaf 4.5 wordt, in het licht van de uitgangspunten van de subsidietitel van de Awb, beoordeeld of en hoe de figuur van de penvoerder past in het algemene subsidierecht van de Awb en welke knelpunten en oplossingsrichtingen kunnen worden gesignaleerd. In paragraaf 4.6 volgt een afronding.

4.2 NADERE OMLIJNING VAN BEGRIPPEN OP BASIS VAN DE REGELGEVING

4.2.1 Inleiding

De begrippen 'penvoerder' en 'netwerksubsidie' zijn nog geen gemeengoed in de bestuursrechtelijke literatuur. In deze paragraaf worden de belangrijkste begrippen nader geanalyseerd op basis van regelgeving waarin deze begrippen worden gebruikt. Wanneer op voornoemde termen op overheid.nl wordt gezocht, komen op centraal overheidsniveau 63 regelingen en op decentraal overheidsniveau 238 regelingen naar voren.¹⁴ Bij deze zoekresultaten zat geen

11 Deze paragraaf is tot stand gekomen door het bestuderen van de huidige wet- en regelgeving.

12 Deze paragraaf is door middel van jurisprudentieonderzoek tot stand gekomen, waarbij als zoektermen 'subsidie' en 'penvoerder' via <https://www.rechtspraak.nl> zijn gehanteerd.

13 Over deze onderzoeksmethodologie meer op par. 4.4.1.

14 Anno februari 2020 (waarvan de links anno 2023 zijn aangepast omdat ze niet meer werken), zie https://wetten.overheid.nl/zoeken/zoekresultaat/rs/2,3,4/titelf/1/tekst/penvoerder%20subsidie/tekstf/1/artnrb/0/d/26-02-2020/dx/0https://www.overheid.nl/zoekresultaat/5/1/10/lijst/tekst%5B0%5D%3Dpenvoerder%20subsidie%26geldend_op%5B0%5D%3Dnow%26sortBy%3Ddefault.

enkele wet in formele zin. De formele wetgever geeft aan de figuur van de penvoerder dus vooralsnog geen sturing. Ook in de Aanwijzingen voor subsidieverstreking zijn geen bepalingen te vinden die zien op samenwerking. In verschillende subsidieregelingen op lager niveau wordt de penvoerder op diverse wijzen vormgegeven. Om een goed beeld te krijgen zijn bij al deze regelingen bezien wie voor het subsidie-instrument in kwestie in aanmerking komt en hoe de rol van de penvoerder is genormeerd.

In deze paragraaf worden de uitkomsten van deze analyse beschreven. Daarbij wordt als vertrekpunt de onderverdeling die Van Angeren maakt tussen de wijzen waarop samenwerkingsverbanden in theorie subsidie kunnen aanvragen genomen (4.2.2).¹⁵ Deze theorievorming wordt vervolgens getoetst aan de praktijk, door het bestuderen van alle ruim 300 subsidieregelingen. Daartoe wordt eerst ingegaan op het begrip samenwerkingsverband (4.2.3). Vervolgens wordt ingegaan op de partijen die deel uitmaken van het samenwerkingsverband, namelijk de penvoerder (4.2.4) en de overige deelnemers aan het samenwerkingsverband (4.2.5). Deze paragraaf eindigt met een tussenconclusie (4.2.6).

4.2.2 Vertrekpunt samenwerkingsconstructies

Niet elk subsidie-instrument staat open voor iedere partij als potentiële aanvrager. Wanneer de positie van de penvoerder binnen *netwerksubsidies* wordt besproken, ligt daarin besloten dat sprake moet zijn van een *netwerk*. In veel subsidieregelingen wordt gesproken over ‘samenwerkingsverbanden’. Van Angeren onderscheidt vier manieren waarop een samenwerkingsverband in theorie subsidie kan aanvragen:¹⁶

1. Het samenwerkingsverband richt een rechtspersoon op, die vervolgens subsidie aanvraagt. Er is in dit geval in juridische zin sprake van een verticale tweepartijenrelatie tussen deze rechtspersoon (de subsidieontvanger) en het financierende bestuursorgaan (de subsidieverstrekker). Er is dus in juridische zin één subsidieontvanger in de zin van titel 4.2 van de Awb, maar de gesubsidieerde activiteiten zullen feitelijk wel in een netwerk van partijen die deelnemen aan het samenwerkingsverband worden uitgevoerd.¹⁷
2. Alle partijen die zijn verenigd in een samenwerkingsverband en die samen aan een project willen werken, dienen allen individueel een subsidieaan-

¹⁵ CbB 26 mei 2014, ECLI:NL:CBB:2014:217, AB 2014/325, m.nt. J.R. van Angeren.

¹⁶ J.R. van Angeren, annotatie bij CbB 26 mei 2014, ECLI:NL:CBB:2014:217, AB 2014/325.

¹⁷ Uit de interviews bleek overigens dat deze variant niet vaak in de praktijk voorkomt en in veel regelingen expliciet wordt uitgesloten. Dan is de subsidieverstrekker voor zover het het terugvorderen van onverschuldigd betaalde subsidiegelden betreft (bijvoorbeeld in het kader van faillissement), afhankelijk van maar één partij. Er is immers in deze situatie sprake van één subsidieontvanger; de rechtspersoon.

vraag in. In deze variant zijn alle deelnemers aan het samenwerkingsverband aan te merken als subsidieontvanger. Zij onderhouden ieder zelfstandig een subsidierelatie in de zin van titel 4.2 van de Awb met de subsidieverstrekker.¹⁸

3. Soms dienen de partijen die zijn verenigd in een samenwerkingsverband allen individueel een subsidieaanvraag in, met dien verstande dat op grond van de onderliggende subsidieregeling een penvoerder wordt aangewezen. Dat wordt gewerkt met een penvoerder doet niets af aan het feit dat alle deelnemers aan het samenwerkingsverband nog steeds individueel subsidieontvanger zijn. Ook in deze variant onderhoudt iedere deelnemer een subsidierelatie in de zin van titel 4.2 van de Awb met de subsidieverstrekker.
4. Het samenwerkingsverband kiest een van de deelnemers aan het samenwerkingsverband uit om de subsidie aan te vragen en partijen regelen vervolgens onderling een nadere verdeling van de subsidiegelden. Hierbij is dus in juridische zin sprake van een verticale tweepartijenrelatie tussen één deelnemer aan het samenwerkingsverband en de subsidieverstrekker.¹⁹

In variant 1 en 4 is er in juridische zin één subsidieontvanger en in variant 2 en 3 zijn dit er meer. Uit de bestudering van de wettelijke regelingen is gebleken dat deze regelingen op één punt essentieel verschillen, namelijk het aantal subsidieontvangers. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt daarom een andere onderverdeling gehanteerd, namelijk de enkelvoudige en de meervoudige netwerksubsidie.²⁰

Allereerst de enkelvoudige netwerksubsidie. Deze subsidie wordt verstrekt aan een enkele subsidieontvanger, met als oogmerk dat het gesubsidieerde project in samenwerking tussen meerdere (rechts)personen wordt verwezenlijkt. Bij de enkelvoudige netwerksubsidie is er een discrepantie tussen de feitelijke situatie en de juridische werkelijkheid. De overige deelnemers aan het samenwerkingsverband zijn namelijk zelf geen subsidieontvanger in de zin van titel 4.2 van de Awb, terwijl het wel de bedoeling is dat zij feitelijk subsidiegelden zullen ontvangen. Zij staan hiermee in juridische zin 'op afstand' van de publiekrechtelijke subsidierelatie, maar zullen wel feitelijk een bijdrage leveren aan het gesubsidieerde project. Een voorbeeld biedt het Besluit Subsidiepro-

18 Optie 2 is niet voorbij gekomen in de zoektocht. Dat is niet verwonderlijk nu er in deze situatie juist *niet* wordt gewerkt met een penvoerder. Optie 2 behelst een regulier subsidieproces, maar dan met meerdere partijen die voor hetzelfde project worden gesubsidieerd. Tijdens de interviews kwam ook naar voren dat deze variant voor subsidieverstrekkers niet aantrekkelijk is, omdat er veel administratiewerk moet worden verricht.

19 J.R. van Angeren, annotatie bij CBb 26 mei 2014, ECLI:NL:CBB:2014:217, AB 2014/325.

20 Deze termen zijn door de auteurs van dit artikel bedacht.

gramma Fonds Bestrijding Kinderarbeid 2018–2022.²¹ Deze subsidie staat enkel open voor ‘samenwerkingsverbanden’, waarmee wordt gewaarborgd dat het project door een netwerk wordt uitgevoerd.²² In het kader van deze subsidie is het echter de penvoerder die namens het samenwerkingsverband de subsidie aanvraagt en is de penvoerder ‘als zodanig volledig aanspreekbaar en verantwoordelijk jegens de minister voor de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten en de naleving van de aan de subsidieverlening verbonden verplichtingen’.²³

Dan de meervoudige netwerksubsidie. Deze subsidie wordt verstrekt aan meerdere partijen die ieder subsidieontvanger in de zin van titel 4.2 Awb zijn, en gezamenlijk uitvoering zullen geven aan het gesubsidieerde project. Zoals eerder aangegeven wordt dan vaak een penvoerder aangesteld die als ‘vertegenwoordiger’ van alle subsidie-ontvangende deelnemers optreedt richting de subsidieverstrekker. Een voorbeeld biedt de Subsidieregeling volwasseneneducatie 2018.²⁴ Hierin is opgenomen dat subsidieaanvragers verenigd moeten zijn in een samenwerkingsverband van tenminste twee organisaties. Uit de subsidieregeling volgt dat het de penvoerder is die namens de organisaties die deelnemen aan het samenwerkingsverband de aanvraag indient en dat de penvoerder deel uitmaakt van het samenwerkingsverband.²⁵ In deze vormgeving gelden alle deelnemers aan het samenwerkingsverband als subsidieontvanger in de zin van titel 4.2 van de Awb. Deze juridische vormgeving van een netwerksubsidie, de ‘meervoudige netwerksubsidie’, sluit beter aan bij de feitelijke situatie, de praktijk. Daarin onderhouden de partijen die een bijdrage leveren aan het gesubsidieerde project ook individueel een publiekrechtelijke rechtsverhouding met het subsidieverstreckende bestuursorgaan.²⁶

Om wat meer kleur te geven bij de mogelijke juridische vormgevingen van netwerksubsidies worden in de hieropvolgende subparagrafen de kernbegrippen toegelicht die in bijna iedere subsidieregeling op voornoemde zoektermen terugkwamen.

21 Besluit Subsidieprogramma Fonds Bestrijding Kinderarbeid 2018–2022 (*Stcrt.* 2018, 31870), een subsidieprogramma dat Nederlandse ondernemingen wil ondersteunen in de aanpak van kinderarbeid.

22 Het samenwerkingsverband dient te bestaan uit tenminste een Nederlandse onderneming, een niet-gouvernementele organisatie (ngo) en een buitenlandse onderneming.

23 Art. 3 Besluit Subsidieprogramma Fonds Bestrijding Kinderarbeid 2018–2022 (*Stcrt.* 2018, 31870).

24 Subsidieregeling non-formele educatie en innovatieve projecten volwasseneneducatie Stedendriehoek en Noord Veluwe 2018. Deze regeling strekt tot het ondersteunen van volwassenen die moeite hebben met taal, rekenen en/of digitale vaardigheden.

25 Zie art. 2.3 lid 4 van de subsidieregeling. De aanvragers zijn veelal ANBI-instellingen die aanbieders ondersteunen in activiteiten gericht op de doelen uit het beleidsplan. Voor deze subsidie zijn alle partijen individueel subsidieontvanger in de zin van titel 4.2 Awb.

26 Zie kritisch over een enkelvoudige netwerksubsidie: de Nationale ombudsman 2017. De Nationale ombudsman adviseert in het rapport dat in die situatie de minister in het vervolg rekening dient te houden met de belangen van samenwerkingspartners ‘op afstand’ wanneer zich complicaties voordoen binnen een gesubsidieerd project.

4.2.3 Samenwerkingsverband

De definitie van het begrip ‘samenwerkingsverband’ loopt uiteen in de onderzochte subsidieregelingen, maar in de definiëring van dit begrip komen twee elementen vaak terug, zowel bij regelingen die zien op meervoudige als op enkelvoudige netwerksubsidies.

Ten eerste wordt in subsidieregelingen die spreken over samenwerkingsverbanden samenwerking regelmatig verplicht gesteld. Ook in dit opzicht kan de eerdergenoemde Subsidieregeling volwasseneneducatie 2018 als voorbeeld dienen.²⁷ Een ander voorbeeld biedt het Kaderbesluit nationale EZ-subsidies.²⁸ Wanneer in een regeling samenwerking verplicht wordt gesteld, wordt hierna gesproken over een ‘*samenwerkingseis*’. Dat een dergelijke ‘samenwerkingseis’ wordt opgenomen verbaast niet wanneer wordt gekeken naar een veel voorkomend doel van dergelijke subsidie-instrumenten: het tot stand brengen van innovaties waarbij kennis en kunde tussen organisaties wordt gedeeld en gebundeld.²⁹

Een tweede element dat regelmatig terugkomt in de wettelijke regelingen is de eis dat een samenwerkingsovereenkomst moet zijn gesloten tussen de deelnemers aan het samenwerkingsverband. Daarin moeten afspraken worden neergelegd over de nadere invulling van de samenwerking.³⁰ Wat precies wordt vereist ten aanzien van samenwerkingsovereenkomsten verschilt per regeling. Opvallend is dat in subsidieregelingen op centraal niveau een samenwerkingsovereenkomst vaak verplicht wordt gesteld. Dit komt vooral voor

27 Om voor subsidie in aanmerking te komen, moet sprake zijn van een samenwerkingsverband, waarbij dit laatste begrip is gedefinieerd als ‘samenwerking tussen twee of meer partijen, waarbij in ieder geval de samenwerking tot stand komt tussen formeel en non-formeel onderwijs’, zie de begrippenlijst van de subsidieregeling.

28 Hierin wordt het begrip samenwerkingsverband gedefinieerd als ‘een geen rechtspersoonlijkheid bezittend verband, bestaande uit ten minste twee niet in een groep verbonden deelnemers, dat is opgericht ten behoeve van de uitvoering van activiteiten, niet zijnde een vennootschap’, zie art. 1 Kaderbesluit nationale EZ-subsidies.

29 Zie bijv. Subsidieregeling MKB innovatiestimulering topsectoren Zuid-Holland (*Prb.* 2020, 756); Subsidieregeling sterk techniekonderwijs 2020–2023 (*Stcrt.* 2018, 51216); Uitvoeringsregeling POP-3 Zuid-Holland, par. 2.7 inzake ‘Samenwerken voor innovaties’. Zie over samenwerking en innovatiebeleid verder: WRR 2013, par. 7.3.4.

30 Zie bijv. Subsidieregeling Ambulant Jongerenwerk 2020–2023 (*Gmb.* 2019, 160127); Subsidieregeling Armoede 2020–2021 (*Gmb.* 2019, 160123); Subsidieregeling Cultuureducatie en Cultuurparticipatie 2020–2023 (*Gmb.* 2019, 160102); Subsidieregeling Gezonde Leefstijl 2020–2023 (*Gmb.* 2019, 160089). RVO hanteert een standaard format waarin allerlei afspraken kunnen worden geregeld over bijvoorbeeld de verdeling van subsidie, het opstellen van een machtiging en afspraken over aansprakelijkheidsrisico’s: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/subsidiespelregels/ezk/samenwerking>.

binnen het subsidie-instrumentarium van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ).³¹ Bij decentrale subsidieregelingen is dit minder het geval.³²

4.2.4 Penvoerder

In deze paragraaf worden de taken van de penvoerder als respectievelijk medesubsidieontvanger (de meervoudige variant) en als enige subsidieontvanger (de enkelvoudige variant) besproken.³³

Ook de definitie van het begrip ‘penvoerder’ loopt uiteen in de bestudeerde subsidieregelingen. In het Kaderbesluit nationale EZ-subsidies wordt de penvoerder gedefinieerd als: ‘de door het samenwerkingsverband aangewezen penvoerende persoon of organisatie die deelneemt aan het samenwerkingsverband’.³⁴ Opvallend is dat in een aantal subsidieregelingen op decentraal niveau die zien op andere beleidsterreinen exact dezelfde definitie wordt gehanteerd als in het Kaderbesluit.³⁵ Wanneer deze definitie wordt gehanteerd, is het samenwerkingsverband in kwestie vrij om uit zijn midden de penvoerder te kiezen. Soms wordt echter ook bepaald dat enkel één bepaalde partij de rol van penvoerder mag vervullen. Zo komt meermaals terug dat de penvoerder een rechtspersoon zonder winstoogmerk dient te zijn, die volgens de statuten tot doel heeft de belangen van ondernemingen te behartigen en hier blijkens het feitelijk handelen ook aantoonbaar minimaal één jaar

31 Zie bijv. Besluit vaststelling beleidsregels en subsidieplafond voor subsidiëring op grond [...] Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Matra 2017-2020) (*Stcrt.* 2017, 22291); Besluit vaststelling beleidsregels en subsidieplafond Subsidieregeling Ministerie [...] Zaken 2006 (Addressing Root Causes Fund 2016-2021) (*Stcrt.* 2016, 1491).

32 Uit de interviews blijkt dat ook wanneer het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst niet in de subsidieregeling verplicht wordt gesteld, dit in de praktijk alsnog zo goed als altijd gebeurt.

33 Zie verder voor dit onderscheid ook M.A.M. Dieperink: ‘In het subsidierecht wordt de hoedanigheid van de penvoerder onderscheiden van die van de subsidieontvangers, ingeval een gesubsidieerd project wordt uitgevoerd door een samenwerkingsverband. De penvoerder is dan de gemachtigde van de individuele subsidieontvangers, verenigd in het samenwerkingsverband. Eén deelnemer aan het samenwerkingsverband is meestal zowel subsidieontvanger als penvoerder. Het samenwerkingsverband zelf is geen subsidieontvanger.’ Zij benoemt daarbij twee hoedanigheden van de penvoerder als subsidieontvanger: de penvoerder als enige subsidieontvanger en de penvoerder als medesubsidieontvanger. Zie hiervoor de annotatie bij CBB 20 mei 2014, ECLI:NL:CBB:2014:203, AB 2014/430.

34 Art. 1 van het Kaderbesluit.

35 Zie bijv. de volgende regelingen van de gemeente Roosendaal: Subsidieregeling Ambulant Jongerenwerk 2020-2023 (*Gmb.* 2019, 160127); Subsidieregeling Armoede 2020-2021 (*Gmb.* 2019, 160123); Subsidieregeling Cultuureducatie en Cultuurparticipatie 2020-2023 (*Gmb.* 2019, 160102); Subsidieregeling Gezonde Leefstijl 2020-2023 (*Gmb.* 2019, 160089); Subsidie-regeling Vrijwillige ondersteuning en dienstverlening 2020-2021 (*Gmb.* 2019, 160006); Subsidieregeling Vrijwilligersondersteuning 2020-2023 (*Gmb.* 2019, 159975). Een mooi voorbeeld van een gemeente waarbinnen eenduidige terminologie wordt gehanteerd.

ervaring mee heeft.³⁶ Interessant is verder dat soms hele specifieke eisen aan de vormgeving van de penvoedersconstructie worden gesteld, zoals het vereiste dat de penvoerder minimaal drie werknemers heeft en de gemiddelde jaaromzet over de laatste drie kalenderjaren voorafgaand aan het jaar waarin de aanvraag wordt ingediend, ten minste € 200.000 bedraagt.³⁷

Daarnaast kunnen uit de geanalyseerde regelingen drie taken van de penvoerder worden afgeleid.

Ten eerste wordt doorgaans opgenomen dat de penvoerder namens de deelnemers aan het samenwerkingsverband de subsidieaanvragen indient. De penvoerder dient ook dikwijls te fungeren als contactpersoon van de subsidieverstrekker, in welk kader ook dient te worden gewezen op artikelen 29 en 51 van het Kaderbesluit nationale EZ-subsidies.³⁸ Hiermee is getracht te bereiken dat bij het verstrekken van subsidie aan deelnemers aan een samenwerkingsverband er maar één aanspreekpunt is voor de subsidieverstrekker.³⁹ In veel regelingen staat opgenomen dat subsidiebesluiten die relevant zijn voor het gehele samenwerkingsverband, (uitsluitend) aan de penvoerder worden toegezonden, de zogenoemde 'loketfunctie' van de penvoerder. In subsidieregelingen wordt dit geregeld door de eis op te nemen dat de overige deelnemers aan het samenwerkingsverband de penvoerder moeten machtigen om namens hen het contact met de subsidieverstrekker te onderhouden. In de praktijk betekent dit onder meer dat subsidiebesluiten die (mede) betrekking hebben op de overige deelnemers aan het samenwerkingsverband, uitsluitend worden toegestuurd aan de daartoe gemachtigde penvoerder.⁴⁰

Ook neemt de penvoerder vaak (als enige) betalingen in ontvangst ten behoeve van het samenwerkingsverband, waarna de subsidiegelden moeten worden doorbetaald aan de individuele partners, de zogenoemde 'kassiersfunctie' van de penvoerder. Soms blijkt uit een subsidieregeling dat de regelgever een specifieke rol voor de penvoerder in gedachten had. Zo spreken sommige subsidieregelingen expliciet over de penvoerder als 'projectleider'.⁴¹ Ook wordt in dit kader wel eens in een subsidieregeling iets opgenomen over 'coördinatiekosten' van de penvoerder. Dan wordt aan de penvoerder een (klein) bedrag aan extra subsidie verstrekt om uitvoering te kunnen geven aan zijn leidersrol binnen het samenwerkingsverband.⁴²

36 Zie par. 3.5, Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies (*Stcrt.* 2019, 58476).

37 Fonds European Partnership for Responsible Minerals 2020 (*Stcrt.* 2020, 5850).

38 Art. 29 van het Kaderbesluit bepaalt dat de verleningsbeschikking enkel naar de penvoerder wordt verstuurd. In art. 51 van het Kaderbesluit wordt bepaald dat de penvoerder de aanvraag tot subsidievaststelling indient.

39 *Stb.* 2008, 499.

40 Zie het eerdergenoemde art. 29 Kaderbesluit nationale EZ-subsidies (*Stb.* 2017, 502).

41 Art. 3.5.1 Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies.

42 Zo is in het kader van het subsidie-instrument genaamd 'innovatieprestatiecontracten' (IPC) opgenomen dat iedere deelnemer subsidie krijgt voor uitvoering van zijn individuele gesubsidieerde activiteiten, maar dat de penvoerder ook subsidie kan krijgen voor bepaalde coör-

Afsluitend is het bij meervoudige netwerksubsidies mogelijk om aan de verleningsbeschikking de verplichting te verbinden tot actieve samenwerking en communicatie binnen het samenwerkingsverband. Wanneer een dergelijke verplichting wordt opgelegd, mag volgens het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) meer van de penvoerder worden verwacht dan van de overige deelnemers aan het samenwerkingsverband.⁴³

Bij de meervoudige netwerksubsidie zal de subsidieverstrekker bij het opstellen van de subsidieregeling in overweging moeten nemen welke functies aan de penvoerder worden toebedeeld. Bij de enkelvoudige netwerksubsidie is het takenpakket van de penvoerder eenvoudiger. In deze situatie hoeft er namelijk geen nadere taakverdeling tussen subsidieontvangers plaats te vinden, omdat de penvoerder de enige subsidieontvanger is en dus alle uit de subsidie-relatie voortvloeiende rechten en plichten ten opzichte van de subsidieverstrekker op de penvoerder rusten. De penvoerder onderhoudt zelfstandig een relatie in de zin van titel 4.2 van de Awb met de subsidieverstrekker. Hij heeft daardoor automatisch de loket- en kassiersfunctie.

Uit het voorgaande blijkt dat niet alleen de juridische status van de penvoerder in de meervoudige netwerksubsidie verschilt van die van de enkelvoudige netwerksubsidie, maar dat ook het takenpakket kan verschillen. Een suggestie is om het begrip 'penvoerder' te uniformeren door dit enkel te gebruiken voor de penvoerder in meervoudige netwerksubsidies. Bij enkelvoudige netwerksubsidies kan immers gewoon worden gesproken over 'de subsidieontvanger', nu er slechts één subsidieontvanger is.

4.2.5 De overige deelnemers aan het samenwerkingsverband

Bij de subsidiëring van samenwerkingsverbanden met een penvoerder wordt de aandacht veelal op de penvoerder gevestigd. Maar ook de hoedanigheid van de andere deelnemers is van belang. Bij een enkelvoudige netwerksubsidie zijn zij 'slechts' deelnemers aan het samenwerkingsverband, bij een meervoudige netwerksubsidie zijn zij (ook) in juridische zin subsidieontvanger. Daarnaast is het interessant te bezien wie die deelnemende partijen aan het samenwerkingsverband zijn.

In sommige regelingen wordt vrij precies aangegeven wat voor partijen mogen of moeten deelnemen aan het samenwerkingsverband, wil het samenwerkingsverband voor subsidie in aanmerking kunnen komen. Voorbeelden

dinatieactiviteiten. Zie de art. 3.5.10, 3.5.12, 3.5.17 en 3.5.18 Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies.

43 'De verplichting om te zorgen voor een goede samenwerking tussen de deelnemers in het project is, gelet op de aard en functie, in de eerste plaats een verplichting van de penvoerder.' J.E. van den Brink & V.A. van Waarde, annotatie bij CBB 12 december 2016, ECLI:NL:CBB:2016:457, AB 2019/31.

hiervan zijn het 'Besluit Subsidieprogramma Fonds Bestrijding Kinderarbeid 2018-2022'⁴⁴; het 'Subsidieprogramma DHI 2019-2023'⁴⁵; het 'Subsidieprogramma SDG Partnerschapsfaciliteit Publiek Privaat Partnerschap (PPP)'.⁴⁶ Deze voorbeelden illustreren dat geregeld met de definitie van het begrip 'samenwerkingsverband' de groep van potentiële subsidieontvangers wordt beperkt tot partijen die daadwerkelijk kunnen bijdragen aan de doelstelling van de subsidieregeling in kwestie.

Hierbij kan het ook voor komen dat er gedetailleerde vereisten worden gesteld aan potentiële subsidieontvangers in de vorm van drempelcriteria. Dit komt met name voor op centraal niveau.⁴⁷ Voorbeelden van dergelijke vereisten zijn dat de aanvragers geen winstoogmerk mogen hebben, dat de aanvragers rechtspersoonlijkheid dienen te bezitten en dat bijvoorbeeld wordt aangetoond dat de aanvrager 'in staat is tot een adequaat financieel beheer'.⁴⁸ In centrale regelingen lijken vaker expliciete criteria te worden opgenomen over de identiteit van het samenwerkingsverband dan bij decentrale regelingen.⁴⁹

Op basis van de bestudeerde regelingen valt op dat partijen die niet de rol van penvoerder hebben, verschillende juridische posities kunnen vervullen. Zij kunnen (mede)subsidieontvanger in de zin van titel 4.2 van de Awb zijn, of partijen die niet eigenstandig een subsidierelatie onderhouden met de subsidieverstrekker maar wel worden geacht een bijdrage te leveren aan het gesubsidieerde project.

4.2.6 Tussenconclusie

Uit de wettelijke regelingen die zijn opgesteld om samenwerkingsverbanden met een penvoerder te subsidiëren blijkt dat deze figuur daarin divers is geregeld. Dat is niet verwonderlijk nu de netwerksubsidie niet is gereguleerd

44 In art. 4.3 van deze regeling is opgenomen dat de subsidie enkel openstaat voor samenwerkingsverbanden die bestaan uit een Nederlandse onderneming, een Nederlandse niet-gouvernementele organisatie (ngo) en een lokale onderneming in het land waar de kinderarbeid vermoedelijk plaatsvindt.

45 In art. 4.3 van deze regeling is opgenomen dat een samenwerkingsverband dient te bestaan uit twee of meer exporterende of investerende Nederlandse ondernemingen, waaronder ten minste een MKB-onderneming.

46 'Een PPP bestaat uit maximaal zes deelnemers (partners) waarvan tenminste één: NGO of kennisinstelling, Onderneming, en Overheidsorganisatie, waarbij de voorkeur uitgaat naar de lokale overheid. Een van deze deelnemers dient een lokale partij te zijn. De rol van penvoerder wordt vervuld door een Nederlandse partner, niet zijnde een overheidsorganisatie.' Zie art. 4.3 Subsidieprogramma SDG Partnerschapsfaciliteit (*Stcrt.* 2018, 32302).

47 Vooral binnen het subsidie-instrumentarium van BZ.

48 VII Fonds Product Development Partnerships III (*Stcrt.* 2015, 11255).

49 Bij decentrale regelingen wordt het vaker in het midden gelaten welke partijen precies aan het samenwerkingsverband mogen deelnemen.

door de (Awb-)wetgever. Desondanks is wel enige lijn te zien in de individuele wettelijke regelingen. Op basis van een analyse van deze regelingen, zijn er twee suggesties die kunnen leiden tot een vergroting van de uniformiteit van de gehanteerde terminologie. Ten eerste is het zinvol om onderscheid te maken tussen enkelvoudige en meervoudige netwerksubsidies. Bij meervoudige netwerksubsidies dient de subsidieverstrekker te bepalen in hoeverre de penvoerder de kassiersfunctie, de loketfunctie en de plicht tot actieve samenwerking krijgt toebedeeld. Ten tweede dient het begrip 'penvoerder' voortaan enkel te worden gereserveerd voor de meervoudige netwerksubsidie. Hierop wordt in paragrafen 4.4.3 en 4.5 terug gekomen.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de juridische implicaties van de figuur van de penvoerder in subsidierelaties zoals deze blijkt uit de jurisprudentie.

4.3 DE JURISPRUDENTIE INZAKE DE PENVOERDER

4.3.1 Inleiding

In deze paragraaf zal de jurisprudentie over penvoerdersgeschillen worden behandeld. In tegenstelling tot de vele regelingen waarin de penvoerder wordt gereguleerd, zijn er relatief weinig uitspraken op de combinatie 'subsidie' en 'penvoerder' te vinden.⁵⁰ Bovendien is in de uitspraken die er zijn bijna altijd de (rechtsvoorganger van de) minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) de verwerende partij. Hierdoor is deze paragraaf zo goed als volledig gericht op penvoerdersgeschillen die zich hebben voorgedaan in het kader van het gebruik van het subsidie-instrumentarium van EZK. Toch is het interessant om een schets te geven van die jurisprudentie, omdat het CBb als bevoegde bestuursrechter daarin duidelijke kaders geeft die door alle subsidieverstrekkers toegepast zouden kunnen – of zelfs moeten – worden. Voor een goed begrip van deze jurisprudentie is van belang dat de meeste geanalyseerde uitspraken meervoudige netwerksubsidies betreffen.

De jurisprudentie ten aanzien van penvoerdersgeschillen is op vele manieren in te delen. De twee meest voorkomende penvoerdersproblemen worden als eerste besproken, namelijk het doen van betalingen door de subsidieverstrekker aan de penvoerder, die deze vervolgens niet (geheel) doorbetaalt (4.3.2) en het bekendmaken van besluiten door de subsidieverstrekker aan alleen de penvoerder, die deze vervolgens onvoldoende communiceert met de overige deelnemers (4.3.3). Vervolgens wordt ingegaan op essentiële wijzi-

⁵⁰ Wanneer op <https://www.rechtspraak.nl> wordt gezocht op de zoekterm 'subsidie penvoerder' resulteert dit in 89 zoekresultaten anno maart 2020.

gingen van het bij de subsidieverlening gevoegde projectplan (4.3.4).⁵¹ Daarna zal kort worden stilgestaan bij de civielrechtelijke jurisprudentie betreffende penvoerdersgeschillen (4.3.5).⁵² Ook deze paragraaf eindigt met een tussenconclusie (4.3.6).

4.3.2 Betalingen aan de penvoerder

In paragraaf 4.2.4 is reeds besproken dat de penvoerder vaak een kassiersfunctie heeft richting de subsidieverstrekker. Dat kan tot geschillen leiden. Om de problematiek bij betalingskwesties te verduidelijken wordt in deze paragraaf het volgende fictieve voorbeeld gehanteerd:

Voorbeeld 'Project Vulrobots'

Het fictieve samenwerkingsverband, genaamd 'Project Vulrobots', heeft als doelstelling het ontwikkelen van een robot die automatisch vakken kan vullen in supermarkten om tot kostenbesparingen te kunnen komen en bestaat uit 5 partijen: A, B, C, D en E.

Partijen A, B en C zijn verantwoordelijk voor het ontwikkelen van de robot, partij D is verantwoordelijk voor het bouwen van de robot en partij E is aangesteld als begeleider en penvoerder van het project.

Partij E ontvangt als penvoerder de voorschotten en regelt de administratie. Alle partijen zijn subsidieontvanger en het gaat hier dan ook om een meervoudige netwerksubsidie.

De partijen hebben op 1 januari 2020 €100.000 verleend gekregen. Partij A, B en C ieder €20.000, partij D €30.000 en partij E €10.000.

Op 1 februari 2020 is het volledig verleende bedrag van €100.000 ten behoeve van Project Vulrobots als voorschot uitgekeerd aan partij E, die als penvoerder een kassiersfunctie heeft.

Op 1 juni 2020 heeft de subsidieverstrekker de subsidie voor de helft lager vastgesteld omdat niet alle gesubsidieerde activiteiten hebben plaatsgevonden. De subsidies van A, B en C zijn verlaagd naar €10.000, de subsidie van D naar €15.000 en de subsidie van E naar €5.000. Dit maakt in totaal €50.000.

Op 1 juni 2020 heeft E het voorschot van €100.000 nog niet verdeeld onder de deelnemers.

In de subsidietitel 4.2 van de Awb vormt artikel 4:57, eerste lid, van de Awb de grondslag om onverschuldigd subsidiebedragen terug te vorderen.⁵³ Maar van wie kan in het geval van een meervoudige netwerksubsidie worden

51 Geschillen rond de essentiële wijziging zijn niet alleen beperkt tot netwerksubsidies, maar in relatie tot de penvoerder komt deze kwestie zo vaak voor dat ook dit aspect in de jurisprudentieanalyse bespreking verdient.

52 Dit is interessant omdat de onderlinge verhouding tussen de penvoerder en zijn partners een privaatrechtelijke aangelegenheid is.

53 'Het bestuursorgaan kan onverschuldigd betaalde subsidiebedragen terugvorderen.' Voor zover de terugvordering ziet op onverschuldigd betaalde voorschotten overlapt deze bepaling met art. 4:95 lid 4 Awb. Zie hiervoor: Den Ouden e.a. 2013, p. 148.

teruggevorderd? Over deze vraag heeft het CBb zich al meermaals moeten buigen.

Uit de jurisprudentie blijkt dat artikel 4:57 van de Awb geen grondslag bevat om bij meervoudige netwerksubsidies uitsluitend van de penvoerder onverschuldigd betaalde subsidiebedragen terug te vorderen; het artikel regelt immers de terugvordering bij 'de subsidieontvanger'.⁵⁴ Het CBb geeft daartoe drie argumenten die Dieperink in haar annotatie kernachtig samenvat: 'In de eerste plaats stelt het CBb vast dat de totstandkomingsgeschiedenis geen aanknopingspunten biedt voor een ruimere uitleg van art. 4:57 lid 1 Awb. In de tweede plaats overweegt het college dat de rechtszekerheid noopt tot een strikte uitleg. Art. 4:57 lid 2 Awb regelt namelijk dat het terug te vorderen bedrag bij dwangbevel kan worden ingevorderd. Op die wijze kan buiten de burgerlijke rechter om een executoriale titel worden verkregen. Vanwege dit verstrekkende effect moet art. 4:57 lid 2 Awb restrictief worden uitgelegd. In de derde plaats wijst het college op de Afdelingsuitspraak van 16 oktober 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:1511), AB 2013/394, m.nt. W. den Ouden. In die uitspraak heeft de Afdeling eveneens geoordeeld dat een subsidie niet kon worden teruggevorderd van een partij die geen subsidieontvanger is.'⁵⁵

Voorbeeld 'Project Vulrobots'

In het kader van dit voorbeeld betekent dit concreet dat de €10.000 aan onverschuldigd betaalde subsidiegelden aan A, niet kan worden teruggevorderd van E in zijn hoedanigheid als penvoerder. E is namelijk voor specifiek die €10.000 niet aan te merken als subsidieontvanger; dat is alleen A. Uiteraard is het wel mogelijk om de €5.000 aan onverschuldigd betaalde subsidiegelden van E terug te vorderen. Voor dit bedrag is E wél aan te merken als subsidieontvanger.

Het voorgaande ligt echter anders als er een uitdrukkelijke wettelijke grondslag bestaat om bij uitsluitend de penvoerder terug te vorderen.⁵⁶ Artikel 4:57 van de Awb biedt deze grondslag als gezegd niet, maar het is mogelijk om bij wet in formele zin af te wijken van de Awb. Dat betekent dat deze mogelijkheid niet kan worden toegepast door decentrale overheden.

54 CBb 13 mei 2015, ECLI:NL:CBB:2015:146, AB 2016/56, m.nt. M.A.M. Dieperink, r.o. 5.6; CBb 13 mei 2015, ECLI:NL:CBB:2015:145, AB 2016/55, m.nt. M.A.M. Dieperink, r.o. 5.6. Zie anders: CBb 9 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:363.

55 M.A.M. Dieperink, annotatie bij CBb 13 mei 2015, ECLI:NL:CBB:2015:146, AB 2016/56; ABRvS 16 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1511, AB 2013/394, m.nt. W. den Ouden.

56 CBb 26 mei 2014, ECLI:NL:CBB:2014:217, AB 2014/325, m.nt. J.R. van Angeren; CBb 13 mei 2015, ECLI:NL:CBB:2015:146, AB 2016/56, m.nt. M.A.M. Dieperink; CBb 13 mei 2015, ECLI:NL:CBB:2015:145, AB 2016/55, m.nt. M.A.M. Dieperink.

Voorbeeld 'Project Vulrobots'

Teruggrijpend naar de casus betekent dit dat – ervan uitgaande dat er geen afwijkende wettelijke bepaling is en de hoofdregel uit de Awb geldt – wanneer de subsidie van alle deelnemers van het Project Vulrobots op 1 juni 2020 lager wordt vastgesteld, niet van partij E als penvoerder de volledige € 50.000 aan onverschuldigd betaalde subsidies kan worden teruggevorderd, alleen omdat E de penvoerder is. Omdat alle partijen hier subsidieontvanger zijn, dient er bij ieder te worden teruggevorderd wat onverschuldigd is betaald (ieder het zijne). Dat houdt in dat van de partijen A, B en C van ieder € 10.000 kan worden teruggevorderd, van D € 15.000 en van E € 5.000.

In dit voorbeeld had E het op 1 februari 2020 aan hem betaalde voorschot van € 100.000 niet doorbetaald aan A, B, C, en D. Desalniettemin zal de subsidieverstrekker alsnog van laatstgenoemden de onverschuldigd betaalde voorschotten terugvorderen. Opmerkelijk gevolg hiervan is dat partijen A, B, C, en D onverschuldigd betaalde subsidiegelden dienen terug te betalen die zij feitelijk niet hebben ontvangen.

De hier besproken jurisprudentielijn van het CBb is goed te volgen, maar leidt in de praktijk tot problemen wanneer penvoerders met een kassiersfunctie de ontvangen voorschotten die voor de overige deelnemers aan het samenwerkingsverband waren bedoeld niet aan hen hebben doorbetaald. Ook in zo een geval moeten de onverschuldigd betaalde subsidiegelden bij de individuele subsidieontvangers worden teruggevorderd.⁵⁷ De overige deelnemers kunnen zich niet tegen de terugvordering verzetten door te betogen dat de penvoerder de voorschotten niet heeft doorbetaald. Het niet-doorbetalen door de penvoerder wordt gezien als een feitelijke handeling van de penvoerder en geldt in de woorden van het CBb als een interne aangelegenheid van het samenwerkingsverband.⁵⁸ De overige deelnemers kunnen slechts de penvoerder aanspreken om deze gelden alsnog (terug) te krijgen, met als reëel risico een procedure daarover bij de civiele rechter. Bij een faillissement van de penvoerder zullen de overige deelnemers de bij de penvoerder berustende, maar voor hen bedoelde, subsidiegelden mogelijk zelfs langs geen enkele weg meer kunnen bemachtigen.⁵⁹ De mogelijkheid van een faillissement van een penvoerder is daarom de reden geweest om het Kaderbesluit nationale EZ-subsidies per 1 juli 2016 zodanig te wijzigen dat subsidiegelden altijd direct aan de subsidieontvanger worden uitbetaald.⁶⁰

Het direct uitbetalen aan de subsidieontvanger is een van de manieren om de besproken 'doorbetalingsproblematiek' te voorkomen. Een andere mogelijkheid is om in een wet in formele zin een terugvorderingsbevoegdheid

57 CBb 8 juli 2016, ECLI:NL:CBB:2016:206, AB 2017/106, m.nt. E.M.M.A. Driessen; CBb 10 juli 2018, ECLI:NL:CBB:2018:372.

58 Zie bijv. CBb 8 juli 2016, ECLI:NL:CBB:2016:206, AB 2017/106, m.nt. E.M.M.A. Driessen.

59 Zie bijv. CBb 8 mei 2018, ECLI:NL:CBB:2018:244.

60 *Stb.* 2016, 56.

te regelen, met als strekking dat van de penvoerder onverschuldigd betaalde subsidiegelden kunnen worden teruggevorderd wanneer subsidiegelden die voor de andere deelnemers zijn bedoeld, niet door de penvoerder aan laatstgenoemden zijn doorbetaald. Het opnemen van een dergelijke bevoegdheid in subsidieregelingen gebeurt incidenteel in decentrale subsidieregelingen.⁶¹ Het is de vraag of deze bepaling in decentrale regelgeving wel verbindend is, gelet op de eerdergenoemde jurisprudentie van het CBb.⁶² Een afwijking van artikel 4:57 van de Awb is immers niet mogelijk door een wettelijk voorschrift van een lagere status dan een wet in formele zin. Nu deze terugvorderingsbevoegdheid echter wel wenselijk wordt geacht, zou de Awb-wetgever ook kunnen overwegen om dit in de subsidietitel op te nemen. In paragraaf 4.5 wordt hierop teruggekomen.

4.3.3 Bekendmaking van subsidiebesluiten aan de penvoerder

Uit paragraaf 4.2.4 is gebleken dat bij meervoudige netwerksubsidies aan de penvoerder soms een loketfunctie wordt toebedeeld, die inhoudt dat de overige deelnemers de penvoerder machtigen om namens hen richting de subsidieverstrekker op te treden. Hierdoor mag de subsidieverstrekker subsidiebesluiten die (mede) betrekking hebben op de overige deelnemers alsnog uitsluitend aan de penvoerder toesturen. Het komt voor dat een penvoerder subsidiebesluiten om wat voor reden dan ook niet doorstuurt naar de overige deelnemers aan het samenwerkingsverband, waardoor zij niet op de hoogte zijn van de inhoud van dit besluit. In een uitspraak van het CBb van 24 maart 2016 beriepen de partners zich na afloop van de bezwaartermijn op de verschoonbare termijnoverschrijding geregeld in artikel 6:11 van de Awb.⁶³ Deze beroepsgrond was echter niet succesvol. Het CBb oordeelt dat met het

61 Subsidieregeling non-formele volwasseneneducatie en lokale projecten volwasseneneducatie Stedendriehoek en Noord Veluwe 2020 (*Gmb.* 2019, 281965); Collegebesluit tot vaststelling van de Subsidieregeling pilots transformatie maatschappelijke ondersteuning Veenendaal (*Gmb.* 2019, 304268); Subsidieregeling Algemene Voorzieningen Wmo en Jeugd 2018; Openstellingsbesluit POP3 fysieke investeringen voor brede uitrol van innovaties en modernisering in de agrarische sector provincie Utrecht 2018 (*Prb.* 2018, 6862); Regeling van Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân houdende regels omtrent subsidie Regeling POP3 subsidies provincie Fryslân (*Prb.* 2018, 2708); Subsidieverordening Plattelandsontwikkelingsprogramma 2014-2020 Provincie Limburg (POP3) (*Prb.* 2017, 2157 en *Prb.* 2021, 2374); Verordening van Provinciale Staten van de provincie Gelderland, gewijzigd vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Gelderland houdende regels omtrent subsidie voor het plattelandsontwikkelingsprogramma Verordening POP3 subsidies provincie Gelderland, mei 2018 (*Prb.* 2018, 3726).

62 CBb 26 mei 2014, ECLI:NL:CBB:2014:217, AB 2014/325, m.nt. J.R. van Angeren; CBb 13 mei 2015, ECLI:NL:CBB:2015:146, AB 2016/56, m.nt. M.A.M. Dieperink; CBb 13 mei 2015, ECLI:NL:CBB:2015:145, AB 2016/55, m.nt. M.A.M. Dieperink.

63 CBb 24 maart 2016, ECLI:NL:CBB:2016:85, AB 2016/318, m.nt. J.E. van den Brink.

vaststellings- en terugvorderingsbesluit voor alle deelnemers de subsidie werd vastgesteld en dat het de verantwoordelijkheid van de penvoerder was om tijdig contact op te nemen met de andere deelnemers om te bezien of zij enig bezwaar hadden. Dat de penvoerder dit heeft verzuimd, moet volgens het CBb voor rekening van de overige deelnemers komen. Dat de penvoerder had verwacht dat de overige deelnemers – net als bij eerdere communicatie – een aparte kennisgeving van de subsidieverstrekker zouden ontvangen, wat niet is gebeurd, maakt dit niet anders en is geen omstandigheid waar de penvoerder op had kunnen vertrouwen.⁶⁴ De verantwoordelijkheid om besluiten tijdig door te sturen ligt dus bij de penvoerder. Daarmee blijkt het CBb ook op dit punt terughoudend om zich te ‘mengen’ in de onderlinge gang van zaken binnen het samenwerkingsverband.

Een interessante vraag is of een door een van de deelnemers verleende machtiging aan de penvoerder gedurende de uitvoering van het project kan worden ingetrokken. Als het geven van een machtiging aan de penvoerder een verplichting is die is opgenomen in de subsidieregeling, kan worden gesteld dat niet meer wordt voldaan aan een subsidieverplichting en kan daarom een subsidie lager worden vastgesteld. Ook kan de intrekking van de machtiging duiden op een conflict in het samenwerkingsverband waardoor het de vraag is of de activiteit nog overeenkomstig de subsidieverlening kan worden uitgevoerd. Wanneer dit niet het geval is, kan de eerdere subsidieverlening met toepassing van artikel 4:48 van de Awb worden verlaagd of ingetrokken. Aandachtspunt is dan nog wel dat een dergelijk wijzigingsbesluit expliciet moet worden genomen en – bij gebreke van een penvoerder – aan alle subsidieontvangers dient te worden bekendgemaakt.⁶⁵ Een enkele schriftelijke bevestiging van de ontvangst van de intrekking van de machtiging door de subsidieverstrekker wordt niet als een Awb-besluit aangemerkt omdat de brief uitsluitend van informatieve aard is. De beëindiging van het penvoerschap is een rechtstreeks gevolg van de intrekking van de volmacht en niet van een publiekrechtelijke rechtshandeling van de subsidieverlener. Voormalige penvoerders kunnen daarom niet tegen de schriftelijke bevestiging opkomen.⁶⁶

Ten slotte is van belang dat de penvoerdersmachtiging voldoende specifiek en duidelijk moet worden vormgegeven. Uit de machtiging moet duidelijk blijken voor welke aangelegenheden een penvoerder is gemachtigd om op te treden namens de overige deelnemers. Zo werd in de uitspraak van het CBb van 24 mei 2016 een machtiging waarbij was aangegeven dat de penvoerder was gemachtigd ten aanzien van ‘verdere correspondentie’ namens de overige deelnemers aan het samenwerkingsverband met de subsidieverstrekker, niet voldoende specifiek en duidelijk geacht. Volgens het CBb zag deze machti-

64 CBb 24 maart 2016, ECLI:NL:CBB:2016:85, AB 2016/318, m.nt. J.E. van den Brink, r.o. 9.

65 Daar gaat het in de onderhavige uitspraak mis, zie ABRvS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1241, AB 2014/431, m.nt. M.A.M. Dieperink.

66 CBb 20 mei 2014, ECLI:NL:CBB:2014:203, AB 2014/430, m.nt. M.A.M. Dieperink.

ging daarom niet op het subsidievestigingsbesluit. Dit besluit was daarom ten onrechte uitsluitend aan de penvoerder toegezonden.⁶⁷ Annotatoren Van den Brink en Van Waarde merken hierbij op dat de wijze waarop de machtiging is geformuleerd van belang is voor de uitgangspositie van de overige deelnemers; hoe gedetailleerder de machtiging, hoe minder snel de overige deelnemers aan het samenwerkingsverband kunnen opkomen tegen subsidiebesluiten die niet aan hen zijn doorgestuurd door de penvoerder.⁶⁸

4.3.4 Essentiële wijzigingen

Artikel 4:37, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de Awb in samenhang met artikel 37, eerste lid, van het Kaderbesluit nationale EZ-subsidies brengt met zich dat wanneer bij de verleningsbeschikking een projectplan is opgenomen, de subsidieontvanger de gesubsidieerde activiteiten volgens het projectplan dient uit te voeren. In het derde lid van artikel 37 van het Kaderbesluit is bepaald dat de minister voor het vertragen, essentieel wijzigen of het stopzetten van activiteiten op voorafgaand verzoek van de subsidieontvanger ontheffing kan verlenen van de verplichting die is neergelegd in het eerste lid, tenzij hierdoor afbreuk wordt gedaan aan de doelstellingen als omschreven in het plan.⁶⁹ Uit de jurisprudentie ter zake blijkt dat er vrij snel sprake is van een essentiële wijziging. Wanneer hiervoor geen ontheffing is verleend, is de subsidieverstrekker bevoegd om de subsidie lager vast te stellen op grond van artikel 4:46, tweede lid, aanhef en onderdeel b, van de Awb.

Voor netwerksubsidies is deze jurisprudentie van belang, omdat juist bij een samenwerking tussen meerdere partijen wijzigingen bij de projectuitvoering (kunnen) voorkomen. Zelfs als het project wel is gerealiseerd, maar bijvoorbeeld door een andere partij dan de daarvoor door de subsidieverstrekker goedgekeurde partij, mag de subsidie lager worden vastgesteld of worden ingetrokken.⁷⁰ Ook het in weerwil van het bij de subsidieverlening gevoegde projectplan niet laten uitvoeren van werkzaamheden door zzp'ers maar door eigen personeel is als essentiële wijziging beoordeeld door het CBb.⁷¹ Er lijkt

67 CBb 24 mei 2016, ECLI:NL:CBB:2016:375, AB 2019/30, m.nt. J.E. van den Brink & V.A. van Waarde.

68 J.E. van den Brink & V.A. van Waarde, annotatie bij CBb 12 december 2016, ECLI:NL:CBB:2016:457, AB 2019/31.

69 Zie CBb 24 april 2018, ECLI:NL:CBB:2018:160, r.o. 5.5; CBb 10 juli 2018, ECLI:NL:CBB:2018:371, r.o. 4.1.

70 CBb 2 mei 2016, ECLI:NL:CBB:2016:124, AB 2016/317, m.nt. J.E. van den Brink; CBb 24 april 2018, ECLI:NL:CBB:2018:160.

71 CBb 2 mei 2016, ECLI:NL:CBB:2016:124, AB 2016/317, m.nt. J.E. van den Brink; CBb 24 april 2018, ECLI:NL:CBB:2018:160.

dan ook weinig ruimte om in een samenwerkingsverband elkaars werkzaamheden over te nemen.⁷²

De verplichting om essentiële wijzigingen door te geven aan de subsidieverstrekker geldt niet alleen als dit expliciet in de regelgeving is vastgelegd. In algemene zin geldt op grond van artikel 4:48 van de Awb de verplichting om een activiteit overeenkomstig de aan de subsidie verbonden verplichtingen uit te voeren. In subsidieverleningsbeschikkingen wordt vaak bepaald dat een project overeenkomstig de aanvraag moet worden uitgevoerd. Daarnaast is van belang dat netwerksubsidies vaak schaarse subsidies zijn die worden verdeeld op basis van een zogenoemde 'tenderprocedure'. Drahmnn benoemt het risico dat door in te stemmen met projectwijzigingen een subsidieontvanger wordt bevoordeeld ten opzichte van andere (geweigerde) subsidieaanvragers.⁷³ Dit is in strijd met het beginsel van gelijke kansen voor de subsidieaanvragers. Als het wenselijk wordt geacht om subsidiebesluiten die zijn genomen na een tenderprocedure wezenlijk te wijzigen is het volgens haar noodzakelijk dat bestuursorganen (beleids)regels vaststellen waarin wordt genormeerd welke wezenlijke wijzigingen mogelijk zijn.⁷⁴

De plicht om de activiteit overeenkomstig het subsidieverleningsbesluit uit te voeren – en dus zonder essentiële wijzigingen – geldt niet alleen voor netwerksubsidies. Wel brengt de samenwerking een andere dynamiek met zich. De deelnemers aan het samenwerkingsverband zullen elkaar goed in de gaten moeten houden. Immers, als één van de deelnemers op essentiële wijze afwijkt van het projectplan levert dat een risico op voor alle deelnemers aan het samenwerkingsverband.

4.3.5 Civielrechtelijke jurisprudentie

Subsidieontvangers die zijn verenigd in een samenwerkingsverband zullen zich bij onderlinge geschillen tot de civiele rechter moeten wenden,⁷⁵ zo werd hiervoor al duidelijk. Gepubliceerde jurisprudentie op dat vlak is schaars.⁷⁶ Deze uitspraken hebben onder andere betrekking op geschillen waarin kwesties

⁷² Zie ook: CBb 15 mei 2018, ECLI:NL:CBB:2018:281; CBb 12 maart 2019, ECLI:NL:CBB:2019:101.

⁷³ A. Drahmnn, annotatie bij ABRvS 21 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1799, AB 2014/387.

⁷⁴ ABRvS 21 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1799, AB 2014/387, m.nt. A. Drahmnn; in navolging hiervan komt Dieperink dan ook tot de conclusie dat het zeer opmerkelijk is dat het überhaupt mogelijk is om ontheffingen te verlenen voor essentiële wijzigingen, zie M.A.M. Dieperink, annotatie bij CBb 26 april 2017, ECLI:NL:CBB:2017:183, AB 2018/199; M.A.M. Dieperink, annotatie bij CBb 12 oktober 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BY0655, AB 2012/393.

⁷⁵ Zie M.H.A. Bakkum & D.K. Jongkind, annotatie bij Gh. 's-Hertogenbosch 14 januari 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:84, AB 2020/318.

⁷⁶ Op <https://www.rechtspraak.nl> leidt de bekende zoekterm 'subsidie penvoerder' tot slechts 23 zoekresultaten anno maart 2020.

als bestuurdersaansprakelijkheid,⁷⁷ inbreuken op intellectueel eigendom⁷⁸ en vorderingen tot opheffing van beslagen centraal stonden.⁷⁹ De grootste categorie uitspraken ziet op procedures tussen subsidieontvangers wegens wanprestatie in de subsidiesamenwerking. De aanleidingen voor deze penvoerdersgeschillen zijn divers.⁸⁰ Het betreft met name geschillen waarin de penvoerder zijn kassiersfunctie niet juist heeft uitgevoerd door subsidiegelden die zijn bedoeld voor de overige deelnemers voor zichzelf te houden. Vermeldenswaardig is het vonnis van de rechtbank Zeeland-West-Brabant waarin is geoordeeld dat in een dergelijk geval iedere deelnemer individueel een subsidierelatie onderhoudt met de subsidieverstrekker en dat derhalve een van de overige deelnemers 'de subsidie op grond van de toepasselijke regelgeving toekomt'.⁸¹ Hieruit kan worden afgeleid dat bij een meervoudige netwerksubsidie, subsidieontvangers bij de civiele rechter nakoming van de samenwerkingsovereenkomst kunnen vorderen en daarmee alsnog de subsidiegelden kunnen verkrijgen.

4.3.6 Tussenconclusie

In deze paragraaf is een beknopt overzicht verstrekt van de jurisprudentie van zowel de bestuursrechter als de civiele rechter over penvoerdersgeschillen. Uit deze analyse komt het beeld naar voren van een bestuursrechter die zich maar beperkt 'mengt' in de onderlinge verhouding tussen subsidieontvangers die gezamenlijk een project uitvoeren. Dit komt met name tot uiting in het feit dat feitelijke handelingen van penvoerders (en andere deelnemers) door de bestuursrechter niet mee worden genomen in de beslechting van penvoerdersgeschillen. Hierdoor zullen deelnemers in een samenwerkingsverband zich regelmatig tot de civiele rechter moeten wenden wanneer zich onderlinge geschillen voordoen.

77 Gh. 's-Hertogenbosch 4 februari 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:331; Gh. Arnhem-Leeuwarden 14 november 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:9983; Rb. Overijssel 30 november 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:5194.

78 Zie Rb. Den Haag 17 januari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:311.

79 Rb. Limburg 1 augustus 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:7179; Rb. Arnhem 27 april 2012, ECLI:NL:RBARN:2012:BW6176.

80 Zie bijv. Rb. Arnhem 16 mei 2011, ECLI:NL:RBARN:2011:BQ6443; Rb. Gelderland 30 juli 2014, ECLI:NL:RBGEL:2014:5650. Of dat de subsidie niet wordt doorbetaald, zie Rb. Gelderland 11 februari 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:8357. Of de situatie dat een partij uit het samenwerkingsverband stapt en de eiser schadevergoeding wil ontvangen, zie Rb. Noord-Nederland 6 april 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:1622.

81 Rb. Zeeland-West-Brabant 16 september 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:6124.

4.4 EEN BLIK OP DE PRAKTIJK

4.4.1 Inleiding

In de vorige twee paragrafen is stilgestaan bij de regelgeving en jurisprudentie over de penvoerder. Jurisprudentie geeft waarschijnlijk geen representatief beeld over de penvoerder bij netwerksubsidies. Men zal zich immers alleen tot de rechter wenden in geval van geschillen, waardoor een vertekend beeld kan ontstaan van hoe het in de praktijk gaat. Om beter zicht op de subsidiepraktijk te krijgen zijn twee interviews gehouden met advocaten die werkzaam zijn in de subsidiepraktijk⁸² en is een interview gehouden met een expert van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).⁸³

Achtereenvolgens zal worden ingegaan op de beleidsdoelstelling achter het werken met een penvoerder (4.4.2), de kenbaarheid van de wet- en regelgeving (4.4.3), het betalingsverkeer (4.4.4), het toesturen van besluiten aan de penvoerder (4.4.5) en essentiële wijzigingen (4.4.6). Daarmee wordt de structuur en behandelde onderwerpen van de eerdere paragrafen aangehouden. Er wordt opnieuw geëindigd met een tussenconclusie (4.4.7).

4.4.2 De beleidsdoelstelling achter het werken met een penvoerder

Alle gesprekspartners gaven aan dat het belang van samenwerking bij het uitvoeren van gesubsidieerde projecten niet moet worden onderschat. Het stimuleren van samenwerking in subsidieregelingen zien zij als een goede ontwikkeling, waarmee subsidiegelden een hoger maatschappelijk rendement kunnen behalen. De meeste gesubsidieerde samenwerkingsprojecten verlopen goed. Zij gaven echter ook aan dat de zogenoemde ‘samenwerkingseis’ die

82 Zo is getracht het perspectief van de subsidieontvangers te schetsen. Er zijn interviews gevoerd met J.R. van Angeren en M.A.M. Dieperink. Hiervoor is gekozen nu zij allebei in de advocatuur werken en veel ervaring hebben met zaken waarin een penvoerder aan bod komt. Beiden hebben annotaties geschreven bij rechtspraak over dit onderwerp.

83 Hiervoor is gekozen nu de RVO een uitvoerende dienst is van het ministerie van EZK en de jurisprudentie over penvoedersgeschillen voor het overgrote merendeel betrekking heeft op het subsidie-instrumentarium van EZK. De gesprekspartner bij RVO heeft veel met subsidies gewerkt en is bekend met de penvoerderconstructie. De gesprekspartner is representatief voor de organisatie. Met alle gesprekspartners zijn semigestructureerde interviews gehouden. De vragenlijsten zijn te vinden in bijlage 1. De interviews zijn uitgewerkt en de gesprekken zijn met toestemming van de gesprekspartners opgenomen. Deze drie interviews zijn louter bedoeld om een indicatief beeld te illustreren van de aandachtspunten uit de praktijk en daarbij een aanvulling te bieden op de analyse van de wet- en regelgeving en de jurisprudentie. Het uitgangspunt van de interviews was het spiegelen van de uitkomsten van het onderzoek naar de regelgeving en de jurisprudentie aan de praktijk. De analyse van de interviews bestond dus uit het toetsen of de gesignaleerde knelpunten zich ook daadwerkelijk voordoen in de praktijk.

in veel subsidieregelingen is opgenomen ook een keerzijde heeft; partijen zien het samenwerken soms als noodzakelijk kwaad om subsidie te bemachtigen.⁸⁴

Wanneer een samenwerkingsverband voor subsidie in aanmerking wil komen, sluit het doorgaans onderling een samenwerkingsovereenkomst.⁸⁵ Soms wordt het sluiten van een dergelijke samenwerkingsovereenkomst in de subsidieregeling zelfs verplicht gesteld. De inhoud van deze overeenkomst verschilt. Aangezien subsidies die openstaan voor (uitsluitend) samenwerkingsverbanden dikwijls beogen innovaties tot stand te brengen, wordt vaak geregeld wie het intellectuele eigendom krijgt van de te ontwikkelen innovatie. Los van deze samenwerkingsovereenkomst is het gebruikelijk dat de deelnemers aan het samenwerkingsverband de penvoerder machtigen om namens hen op te treden jegens de subsidieverstrekker in het kader van de subsidierelatie.

4.4.3 Kenbaarheid wet- en regelgeving

Eerder in dit hoofdstuk is geconstateerd dat subsidieontvangers in de praktijk niet altijd op de hoogte lijken te zijn van de juridische gevolgen van het werken met een penvoerder in subsidierelaties. De gevoerde interviews bevestigen dit beeld. Zo kwam naar voren dat het opmerkelijk is te noemen dat de enige subsidieontvanger in enkelvoudige netwerksubsidies regelmatig ook ‘penvoerder’ wordt genoemd. De juridische status van de penvoerder in de enkelvoudige netwerksubsidie verschilt namelijk wezenlijk van de penvoerder als mede-subsidieontvanger, zoals al eerder in paragraaf 4.2.4 is toegelicht. Het is de vraag of een enkelvoudige penvoerder, de penvoerder als enige subsidieontvanger, als penvoerder kan worden getypeerd, nu er dan immers maar één enkele subsidieontvanger is. Ook kwam ter sprake dat, of het nu een enkelvoudige of meervoudige netwerksubsidie betreft, het woord ‘penvoerder’ in zijn algemeenheid wat ongelukkig is gekozen. De penvoerder doet natuurlijk veel meer dan enkel ‘de pen voeren’.⁸⁶

Over de regelgeving werd verder naar voren gebracht dat de interpretatie van artikel 4:57, eerste lid, van de Awb niet altijd strookt met het feit dat in

84 Zo werd benoemd dat wanneer subsidieregelingen vereisen dat ook kleine partijen moeten worden betrokken, dit ertoe kan leiden dat deze kleine partijen onder druk worden gezet om een samenwerkingsverband te vormen met grotere partijen, louter om de subsidie te verkrijgen.

85 Sommige subsidieregelingen voorzien in concept samenwerkingsovereenkomsten die niet altijd beantwoorden aan de wensen en verplichtingen van partijen. Partijen voelen zich dan gedwongen een dergelijke overeenkomst toch te tekenen. De praktijk redt zich dan wel omdat in overleg wordt gezien of de samenwerking net iets anders kan worden vormgegeven, maar de subsidiegever zit door zijn positie wel in de ‘driving seat’.

86 Zo is de definitie van het begrip ‘penvoerder’ volgens de Dikke Van Dale ‘iemand die de pen voert voor een vereniging of een ander persoon’.

decentrale subsidieregelingen soms wordt opgenomen dat een penvoerder als medesubsidieontvanger als eerste wordt aangesproken wanneer binnen het samenwerkingsverband onverschuldigd betaalde subsidiegelden worden teruggevorderd. Daarmee wordt afgeweken van artikel 4:57, eerste lid, van de Awb en dat kan alleen bij wet in formele zin.⁸⁷

Over de subsidietitel van de Awb in zijn algemeenheid werd in twee interviews opgemerkt dat het bijzonder is dat er geen subsidieverplichtingen kunnen worden opgelegd aan partijen die niet in juridische zin als subsidieontvanger zijn aan te merken.⁸⁸

Afsluitend kwam naar voren dat subsidieontvangers die beschikken over een grote financiële slagkracht beduidend beter op de hoogte zijn van de juridische consequenties van het werken met een penvoerder dan partijen die minder vermogend zijn. Vermogende subsidieaanvragers betrekken al in een vroeg stadium een jurist bij het proces om het project (vanuit juridisch oogpunt) te structureren. Minder vermogende subsidieaanvragers kunnen het zich doorgaans niet veroorloven om in een vroeg stadium een jurist in te schakelen, waarbij ook moet worden opgemerkt dat het gesubsidieerde project in dergelijke gevallen doorgaans een minder groot financieel belang heeft.

4.4.4 Het betalingsverkeer in de netwerksubsidie

Over welk ‘penvoerdersprobleem’ zich het meest voordoet in de praktijk waren beide geïnterviewde advocaten helder, namelijk het faillissement van de penvoerder die reeds subsidiegelden heeft ontvangen die toebehoren aan de overige deelnemers aan het samenwerkingsverband, maar deze gelden (nog) niet heeft doorbetaald. Het grote risico is dan dat ook de subsidiegelden die de deelnemers toebehoren bij de penvoerder in de boedel vallen. Dit is zowel voor de deelnemers als voor het subsidieverstreckende bestuursorgaan een onwenselijke situatie. Om dit te voorkomen zijn de gesprekspartners allereerst voorstander van de meervoudige netwerksubsidie, omdat dan iedere deelnemer aan het samenwerkingsverband subsidieontvanger is. Ten tweede deden zij de suggestie om betalingen die zijn bedoeld voor de overige deelnemers aan hen uit te betalen, om het risico op niet-doorbetaling door de penvoerder te ondervangen. Ten derde verdient het aanbeveling dat de deelnemers aan het samenwerkingsverband in de samenwerkingsovereenkomst regelen wie wan-

87 Een van onze gesprekspartners zei hierover: ‘Dan wil je eigenlijk alle subsidie terugvorderen bij één enkele subsidieontvanger en dat staat niet in 4:57 Awb.’

88 Aan hen subsidieverplichtingen opleggen zou bij enkelvoudige netwerksubsidies onder omstandigheden best verdedigbaar zijn als zij een direct belang bij die subsidie hebben, aldus de gesprekspartners.

neer aansprakelijk is in het geval dat onverschuldigd betaalde subsidiegelden worden teruggevorderd.⁸⁹

4.4.5 Toesturen van besluiten aan de penvoerder

In annotaties bij uitspraken over geschillen waarin penvoerdersconstructies een belangrijke rol spelen wordt geregeld naar voren gebracht dat het werken met een penvoerder voortkomt uit de behoefte aan de kant van subsidieverstrekking om de uitvoeringslasten te beperken.⁹⁰ De gesprekspartners brachten echter een genuanceerder beeld naar voren. Zij vertelden dat een gesubsidieerd samenwerkingsproject nu eenmaal 'structuur' nodig heeft. Door te kiezen voor één aanspreekpunt in een samenwerkingsverband krijgt de subsidieverstrekker ook één verhaal, waardoor een onoverzichtelijke situatie wordt voorkomen.

In de jurisprudentieparagraaf is besproken dat wanneer de penvoerder subsidiebesluiten niet doorstuurt naar de overige deelnemers aan het samenwerkingsverband, laatstgenoemden zich niet kunnen beroepen op een verschoonbare termijnoverschrijding wanneer zij tegen het niet doorgezonden subsidiebesluit op willen komen. Bij RVO wordt dit probleem onderkend door bij cruciale besluitvorming – zoals bij de vaststellingsbeschikking – een mail te verzenden naar alle deelnemers aan het samenwerkingsverband met in de bijlage het subsidiebesluit. Hiermee wordt voorkomen dat de deelnemers onwetend blijven van subsidiebesluiten doordat de penvoerder deze niet doorstuurt.

4.4.6 Essentiële wijzigingen

In paragraaf 4.3.4 is ingegaan op zogenoemde 'essentiële wijzigingen'. De eis om de gesubsidieerde activiteiten overeenkomstig een bij de subsidieverlening gevoegd projectplan uit te voeren, leidt soms tot verwarring binnen samenwerkingsverbanden. De figuur van de penvoerder wordt vooral gebruikt bij projecten in de hoek van innovatie. Blijkens de interviews lopen dergelijke projecten in de praktijk toch vaak anders dan men van tevoren verwacht, bijvoorbeeld omdat een deel van de innovaties niet oplevert wat partijen hadden gehoopt of omdat het technisch onmogelijk blijkt de beoogde innovaties te realiseren. In de praktijk komt het voor dat de deelnemers aan het samenwerkingsverband erop vertrouwen dat de penvoerder zelf contact

⁸⁹ Dit laatste is gemeengoed bij de meer vermogende subsidieontvangers, maar bij kleinere partijen is er minder aandacht voor subsidierechtelijke aspecten. Hierbij speelt een rol dat samenwerkingsovereenkomsten doorgaans niet door bestuursrechtjuristen worden opgesteld.

⁹⁰ CBB 8 juli 2016, ECLI:NL:CBB:2016:206, AB 2017/106, m.nt. E.M.M.A. Driessen; CBB 26 mei 2014, ECLI:NL:CBB:2014:217, AB 2014/325, m.nt. J.R. van Angeren.

opneemt met de subsidieverstrekker wanneer de uitvoering van het project dreigt af te wijken van het projectplan.⁹¹ Maar de verplichting om de subsidieactiviteiten volgens het projectplan uit te voeren rust op iedere individuele subsidieontvanger. Er kan (vanuit bestuursrechtelijk perspectief) niet worden volstaan met het wijzen naar de penvoerder. Alle partijen in het samenwerkingsverband dienen in de gaten te houden dat de subsidieactiviteiten overeenkomstig het plan worden uitgevoerd.

4.4.7 Tussenconclusie

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de praktijk zich aardig weet te redden. De figuur van de penvoerder leidt in de meeste gesubsidieerde samenwerkingsprojecten niet tot grote problemen en wordt daarnaast gezien als ‘noodzakelijk kwaad’ om de subsidierelatie overzichtelijk te houden. Maar dat wil niet zeggen dat gesubsidieerde samenwerkingsprojecten altijd foutloos verlopen. Zo leidt het gebrek aan eenduidigheid in de wet- en regelgeving, gekoppeld aan moeilijk toegankelijke gespecialiseerde jurisprudentie tot een situatie waarin vooral de onervaren, minder vermogende subsidieontvanger niet op de hoogte is van de juridische gevolgen die het werken met een penvoerder in subsidierelaties met zich brengt. Daarnaast kan het faillissement van de penvoerder voor alle betrokkenen tot een onwenselijke situatie leiden. Ook kwam duidelijk naar voren dat partijen vrij onbevangen beginnen aan samenwerkingsprojecten, waarbij zij vooraf zeker niet altijd rekening houden met het feit dat de samenwerking wellicht in de toekomst spaak zou kunnen lopen.⁹²

4.5 DE PENVOERDER EN DE AWB: KNELPUNTEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN

Met de inwerkingtreding van de Awb werd mede beoogd om eenheid binnen bestuursrechtelijke wetgeving te bewerkstelligen, en deze waar mogelijk te systematiseren en vereenvoudigen.⁹³ In de memorie van toelichting op de derde tranche van de Awb, waarbij de subsidietitel 4.2 werd ingevoerd,

91 Omdat de penvoerder de communicatie op zich neemt zal de verantwoordelijkheid om de subsidieverstrekker op de hoogte te stellen wel bij hem liggen, zo redeneert menig deelnemer.

92 Een voorbeeld van zo een situatie doet zich ook voor in het arrest van Gh. 's-Hertogenbosch 14 januari 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:84, AB 2020/318, m.nt. M.H.A. Bakkum & D.K. Jongkind.

93 Doel was voorts het codificeren van ontwikkelingen die zich in de bestuursrechtelijke jurisprudentie hadden voorgedaan en het treffen van voorzieningen over onderwerpen die zich naar hun aard niet voor regeling in de bijzondere wet lenen, zie hiervoor *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, nr. 3, p. 18 e.v.

worden enkele specifieke doelstellingen voor de subsidietitel genoemd: het vergroten van de legitimiteit van subsidiebesluiten, het vereenvoudigen en harmoniseren van het subsidierecht, het vergroten van de rechtszekerheid van subsidieontvangers, het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidiegelden en het beter beheersen van de overheidsuitgaven.⁹⁴ Met deze algemene regels werden belangrijke rechtsstatelijke waarden als democratische legitimatie en transparantie van het subsidiebeleid, de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van subsidieontvangers en bestuursrechtelijke rechtsbescherming geborgd.⁹⁵

Wanneer de penvoerder in het licht van deze doelstellingen van titel 4.2 wordt gehouden, levert dit een gemengd beeld op. Als eerste moet worden vermeld dat titel 4.2 van de Awb en de wetsgeschiedenis niet specifiek ingaan op de subsidiëring van samenwerkingsverbanden.⁹⁶ Het systeem van de subsidietitel gaat uit van een verticale tweepartijenrelatie. Het uitgangspunt is dat subsidiegelden direct aan de subsidieontvanger worden betaald en subsidiebesluiten rechtstreeks aan de subsidieontvanger worden bekendgemaakt.

Uit dit onderzoek is gebleken dat de figuur van de penvoerder inmiddels in veel verschillende subsidieregelingen op uiteenlopende wijze wordt genormeerd. De regels waarmee subsidieontvangers te maken hebben kunnen dus sterk verschillen. Dat draagt niet bij aan de rechtszekerheid. Het toevoegen van de figuur van de penvoerder aan de Awb past goed binnen de doelstelling van de Awb om het subsidierecht te vereenvoudigen en te systematiseren. Daar komt bij dat het CBb inmiddels enkele vuistregels heeft ontwikkeld over de rol van de penvoerder bij netwerksubsidies. Het codificeren van deze jurisprudentie zou passen binnen de doelstellingen van de Awb, omdat dit zou leiden tot meer duidelijkheid over de gevolgen die het aanwijzen van een penvoerder heeft. Verder sluit de figuur van de penvoerder goed aan bij de ambitie van de Awb-wetgever om met de subsidietitel de overheidsfinanciën beter te beheersen. Het feit dat de subsidieverstrekker één aanspreekpunt heeft binnen het samenwerkingsverband verlicht immers de uitvoeringslasten.

Ten slotte is een relevante vraag of de laagdrempelige rechtsbescherming voldoende wordt geborgd bij netwerksubsidies. Subsidieontvangers die zijn verenigd in een samenwerkingsverband kunnen zich niet bij de bestuursrechter met succes verweren tegen een terugvorderingsbesluit door te wijzen op feitelijk handelen of nalaten van de penvoerder. Zij moeten zich in dit geval

94 *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, nr. 3, p. 18 e.v.

95 Van den Brink & Den Ouden 2016, p. 2888-2897.

96 Zo zijn hierin de woorden 'samenwerkingsverband', 'netwerk', 'netwerksubsidie' en 'penvoerder' niet terug te vinden.

wenden tot de civiele rechter. Het kan dus voorkomen dat subsidieontvangers meerdere procedures moeten doorlopen, met alle kosten en moeite van dien.⁹⁷

Hoe nu verder? Uit dit onderzoek is gebleken dat titel 4.2 Awb, met als uitgangspunt een tweepartijenrelatie, niet op de netwerksubsidie met de figuur van de penvoerder is toegesneden. Nu de netwerksubsidie inmiddels een veel voorkomend subsidie-instrument is zou dit financieringsinstrument, met de figuur van de penvoerder, dienen te worden gereguleerd in de subsidietitel van de Awb. Harmonisering en vereenvoudiging van de figuur van de penvoerder vergroot de rechtszekerheid van subsidieontvangers die hiermee moeten werken.

Daarmee is echter nog niet gezegd hoe deze regeling concreet dient te worden vormgegeven. Gedacht kan worden aan het opnemen van een aparte 'samenwerkingsparagraaf' in de subsidietitel van de Awb, waarin de begrippen 'samenwerkingsverband' en 'penvoerder' worden gedefinieerd. Hierbij is van belang dat de term 'penvoerder' uitsluitend wordt gehanteerd in relatie tot de *meervoudige* netwerksubsidie. Voorts zou aandacht moeten worden besteed aan de mogelijkheid om een samenwerkingseis op te nemen in subsidieregelingen en de concrete taken die aan een penvoerder kunnen worden opgedragen, waaronder de kassiersfunctie en de loketfunctie. Daarbij kan worden opgemerkt dat uit de in paragraaf 4.3 behandelde jurisprudentie blijkt dat aan het toebedelen van deze functies aan penvoerders serieuze (terugvorderings)-risico's kunnen kleven voor subsidieontvangers, terwijl het voordeel voor de subsidieverstrekker 'slechts' is gelegen in het verminderen van de uitvoeringslasten. Daarom lijkt het verstandig dat subsidiegelden in beginsel aan iedere deelnemer aan het samenwerkingsverband individueel worden uitbetaald en dat subsidiebesluiten naar alle deelnemers aan het samenwerkingsverband worden verstuurd. Er is echter wel een duidelijke rol voor de penvoerder weggelegd in de communicatie tussen het samenwerkingsverband en de subsidieverstrekker. Zo kan de subsidieverstrekker één duidelijk standpunt vanuit het samenwerkingsverband verkrijgen. Uit de interviews is gebleken dat er anders een onoverzichtelijke situatie voor subsidieverstrekkers kan ontstaan.

Mocht een 'samenwerkingsparagraaf' een te verstrekkend voorstel zijn, dan zou een alternatief kunnen zijn om (uitsluitend) de artikelen 4:57 en 4:95

97 Deze constatering doet denken aan de door Barkhuysen geconstateerde 'versnipperingsproblematiek' wanneer overheden gebruik maken van zowel besluiten als niet-besluiten om hun doelen te bereiken en daardoor soms zowel de bestuursrechter als de civiele rechter moet oordelen over ontstane geschillen, zie Barkhuysen 2020, p. 527. Die versnippering is ook op te merken op het gebied van de netwerksubsidie. Interessant is dan ook de gedachte van Barkhuysen om de voorgestelde Wmo-regeling voor integrale geschilbeslechting in het sociaal domein (www.internetconsultatie.nl/resultaatgerichtbeschikken), te beschouwen als een proeftuin voor een toekomstige regeling in de Awb. Deze regeling zou dan wellicht ook bij netwerksubsidies kunnen worden toegepast.

van de Awb aan te passen. Zo kan bijvoorbeeld een mogelijkheid worden gecreëerd om onverschuldigd betaalde subsidiegelden van uitsluitend de penvoerder terug te vorderen in het geval dat de penvoerder voorschotten heeft ontvangen, maar deze niet heeft doorbetaald aan de overige deelnemers aan het samenwerkingsverband.

Of de Awb-wetgever daadwerkelijk voor de netwerksubsidie in de pen zal klimmen is op dit moment onzeker. Ook zonder een wetswijziging zijn er echter mogelijkheden tot verbetering. Dit zou kunnen worden bereikt door enkele modelbepalingen toe te voegen aan bijvoorbeeld de Aanwijzingen voor subsidieverstreking of de Model Algemene Subsidieverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Naast definities van de belangrijkste begrippen, zou ook hier kunnen worden gedacht aan een basisregeling die ziet op de verschillende functies van de penvoerder.

Ten slotte kan worden gedacht aan een geïntensiveerde voorlichting door subsidieverstrekkers aan deelnemers in een samenwerkingsverband over de juridische consequenties van het aanwijzen van een penvoerder en over het belang van het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst.⁹⁸ Zeker bij subsidies die zijn bedoeld voor kleine ondernemers die waarschijnlijk geen ervaring hebben met samenwerkingsverbanden, zou de subsidieverstrekker duidelijke informatie moeten geven en bij voorkeur een voorbeeld samenwerkingsovereenkomst moeten verstrekken. Deze voorlichting kan bestaan uit: een uiteenzetting van welke (juridische) risico's er kleven aan het gebruik van een penvoerder in subsidierelaties, een toelichting op het belang en de inhoud van een samenwerkingsovereenkomst en – hiermee samenhangend – een lijst met onderwerpen die voorafgaand aan de samenwerking moeten worden geregeld, voor wanneer zich conflicten voordoen binnen het samenwerkingsverband. Op die manier kunnen partijen geïnformeerd een beslissing nemen over de subsidiesamenwerking. Belangrijk is dat deze informatie kenbaar wordt gemaakt aan partijen *voordat* zij een subsidierelatie instappen.

4.6 AFRONDING

Met een netwerksubsidie wordt beoogd om samenwerking tot stand te brengen die expertise, ervaring, kapitaal en mankracht tussen organisaties bundelt. Die verenigde krachten moeten ervoor zorgen dat gesubsidieerde projecten in de praktijk van hogere kwaliteit zijn. Daarom verdient de netwerksubsidie

98 Blijkens het praktijkonderzoek is dit zeker bij subsidies die zijn bedoeld voor kleine ondernemers die naar verwachting geen (juridische) ervaring hebben met netwerksubsidies geen overbodige luxe. Dat voorlichting overigens geen nieuwe gedachte is wijst de website van RVO wel uit; een mooi voorbeeld voor andere subsidieverstrekkers. Zie bijv. <https://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/subsidiespelregels/samenwerken/samenwerking-en-kennisoverdracht>.

alle steun. Uit dit onderzoek is echter gebleken dat de huidige subsidietitel van de Awb onvoldoende op de figuur van de penvoerder in netwerksubsidies is toegesneden. Daarom zijn meerdere voorstellen gedaan om de figuur van de penvoerder te codificeren in de Awb en zijn andere opties die tot uniformering leiden besproken. Uniformering zal samen met een verbeterde informatieverstrekking bijdragen aan de verbetering van de (juridische) positie van de deelnemers aan een samenwerkingsverband. Met dit laatste wordt een beter evenwicht bereikt tussen rechtszekerheid van subsidieontvangers en de ambitie om samenwerking in de moderne netwerksamenleving met subsidies te stimuleren.

NASCHRIFT ONDERWERP 1

Het onderzoek naar de penvoerder is het eerste verdiepende onderzoek naar een specifiek verschijnsel dat hoort bij netwerksubsidies. Het artikel dat uit dit onderzoek voortvloeide is eind 2020 gepubliceerd. Voor dit naschrift zijn de relevante ontwikkelingen die zich de afgelopen vier jaar hebben voorgedaan in kaart gebracht. Dat blijken er niet veel te zijn.

– *Regelgeving op centraal en decentraal niveau*

Wanneer in 2024 opnieuw op de begrippen ‘penvoerder’ en ‘subsidie’ in de database overheid.nl wordt gezocht, valt op dat inmiddels meer regelingen zijn vastgesteld.⁹⁹ Waar het in februari 2020 nog ging om 63 regelingen op centraal niveau en 238 regelingen op decentraal niveau, gaat het in april 2024 om 91 regelingen op centraal niveau en 440 regelingen op decentraal niveau.¹⁰⁰ Dat betekent dat het onderwerp in de subsidiepraktijk niet aan relevantie heeft verloren. De penvoerder wordt anno 2024 nog niet door een wet in formele zin gereguleerd. De penvoerder wordt wel genormeerd door het Kaderbesluit nationale EZK- en LNV-subsidies en het Kaderbesluit subsidies Infrastructuur en Milieu.

Van de overige 89 regelingen op centraal niveau (ministeriële regelingen) zijn 44 ministeriële regelingen opgesteld door het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). In deze regelingen wordt vaak samenwerking (de in het vorige hoofdstuk genoemde ‘samenwerkingseis’) of het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst verplicht gesteld.¹⁰¹ Door het ministerie van BZ worden ook drempelcriteria gesteld. Dit zijn de vereisten waaraan minimaal moet worden voldaan om aanspraak te kunnen maken op de subsidie.¹⁰² In veel

99 Geraadpleegd in april 2024: <https://wetten.overheid.nl/zoeken/zoekresultaat/rs/2,3,4/titelf/1/tekst/penvoerder%20subsidie/tekstf/1/d/10-04-2024/dx/0/page/4/count/25/s/2> en <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/ZoekResultaat?tekst=penvoerder+subsidie&datumop=10-4-2024>.

100 Voor de regelingen op centraal niveau geldt dat veel van de regelingen inmiddels vervallen zijn, maar nog wel in de database worden weergegeven.

101 Zie bijv. Besluit vaststelling beleidsregels en subsidieplafond Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Safety for Voices) (*Stcrt.* 2022, 11234) en Besluit vaststelling beleidsregels en subsidieplafond Subsidieregeling Ministerie [...] Zaken 2006 (Matra ‘overheid tot overheid’ 2020–2024) (*Stcrt.* 2019, 50266); ‘Samenwerking is een voorwaarde voor een subsidieaanvraag.’ Besluit vaststelling beleidskader subsidies doorstroomprogramma’s vmbo-mbo en vmbo-havo (*Stcrt.* 2017, 30745).

102 Bijv. ‘De aanvraag wordt ingediend namens een alliantie door één penvoerder zijnde een vrouwenrechtenorganisatie gevestigd in een lage-, lage-midden-, hoge-midden- of hoge inkomensland’; ‘De alliantie namens welke de penvoerder de aanvraag indient bestaat uit vrouwenrechtenorganisaties waarvan tenminste één vrouwenrechtenorganisatie gevestigd in een lage-, lage-midden- of middeninkomensland opgenomen op de landenlijst van annex 3 bij deze beleidsregels, deel uitmaakt, hetzij als penvoerder hetzij als alliantiepartner’; ‘Elke vrouwenorganisatie participeert ten hoogste in één alliantie, hetzij als penvoerder hetzij

van de ministeriële regelingen wordt gewerkt met een ‘enkelvoudige netwerk-subsidie’. Hierbij vraagt de penvoerder subsidie aan en is de penvoerder als enige subsidieontvanger aanspreekbaar en verantwoordelijk voor de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten en de naleving van de subsidieverplichtingen.¹⁰³

Bij de regelingen op decentraal niveau wordt wel vaak vereist dat er een penvoerder is wanneer subsidie wordt aangevraagd, maar worden zelden nadere verplichtingen – zoals drempelcriteria of de verplichting tot het opstellen van een samenwerkingsovereenkomst – gesteld. Uit het in 2020 verrichte onderzoek (zoals weergegeven in hoofdstuk 4) is gebleken dat het wel staande praktijk is om een samenwerkingsovereenkomst op te stellen.

In de decentrale regelingen blijft een definitie van het begrip penvoerder in het midden,¹⁰⁴ of wordt de penvoerder breed gedefinieerd als een persoon of organisatie die subsidie aanvraagt en verantwoordt namens een samenwerkingsverband.¹⁰⁵ Enkelvoudige en meervoudige netwerksubsidies wisselen elkaar af. Vaak wordt niet geëxpliciteerd of de penvoerder de enige subsidieontvanger of een medesubsidieontvanger is. Een tweetal regelingen biedt die duidelijkheid wel. De eerste is de Tijdelijke subsidieverordening veranderen innovatiebudget beschermd wonen van de gemeente Enschede: ‘Subsidie kan verstrekt worden aan een penvoerder van een samenwerkingsverband van organisaties. Deze penvoerder vraagt de subsidie aan en ontvangt de subsidie, de overige organisaties zijn geen subsidieontvanger.’¹⁰⁶ Uit deze regeling volgt dus dat de penvoerder de enige subsidieontvanger is. De tweede regeling is de Subsidieregeling sociale basis Amsterdam 2024: ‘Penvoerder: een aangewezen deelnemer van het samenwerkingsverband die mede namens de andere deelnemers aan het samenwerkingsverband de subsidieaanvraag indient en verantwoordelijkheid draagt voor de naleving van de eisen in deze

als andere alliantiepartner, namens welke één aanvraag voor een strategisch partnerschap in het kader van het Power of Women wordt ingediend’. Zie Besluit vaststelling beleidsregels subsidiëring Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Power of Women) (*Stcrt.* 2019, 65319).

103 Zie bijv. Besluit vaststelling beleidsregels en subsidieplafond subsidiëring ex Subsidieregeling [...] Zaken 2006 (Subsidieprogramma DHI 2019–2023) (*Stcrt.* 2019, 1360); Besluit vaststelling beleidsregels en subsidieplafond subsidiëring ex Subsidieregeling [...] 2006 (Subsidieprogramma Impactclusters 2023–2028) (*Stcrt.* 2023, 15513); Besluit vaststelling beleidsregels en subsidieplafond voor subsidiëring op grond van [...] (Sectorale Samenwerking IMVO 2022–2025) (*Stcrt.* 2022, 25681); art. 1.5 Subsidieregeling sterk techniekonderwijs 2020–2024 (*Stcrt.* 2018, 51216); art. 1.5 Subsidieregeling sterk techniekonderwijs 2025–2028 (*Stcrt.* 2024, 11193).

104 Nadere regels subsidieverstreking gemeente Breda 2017 (*Gmb.* 2023, 337507); Subsidieregeling Volwasseneneducatie Regio West-Brabant 2023 (*Gmb.* 2022, 571190); Subsidieregeling Basisfinanciering maatschappelijke bewonersinitiatieven energietransitie Zwolle 2023 (*Gmb.* 2023, 325566).

105 ASV Waddenfonds 2017 (*Bgr.* 2017, 402); Uitvoeringsbesluit subsidies Overijssel 2022 (*Prb.* 2022, 8028).

106 *Gmb.* 2023, 283687.

subsidieregeling (...) en waarbij aan de penvoerder betaalde voorschotten en subsidiebetalingen, gelden als betalingen aan de van het samenwerkingsverband deel uitmakende subsidieontvangers, zijnde de deelnemers.¹⁰⁷ Hieruit volgt dat de penvoerder één van de mede-subsidieontvangers is.

In 2020 bleek uit het onderzoek dat in enkele regelingen op decentraal niveau was bepaald dat de penvoerder – als eerste – wordt aangesproken bij de terugvordering van onverschuldigd betaalde subsidiegelden.¹⁰⁸ Geconcludeerd werd dat dergelijke bepalingen in strijd zijn met artikel 4:57 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het staat partijen vrij om de onderlinge verantwoordelijkheid af te spreken in een samenwerkingsovereenkomst, maar uit artikel 4:57 van de Awb volgt niet dat onverschuldigd betaalde subsidiebedragen bij iedere deelnemer aan het samenwerkingsverband hoofdelijk kunnen worden teruggevorderd. Dat artikel regelt enkel de terugvordering van de subsidieontvanger. Wanneer een uitdrukkelijke wettelijke grondslag bestaat om bij uitsluitend de penvoerder terug te vorderen is dit een andere situatie, maar dit kan enkel bij een wet in formele zin. Gekeken is of anno 2024 regelingen met deze strijdigheid met de Awb nog steeds bestaan en dat blijkt soms het geval, namelijk in het Openstellingsbesluit POP3 Fysieke investeringen voor de bredere uitrol van innovaties en modernisering in de agrarische sector provincie Utrecht 2022.¹⁰⁹

Samenvattend kan worden gesteld dat subsidieregelingen waarin het aanwijzen van een penvoerder verplicht wordt gesteld nog altijd bestaan. De inhoud van de regelingen is tussen 2020-2024 niet noemenswaardig gewijzigd. De figuur van de penvoerder wordt niet anders gedefinieerd en zelfs de eerder geconstateerde strijdigheid met de Awb doet zich nog altijd voor.

– Jurisprudentie

In de jurisprudentie doen zich (bijna uitsluitend) geschillen over de meervoudige netwerksubsidie voor. Uit het jurisprudentieonderzoek via de database rechtspraak.nl bleek dat er in maart 2020 89 uitspraken gepubliceerd waren waarin de zoektermen ‘subsidie’ en ‘penvoerder’ voorkwamen. Anno april 2024 zijn dit er 126. Deze 37 nieuwe uitspraken zijn bestudeerd om te bezien of er relevante jurisprudentiële ontwikkelingen zijn op het gebied van de penvoerder.

Een deel (10 uitspraken) van de 37 uitspraken betreft civielrechtelijke geschillen. De onderwerpen die hierin centraal staan variëren, maar het betref-

¹⁰⁷ *Gmb.* 2023, 335973.

¹⁰⁸ Zie par. 4.3.2.

¹⁰⁹ Art. 1.6 lid 3, *Prb.* 2022, 10444: ‘kunnen onverschuldigd betaalde subsidiebedragen overeenkomstig artikel 4:57 van de Algemene wet bestuursrecht hoofdelijk worden teruggevorderd bij iedere deelnemer aan het samenwerkingsverband. Bij terugvordering van onverschuldigd betaalde subsidiebedragen zal de penvoerder van het project als eerste worden aangesproken’.

fen steeds problemen in de samenwerking: een geschil over de verdeling van een eenvoudige gemeenschap¹¹⁰; een geschil waarin partners verzoeken de penvoerder te veroordelen tot het overhandigen van bepaalde bescheiden¹¹¹; een geschil over de schending van het exclusiviteitsbeding door de opdrachtgever¹¹²; een geschil over niet-doorbetaling en niet-nakoming van de samenwerkingsovereenkomst¹¹³; en een geschil niet direct over problemen in de samenwerking, maar over het foutief handelen van een externe partij waardoor het samenwerkingsverband subsidie misloopt.¹¹⁴ Op basis van deze gepubliceerde jurisprudentie kunnen geen uitspraken worden gedaan over het aantal conflicten binnen samenwerkingsverbanden. In de literatuur wordt namelijk gesteld dat partijen niet snel de weg naar de civiele rechter weten te vinden, onder meer omdat de civiele rechter wordt bestempeld als minder toegankelijk dan de bestuursrechter.¹¹⁵ In hoofdstuk 4 is de aanbeveling gedaan dat aan de samenwerkingspartners meer ondersteuning zou kunnen worden gegeven bij de totstandkoming van samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld door middel van een modelsamenwerkingsovereenkomst. Het is immers de wens van het bestuursorgaan dat partijen een penvoerder aanwijzen. In dat geval is het ook passend dat het bestuursorgaan partijen daarbij behulpzaam is, zodat onderlinge geschillen door onduidelijke samenwerkingsafspraken zo veel mogelijk worden voorkomen. Deze aanbeveling is dus nog altijd actueel.

Van de nieuwe bestuursrechtelijke uitspraken ziet een groot deel (19) op het subsidie-instrumentarium van Economische Zaken en Klimaat (EZK). In veel uitspraken komt de penvoerder slechts zijdelings aan bod en gaat het bijvoorbeeld om een kwalificatievraag of sprake is van industrieel onderzoek of van experimentele ontwikkeling.¹¹⁶ Een aantal andere uitspraken is wel (kort) het signaleren waard, maar de kern is dat uit de uitspraken blijkt dat de in hoofdstuk 4 beschreven jurisprudentielijnen over penvoerdersgeschillen onveranderd zijn gebleven.

Het klassieke probleem van een penvoerder die ontvangen subsidiebedragen niet doorbetaalt aan de overige deelnemers van het samenwerkingsverband, terwijl die andere deelnemers vervolgens wel te maken krijgen met een terugvorderingsbesluit, doet zich nog steeds voor.¹¹⁷ Terugvordering bij een van die partijen is volgens de bestuursrechter niet onevenredig, nu het niet-

110 Rb. Overijssel 1 december 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:4560.

111 Rb. Gelderland 15 februari 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:647.

112 Rb. Rotterdam 1 juni 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:4483.

113 Rb. Midden-Nederland 31 januari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:480.

114 Gh. Den Haag 24 januari 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:64.

115 Barendrecht, Van Beek & Muller 2017, p. 30, 32; Vranken & Snel 2019, p. 858-859. Zie over de afnemende populariteit van civiele rechtspraak Vennmanns 2023.

116 Zie bijv. verschillende uitspraken van het CbB op 25 oktober 2022: ECLI:NL:CBB:2022:718; ECLI:NL:CBB:2022:719; ECLI:NL:CBB:2022:720; ECLI:NL:CBB:2022:721; ECLI:NL:CBB:2022:727; ECLI:NL:CBB:2022:728.

117 CbB 25 mei 2021, ECLI:NL:CBB:2021:519, AB 2022/206, m.nt. J.E. van den Brink en D.K. Jongkind.

doorbetalen van de penvoerder een interne aangelegenheid betreft, waarbij het bestuursorgaan geen partij is. Partijen dienen elkaar dus goed in de gaten te houden.¹¹⁸ Bovendien kan niet louter van de penvoerder onverschuldigd betaalde voorschotten worden teruggevorderd, met als enkel argument dat de partij in de hoedanigheid van penvoerder functioneert.¹¹⁹

Ook de jurisprudentielijn over essentiële wijzigingen is ongewijzigd gebleven; wanneer geen ontheffing is gevraagd zoals is vereist in de regelgeving, is het bestuursorgaan bevoegd om de subsidie op nihil vast te stellen.¹²⁰ Deze jurisprudentielijn is voor netwerksubsidies soms problematisch, omdat netwerken vaak een dynamisch karakter hebben en niet alle partners in het samenwerkingsverband zich ervan bewust zijn dat bij wijzigingen een ontheffing is vereist. In dat verband is het relevant om te wijzen op de ontwikkelingen in het evenredigheidsbeginsel sinds 2022. In de zogenaamde ‘Harderwijk-uitspraak’ heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) in 2022 een algemeen kader geformuleerd voor de intensiteit van de toetsing door de bestuursrechter van besluiten aan het evenredigheidsbeginsel.¹²¹ Daarnaast moeten bestuursorganen bij de beoordeling van de evenredigheid van een besluit een drietrapstoets hanteren waarbij wordt gekeken naar de geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid van het betrokken besluit, waaraan ook de bestuursrechter toetst. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) heeft deze nieuwe evenredigheidstoetsing in 2022 toegepast op subsidiebesluiten.¹²² In deze zaak had de penvoerder subsidie aangevraagd, maar is de subsidie op nihil vastgesteld omdat de minister van EZK van oordeel is dat de activiteiten niet overeenkomstig het projectplan zijn uitgevoerd en ook geen ontheffing hiervoor is gevraagd. De subsidieontvanger betoogt dat de volledige nihil stelling en terugvordering onevenredig zijn. In de uitspraak gaat het CBB uitgebreid in op het evenredigheidsbeginsel. De intensievere toetsing aan het evenredigheidsbeginsel leidt in dit geval niet tot een gegrond beroep, maar ik sluit niet uit dat in de toekomst in andere geschillen wel zal worden geoordeeld dat volledige terugvordering van een netwerksubsidie onevenredig kan zijn.

Dat aan de samenwerkingseis veel gewicht toekomt, illustreert een uitspraak van het CBB uit 2021.¹²³ Er bestond een chaotische samenwerkingsconstructie, waarbij meerdere partijen voor zichzelf de rol van penvoerder zagen. In dit geval werd de subsidie ingevolge artikel 4:48, eerste lid, aanhef en onderdeel a en b, van de Awb ingetrokken, omdat niet vast was komen te

118 CBB 25 mei 2021, ECLI:NL:CBB:2021:519, r.o. 4.4.

119 CBB 1 december 2020, ECLI:NL:CBB:2020:898, r.o. 5.2.

120 CBB 21 september 2021, ECLI:NL:CBB:2021:897.

121 ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (*Harderwijk*).

122 CBB 16 augustus 2022, ECLI:NL:CBB:2022:548, AB 2022/347, m.nt. J.E. van den Brink.

123 CBB 19 januari 2021, ECLI:NL:CBB:2021:39, AB 2021/285, m.nt. E.M.J. Hardy & D.K. Jongkind.

staan dat sprake was van een samenwerkingsverband, naar het oordeel van het CBb een terechte conclusie.

Daarnaast illustreert een rechtbankuitspraak uit 2022 dat er bij het deelnemen aan een samenwerkingsverband gedeelde verantwoordelijkheid bestaat tussen de samenwerkingspartners.¹²⁴ In deze zaak was een partij aan het samenwerkingsverband (niet zijnde de penvoerder) reeds met de activiteiten waarvoor subsidie zou worden aangevraagd gestart. Dit is echter in strijd met het vereiste dat subsidies een stimulerend effect dienen te hebben, nu al *voordat* de subsidieaanvraag is ingediend activiteiten voor het project zijn uitgevoerd. De penvoerder betoogt niet verantwoordelijk te zijn voor het handelen van de andere deelnemer, maar daar wordt niet in mee gegaan.¹²⁵ Het bestuursorgaan heeft de subsidie terecht geweigerd, zo oordeelt de rechtbank.

- *Verschoonbare termijnoverschrijding voor deelnemers in een samenwerkingsverband?*

Een van de knelpunten inzake penvoerdersperikelen is het niet tijdig doorsturen van besluiten door de penvoerder aan de andere deelnemers van het samenwerkingsverband. Zij konden zich tot voor kort niet beroepen op de verschoonbare termijnoverschrijding zoals geregeld in artikel 6:11 van de Awb.¹²⁶ Inmiddels zijn er verschillende ontwikkelingen die gevolgen kunnen hebben voor dit knelpunt. In januari 2024 heeft de grote kamer van het CBb een nieuwe koers ingezet voor de beoordeling van de verschoonbaarheid van een termijnoverschrijding.¹²⁷ Uit de uitspraak van het CBb volgt – kort samengevat – dat bij de beoordeling van de verschoonbaarheid van een termijnoverschrijding meer rekening moet worden gehouden met bijzondere omstandigheden door middel van een op het individuele geval gerichte, contextuele benadering. Zo is er bij een geringe verwijtbaarheid nu ruimte om de termijnoverschrijding niet aan de indiener toe te rekenen. Daarnaast wordt in het wetsvoorstel ‘wet versterking waarborgfunctie Awb’ voorgesteld om de Awb aan te passen met als doel de overheid te stimuleren besluiten voor burgers begrijpelijker te maken, zich bij de uitvoering van taken meer te verplaatsen in de burger en zich minder formeel op te stellen.¹²⁸ Voorgesteld wordt om ook artikel 6:11 van de Awb aan te passen opdat rekening kan worden gehouden met bijzondere omstandigheden van de indiener: ‘Deze omstandigheden kunnen gelegen zijn in een veelheid van situaties, waarbij er veel ruimte is voor het bestuursorgaan en de bestuursrechter om recht te doen aan de mense-

124 Rb. Oost-Brabant 28 februari 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:901.

125 Rb. Oost-Brabant 28 februari 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:901, r.o. 6.

126 Zie bijv. CBb 24 maart 2016, ECLI:NL:CBB:2016:85, AB 2016/318, m.nt. J.E. van den Brink.

127 CBb 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:31. De uitspraak is het vervolg op de conclusie van A-G Widdershoven van 7 september 2023 (ECLI:NL:CBB:2023:476).

128 Raadpleegbaar via: <https://www.internetconsultatie.nl/waarborgfunctieawb/b1>.

lijke maat en het doenvermogen van mensen nadrukkelijk in ogenschouw te nemen', aldus de toelichting.¹²⁹

Niet uitgesloten is dat de in de uitspraak van het CBb ingezette versoepeling ook gevolgen kan hebben voor de ontvankelijkheid van deelnemers in een samenwerkingsverband, bijvoorbeeld wanneer de penvoerder besluiten niet tijdig doorstuurt aan de overige netwerkpartners.

– *Conclusie*

De conclusie van dit naschrift is dat de in hoofdstuk 4 gesignaleerde knelpunten rond penvoerders in gesubsidieerde samenwerkingsverbanden zich nog steeds voordoen. Er is geen wet in formele zin die de penvoerder normeert. Er zijn weliswaar meer (decentrale) regelingen voorhanden, maar deze kennen verschillende definities van de penvoerder en stellen ook wisselende eisen aan samenwerkingsverbanden, waarvan sommige zelfs in strijd zijn met de subsidiebepalingen van de Awb. Daarnaast zijn de eerder in de jurisprudentie ontwikkelde rechtsregels nog steeds van toepassing. Wel wordt anno 2024 een belangrijkere rol toegekend aan het evenredigheidsbeginsel, wat wellicht tot gevolg kan hebben dat de jurisprudentielijnen die soms als hardvochtig voor deelnemers aan een samenwerkingsverband worden ervaren, versoepeld gaan worden.

129 Pagina 70, toelichting wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb.

Onderwerp 2

De subsidietafel

PROLOOG ONDERWERP 2

Het tweede onderwerp waaraan in dit onderzoek specifieke aandacht is besteed betreft de subsidietafel, een subsidievorm waarbij – net als bij constructies waarin wordt gewerkt met een penvoerder – meerdere partijen aan de subsidie-ontvangende kant zijn betrokken. De subsidietafel biedt partijen in een vroeg stadium de mogelijkheid om met elkaar het gesprek aan te gaan en gezamenlijk te beslissen hoe het beschikbare subsidiegeld onderling dient te worden verdeeld. Bij deze wijze van verdelen wordt een belangrijke rol in het subsidieproces neergelegd bij maatschappelijke partijen. De subsidietafel past daarmee naadloos in de huidige netwerksamenleving. Er kunnen echter ook verschillende (juridische) knelpunten bij deze werkwijze spelen. In deze hoofdstukken wordt daarom onderzocht hoe subsidietafels in de praktijk worden ingericht en in hoeverre deze inrichting voldoet aan het huidige wettelijk kader (van de subsidietitel) van de Algemene wet bestuursrecht.

Het onderwerp is in twee hoofdstukken onderverdeeld. In hoofdstuk 5 is door middel van een online desk-study een verkennende voorstudie verricht naar het verschijnsel van de subsidietafel. Onderzocht is welke gemeenten en provincies gebruik maken van de subsidietafel en hoe de tafels zijn vormgegeven. In dit hoofdstuk worden op basis van die desk-study aandachtspunten gesignaleerd. Hoofdstuk 6 vormt een verdieping op hoofdstuk 5. Op basis van een groot aantal interviews met subsidieverstrekken en -ontvangers die zijn betrokken bij subsidietafels is onderzocht in hoeverre de in hoofdstuk 5 gesignaleerde knelpunten zich in de praktijk daadwerkelijk voordoen.

Omdat beide hoofdstukken eerder in artikelvorm zijn verschenen en – op een harmonisatieslag¹ na – nauwelijks zijn gewijzigd, is achter hoofdstuk 6 een naschrift opgenomen waarin de ontwikkelingen die zich sinds de publicaties van de artikelen hebben voorgedaan worden geanalyseerd en afgezet tegen de conclusies van de hoofdstukken 5 en 6.

1 Deze harmonisatieslag bestond vooral uit: het creëren van eenduidige terminologie, het uniformeren van de bronvermelding, het invoegen van aansluitende (tussen)kopjes en een controle van de opmaak (zoals de toevoeging van een citaat en een aanpassing van bepaalde bronvermeldingen).

‘Op vrijwel ieder beleidsterrein worden publieke taken inmiddels uitgevoerd in netwerken waarin de overheid slechts één partij is.’¹

5.1 INLEIDING²

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij een relatief nieuwe en nog onbekende vorm van subsidieverstrekking, namelijk door gebruik van een subsidietafel. Deze subsidietafel kenmerkt zich door een *bottom-up* benadering waarbij potentiële subsidieontvangers bij elkaar aan tafel worden gezet om het beschikbare subsidiebedrag voor een bepaald maatschappelijk doel onderling te verdelen. Deze subsidievorm past daarmee in de trend waarbij overheden een terughoudende rol innemen bij het vormgeven en uitvoeren van beleid en meer ruimte overlaten voor samenwerkende partijen.³ Deze trend wordt ook wel aangeduid met begrippen als de ‘netwerksamenleving’, ‘participatiemaatschappij’, ‘doe-democratie’ of ‘ontstatelijking’.⁴ Overheden kiezen niet langer het model ‘command and control’ waarbij zij eenzijdig, verticaal en centralistisch besturen, maar voor horizontale strategieën om maatschappelijke doelen te verwezenlijken.⁵ Deze verschuiving van ‘government’ naar ‘governance’ wordt in de literatuur gesignaleerd als het ontstaan van de netwerksamenleving.⁶ Een trend die merkbaar is op verschillende beleidsterreinen, ook daar waar subsidies worden verstrekt.⁷

Dit hoofdstuk beperkt zich tot een beschrijving van de figuur van de subsidietafel. De centrale vraagstelling is hoe subsidietafels in de praktijk worden ingericht en in hoeverre deze subsidietafels daarmee passen in de huidige structuur (van de subsidietitel) van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 5.2 worden de

1 Van den Berge 2018d, p. 131.

2 Dit hoofdstuk is eerder gepubliceerd in 2021 (Drahmann & Jongkind 2021, p. 87-107).

3 Zie voor andere nieuwe financieringsvormen ook de routekaart ‘Financieren in netwerken’ waarbij diverse financieringsinstrumenten worden uitgewerkt, zie hiervoor <https://www.financiereninnetwerken.nl>.

4 Zijlstra 2018.

5 Van den Berge 2019, p. 3 e.v.; Van den Berge 2018a; Van den Berge 2020a, p. 7 e.v.

6 Van den Berge 2019, p. 3; Van den Berge 2018a, p. 220.

7 Zie bijv. het rapport van Den Ouden, Boogaard & Driessen 2019.

kenmerken van een subsidietafel beschreven en wordt het onderwerp afgebakend. In paragraaf 5.3 wordt geschetst hoe de subsidietafel in de praktijk wordt ingezet.⁸ In paragraaf 5.4 worden voor- en nadelen van subsidietafels besproken, mede in relatie tot de Awb en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In paragraaf 5.5 wordt geëindigd met een conclusie en een aanbeveling voor vervolgonderzoek. Dit vervolgonderzoek heeft geresulteerd in hoofdstuk 6 van dit proefschrift.

5.2 DE SUBSIDIETADEL: DEFINITIE EN AFBAKENING

De subsidietafel is niet in de wet gedefinieerd, maar een begrip dat in de praktijk wordt gebruikt door decentrale overheden. Het begrip kent verschillende varianten in de terminologie. Zo wordt naast 'subsidietafel' ook gebruik gemaakt van termen als 'thematafel', 'overlegtafel' of 'erfgoedtafel'. Er is echter wel een gemene deler van de omschrijvingen die in de praktijk worden gebruikt waardoor tot de volgende definitie van de subsidietafel voor dit hoofdstuk kan worden gekomen:

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

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

Ten eerste is van belang dat het gaat om partijen die graag subsidie willen ontvangen. Daarmee onderscheidt de subsidietafel zich van bijvoorbeeld de verdeling van wijkbudgetten.⁹ Een wijkbudget is een budget dat in de gemeentelijke begroting wordt gereserveerd voor een wijk, waarna een bewonersvertegenwoordiging die gelden kan aanwenden om activiteiten voor en in de wijk te financieren.¹⁰ Uit het verkennend onderzoek is gebleken dat wijkbudgetten soms ook worden aangeduid als 'tafel'. Zo wordt in het Mienskipsfonds van de gemeente Leeuwarden geld ter beschikking gesteld voor initiatieven die de leefbaarheid van de gemeente bevorderen, waarbij voor de verdeling van het geld gebruik wordt gemaakt van een 'tafel', namelijk de 'tafel van acht'. Dit is een onafhankelijke groep van vier bewoners en vier professionals van maatschappelijke organisaties. Zij vormen de jury van het fonds en advise-

⁸ Om deze paragraaf tot stand te brengen is op internet gezocht naar verschillende verschijningsvormen van de subsidietafel en – wanneer er online weinig informatie voorhanden was – is contact gelegd met de desbetreffende gemeente en/of provincie voor nadere informatie en documenten.

⁹ Zie voor meer informatie over het wijkbudget: Jongkind, Drahmman & Den Ouden 2020, p. 287-297.

¹⁰ Jongkind, Drahmman & Den Ouden 2020, p. 287.

ren het college van burgemeester en wethouders (B&W) over de besteding van de subsidie.¹¹ Hoewel het woord ‘tafel’ wordt gehanteerd, kwalificeert deze financieringsvorm voor dit hoofdstuk niet als subsidietafel, maar als wijkbudget. Het zijn immers niet de subsidieaanvragers die aan tafel zitten, maar wijkbewoners.

Naast het kenmerk dat het gaat om een samenwerking tussen partijen die subsidie willen ontvangen, is een tweede kenmerk van de subsidietafel dat het proces resulteert in een subsidie in de zin van de Awb.¹² Dat betekent in het bijzonder dat de subsidie wordt verstrekt door een bestuursorgaan. Om deze reden wordt in dit hoofdstuk bijvoorbeeld niet ingegaan op de Retailagenda. In dit initiatief van het ministerie van Economische Zaken streven organisaties en marktpartijen naar een gezonde en toekomstbestendige retailsector. Daarbij wordt gebruik gemaakt van zogenoemde kennistafels. Partijen binnen de sector worden uitgenodigd om aan zo een kennistafel deel te nemen. Als de uitkomst van een kennistafel is dat partijen geld willen ontvangen voor het uitvoeren van een bepaald idee, dan kan een voorstel worden ingediend bij de Stichting Detailhandelfonds.¹³ Daarmee hebben deze kennistafels meer het karakter van een brainstormtafel dan van een subsidieverdeelinstrument, waardoor zij buiten het bestek van dit hoofdstuk vallen.

5.3 PRAKTIJKSCHETS

In deze paragraaf wordt geïllustreerd hoe de figuur van de subsidietafel in de praktijk doorgaans wordt vormgegeven.¹⁴ Van zes subsidietafels wordt toegelicht hoe de tafel is ingericht. Achtereenvolgens zal worden ingegaan op de (vrijwel gelijklopende) subsidietafels van de gemeenten Leidschendam-Voorburg en Breda (paragraaf 5.3.1), de gemeente Schiedam (paragraaf 5.3.2), de gemeente Zandvoort (paragraaf 5.3.3), de gemeente Zutphen (paragraaf 5.3.4) en de provincie Zuid-Holland (paragraaf 5.3.5). Voor zover mogelijk worden van iedere subsidietafel de volgende aspecten behandeld: (1) de definitie en het doel van de subsidietafel; (2) het verloop van het proces, waaronder hoe partijen aan tafel komen, het indienen van een aanvraag en de vergadering en het verloop daarvan; (3) de juridische status van de uitkomst van de tafel; en (4) eventuele overige aspecten.

11 Art. 5 Regeling Mienskipsfonds 2020 (*Gmb.* 2018, 36642). Zie ook <https://www.leeuwarden.nl/nl/subsidies/mienskipsfonds>.

12 Zie voor de definitie van de subsidie art. 4:21 lid 1 Awb.

13 <https://retailland.nl/kennistafels/>.

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

5.3.1 Gemeenten Leidschendam-Voorburg en Breda

In de gemeenten Leidschendam-Voorburg en Breda wordt gebruik gemaakt van subsidietafels om subsidie te verdelen. Aangezien de vormgeving van de tafels in deze gemeenten zeer vergelijkbaar zijn, worden zij in deze paragraaf tezamen behandeld.¹⁵ De gemeente Leidschendam-Voorburg maakt sinds 2019¹⁶ gebruik van subsidietafels voor maatschappelijke activiteiten, die worden georganiseerd rond vijf thema's uit het Sociaal Kompas (gerelateerd aan het sociaal domein): 'Opgroeien en opvoeden', 'Talentontwikkeling', 'Zelfredzame inwoner', 'Financiële zelfredzame en (digi)taalvaardige inwoner' en 'Betrokken en inclusief'.¹⁷ Het Sociaal Kompas is een beleidsplan waarin staat hoe de gemeente zorgt voor effectieve en efficiënte ondersteuning van inwoners.¹⁸ Voor ieder thema is een apart subsidieplafond vastgesteld. De reden achter de invoering van subsidietafels voor deze gemeente is tweeledig. In de eerste plaats was een doel van de gemeente om door middel van subsidietafels meer samenhang te creëren in de uitvoering van de projecten. Voorheen was het namelijk zo dat iedere organisatie individueel een subsidieaanvraag indiende. Dit resulteerde erin dat meerdere organisaties werkten aan dezelfde doelen zonder dat ze kennis hadden van elkaar. Daarnaast bestond de wens van 'minder bepalen en meer samenwerken' en daarmee ruimte te bieden aan partijen om te bedenken welke activiteiten nodig zijn.¹⁹

De gemeente Breda werkt al langer (sinds 2017) in het kader van het sociaal domein met thematafels onder de naam 'Breda Doet'.²⁰ Het introduceren van subsidietafels in Breda is een gevolg geweest van de decentralisatie van het sociaal domein van het Rijk naar de gemeenten in 2015. De wens bestond om een andere aanpak te hanteren, waarbij verbinding tussen burgers het centrale uitgangspunt werd.²¹

Voor Leidschendam-Voorburg vormt het wettelijk kader voor de subsidietafels allereerst de Algemene subsidieverordening (ASV) van Leidschendam-Voorburg 2019. Op grond van artikel 3 van deze verordening heeft het college van B&W de 'Nadere regels subsidieverstreking Leidschendam-Voorburg

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

16 Zie tevens <https://www.hetkrantje-online.nl/nieuws/actueel/97791/nieuwe-subsidiesystematiek-gemeente>.

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

18 <https://www.lv.nl/sociaal-kompas>.

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

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

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

2019' ('de Nadere regels Leidschendam-Voorburg') vastgesteld. Hierin is een heel hoofdstuk gewijd aan de tafels.²² In de Nadere regels Leidschendam-Voorburg wordt niet gesproken van een subsidietafel, maar van een thematafel, die wordt gedefinieerd als: 'een door het college als zodanig aangeduide overlegstructuur gericht op in ieder geval het opstellen van een uitvoeringsplan wat aansluit op de initiatiefvraag die het college heeft vastgesteld voor het betreffende thema.'²³ In de initiatiefvragen staat beschreven wat de gemeente rond een bepaald thema wenst te bereiken en wat de belangrijkste doelen zijn. Op basis van deze initiatiefvragen wordt een plan opgesteld welke activiteiten dienen te worden uitgevoerd om deze doelen te behalen.²⁴

Op grond van artikel 2:2 van de Nadere regels Leidschendam-Voorburg is het college van B&W bevoegd om 'spelregels' vast te stellen. Het college van B&W heeft hiervan gebruik gemaakt.²⁵ De spelregels kunnen betrekking hebben op de wijze van toegang tot de thematafels, de wijze van functioneren van de thematafels en de informatieverstrekking aan en door de deelnemers aan de thematafels. Per tafel kunnen, aldus de Nadere regels Leidschendam-Voorburg, door de deelnemers zelf ook nog aanvullende spelregels worden vastgesteld. Bij deelname aan een thematafel dienen de (aanvullende) spelregels te worden geaccepteerd.²⁶

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

Hoe ziet het 'tafelproces' er concreet uit in deze twee gemeenten? In Leidschendam-Voorburg start het proces met het opstellen van het Sociaal Kompas, een beleidsplan voor het sociaal domein van de gemeente. Het vormt de opgave voor de gemeente en haar maatschappelijk betrokken partners. Op basis van de in dit beleidsplan opgenomen 'kompaskoersen' wordt per thema een 'initiatiefvraag' opgesteld. Dit document vormt de 'subsidie-uitvraag' met

22 Zie hoofdstuk 2, Nadere regels subsidieverstrekking Leidschendam-Voorburg 2019 (*Gmb.* 2019, 146072).

23 Art. 2:2 lid 1 Nadere regels subsidieverstrekking Leidschendam-Voorburg 2019 (*Gmb.* 2019, 146072).

24 Toolbox subsidietafels.

25 Interessant is dat de spelregels in 2019 als bijlage 1 bij de Nadere regels zijn opgenomen (*Gmb.* 2019, 146072) en in 2020 gewijzigde spelregels zijn gepubliceerd als beleidsregel (*Gmb.* 2020, 80508). In dit hoofdstuk wordt uitgegaan van de Spelregels uit 2020.

26 Spelregels subsidietafels Leidschendam-Voorburg, p. 1 (*Gmb.* 2020, 80508).

de concrete doelen die de gemeente wil bereiken.²⁷ Op basis van deze uitgangspunten kunnen de maatschappelijke organisaties die voor subsidie in aanmerking willen komen voorstellen voor activiteiten formuleren. In principe staat de toegang open voor iedere organisatie die de spelregels onderschrijft. Nu de subsidie voor twee jaar wordt verleend, zijn er elke twee jaar instroommomenten voor nieuwe partners. Zij dienen zich – volgens de spelregels – op 1 maart voorafgaand aan het subsidiejaar aan te melden; instromen na 1 maart kan alleen op uitnodiging van de tafel.²⁸

Ook in Breda worden per tafel beleidsdoelen gesteld, waarna organisaties die een subsidie zouden willen ontvangen aan een tafel kunnen plaatsnemen.²⁹ Anders dan in Leidschendam-Voorburg, worden in Breda de beleidsdoelen door de gemeenteraad vastgesteld in het Kader Breda.

Aanvullend op Leidschendam-Voorburg heeft Breda een specifieke community website, waar niet alleen informatie over de thematafels is te vinden, maar waaruit ook blijkt hoe eenieder lid kan worden van de verschillende groepen.³⁰ Op het platform kan men zich als lid aansluiten bij de tafels en de desbetreffende contactpersonen contacteren. Dit lijkt een laagdrempelige manier van aanmelden. Wel bepalen de Nadere regels van Breda dat een deelnemer die een activiteit in aanmerking wil laten komen voor opname in het uitvoeringsplan die activiteit schriftelijk bij de thematafel moet aanmelden op uiterlijk 1 september van het jaar, voorafgaand aan het jaar waarin hij daarvoor subsidie wenst te ontvangen. Bovendien is deelname aan de tafel een vereiste om subsidie aan te vragen, maar dit biedt géén garantie op subsidie.³¹

Aan de subsidietafel gaan partijen met elkaar in gesprek over hoe de concrete doelen uit de initiatiefvraag kunnen worden bereikt; zij worden dus gezamenlijk verantwoordelijk voor het onderwerp dat op tafel ligt.³² De tafeldeelnemers die hun plannen bij de tafel indienen kunnen deze toelichten.³³ Deelnemers aan de tafel hebben veel vrijheid, zo wordt in Leidschendam-

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

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

29 Zie ook Hendriks 2018, p. 56.

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

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

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

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

Voorburg de tafel soms opgesplitst in subgroepen.³⁴ De gemeenten faciliteren de vergadering door de voorzitter te leveren die het proces begeleidt (die ervoor zorgt dat partijen aan het woord komen e.d.) en door te zorgen voor de verslaglegging.³⁵ De voorzitter zorgt er bovendien voor dat de door de gemeente vastgestelde uitgangspunten worden meegenomen tijdens het tafelproces.³⁶ In beide gemeenten zitten medewerkers aan tafel die het proces ondersteunen en waar nodig een relatie met de andere thematafels leggen.³⁷

Op basis van de overleggen die worden gevoerd aan tafel, wordt in beide gemeenten uiteindelijk door de tafel een uitvoeringsplan opgesteld voor twee jaar.³⁸ Artikel 2:3 van de Nadere regels van Leidschendam-Voorburg bepaalt dat een uitvoeringsplan een beschrijving geeft van de door de deelnemers aan de thematafel te leveren bijdragen aan de vooraf gestelde doelen en resultaten uit de betreffende initiatiefvraag. Een uitvoeringsplan moet uiteindelijk door de tafel op basis van een overwegende meerderheid worden ingediend bij het college van B&W.³⁹ Uit het plan moet ook duidelijk worden welke afwegingen zijn gemaakt. Het college van B&W beoordeelt of het uitvoeringsplan van de subsidietafel in overeenstemming is met de vooraf gestelde doelen.⁴⁰ Als het oordeel van het college van B&W over het uitvoeringsplan positief is, kunnen de individuele organisaties vervolgens een subsidieaanvraag indienen voor het uitvoeren van een onderdeel van het uitvoeringsplan. De subsidie kan op basis van die aanvraag worden verstrekt door het college van B&W.⁴¹

In Leidschendam-Voorburg blijven partijen aan tafel om de voortgang van de projecten te bespreken. Voor de verantwoording wordt een gezamenlijk jaarverslag op inhoud gemaakt waarin wordt verantwoord hoe de resultaten worden behaald. De jaarrekeningen worden wel individueel ingediend om de subsidie te kunnen vaststellen.⁴² In Breda verantwoorden de deelnemers

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

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

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

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

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

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

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

41 Art. 2:3 Nadere regels Leidschendam-Voorburg.

42 Spelregels subsidietafels Leidschendam-Voorburg (*Gmb.* 2020, 80508).

aan de thematafels aan elkaar wat ze met de middelen doen, ook wel ‘horizontale verantwoording’ genoemd.⁴³

Vermeldenswaardig is ten slotte dat naast het uitvoeringsplan aan de thematafels ook het opstellen van een Ontwikkelagenda in beide gemeenten aan bod komt. Dit zijn onderwerpen die niet onder het uitvoeringsplan vallen, maar wel op de lange termijn van belang kunnen zijn. Hierdoor wordt verder gekeken dan de periode van twee jaar van de uitvoeringsplannen om zo de kwaliteit en toekomstbestendigheid van de subsidietafel te waarborgen.

5.3.2 Gemeente Schiedam

In de gemeente Schiedam is medio 2018 met de subsidietafel ‘Samen Schiedam’ gestart. Ook deze tafel heeft betrekking op het sociaal domein. In 2020 waren er vier tafels: ‘Opgroeien in Schiedam’; ‘Ontmoeten in Schiedam’; ‘Gezondheid in Schiedam’ en ‘Veerkracht in Schiedam’. De nieuwe werkwijze zou de gewenste transformatie in het sociaal domein moeten versterken doordat professionele organisaties, bewonersinitiatieven en de gemeente laten zien dat zij samen verantwoordelijk zijn voor een sterke sociale basis.⁴⁴ Doel van de tafels is dat partners elkaar versterken in plaats van verdringen, er meer samenhang ontstaat en overlap tussen projecten wordt voorkomen.⁴⁵ Om dit doel te verwezenlijken is er gekozen voor een themagerichte aanpak.

Voor deze subsidietafel vormt de ASV Schiedam 2017 de wettelijke grondslag. Anders dan de hiervoor genoemde twee gemeenten, is deze subsidieverstrekking niet uitgewerkt in een nadere subsidieregeling.⁴⁶ Het begrip ‘subsidietafel’ en het proces zijn dus niet in een subsidieregeling vastgelegd. Wel heeft het college van B&W de ‘Oplegger Samen Schiedam 2019-2020’ vastgesteld. Deze oplegger vormt het subsidiekader waarin de inhoud van de thema’s en de doelen die dienen te worden gerealiseerd zijn vastgelegd.⁴⁷ Daarnaast zijn er ‘Samenwerkingsafspraken Samen Schiedam’, welke afspraken vergelijkbaar zijn met de eerdergenoemde spelregels uit Breda en Leidschendam-Voorburg.

⁴³ Zie verschillende uitvoeringsplannen.

⁴⁴ Factsheet Samen Schiedam Voor een (h)échte samenleving, p. 3 en Samen Schiedam 2019-2020, p. 8.

⁴⁵ Factsheet, p. 3.

⁴⁶ Dit kan worden verklaard omdat art. 3 van de ASV Schiedam (*Gmb.* 2016, 186231) bepaalt dat het college van B&W besluit over het verstrekken van subsidies en daartoe een nadere regeling kan vaststellen, terwijl art. 3 van de ASV Leidschendam-Voorburg (*Gmb.* 2019, 132036) bepaalt dat subsidies slechts kunnen worden verstrekt voor de activiteiten die vallen onder een door het college van B&W vastgestelde subsidieregeling. De ASV Schiedam vormt daarom een voldoende wettelijke grondslag voor een subsidie.

⁴⁷ Samen Schiedam 2019-2020, vastgesteld bij collegebesluit d.d. 3 juli 2018 (*Gmb.* 2018, 147498). In het besluit wordt de juridische status van de oplegger in het midden gelaten. Gelet op de inhoud van de oplegger lijkt de oplegger een beleidsregel.

Uit de samenwerkingsafspraken kan de volgende procedure voor de werkwijze van de subsidietafels worden afgeleid. De hiervoor genoemde oplegger Samen Schiedam vormt het inhoudelijke en financiële kader voor de tafels. De gemeente faciliteert het proces door de vergaderzalen, een voorzitter en de verslaglegging te regelen. In de samenwerkingsafspraken staat dat de toegang tot de tafel open staat voor iedere organisatie die de samenwerkingsafspraken onderschrijft en zich met zijn activiteiten richt op het realiseren van de gevraagde resultaten op één of meer thema's.⁴⁸ Deelnemers dienen vervolgens voorstellen van activiteiten in bij de thematafel, welke aan tafel worden toegelicht. Waar nodig wordt ook gebruik gemaakt van subgroepen binnen de tafels om de voorstellen te bespreken en aan iedere thematafel is een wijkregisseur en de coördinator van een WijkOndersteuningsTeam (WOT) gekoppeld.⁴⁹ Vervolgens wordt gezamenlijk aan tafel besloten of die activiteit deel gaat uitmaken van het uitvoeringsplan.⁵⁰ Ook hier dient op basis van een overwegende meerderheid (expliciet tweederde van de deelnemers) te worden bepaald welke activiteiten in het uitvoeringsplan terechtkomen.⁵¹ Bij onenigheid is het aan de ambtenaren van de gemeente om het uitvoeringsplan eenzijdig af te maken.⁵² Het uitvoeringsplan wordt vastgelegd voor twee jaar. Ook hier worden de individuele subsidiebeschikkingen genomen door het college van B&W op basis van individuele aanvragen van de deelnemende organisaties, welke aanvragen in overeenstemming met het uitvoeringsplan moeten zijn.

Uit een recente e-mail aan de tafeldeelnemers volgt dat de gemeente voornemens is om de rol van de subsidietafel te wijzigen.⁵³ Benadrukt wordt dat de tafels een adviserende rol hebben waarbij de deelnemers niet slechts een oordeel vellen over elkaars voorstellen. De gedachte is dat de tafels gezamenlijk een aantal scenario's uitwerken voor de inzet van activiteiten en daarmee de verdeling van de middelen. De betrokken tafelpartners geven een advies over de uitgewerkte scenario's en het college van B&W maakt uiteindelijk de keuze voor een scenario dat wordt opgenomen in het uitvoeringsplan.

Ook in Schiedam is de rol van de subsidietafel niet beperkt tot de verdeling van de subsidiegelden. Ten eerste maken de thematafels ook een ontwikkelagenda met hierin de toekomstplannen die de uitvoeringsperiode van twee

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

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

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

51 Samenwerkingsafspraken Samen Schiedam.

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

53 E-mail aan de tafelpartners van 10 juni 2020. Deze email is ontvangen naar aanleiding van een informatieverzoek aan de gemeente Schiedam.

jaar overstijgen. Ten tweede is door de verbonden ambtenaren van de gemeente een speciale handleiding opgesteld met daarin regels over de verantwoording.⁵⁴ De deelnemers leggen niet alleen een individuele financiële verantwoording af ten behoeve van de subsidievaststelling, maar aan de thematafels vindt ook een inhoudelijke verantwoording plaats, zowel halverwege als aan het einde van de uitvoeringsperiode. Het doel van de verantwoording is om meer inzicht te krijgen op de impact van de subsidieverstrekking.

5.3.3 Gemeente Zandvoort

Ook in Zandvoort wordt gebruik gemaakt van thematafels in het sociaal domein, de 'overlegtafels'. Met de subsidietafels werd getracht meer ruimte te geven aan nieuwe initiatieven en de samenwerking te versterken tussen subsidiepartners onderling en tussen subsidiepartners en andere betrokkenen in de sociale basis.⁵⁵ Doordat er een grote diversiteit aan subsidiepartners is, ontstaat er veel overlap in het verwezenlijken van initiatieven. Meer samenhang en herkenbaarheid van het ondersteuningsaanbod is dan ook een belangrijk doel.⁵⁶ De overlegtafel wordt niet in regelgeving gedefinieerd, maar omschreven als een tafel waaraan alle organisaties deelnemen die een meerjarige subsidierelatie met de gemeente hebben of daarvoor in aanmerking willen komen. Partijen stellen een aanvraag op waarbij de inzet van de organisaties wordt beschreven.⁵⁷

Op de subsidieverstrekking is de ASV Zandvoort 2016 van toepassing, maar hierin staan geen specifieke regels over de overlegtafels. Er is ook geen nadere regeling vastgesteld.⁵⁸ Wel heeft de gemeenteraad de Kaderstelling Sociale Basis 2020 vastgesteld.⁵⁹ In deze Kaderstelling worden de doelen van de subsidie beschreven, alsmede de algemene principes waaraan de uitvoering door de partners zou moeten voldoen. Op basis hiervan heeft het college van B&W de 'Uitvraag sociale basis 2020' opgesteld.⁶⁰ In de Kaderstelling en de Uitvraag staat informatie vermeld over de diverse thema's waarvoor subsidie kan worden aangevraagd.⁶¹

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

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

56 Uitvraag sociale basis 2020 Zandvoort, p. 2.

57 Uitvraag sociale basis 2020 Zandvoort, p. 3.

58 Gelet op de formulering van art. 3 van de ASV Zandvoort lijkt dit overigens ook niet strikt noodzakelijk om te kunnen spreken van een voldoende wettelijke grondslag (*Gmb.* 2016, 185905).

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

60 Uitvraag sociale basis 2020 Zandvoort.

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

Voor zover bekend heeft de gemeente geen spelregels of samenwerkingsafspraken vastgesteld waaraan de tafeldeelnemers zich committeren. Uit de Kaderstelling en de Uitvraag volgt echter dat het proces aan de overlegtafel niet wezenlijk verschilt van de eerdergenoemde voorbeelden. Ook hier is het doel dat partijen gezamenlijk werken aan het opstellen van een uitvoeringsplan. Dit plan ziet op een periode van vier jaar. Vermeldenswaardig is de overweging in de uitvraag dat het college van B&W geen reden ziet om voor nieuwe afspraken met ingang van 2020 voor een volledig open inschrijving te kiezen, met als mogelijke uitkomst dat afscheid moet worden genomen van partners die zijn geworteld in de Zandvoortse samenleving.⁶² Anderzijds wil het college van B&W zich ook niet beperken tot de huidige meerjarige subsidiepartners. De Uitvraag voor 2020 (waarmee de overlegtafels voor het eerst zijn ingevoerd) is dan ook gericht op die organisaties die in Zandvoort geworteld en actief zijn, zowel nieuw als bestaand. Al deze organisaties kunnen deelnemen aan de overlegtafel.⁶³ Om gelijkwaardige samenwerking te borgen is een ambtenaar van de gemeente in beginsel de voorzitter van de overlegtafel. Desgewenst kunnen de organisaties echter het voorzitterschap van de overlegtafel anders organiseren, bijvoorbeeld met een onafhankelijke procesbegeleider. Een ambtenaar van de gemeente blijft dan wel aan tafel om toe te zien op gelijkwaardige samenwerking en waar nodig tussentijds te reageren op plannen van de organisaties.

Het resultaat van de overlegtafel is een uitvoeringsplan. Anders dan in de hiervoor genoemde gemeenten, wordt dit uitvoeringsplan tevens beschouwd als de (gezamenlijke) subsidieaanvraag van de individuele organisaties. Het uitvoeringsplan wordt beoordeeld door een multidisciplinair team met onder meer een gemeentelijke tafelregisseur en betrokken beleids- en accountmedewerkers.⁶⁴ Uiteindelijk keurt het college van B&W het uitvoeringsplan goed en kent het de subsidiebedragen uit het uitvoeringsplan toe in individuele subsidiebeschikkingen per organisatie.⁶⁵ Na de subsidieverlening zal de overlegtafel blijven bestaan. Dit maakt het mogelijk om in de subsidieperiode van vier jaar jaarlijks verantwoording af te leggen en waar nodig de subsidies bij te stellen.⁶⁶

62 Uitvraag sociale basis 2020 Zandvoort, p. 2.

63 Uitvraag sociale basis 2020 Zandvoort, p. 2.

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

65 Collegebesluit met kenmerk 2019/830436.

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

5.3.4 Gemeente Zutphen

Ook in de gemeente Zutphen wordt sinds enige jaren gebruik gemaakt van thematafels in het sociaal domein.⁶⁷ Deze thematafels hebben twee doelen, namelijk inwonerparticipatie en de herijking van het subsidiebeleid die werd ingegeven door een grote bezuinigingsopgave in het sociaal domein.⁶⁸ Meer in het bijzonder werd getracht te bereiken: (i) het verwijderen van dubbele werkwijzen en subsidies; (ii) het creëren van meer samenwerking tussen organisaties, met hierdoor inhoudelijke meerwaarde; (iii) het zoeken naar cofinanciering door organisaties; (iv) het creëren van meer innovatie (per thema moet 10% aantoonbaar innovatief zijn); (v) en het realiseren van financiële besparingen.⁶⁹

De thematafel wordt omschreven als een tafel waaraan partijen kunnen overleggen met elkaar hoe subsidies binnen het sociaal domein worden verdeeld. Aan de voorkant van het proces wordt bezien wat het doel is en hoeveel geld er ter beschikking is. Vervolgens wordt input gevraagd van inwoners en organisaties.⁷⁰

De grondslag voor de subsidieverstreking is de ASV gemeente Zutphen 2019.⁷¹ Vermeldenswaardig is dat deze verordening voor de thematafels is gewijzigd door een andere indieningstermijn voor aanvragen vast te stellen. Op grond van de oude verordening moesten aanvragen voor jaarlijkse subsidies uiterlijk 1 april zijn ingediend. Dit zou echter niet haalbaar zijn als de aanvragen pas na de thematafels (die rond de zomer zouden plaatsvinden) worden ingediend. Daarom is de indieningstermijn voor alle jaarlijkse subsidies gewijzigd in 1 oktober.⁷² Voor zover bekend zijn er geen nadere subsidieregels of spelregels vastgesteld.

Uit diverse beleidsstukken kan de volgende procedure worden afgeleid. Allereerst is een open uitnodiging naar alle inwoners en organisaties uitgegaan om deel te nemen aan de thematafels en wordt ook actief gebruik gemaakt van de krant en social media.⁷³ De instellingen waarmee de gemeente een subsidierelatie heeft op het thema worden persoonlijk uitgenodigd. Voor elk thema worden twee thematafels georganiseerd.⁷⁴ Elke tafel heeft een thema-houder die zorgt dat voor de eerste vergadering duidelijk is met welk doel

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

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

69 Collegebesluit d.d. 13 november 2018 (2018_BW_00637), p. 2.

70 Collegebesluit d.d. 27 september 2018 (2018_BW_00540), p. 6.

71 ASV Zutphen (*Gmb.* 2019, 309935).

72 Art. 7 ASV Zutphen 2019.

73 Collegebesluit d.d. 27 september 2018 (2018_BW_00540), p. 6.

74 Uitleg thematafels.

de thematafels fungeren, namelijk dat de organisaties en inwoners een integraal plan dienen te maken voor het desbetreffende thema.⁷⁵ In een notitie over de uitkomst van de tafels wordt gesteld dat door gebruik te maken van de tafels veel organisaties elkaar hebben leren kennen, maar dat veel plannen nog apart per organisatie zijn gemaakt en ingediend. Anders dan bij de eerdergenoemde gemeenten is er dus niet één integraal uitvoeringsplan per thema opgesteld. Ook is uiteindelijk op een aantal thema's meer geld aangevraagd dan beschikbaar was.⁷⁶ Het college van B&W heeft dus daardoor nog zelf keuzes moeten maken over de individuele subsidieverlening op grond van beleidsprioriteiten en het afwegingskader. Een van de aanbevelingen die voor toekomstige thematafels wordt gedaan is dan ook om de volgende keer inhoud en financiën te splitsen.⁷⁷

Doordat in Zutphen wordt gewerkt met jaarlijkse subsidies, moet aan het eind van het jaar een eindverantwoording worden ingediend. Tussentijdse verantwoording speelt (vooralsnog) geen rol.

5.3.5 Provincie Zuid-Holland

Naast de verschillende gemeenten die zojuist zijn besproken, wordt ook in de provincie Zuid-Holland met subsidietafels gewerkt, in de vorm van zogenoemde erfgoedtafels. Deze tafel illustreert dat de subsidietafel ook buiten het sociaal domein kan worden gebruikt.

Een van de taken van de provincie is om te zorgen voor haar cultureel erfgoed.⁷⁸ Dit doet zij onder meer door middel van subsidieverlening op grond van de ASV Zuid-Holland 2013 en de daarop gebaseerde Subsidieregeling erfgoedlijnen Zuid-Holland 2020. In deze subsidieregeling is bepaald dat subsidie uitsluitend kan worden verstrekt voor activiteiten die bijdragen aan de beleefbaarheid van de erfgoedlijnen⁷⁹ uit de Omgevingsvisie Zuid-Holland die zijn opgenomen in het Maatregelenpakket erfgoedlijnen. De erfgoedtafels spelen een rol bij de totstandkoming van de erfgoedlijnen en het Maatregelenpakket erfgoedlijnen, hetgeen hierna wordt toegelicht. Subsidie kan uitsluitend worden verstrekt aan aanvragers die voor de betreffende activiteit zijn opgeno-

⁷⁵ Uitleg thematafels en Collegebesluit d.d. 27 september 2018 (2018_BW_00540), p. 6.

⁷⁶ Collegebesluit d.d. 2 april 2019 (2019_BW_00182), p. 8.

⁷⁷ Collegebesluit d.d. 2 april 2019 (2019_BW_00182), p. 8.

⁷⁸ Omgevingsvisie Zuid-Holland, p. 146-147.

⁷⁹ Een erfgoedlijn wordt gedefinieerd als een 'geografische structuur (kust, trekvaart, oude duinenrij, eiland, etc.), die meerdere monumentale stippen met één gemeenschappelijk historisch verhaal verbindt tot één streep of lijn op de kaart' (art. 1, Subsidieregeling erfgoedlijnen Zuid-Holland 2020) (*Prb.* 2020, 630). Er zijn zeven erfgoedlijnen: 'De Limes', 'de Waterdriehoek', 'Goeree-Overflakkee', 'de Landgoederenzone', 'de Oude Hollandse Waterlinie', 'de Historische Trekvaarten' en 'de Atlantikwall'; Beleidsvisie cultureel erfgoed 2017-2020, p. 12.

men in het Maatregelenpakket erfgoedlijnen.⁸⁰ Met de erfgoedtafels wordt door de provincie getracht een netwerk van stakeholders bij de subsidieverlening te betrekken. De gedachte is dat erfgoedbehoud een omvangrijke, complexe klus is die geen enkele partij op zichzelf kan bedenken en realiseren. Bij de erfgoedtafels moeten daarom alle betrokken stakeholders (medeoverheden, eigenaren, fondsen, stichtingen en verenigingen) worden betrokken. De provincie concentreert zich daarbij op het managen en faciliteren van de tafels. Zo heeft iedere tafel een onafhankelijke voorzitter die waakt over het algemeen belang van de doelstellingen van de tafels en de voortgang van de vergaderingen.⁸¹ Ook een ambtenaar van de provincie maakt deel uit van de tafel om de belangen van de provincie te behartigen.⁸² De tafels komen vier keer per jaar samen.⁸³ In de toelichting bij de subsidieregeling wordt benadrukt dat de erfgoedtafels niet statisch zijn en dat zij permanent open staan voor nieuwe partijen met nieuwe ideeën. Zo kunnen gedurende de uitvoering stakeholders aanhaken. Via de website van de provincie, de website www.geschiedenisvanzuidholland.nl en persberichten worden potentiële deelnemers geattendeerd op deze mogelijkheid.

De erfgoedtafels leveren allereerst voor elke erfgoedlijn een wensbeeld en een meerjareninvesteringsprogramma. Dit is de stip op de horizon voor de lange termijn. Om te bepalen welke projecten het meest bijdragen aan dit wensbeeld, ontwikkelt iedere erfgoedtafel een afwegingskader.⁸⁴ Partijen kunnen aan de erfgoedtafel een project of activiteit inbrengen. De erfgoedtafel bepaalt collectief of dit project bijdraagt aan het streefbeeld en of het wordt voorgedragen aan de provincie ter financiering.⁸⁵ Dit proces resulteert jaarlijks in een lijst met projecten per erfgoedlijn waarvoor volgens de erfgoedtafel een bijdrage van de provincie noodzakelijk is. Deze lijst dient als advies aan het college van Gedeputeerde Staten (GS). Bij binnenkomst van de adviezen van de erfgoedtafels stelt de provincie een zogenaamde ABC-lijst op. De projecten op de A-lijst zijn hoog geprioriteerd door de erfgoedtafels en hiervoor is budget beschikbaar binnen het subsidieplafond erfgoedlijnen. De projecten op de B-lijst zijn minder hoog geprioriteerd, maar dragen wel bij aan de ambities van de erfgoedtafels. Hiervoor is echter geen budget meer beschikbaar binnen het subsidieplafond. De C-projecten dragen onvoldoende bij aan de ambities van de erfgoedtafels en vallen af. De ABC-lijst wordt besproken met het college

80 Art. 2 en 3 Subsidieregeling erfgoedlijnen Zuid-Holland 2020 (*Prb.* 2020, 630).

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

82 Beleidsvisie cultureel erfgoed 2017-2020, p. 14.

83 <https://www.erfgoedhuis-zh.nl/erfgoedthemas/erfgoedlijnen/aansluiten-bij-een-erfgoed-tafel/>.

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

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

van GS en vormt de basis voor het Maatregelenpakket erfgoedlijnen dat ter vaststelling aan het college van GS wordt voorgelegd. Het college van GS beoordeelt bij het opstellen van het Maatregelenpakket erfgoedlijnen of de aangedragen projecten passen binnen de algemene criteria uit de Beleidsvisie Cultureel Erfgoed 2013-2016 en het Uitvoeringsprogramma Erfgoedlijnen 2013-2016.⁸⁶ Jaarlijks stelt het college van GS een nieuw Maatregelenpakket erfgoedlijnen vast op advies van de erfgoedtafels. Vervolgens kunnen de individuele organisaties voor hun project uit het Maatregelenpakket een subsidie aanvragen.

5.4 HEEFT DE SUBSIDIETAFEL DE TOEKOMST?

In de vorige paragraaf is het proces dat wordt gevolgd aan een aantal subsidietafels beschreven. De gedachte achter de subsidietafel lijkt aantrekkelijk, namelijk dat alle subsidieaanvragen op een bepaald beleidsterrein collectief en na afstemming worden ingediend op één moment, waardoor het uitvoeringsplan met alle voorstellen in zijn geheel kan worden beoordeeld. Het instrument past daarmee goed in de netwerksamenleving. Als het de deelnemers aan de subsidietafel lukt om samen hun projecten zo vorm te geven dat dit past binnen het subsidieplafond en de subsidiekaders van de subsidieverstrekker, dan is aannemelijk dat dit leidt tot een groter draagvlak voor de besluitvorming en een efficiëntere en effectievere besteding van de subsidiegelden. Door gebruik te maken van subsidietafels hebben bestuursorganen immers beter zicht op overlap in de projecten en de ‘gaten’ die moeten worden gedicht om het subsidiedoel te kunnen bereiken. Interessant is ook dat de subsidietafels in sommige gemeenten niet alleen zien op de subsidieverlening, maar ook nadien blijven voortbestaan en tussentijds monitoren in hoeverre de vooraf gestelde doelen daadwerkelijk worden bereikt. Uit eerder onderzoek is gebleken dat de evaluatie van subsidies vaak nog kan worden verbeterd.⁸⁷ Mogelijk kunnen subsidietafels hierin ook een positieve rol spelen.

Toch zijn er wel enkele juridische aandachtspunten die betrekking hebben op de transparantie van het proces en de rolverdeling binnen de tafel. In dit hoofdstuk worden die pijnpunten beschreven waarvan het wenselijk is dat deze nader worden onderzocht.

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

Uit paragraaf 5.3 is gebleken dat de partijen aan de subsidietafel werken aan een uitvoeringsplan. Dit plan wordt vervolgens aan de subsidieverstrekker

⁸⁶ In de subsidieregeling wordt naar deze documenten verwezen, wat erop duidt dat deze nog steeds van toepassing zijn.

⁸⁷ Zie bijv. Algemene Rekenkamer 2012.

voorgelegd, waarna de subsidieverstrekker beoordeelt in hoeverre de subsidieaanvragen passen binnen dit uitvoeringsplan. De tafel lijkt daarmee een adviseur van de subsidieverstrekker. Dit lijkt in juridische zin een spanningspunt op te leveren, nu de deelnemers van de tafel ook de aanvragers van de subsidie zijn. Zij zijn daardoor per definitie niet onafhankelijk, maar hebben een eigen belang bij de uitkomst van het tafelproces. In plaats daarvan zou de uitkomst van het tafelproces kunnen worden gezien als een gebundelde vooraanvraag van meerdere aanvragers of als een gestructureerd vooroverleg tussen alle betrokken partijen over de nog in te dienen aanvragen. Toch dekt ook deze kwalificatie niet helemaal de lading als het goedgekeurde uitvoeringsplan wordt gehanteerd als weigeringsgrond voor de subsidieaanvraag.

De kwalificatie van de tafeldeelnemers als aanvrager of adviseur is ook van belang voor de vraag in hoeverre de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ook het handelen van de subsidietafels normeren. Deze beginselen gelden immers in beginsel slechts voor bestuursorganen. Als de tafeldeelnemers worden gekwalificeerd als een groep subsidieaanvragers dan zijn zij niet gebonden aan deze beginselen. Sterker nog, er kan en mag niet van de aanvragers worden gevraagd om niet-vooringenomen te zijn. Wanneer de tafeldeelnemers kunnen worden gekwalificeerd als een adviseur van het bestuursorgaan is dit echter anders en dient de subsidieverstrekker zich ervan te vergewissen of het advies op deugdelijke en zorgvuldige wijze tot stand is gekomen.⁸⁸ Hier speelt met name het verbod van vooringenomenheid van de tafeldeelnemers een rol.⁸⁹ De rechtbank Oost-Brabant was om deze reden kritisch op de werkwijze van de subsidietafel van de gemeente Breda. Het college van B&W van Breda had namelijk een subsidieaanvraag voorgelegd aan de subsidietafel zonder dat de aanvrager van de subsidie aan tafel zat of had gezeten. De rechtbank constateerde dat de tafel zowel over eigen subsidieaanvragen adviseerde, als over subsidieaanvragen van andere organisaties. Door deze zeggenschap bij de tafel neer te leggen kon de tafel over eigen aanvragen positief adviseren en over de aanvragen van anderen niet, zodat er meer subsidiegeld beschikbaar bleef voor de eigen aanvragen. Indirect konden zij zo dus de honoreringskansen van hun eigen aanvragen beïnvloeden. De rechtbank oordeelde dan ook dat deze aanpak in strijd kwam met artikel 2:4, tweede lid, van de Awb.⁹⁰

Ten slotte is in dit verband van belang dat bestuursorganen in beginsel de uitkomst van de tafel (het uitvoeringsplan) ongewijzigd overnemen. Zo staat in de subsidieregeling van Leidschendam-Voorburg: 'Deze spelregels laten onverlet dat moet worden voldaan aan de van toepassing zijnde bepalingen in de Algemene subsidieverordening en de Nadere regels subsidieverstrekk-

88 Art. 3:9 Awb, art. 3:2 Awb; Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, par. 5.2 (de subsidieaanvraag).

89 Art. 2:4 Awb.

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

king. Deze houden onder meer in dat het college de subsidieaanvragen zorgvuldig moet toetsen. Naarmate de ‘tafels’ zich beter van deze taak kwijten, wordt die toetsing marginaler en kan het college verwijzen naar de zorgvuldigheid die de ‘tafel’ in acht heeft genomen.⁹¹ Als de tafel een adviseur zou zijn dan is deze zinsnede, mede gelet op de hiervoor genoemde vergewisplicht, te volgen. Als het uitvoeringsplan echter wordt beschouwd als een gebundelde vooraanvraag om subsidie te verkrijgen dan is dit minder vanzelfsprekend. In dat geval kan het bestuursorgaan (althans vanuit strikt juridisch perspectief) niet volstaan met een dergelijke marginale toets van het uitvoeringsplan. Verheij benoemt dat door het gebruik van participatie-instrumenten de representatieve democratie aan betekenis verliest. Wanneer in de participatieve voorfase van de besluitvorming al beslissingen zijn gemaakt, is het voor volksvertegenwoordigende organen niet eenvoudig daar nog veel aan te veranderen.⁹² Bij subsidietafels speelt een vergelijkbaar risico; als aan de tafel door de deelnemers een gezamenlijk plan wordt opgesteld, zal het niet eenvoudig zijn voor het college van B&W om dat plan af te wijzen. Tegelijkertijd is het wel belangrijk om te benadrukken dat dit juist een van de doelstellingen van de subsidietafel is. Als het ‘veld’ tot een gezamenlijk voorstel kan komen, dan wordt het wenselijk geacht dat dit breed gedragen voorstel ook wordt uitgevoerd. Desalniettemin is het wenselijk dat bestuursorganen het uitvoeringsplan niet ‘blind’ overnemen. Juist omdat de partijen aan tafel een eigen belang hebben bij de uitkomst is een goede controle op het proces en de uitkomst noodzakelijk.

5.4.2 Spelregels: gelijke kansen en transparantie van het proces

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

Ten eerste is het relevant omdat de spelregels soms worden gekwalificeerd als beleidsregel, maar tegelijkertijd wordt gesteld dat de deelnemers aan de tafel zich aan de spelregels moeten committeren. Als de tafel wordt gezien als een groep aanvragers dan zijn deze aanvragers niet gebonden aan een beleidsregel. Beleidsregels binden immers alleen het bestuursorgaan zelf.⁹³ Betoogd zou kunnen worden dat sprake is van indirecte binding; als de deelnemers aan de tafel de spelregels schenden, kan het college van B&W niet tot subsidieverstrekking overgaan op grond van de eigen beleidsregels. Een alternatief zou kunnen zijn dat de spelregels een civielrechtelijke samenwerkingsovereenkomst vormen, waarbij de deelnemers jegens elkaar en de ge-

91 Nadere regels subsidieverstrekking Leidschendam-Voorburg 2019 (*Gmb.* 2019, 146072).

92 Verheij 2021, p. 503-505.

93 Art. 1:3 lid 4 Awb.

meente afspreken hoe het proces zal verlopen. Er bestaan echter belangrijke juridische verschillen tussen beleidsregels en samenwerkingsovereenkomsten en daarom zou hier geen onduidelijkheid over moeten bestaan.

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

Ten derde is ook het gelijkheidsbeginsel van belang. Zo was een klacht over de subsidietafel van Breda dat kleinere en nieuwe partijen nauwelijks een kans maken om aan tafel te komen, omdat grotere partijen vaak de gemeente al kennen of al eerder een vorm van samenwerking zijn aangegaan.⁹⁴ Bij alle in dit hoofdstuk onderzochte gevallen is sprake van een subsidieplafond en dus van schaarse subsidies. Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat in dat geval aan potentiële gegadigden ruimte moet worden geboden om naar de beschikbare middelen mee te dingen.⁹⁵ Het is een interessante vraag of deze mededingingsverplichting betekent dat alle potentiële gegadigden in de gelegenheid moeten worden gesteld om aan tafel plaats te nemen. Het is moeilijk voorstelbaar dat een uitvoeringsplan waarbij een deel van de potentiële gegadigden een oordeel geeft over de aanvragen van andere potentiële gegadigden die niet hebben mogen deelnemen aan het proces, voldoet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.⁹⁶ Deze constatering leidt tot interessante vervolgvragen, bijvoorbeeld over hoe de potentiële gegadigden dan kunnen worden uitgenodigd, of enige vorm van voorselectie mogelijk is om het proces aan de tafel werkbaar te houden en of de uitsluiting om aan tafel deel te kunnen nemen een appellabel besluit is.⁹⁷

5.4.3 Subsidietafels en titel 4.2 van de Awb

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

⁹⁴ Hendriks 2018.

⁹⁵ 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*).

⁹⁶ Vgl. de eerdergenoemde uitspraak: Rb. Oost-Brabant 29 april 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:2410.

⁹⁷ Zie hoofdstuk 6.

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

5.5 CONCLUSIE

‘Het huidige dominante model van overheidssturing wordt wel aangeduid als ‘network governance’: de gedachte dat overheid, markt en samenleving niet zonder elkaar kunnen en zich samen ‘om de tafel’ zullen moeten scharen om tot gezamenlijke oplossingen te komen.’⁹⁸

Dit citaat sluit mooi aan bij de constructie van de subsidietafel. Ook daar is de gedachte dat met samenwerking meer kan worden bereikt voor de beleidsdoelstelling: het gewenste aanbod. Met de introductie van de subsidietafels wordt samenwerking op een efficiënte en doelmatige manier bereikt. Decentrale overheden stellen vooraf globale doelstellingen vast, partijen in alle takken van de samenleving werken deze uit. Een goede match die in de huidige netwerksamenleving veel mogelijkheden biedt, maar met het oog op de juridische randvoorwaarden nog kan worden geoptimaliseerd. In dit hoofdstuk is een eerste verkennend onderzoek verricht naar deze nieuwe subsidievorm.

Uit de zes bestudeerde subsidietafels kunnen de volgende vier *best practices* worden afgeleid:

- Stel de ‘spelregels’ van de subsidietafel vooraf vast. De voorkeur zou hebben om dit in een (nadere) subsidieregeling te doen, omdat daarvan duidelijk is dat – anders dan beleidsregels – deze ook voor de aanvragers bindende regels kunnen bevatten.⁹⁹
- Garandeer de gelijke kansen van potentiële subsidieontvangers door duidelijk te maken hoe partijen kunnen toetreden tot de tafel.

⁹⁸ Van den Berge 2020b, p. 303.

⁹⁹ Overigens zou de juridische status van de spelregels sowieso duidelijk moeten zijn en niet in het midden moeten worden gelaten. Ook dienen de regels voldoende kenbaar te zijn voor alle betrokkenen.

- Voorkom (schijn van) vooringenomenheid: maak verslagen van vergaderingen en motiveer het uitvoeringsplan.¹⁰⁰
- Laat de tafel gedurende de hele termijn waarin de subsidieprojecten worden uitgevoerd in stand zodat een gezamenlijke verantwoording kan worden afgelegd en ook een langetermijnagenda kan worden opgesteld. Zo houden partijen zicht op elkaars activiteiten en kunnen zij monitoren of de subsidie doelmatig wordt besteed.

Uit dit hoofdstuk is gebleken dat zich knelpunten kunnen voordoen bij de subsidietafel. Hierbij spelen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijke rol, omdat zij indirect het proces aan de subsidietafel – dat zich voorafgaand aan het indienen van de aanvragen afspeelt – normeren. Deze punten zijn kort aangestipt in paragraaf 5.4 en zullen in hoofdstuk 6 nader worden uitgewerkt. Al met al kan de subsidietafel worden gezien als een waardevolle nieuwe wijze van subsidieverdeling, waarbij nader onderzoek zal moeten uitwijzen hoe het gebruik van deze tafels kan worden geoptimaliseerd en juridisch zorgvuldig kan worden ingebed.

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

6 | De subsidietafel

‘Daartegenover staan critici die het netwerkmodel wantrouwender tegemoet treden en er een neoliberale beheersbaarheidsmentaliteit in herkennen met buitensluiting van ‘netwerkløze’ burgers en slecht vertegenwoordigde publieke belangen als de perverse effecten ervan.’¹

6.1 INLEIDING²

Sinds enkele jaren is er een trend zichtbaar in de Nederlandse bestuurspraktijk waarbij nieuwe financieringsinstrumenten worden ingezet om samenwerking tussen verschillende partijen te realiseren.³ Een van deze instrumenten betreft de netwerksubsidie; een subsidievorm waarbij aan de subsidieverstrekken de en/of subsidie-ontvangende 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. In hoeverre past deze financieringsvorm binnen het wettelijk kader van (titel 4.2 van) de Algemene wet bestuursrecht (Awb)? De subsidietitel gaat namelijk uit van het model dat de subsidieverstrekker op aanvraag van de subsidie-ontvanger een subsidie verstrekt, met de gedachte dat het bestuursorgaan daarover beslist (en dus niet de aanvragers onderling) en iedereen kan aanvragen (en dus niet alleen de partijen die aan tafel zitten). In hoofdstuk 5 is als voorstudie onderzocht in welke gemeenten en provincies gebruik wordt gemaakt van een subsidietafel en welke juridische pijnpunten er (kunnen) zijn.⁴ Dit hoofdstuk is een vervolg op die eerdere *desk study* en is als volgt opgebouwd. In paragraaf 6.2 wordt ingegaan op het begrip ‘subsidietafel’ en het daarbij behorende subsidieproces. In paragraaf 6.3 komen verschillende juridi-

1 Van den Berge 2018d, p. 131. Hij verwijst daarbij naar Davies 2011 en Raco 2013.

2 Dit hoofdstuk is eerder gepubliceerd in 2022 (*Gst.* 2022/85).

3 Zie <https://www.financierennetwerken.nl>. Rfv 2014; Van den Brink & Den Ouden 2016, p. 2888-2897.

4 Drahmann & Jongkind 2021, p. 87-107.

sche knelpunten aan bod die zich in de praktijk voordoen bij het gebruik van deze nieuwe subsidievorm. In paragraaf 6.4 volgt een afronding.

De subsidietafel is een nog relatief onbekend verschijnsel in de Nederlandse bestuursrechtpraktijk. Er is weinig tot geen literatuur over te vinden en er zijn slechts drie rechterlijke uitspraken die het onderwerp raken.⁵ Daarom heb ik contact opgenomen met de ambtenaren van de gemeenten en provincies waarvan in de voorstudie was gebleken dat die met de subsidietafel werk(t)en.⁶ In deze gesprekken is gevraagd of zij nog andere gemeenten en provincies kennen waar met een subsidietafel wordt gewerkt. Zodoende zijn de volgende gemeenten en provincies in deze vervolgstudie betrokken: de gemeenten Leidschendam-Voorburg, Breda, Schiedam, Zutphen, Haarlem/Zandvoort (ambtelijk gefuseerd), Helmond, Tilburg⁷ 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 van elke subsidietafel gesproken met minimaal één partij aan de kant van de overheid en minimaal één partij aan de subsidie-ontvangende kant.⁸ Met deze gesprekspartners zijn semigestructureerde interviews gehouden.⁹

5 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.

6 Zie voor die gemeenten en provincies Drahmman & Jongkind 2021, p. 90 e.v. Hoofdstuk 5, par. 5.3.

7 Deze gemeente is uiteindelijk niet meegenomen in dit onderzoek. Er is wel gesproken met twee gemeentambtenaren, 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 gemeenten en provincies, 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>.

8 In totaal zijn (met Tilburg meegerekend) 32 interviews gehouden. Voor bijna alle gemeenten geldt dat met meer dan één partij aan tafel is gesproken, tijdens de interviews kreeg ik vaak een nieuwe gesprekspartner aangereikt. Alle partijen die zijn gesproken hebben directe betrokkenheid bij de subsidietafel, ofwel in de vorm van (potentiële) subsidieontvanger, ofwel in de vorm van een overheidsambtenaar die (mede) verantwoordelijk is voor de uitvoering van de subsidietafel. Iedere potentiële subsidieontvanger is representatief voor de organisatie waaraan hij/zij is verbonden. Bij de selectie van gesprekspartners is expliciet gevraagd naar partijen die wel aan tafel zitten maar niet per se subsidie ontvangen, om ook dit perspectief mee te nemen. Iedere gemeente/provincie waarvan in het vooronderzoek is geconstateerd dat zij met een tafel werken is benaderd en het is gelukt om in iedere provincie/gemeente minimaal twee gesprekspartners te vinden. De vragenlijsten die zijn gebruikt zijn te vinden in bijlage 2.

9 De interviews zijn gehouden met het doel een breder beeld te schetsen van de tafels en de juridische knelpunten die zich kunnen voordoen. De juridische knelpunten die zijn geconstateerd mede in het vooronderzoek, zijn gespiegeld aan de praktijk om te zien in hoeverre deze knelpunten daadwerkelijk spelen. De analyse van de interviews bestond dus uit het verzamelen van knelpunten. Er kunnen geen absolute uitspraken worden gedaan

6.2 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.’*¹⁰ Ten eerste zitten partijen aan tafel die subsidie willen ontvangen. Ten tweede wordt deze subsidie verstrekt door een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, van de Awb.¹¹ In de praktijk blijken ook nog twee andere vormen van subsidietafels te bestaan, die ook in dit hoofdstuk worden betrokken. De drie vormen kunnen in essentie als volgt worden omschreven:¹²

- 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.
- 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 toegelicht.

6.2.1 De subsidieverdeeltafel

Voor de meeste subsidietafels geldt dat het proces als volgt is vormgegeven.¹³ Voordat met een subsidietafel wordt gestart, stelt een gemeente (dat kan de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders (B&W) zijn) een beleidsplan op waarin wordt aangegeven welke maatschappelijke doelstel-

over de representativiteit en generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten voor de werking van de tafel, nu het aantal tafels waarnaar onderzoek is gedaan niet groot is en geen goed zicht bestaat op de omvang van dit verschijnsel. Desalniettemin is een groot aantal mensen geïnterviewd, waardoor een goed beeld van de praktijk kan worden geschetst. De gesprekken zijn met toestemming van de gesprekspartners opgenomen, aan hen toegestuurd en door hen geaccordeerd. De interviews hebben plaatsgevonden in de periode van oktober 2021 – februari 2022. Met latere ontwikkelingen is geen rekening gehouden.

10 Drahmann & Jongkind 2021, p. 88; hoofdstuk 5, par. 5.2.

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

12 Algemene opmerking is dat de tafeldeelnemers het lastig vinden te benoemen welk type tafel van toepassing is. Waar de overheidsambtenaren expliciet benoemden dat het om een bepaalde variant ging, merkte ik bij de tafeldeelnemers dat daarover wel discussie bestond.

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

lingen de gemeente wil bereiken.¹⁴ 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 subsidietafel gaan partijen met elkaar in gesprek 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 door te zorgen voor de verslaglegging. De voorzitter draagt er ook zorg voor dat de gemeentelijke beleidsuitgangspunten worden meegenomen aan tafel. 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 van B&W beoordeelt of het uitvoeringsplan in overeenstemming is met de vooraf gestelde beleidsdoelen. Als het college van B&W positief oordeelt over dit uitvoeringsplan, kunnen de individuele organisaties op die basis een subsidieaanvraag indienen. De subsidie wordt daarna op basis van die aanvraag verstrekt door het college van B&W. 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.¹⁵ De subsidieverdeeltafel wordt gebruikt door de gemeenten Leidschendam-Voorburg, Breda, Helmond, Haarlem/Zandvoort¹⁶ en ook de provincie Zuid-Holland gebruikt deze opzet voor de subsidiëring van erfgoedlijnen.¹⁷

6.2.2 De subsidiebeleidstafel

Een aantal gemeenten heeft de verdeling van de subsidie en het netwerken aan tafel helemaal losgekoppeld. In dit onderzoek betreft het de gemeenten Zutphen en Schiedam. Tot enige jaren terug had Schiedam een subsidieverdeeltafel zoals zojuist besproken.¹⁸ Na een jaar is dit veranderd, omdat er aan tafel onenigheid ontstond over de geldverdeling onder de deelnemers. Zodoende wordt het geld niet (meer) verdeeld aan tafel, maar draait het aan tafel om de discussie wat in de gemeente door deelnemende partijen als belangrijk

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

15 Zie ook Drahmann & Jongkind 2021; hoofdstuk 5, par. 5.4.

16 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 gemeenteraad niet akkoord was. De gemeenteraad had de kaderstelling afgewezen, omdat onvoldoende was beschreven hoe grip kan worden gekregen op de resultaten van die subsidies.

17 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, zie <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/natuur-landschap/erfgoed-cultuur/erfgoedlijnen/>.

18 Zie Drahmann & Jongkind 2021, p. 95-97; hoofdstuk 5, par. 5.3.2.

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.

6.2.3 De subsidieconsortiumtafel

Een derde variant van de subsidietafel is de situatie waarbij het bestuursorgaan de subsidie aan de penvoerder van 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 de 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.¹⁹ Deze penvoerder vraagt vervolgens subsidie aan voor een programma.²⁰ Daarna is het aan de landschapstafel zelf om te bepalen welke partij voor welk project hoeveel geld krijgt en of nieuwe partijen kunnen toetreden.²¹

6.2.4 Resumerend

Type tafel	Doel tafel	Gemeenten/provincies met deze tafel
Subsidieverdeeltafel	Activiteiten formuleren & verdeling subsidiepot	Leidschendam-Voorburg, Breda, Helmond, Haarlem/Zandvoort, Zuid-Holland (erfgoedlijnen)
Subsidiebeleidstafel	Bespreken en concretisering beleidsdoelen	Zutphen, Schiedam
Subsidieconsortiumtafel	Financiering verstrekken aan deelnemers	Zuid-Holland (landschapstafel)

19 Deze constructie is daarmee ook een penvoerderconstructie, Jongkind & Bakkum 2020, p. 651. Dit is een enkelvoudige netwerksubsidie, want de penvoerder is de enige subsidie-ontvanger.

20 Subsidieregeling gebiedsprogramma's groen Zuid-Holland 2016 (*Prb.* 2016, 5769). Zie Meerjarenprogramma Groen 2016-2019.

21 Deze variant vertoont ook overeenkomsten met het wijkbudget, zie Jongkind, Drahmman & Den Ouden 2020, 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.

6.3 JURIDISCHE KNELPUNTEN²²

In deze paragraaf zal worden ingegaan op enkele juridische punten die aandacht vragen bij het gebruik van een subsidietafel.²³ De subsidieverdeeltafel zal hier centraal staan, omdat deze vorm het meest voorkomt. Maar aan deze vorm kunnen bepaalde knelpunten vastzitten, waardoor bijvoorbeeld Schiedam is geswitcht naar een andere vorm. Daarom worden de andere twee typen subsidietafels ook meegenomen als alternatieve variant.

6.3.1 Status van de tafel

6.3.1.1 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 en de deelnemers daaraan 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. De vraag of sprake is van een adviseur in de zin van de Awb, is aldus 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 artikel 2:4 van de 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.²⁴ In de uitspraak *Theatercompagnie* is door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) geoordeeld dat bestuursorganen kritisch dienen te kijken naar de selectie van hun leden in de adviescommissie.²⁵ In deze zaak was één van de deelnemers in het beoordelingspanel van

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

23 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.

24 Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, par. 11.4.4.

25 ABRvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8723, AB 2010/137, m.nt. Den Ouden; Zie ook Jacobs & Den Ouden 2011, p. 51; ABRvS 4 mei 2011 ECLI:NL:RVS:2011:BQ3440 (*Het leugen-*

de subsidietender ook een subsidieaanvrager. De ABRvS concludeerde dat deze persoon op grond van artikel 2:4 van de Awb niet aan de advisering had mogen deelnemen. In een rechtbankuitspraak van Oost-Brabant speelde iets vergelijkbaars bij een subsidieverdeeltafel.²⁶ Het college van B&W 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.²⁷ Naast het verbod van vooringenomenheid dient het bestuursorgaan bovendien het zorgvuldigheidsbeginsel in acht te nemen en zich ervan te vergewissen dat het advies op deugdelijke en zorgvuldige wijze tot stand is gekomen.²⁸ 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.²⁹ De vergewisplicht voor de wettelijke adviseur (die ingevolge artikel 3:5 van de Awb bij of krachtens wettelijk voorschrift moet worden belast met de adviesrol) is neergelegd in artikel 3:9 van de Awb. Voor andere adviseurs volgt deze verplichting uit de zorgvuldigheidsnorm vervat in artikel 3:2 van de Awb.

6.3.1.2 De praktijk

Tijdens de interviews bleek dat de tafeldeelnemers geen duidelijk beeld hebben van hun (juridische) rol. Zo worden zij door overheidsambtenaren veelal als subsidieaanvragers gekwalificeerd, maar worden zij juist ook regelmatig door bestuursorganen benaderd om advies te verschaffen.³⁰ Ook leiden sommige spelregels tot verwarring; zo staat in de spelregels van Leidschendam-Voorburg dat de tafel een adviserende rol heeft naar het college van B&W.³¹ De juridische status van spelregels blijft bovendien in het midden.³² Deze worden soms gekwalificeerd als beleidsregel, maar tegelijkertijd wordt gesteld dat de deel-

archief); Zie ook ABRvS 3 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2440, *JIN* 2022/56, m.nt. M.H.W.C.M. Theunisse.

26 Zie verschillende nieuwsberichten, Schapendonk 2019a en 2019b.

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

28 Zie over de vergewisplicht bij subsidieverlening: Hardy 2022b; Schlössels & Zijlstra 2017, nr. 291. Zie voor meer literatuur over advisering o.m. Hoogendijk-Deutsch 1978; Nicolai 1981, p. 513 e.v.; Kummeling 1988; Bots 2004, p. 141 e.v.

29 Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, par. 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. Hardy 2009, p. 114.

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

31 Spelregels subsidietafels 2020, punt 2 (*Gmb.* 2020, 80508).

32 Overigens heeft niet iedere gemeente/provincie een specifieke nadere regeling toegespitst op de tafel, gemeenten en provincies die het wel hebben zijn Leidschendam-Voorburg, Breda, Helmond en Zuid-Holland voor de Erfgoedlijnen.

nemers aan de tafel zich aan de spelregels moeten committeren.³³ Onder de tafeldeelnemers heerst vaak verwarring over de spelregels die gelden en bovendien blijken deze niet in alle gevallen naar de deelnemers te zijn gecommuniceerd.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 de tafeldeelnemers samen uit de verdeling komen. In de spelregels van Leidschendam-Voorburg staat zelfs dat naarmate de tafels hun taak zorgvuldiger uitoefenen, het college van B&W het uitvoeringsplan meer marginaal toetst.³⁵ Sterker nog, uit verschillende interviews bleek dat het uitvoeringsplan veelal blind wordt overgenomen.³⁶ Het vertrouwen in de tafeldeelnemers is dus een belangrijk uitgangspunt wanneer decentrale overheden gebruik maken van de subsidieverdeeltafel.

6.3.1.3 Bevindingen

Naar mijn mening moeten de tafeldeelnemers primair als aanvragers worden gezien. Uiteindelijk is hun grootste belang dat zij 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 er kan niet worden verwacht dat zij uiteindelijk handelen in strijd met hun eigen belang. Het is van belang dat partijen zich bewust zijn van hun positie. Om 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 van B&W dient heldere criteria te verstrekken waaraan het plan zal worden getoetst en deze toets mag niet terughoudend plaatsvinden. Aangezien aanvragers daarnaast een eigen belang hebben en niet gebonden

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

34 Soms zijn de spelregels ook onvindbaar, de gemeente Zutphen heeft ze wel maar niet op de website staan. Hetzelfde geldt voor Haarlem/Zandvoort. Breda, Leidschendam-Voorburg, Helmond en Zuid-Holland hebben in ieder geval een specifieke subsidieregeling, maar dit is bij Haarlem/Zandvoort niet het geval. 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 (*Gmb.* 2021, 143018) en Subsidieregeling erfgoedlijnen Zuid-Holland 2020 (*Prb.* 2020, 630).

35 Zie de nadere regels subsidieverstreking Leidschendam-Voorburg en Spelregels subsidie-tafel 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.

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 inzet van de tafel als adviseur dan direct in strijd met de genoemde artikelen uit de Awb? Dat zou ik ook niet willen zeggen. Op het moment dat alle potentiële 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 dominant zijn en dat het voor kleinere partijen lastiger is hun zegje te doen. Dit probleem kan worden opgelost door het bestuursorgaan dat zijn rol serieus vervult door te onderzoeken of het advies zorgvuldig tot stand is gekomen. Een onderdeel van de vergewisplicht is dan de vraag of het proces daadwerkelijk eerlijk is verlopen voor alle partijen. Dat kan worden gewaarborgd 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 introduceren voor kleine partijen. Mocht de tafel als adviseur worden gekwalificeerd dienen in ieder geval het verbod van vooringenomenheid (artikel 2:4 van de Awb) en de vergewisplicht (via artikel 3:2 of artikel 3:9 van de Awb) in acht te worden genomen.

De 'dubbelrol' van de tafeldeelnemer als aanvrager en adviseur verdient dus aandacht bij de subsidieverdeeltafel. Dit knelpunt speelt minder tot niet bij de subsidiebeleidstafel. De subsidiebeleidstafel heeft als verschil met de subsidieverdeeltafel dat het meer een participatie-instrument is dat leidt tot beleid (input dat 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 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 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 van de tafel, maar in het feit dat de tafel in de vervolgfase oordeelt over zowel aanvragen van de consortiumdeelnemers als aanvragen

37 Zie bijv. 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.

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 de tafeldeelnemers over het algemeen tevreden zijn over de landschapstafel.

6.3.2 Toegankelijkheid tafel

6.3.2.1 Juridisch kader

Ook de toegankelijkheid van de tafel is een belangrijk aandachtspunt; kan een ieder toetreden aan tafel of betreft dit een beperkte groep? Bij alle subsidietafels is er een subsidieplafond opgenomen. Deze plafonds van de verschillende tafels zijn vooraf bij een wettelijk voorschrift vastgesteld, meestal in een separaat besluit. Dit betekent dat er sprake is van schaarse subsidies.⁴¹ Uit de jurisprudentie van de ABRvS volgt dat in dat geval aan potentiële gegadigden ruimte moet worden geboden om naar de beschikbare subsidies mee te dingen.⁴² Deze uitspraak ‘Geobox’ is een voortzetting van de uitspraak ‘Speelautomatenhal Vlaardingen’ waarin is geoordeeld dat in het Nederlandse bestuursrecht een rechtsnorm van gelijke kansen bestaat en dat bestuursorganen bij schaarse vergunningen gehouden zijn om reële mededingingsruimte tussen aanvragers te waarborgen en daarbij transparant te handelen.⁴³ Dit heeft als gevolg dat een passende mate van openbaarheid moet worden geboden en duidelijk moet zijn voor aanvragers welke criteria er gelden en wanneer zij aanvragen kunnen indienen. Het bestuur moet deze informatie bekend maken 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

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 pagina 4 e.v. Meerjarenprogramma Groen 2016-2019, Gebiedsprogrammering in samenwerking met de landschapstafels.

41 Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, par. 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, ECLI:NL:RVS:2016:2927, AB 2016/426, m.nt. C.J. Wolsinkel (*Speelautomatenhal Vlaardingen*), r.o. 8.

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 subsidietafel leidt tot diverse uitvoeringsvragen, nu het niet uitvoerbaar is om een oneindig aantal partijen 'aan tafel' te hebben.

6.3.2.2 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 wordt in de praktijk niet als een drempel voor toetreding tot de tafel ervaren, zo blijkt uit de interviews.

Er zijn twee manieren om deel te nemen aan de tafel: (1) door aanmelding of (2) op uitnodiging.⁴⁸ Op het moment dat een potentiële partij zich wil aanmelden voor de subsidieverdeeltafel, wordt vooraf met de nieuwe toetreders (door een ambtenaar van de gemeente) een gesprek gevoerd om vast te stellen wat deze partij wil toevoegen aan tafel. Dit betreft een soort voorselectie om partijen, die een ander doel voor ogen hebben dan waar de tafel voor is bedoeld, eruit te filteren. Gesprekspartners gaven hierbij aan dat partijen zich dienen aan te melden voor een bepaalde datum; er zijn een beperkt aantal

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 bijv. spelregels Leidschendam-Voorburg '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' (*Gmb.* 2020, 80508). En art. 2:3 lid 1 Nadere regels subsidieverstrekking gemeente Breda 2017 'Een ieder kan deelnemen' (*Gmb.* 2016, 99929).

46 Zie bijv. <https://www.breda.nl/thematafels> en <https://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 B&W in de eerste plaats partijen uitnodigt (*Gmb.* 2021, 143018); gemeenten betrokken eerst partijen waarmee ze al een bestaande relatie hadden. Daarnaast konden partijen zich aanmelden.

instroommomenten. Na die instroommomenten is het niet meer mogelijk om een aanmelding in te dienen voor het desbetreffende kalenderjaar.⁴⁹

Hoewel op papier de tafel toegankelijk is voor nieuwe partijen, blijkt de praktijk weerbarstiger. Zo kregen sommige tafelpartners te horen van andere partijen dat zij ook graag aan tafel hadden willen deelnemen, maar niet wisten dat die mogelijkheid bestond. De meeste tafeldeelnemers hadden al een subsidierelatie met de gemeente die verder teruggaat dan het moment van invoering van de subsidietafel. Zodoende werden zij ook als eerste uitgenodigd voor een plek aan tafel.⁵⁰ Dat in eerste instantie deze partijen werden uitgenodigd is verklaarbaar door het feit dat gemeenten de bestaande subsidieverdelingsmethode hadden omgezet naar de constructie van de subsidieverdeel-tafel. In Leidschendam-Voorburg was dit bijvoorbeeld het geval, waardoor het eerste jaar geen nieuwe partijen konden toetreden.⁵¹ Zodoende hadden partijen geen keuze; om een subsidie van de gemeente te blijven ontvangen, moest aan de tafel worden deelgenomen.

In de interviews kwam als kritiekpunt naar voren dat het voor kleine partijen lastiger is om toe te treden dan voor grote 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 met de gemeente er met 'het geld vandoor'. In Breda is er – om tegemoet te komen aan kleine partijen – bedacht om te werken met een pot voor kleine initiatieven.⁵³ Deze pot bedraagt € 30.000 verdeeld over twee keer een halfjaar. Voor deze kleine initiatieven dienen partijen een afzonderlijke aanvraag te doen buiten de tafel om. Daarmee 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 grote hoeveelheid 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 te veel partijen aan tafel wensen te komen, nu niet wordt verwacht

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 geormerkt geld, waar partijen niet aan mochten komen.

52 Hendriks 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 Par. 2.2.3 Nadere regels subsidieverstrekking gemeente Breda 2017 (Gmb. 2019, 186674).

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.

dat dit zal gebeuren. Wel is het zo dat partijen soms niet worden toegelaten.⁵⁵ Dit komt omdat de tafel een beperkt aanbod heeft. Op het moment dat er een nieuwe organisatie toetreedt kijkt ook 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 open gezet; iedereen die mee wil doen, kan toetreden.

6.3.2.3 Bevindingen

Het beginsel van gelijke kansen kan onder druk komen te staan bij de netwerk-subsidie; 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 ofwel de tafel geen toegang biedt ofwel 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 van de toetredingsmogelijkheden. 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 goed 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,

55 Welke gevolgen die heeft voor de rechtsbescherming wordt in par. 6.3.5 op ingegaan.

56 Dit lijkt op de problematiek van de uitspraak behorende bij 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 (*Prb.* 2020, 630).

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 moest ik zodoende 'via via' vernemen dat de tafel bestond.

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

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 er 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. Zo hadden sommige tafels een 'dichtgetimmerd' plan waardoor er voor nieuwe partijen geen ruimte meer was 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 beste 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 bieden over het bestaan van de tafel en de mogelijkheid om een voorstel in te dienen.

6.3.3 Uitvoeringsplan en subsidiebeschikkingen

6.3.3.1 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 ver-

61 De tafel heeft een regionaal programma ingediend op basis waarvan ze subsidie hebben gekregen van de provincie. Onder dat programma hangen verschillende 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.

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 vanaf gestapt. Partijen dienen individuele aanvragen in.

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

delingsvoorstel is, verschilt per tafel. Het uitvoeringsplan moet ter goedkeuring worden voorgelegd aan het college van B&W. De ambtenaren (die namens het college van B&W 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 van B&W de subsidie worden verleend. Het is niet alleen belangrijk dat er een uitvoeringsplan komt voor de subsidieverstrekking,⁶⁵ maar ook zodat partijen bij elkaar kunnen blijven komen en de voortgang van het uitvoeringsplan kunnen 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. Vanwege 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 later toch bleek dat aan bepaalde criteria niet zou worden voldaan en er zodoende 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 van B&W met een goedkeuring gereageerd en op basis daarvan kunnen partijen hun subsidieaanvraag indienen. Als het college van

65 In Breda is het zo dat wanneer er onenigheid bestaat, er geen uitvoeringsplan komt. Partijen kunnen dan individueel subsidie aanvragen. Dan wordt via een subsidietender gerankt op basis van de verschillende onderdelen van het toetsingskader. Zie art. 2:7 Nadere regels subsidieverstrekking gemeente Breda 2017 (*Gmb.* 2021, 266863).

66 Zie ook par. 6.3.4.

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, m.nt. J.M.H.F. Teunissen.

68 ABRvS 7 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2385 waar een beroep op het vertrouwensbeginsel wordt gedaan.

B&W 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.

6.3.3.2 De praktijk

In de praktijk wordt het uitvoeringsplan ter goedkeuring voorgelegd aan het college van B&W. Uit de interviews bleek dat deze beoordeling marginaal van karakter is.⁷¹ De daaropvolgende aanvraag wordt eveneens slechts marginaal beoordeeld, omdat deze wordt gezien als een ‘formaliteit’.⁷²

Op het moment dat het uitvoeringsplan bij het college van B&W binnenkomt, wordt (marginaal) getoetst of het plan overeenkomt met de vooraf gestelde doelen. Op de vraag of voldoende duidelijk is waaraan het plan wordt getoetst door het college van B&W, kwamen verschillende antwoorden. De meeste partijen wisten niet exact de criteria op te noemen. Aangezien deze partijen al langere tijd subsidie ontvangen vonden zij het ook niet noodzakelijk om hier kennis over te hebben. Sommige partijen noemen de toetsing een ‘black box’. Dit kan liggen aan het feit dat het per gemeente sterk verschilt hoe concreet de beleidsdoelen vooraf zijn geformuleerd, maar het kan er ook op duiden dat het risico bestaat dat tijdens het onderling verdelen van het geld

69 Drahmann 2015, p. 192; Andere auteurs noemen dit een integraal verdeelbesluit, Van Rijn van Alkemade 2012; Schueler 2011, p. 370-372.

70 Drahmann 2015, p. 192. Hier wordt gewezen op meerdere aanvragen die betrekking hebben hetzelfde project zoals een standplaatsvergunning of winkeltijdenwetonthefving. In p. 347 wordt ingegaan op verschillende nadelen die 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 par. 6.3.1 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 achter de subsidietafel, waar juist bij de tafeldeelnemers het initiatief wordt neergelegd.

de beleidsdoelen uit het oog kunnen worden verloren. In dat laatste geval zou de uiteindelijke toets door het college van B&W 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 wordt door het college van B&W aan de subsidieregeling en aan het subsidiebeleid getoetst.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 gehele bedrag ontvangt. Ook dit laat weer de veelvormigheid van de praktijk zien.⁷⁵

6.3.3.3 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 van B&W 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 de subsidiebeschikking die appellabel is en niet de goedkeuring van het uitvoeringsplan. Zoals in paragraaf 6.3.3.1 is beschreven lijkt het er immers op dat het uitvoeringsplan nog het meeste lijkt op een conceptaanvraag. De betrokken bestuursorganen zouden op dit punt mijns inziens duidelijker kunnen communiceren. Illustratief is de gekozen formulering in de subsidieregeling van Helmond: 'Subsidieaanvragen worden in gezamenlijkheid door de netwerkpartners ingediend. Bij de aanvraag wordt een uitvoeringsplan overgelegd.'⁷⁶ Wat wordt bedoeld met 'in

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

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

75 Achteraf hadden partijen dit liever anders gedaan vanwege de knelpunten die bij een penvoerdersconstructie komen kijken, zie ook Jongkind & Bakkum 2020.

76 Art. 2:1 lid 1 en 2 Nadere regels subsidieverstrekking Helmonds Preventieakkoord gemeente Helmond 2021 (*Gmb.* 2021, 143018).

gezamenlijkheid'? Worden aanvragen gecoördineerd ingediend nadat het uitvoeringsplan wordt goedgekeurd? Een andere algemene vraag is waarom het nodig is om naast een uitvoeringsplan (dat dient te worden goedgekeurd) ook nog een aanvraag in te dienen. Zeker nu in paragraaf 6.3.1.3 is geconcludeerd dat de tafel geen adviseur is, maar een groep aanvragers betreft, 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 door middel van een tendersysteem.⁷⁸ Iedereen ontvangt een individuele subsidiebeschikking, maar wel per activiteit en per sub-thema. Zo zijn er partijen die vijftien aanvragen indienen, wat administratief veel werk is.⁷⁹

Gedacht vanuit het systeem van de Awb is het logisch dat wordt gewerkt met individuele aanvragen en subsidiebeschikkingen. Zodoende kan iedereen individueel verantwoorden en indien nodig bij iedereen individueel worden teruggevorderd. Bij de subsidieconsortiumtafel is echter geen sprake van meerdere 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 voordelig voor de provincie, maar uit mijn interview bleek dat geen van de tafeldeelnemers erg 'happig' was om penvoerder te worden.⁸²

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 (*Prb.* 2016, 5769).

81 Zie voor de problemen die kunnen ontstaan bij penvoerdersconstructies ook Jongkind & Bakkum 2020 en Gh. '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.

6.3.4 Monitoring en verantwoording

6.3.4.1 Juridisch kader

Titel 4.2 van de Awb bevat bepalingen die zien op de verantwoording van de subsidiegelden. Zo staat in artikel 4:45 van de Awb dat de 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 knelpunt. Bij schaarse subsidies die worden verdeeld via een tendersysteem 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.

6.3.4.2 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 te worden verantwoord.⁸⁶ Zo dienen partijen een jaarverslag te overleggen en bij hogere bedragen ook nog een financieel verslag met een accountantsverklaring.⁸⁷

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

⁸⁴ Hardy 2022a, 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 maar kan worden aangetoond waaraan het subsidiebedrag is besteed.

Naast deze verticale verantwoording naar de gemeente toe, wordt ook horizontaal verantwoord, wat betekent dat partijen tussentijds met elkaar aan tafel de voortgang van de projecten bespreken.⁸⁸ Gesprekspartners benoemen het voordeel dat er tussentijds – waar nodig – kan worden bijgestuurd. Partijen blijven dus ook na de subsidieverstreking met elkaar 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 over het onderwerp meepraten.⁹⁰

Als knelpunt werd verder nog in de interviews naar voren gebracht dat sommige partners aan verschillende tafels deelnemen; doordat iedere tafel andere regels over verantwoording kent, kost het administratief veel werk om te verantwoorden.⁹¹

6.3.4.3 Bevindingen

Kenmerkend voor een subsidietafel is dat partijen aan tafel blijven om de voortgang te bespreken en om zowel horizontale als verticale verantwoording te laten plaatsvinden. 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 subsidie*beleid*stafel 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 subsidie*consortium*stafel wordt veel waarde gehecht aan de verantwoording, juist omdat de provincie op afstand staat. Zo wordt gewerkt met een jaarverslag, een accountantsverklaring en dient informatie te worden verschaft over wat de planning is, hoe de projecten verlopen 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 consortiumstafel werkt met een penvoerdersconstructie, is de verantwoordingsrelatie tussen penvoerder (als ontvanger) en

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 op vier verschillende manieren te verantwoorden.

92 Partijen blijven ook niet aan tafel als ze geen geld ontvangen; dit komt ook omdat 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.

het bestuursorgaan van de provincie (als verstrekker) zoals 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 gedurende de uitvoering van de gesubsidieerde projecten, kunnen zij 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 activiteiten, hetgeen kan leiden tot terugvorderings- en evenredigheidsvraagstukken achteraf. Dit risico lijkt bij de subsidieverdeeltafel kleiner. Dit maakt dat deze manier van subsidieverstrekking een responsief karakter heeft.⁹³ Om het geheel nog responsiever te maken zou ik willen aanbevelen om binnen een gemeente één uniforme wijze van verantwoording te kiezen, zodat het eenvoudiger is voor partijen die aan meerdere tafels deelnemen.

6.3.5 Rechtsbescherming en rechtszekerheid

6.3.5.1 Juridisch kader

Tegen een besluit van een bestuursorgaan kan worden opgekomen bij de bestuursrechter.⁹⁴ 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 er meerdere aanvragers aan tafel. Hoe verhoudt dit zich tot de rechtsbescherming?

6.3.5.2 De praktijk

Uit de interviews bleek dat bij de vormgeving van de subsidietafels 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 ontzegd⁹⁵ en er uiteindelijk gezamenlijk tot een verdeling wordt gekomen. Er wordt over het algemeen ook weinig bezwaar gemaakt tegen de subsidiebesluiten die berusten op tafelbesluitvorming.⁹⁶ De provincie Zuid-Holland

⁹³ Van den Berge 2020a, p. 7-61.

⁹⁴ Art. 8:1 Awb.

⁹⁵ Althans het gebeurt weleens, maar meestal op basis van consent.

⁹⁶ In Haarlem/Zandvoort zijn er bij de start vergelijkbare subsidies toegekend dat partijen voor de invoering van de tafels al kregen. Daarom was de druk niet groot om bezwaar te maken, er waren minimale verschuivingen.

heeft bijvoorbeeld in het kader van de erfgoedlijnen nog geen enkel bezwaar gehad, naar eigen ervaring omdat goed kan worden onderbouwd waarom een project niet is opgenomen en partijen dit dan 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.⁹⁷ Er kunnen echter ook andere ‘beslismomenten’ worden geïdentificeerd. Zo is het mogelijk dat partijen de toegang tot de tafel wordt ontzegd. Formeel ontvangen partijen dan geen besluit van een bestuursorgaan, maar wordt na een onderling gesprek besloten dat iemand niet mag toetreden. Daarnaast is het ook mogelijk dat er geen unanimititeit is over het uitvoeringsplan, waardoor een partij zich niet kan verenigen met de goedkeuring ervan. 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, kunnen verklaren dat hier geen geschillen over ontstaan.

6.3.5.3 Bevindingen

Bij de netwerksubsidie zitten meerdere aanvragers bijeen aan tafel, men werkt aan breed gedragen besluitvorming. Dit zou kunnen leiden tot minder juridische procedures dan bij een subsidietender. Bij een subsidietender vraagt een ieder immers los van elkaar aan, waarbij de ene aanvraag wordt afgewezen en de andere aanvraag 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 kunnen deze ‘beslissingen’ worden aangevochten? Als deze partijen pas helemaal aan het einde van het proces (na afloop van de tafelprocedure) 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 tafelproces 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 wordt

⁹⁷ Zie voor alle appellabele subsidiebesluiten Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, par. 10.2.2.

afgewezen, hiertegen opkomen. Vaak is sprake van een reguliere tenderprocedure. Bezwaar wordt hier wel gemaakt, maar dit komt weinig voor.⁹⁸

Bij de subsidieconsortiumtafel is de rechtsbescherming wel een knelpunt. 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.⁹⁹ Een mogelijke oplossing die tijdens de interviews werd geopperd was om met een klachtenprocedure te werken, maar dit is geen rechtsgang in strikte zin.

6.3.6 Conclusie

In deze paragraaf zijn verschillende aandachtspunten besproken en is bezien in hoeverre deze door bestuursorganen en tafelpartners als knelpunten 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 besluitvorming die is gebaseerd op de tafelaanpak. 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.

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 soorten) subsidietafels weten partijen elkaar beter te bereiken. In sommige gemeenten en provincies is het einde van de tafels in zicht (zoals de landschapstafels in Zuid-Holland), maar doordat het netwerk al is gevormd, 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 netwerk opgebouwd waardoor veel burgerinitiatieven zijn

98 Een voorbeeld waarbij dit wel is gebeurd: een scoutinggroep in Schiedam <https://schiedam24.nl/nl/nieuws/nieuws/scoutinggroepen-maken-bezwaar-tegen-verlies-subsidie/18870>. Overigens hebben zij later alsnog een bedrag ontvangen.

99 Jongkind, Drahmman & Den Ouden 2020.

ontstaan. De meerwaarde van de verschillende tafels is dus groot gebleken. Ik ben dan ook benieuwd hoe de tafels zich op termijn zullen ontwikkelen.¹⁰⁰

6.4 AFRONDING

Met de subsidietafel is een nieuwe verdeelsystematiek voor schaarse subsidies 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 de tafelaanpak. Uit dit onderzoek blijkt dat er nog veel juridische onduidelijkheid bestaat. 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 heeft. Ondanks 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*,¹⁰¹ 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 (het 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 onbesproken blijft. 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 uitkomsten van een subsidieverdeeltafel in strijd met de Awb of de algemene

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

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

beginselen van behoorlijk bestuur heeft plaatsgevonden. Met dit artikel heb ik getracht om deze knelpunten te signaleren en een eerste aanzet te geven voor oplossingen.

NASCHRIFT ONDERWERP 2

De subsidietafel is het onderwerp dat zich van alle in dit proefschrift onderzochte deelonderwerpen het meest ontwikkelt. In hoofdstuk 6 is onderscheid gemaakt tussen drie soorten tafels: de subsidieverdeeltafel, de subsidiebeleidstafel en de subsidieconsortiumtafel. Er zijn voor zover mij bekend geen nieuwe soorten tafels bijgekomen.¹⁰²

Sinds de afronding van het onderzoek in 2022 wordt er in sommige gemeenten niet meer met de tafels gewerkt. Zo is de gemeente Schiedam gestopt met de subsidietafel en kunnen organisaties die subsidie willen aanvragen voor welzijnsactiviteiten weer ‘ouderwets’ een directe aanvraag doen bij de gemeente.¹⁰³ Waar de tafel in Schiedam in het leven werd geroepen om verbetering aan te brengen in de manier van subsidie verstrekken – door te voorkomen dat activiteiten dubbel gesubsidieerd zouden worden en door betere samenwerking te stimuleren – leidde het blijkens een evaluatie juist tot verschillende incidenten.¹⁰⁴ Zo was meer subsidie aangevraagd dan beschikbaar was, ontstond veel kritiek op het oordeel van de betrokken ambtenaren en bleken vragen te bestaan over de criteria om voor subsidie in aanmerking te komen.¹⁰⁵ Als gevolg hiervan wordt de subsidietafelregeling afgebouwd met een overgangswerkwijze.¹⁰⁶

Schiedam is niet de enige gemeente die niet langer meer met de subsidietafel werkt.¹⁰⁷ In hoofdstuk 6 is reeds geconstateerd dat in sommige gemeenten niet langer met de tafels wordt gewerkt, maar ook dat desalniettemin partijen elkaar mede door de tafels hebben gevonden en gezamenlijk als netwerk nog steeds samenwerkingsactiviteiten ondernemen.

Hoewel sommige gemeenten de werkwijze van de subsidietafel hebben verlaten, blijft in andere gemeenten de tafel bestaan, zij het soms in gewijzigde vorm. Zo is in de gemeente Breda (de voorloper als het gaat om de invoering van de subsidietafel) in 2023 een nieuw beleidskader opgesteld, getiteld ‘Breda Samen Doorpakken’. Aanleiding hiervoor was de evaluatie van het gebruik van de thematafels in 2021. Uit de evaluatie bleek dat het gehele tafelproces veel tijd kostte en partijen niet tevreden waren over de tafelindeling.¹⁰⁸ De evaluatie heeft ertoe geleid dat er een nieuw kader is ontwikkeld om het proces te verbeteren, waarbij in plaats van thematafels wordt gesproken over ‘waar-

102 In de hoofdstukken is de focus gelegd op subsidieverdeling, desalniettemin zijn er vele andere typen ‘tafels’, zoals overlegtafels in het kader van de zorg.

103 Van der Ende 2023.

104 Schieonline 2022.

105 Schieonline 2022.

106 Schieonline 2022.

107 De subsidieconsortiumtafel van Zuid-Holland (de landschapstafel) is ten einde gekomen, omdat de programmaperiode is afgelopen.

108 Beleidskader: Breda Samen Doorpakken. Beleidskader voor de financiering van waardenetwerken in het voorliggend veld, p. 5.

denetwerken': 'Zo leggen we de focus op samenwerken en waarde creëren in plaats van vergaderen over subsidieverdeling. En pakt de overheid haar rol als regisseur door duidelijk aan te geven wat zij wil bereiken', zo valt te lezen in het beleidskader.¹⁰⁹ Het nieuwe kader moet leiden tot een duidelijkere taakverdeling tussen de gemeenteambtenaren en het verwijderen van de 'kinderziektes' uit het systeem.¹¹⁰ Uit het kader volgt dat het de bedoeling is dat de gemeente een regierol vervult en beslist over de subsidieverdeling. Daarnaast kunnen partijen subsidie aanvragen voor vier jaar in plaats van één jaar. Dit was een wens vanuit de verschillende organisaties. Op deze manier kost het niet jaarlijks tijd om aanvragen voor te bereiden en kunnen investeringen worden gedaan voor de lange termijn.¹¹¹

Ook in het nieuwe kader is een grote rol voor de tafeldeelnemers weggelegd. Wanneer de subsidieaanvragen onder het subsidieplafond blijven wordt door het bestuursorgaan alleen 'summier' getoetst aan de criteria die volgen uit het beleidskader en de nadere regels.¹¹² Wanneer partijen het niet eens zijn met het uitvoeringsplan wordt met elkaar in gesprek gegaan en wordt bezien of en waar bezwaren kunnen worden weggenomen. Dat kan ertoe leiden dat alsnog gezamenlijk een uitvoeringsplan wordt opgesteld, of toch een individuele aanvraag. Als wordt gekozen voor individuele aanvragen dan wordt het beschikbare subsidiegeld verdeeld door middel van een tenderprocedure. De tenderprocedure wordt ook toegepast wanneer het uitvoeringsplan het subsidieplafond overschrijdt. Ook dan worden punten toegekend aan de individuele onderdelen van het uitvoeringsplan en wordt op basis daarvan subsidie verstrekt, totdat het plafond is bereikt. Kortom: de tafeldeelnemers hebben nog steeds een grote rol bij de onderlinge verdeling van de subsidiepot.¹¹³

Er is (nog) geen centrale wetgeving waarin de subsidietafel wordt genormeerd. Op decentraal niveau volgt de subsidietafel veelal uit Nadere Regels die hun grondslag vinden in de Algemene subsidieverordeningen.¹¹⁴ Daarnaast worden voor de tafeldeelnemers ook nog altijd spelregels vastgesteld. Deze spelregels staan vaak in door het bestuur vastgestelde 'beleidskaders'. De in de vorige hoofdstukken gestelde vragen over de juridische status daar-

109 Beleidskader: Breda Samen Doorpakken. Beleidskader voor de financiering van waardenetwerken in het voorliggend veld, p. 6. Zie ook art. 2:3 e.v. Wijziging van de Nadere regels subsidieverstrekking gemeente Breda 2017 (*Gmb.* 2023, 337507).

110 Marcelis 2023.

111 Marcelis 2023.

112 Beleidskader: Breda Samen Doorpakken. Beleidskader voor de financiering van waardenetwerken in het voorliggend veld, p. 29; art. 2:7 Wijziging van de Nadere regels subsidieverstrekking gemeente Breda 2017 (*Gmb.* 2023, 337507).

113 De subsidiepot voor kleine initiatieven blijft overigens bestaan naast de waardenetwerken. Beleidskader: Breda Samen Doorpakken. Beleidskader voor de financiering van waardenetwerken in het voorliggend veld, p. 30. Partijen die uiteindelijk buiten de boot vallen kunnen zodoende via die subsidiepot op de 'ouderwetse manier' een aanvraag doen.

114 Zie hoofdstukken 5 en 6.

van zijn nog niet beantwoord. Ook blijft de vindbaarheid van relevante informatie over de subsidietafel beperkt. Met name het antwoord op de vraag hoe geïnteresseerde partijen ‘aan tafel’ kunnen komen blijkt vaak niet uit de gemeentelijke website. Dit staat mijns inziens op gespannen voet met het beginsel van gelijke kansen en de daaruit voortvloeiende transparantieplichting.¹¹⁵

In de jurisprudentie zijn geen nieuwe uitspraken verschenen over de subsidietafel. In hoofdstuk 6 is al verwezen naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) over de thematafels van Breda, de eerste uitspraak in hoger beroep waarin de subsidietafel (zijdelings) aan bod komt. In mijn annotatie bij deze uitspraak (die in 2023, na afronding van hoofdstuk 6 is verschenen) licht ik toe dat ik graag had gezien dat de ABRvS deze uitspraak had gebruikt om een principieel oordeel te vellen over de toelaatbaarheid van de subsidietafel.¹¹⁶ In de uitspraak wordt echter louter ingegaan op een aantal procedurele aspecten. Het is dus afwachten of in de toekomst een mogelijkheid komt voor de bestuursrechter om zich uit te spreken over de eisen waaraan de verdeling van subsidiegeld door middel van een subsidietafel moet voldoen.

Afrondend kan worden gesteld dat hoewel gemeente- en provincieambtenaren blijven nadenken over de mogelijke verbetering van de vormgeving van de subsidietafel, er over de subsidietafel geen jurisprudentie of wetgeving is gekomen die een ander licht werpen op de in hoofdstuk 5 en 6 gesignaleerde knelpunten.

¹¹⁵ Zo bleek uit het praktijkonderzoek in hoofdstuk 6.

¹¹⁶ D.K. Jongkind, annotatie bij ABRvS 20 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2060, AB 2023/178.

Onderwerp 3

De Wet gemeenschappelijke regelingen

PROLOOG ONDERWERP 3

Het derde onderwerp dat in dit proefschrift verdiepend wordt onderzocht betreft gezamenlijke subsidieverstrekking via de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In hoofdstukken 4 tot en met 6 is ingegaan op de netwerksubsidie waarbij er meerdere partijen aan de subsidie-ontvangende kant zijn betrokken. In hoofdstukken 7 en 8 wordt ingegaan op het spiegelbeeld van die situatie: meerdere partijen staan aan de subsidieverstrekende kant. Ook bestuursorganen kunnen gezamenlijk subsidie verstrekken en zodoende een netwerksubsidie creëren. In hoofdstuk 1 is toegelicht dat in dit proefschrift de focus ligt op het publiekrecht: kan de netwerksubsidie worden gefaciliteerd binnen het huidige subsidierecht? De Wgr biedt als wet in formele zin – en dus als publiekrechtelijke weg – de mogelijkheid voor bestuursorganen om met elkaar een samenwerking aan te gaan en gezamenlijk subsidie te verstrekken.

Dit onderwerp bestaat uit twee hoofdstukken. In hoofdstuk 7 is via een online *desk-study* onderzocht welke samenwerkingsvormen mogelijk zijn op grond van de Wgr en in hoeverre bestuursorganen op grond van de Wgr in een samenwerkingsverband subsidie kunnen verstrekken. In hoofdstuk 8 worden ervaringen daarmee in de praktijk besproken.

Omdat deze hoofdstukken eerder als artikelen zijn verschenen en – op een harmonisatieslag¹ na – nauwelijks zijn gewijzigd wordt achter hoofdstuk 8 een naschrift opgenomen, met daarin ontwikkelingen die zich sinds de publicatie van de artikelen in 2022 hebben voorgedaan.

1 Deze harmonisatieslag bestond vooral uit: het creëren van eenduidige terminologie, het uniformeren van de bronvermelding, het invoegen van aansluitende (tussen)kopjes en een controle van de opmaak (zoals de toevoeging van een citaat en een aanpassing van bepaalde bronvermeldingen).

7 | Subsidieren met de Wgr: de koninklijke weg?

‘Het maken van de juiste keuze vergt daarom ook wat denkwerk, maar het idee achter de WGR is duidelijk: als partijen willen samenwerken, dan biedt het publiekrecht op een laagdrempelige wijze voor ieder wat wils.’¹

7.1 INLEIDING²

7.1.1 Aanleiding

Sinds enkele jaren is er in de Nederlandse bestuurspraktijk een trend zichtbaar: nieuwe financieringsvormen worden door overheden ingezet om maatschappelijke projecten te verwezenlijken.³ Deze instrumenten hebben één belangrijke gemene deler, namelijk samenwerking tussen de betrokken actoren. Aan de subsidieverstrekende kant kunnen samenwerkingsverbanden worden gevormd door meerdere bestuursorganen die gezamenlijk dezelfde projecten subsidiëren. De behoefte aan samenwerking is deels te verklaren doordat overheden wel moeten samenwerken om de huidige grote maatschappelijke opgaven (zoals de overstap naar een duurzaam energiesysteem of het bestrijden van het woningtekort) het hoofd te kunnen bieden.⁴ Samenwerken kan ook wenselijk zijn met het oog op gemeente-overschrijdende aspecten, het delen van kennis en kunde, efficiëntie en effectiviteit, de behoefte tot afstemming en beleid met andere overheden en financiële redenen.⁵

Door deze toename van samenwerking tussen overheden bij subsidiëring rijst 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

1 Doornhof & Hofman 2022, p. 5.

2 Dit hoofdstuk is eerder gepubliceerd in 2022 (*Gst.* 2022/10, p. 52-62).

3 Zie hiervoor de routekaart ‘Financieren in netwerken’ waarbij diverse financieringsinstrumenten worden uitgewerkt, raadpleegbaar via: <https://www.financierennetwerken.nl>. Zie voor meer informatie over verschillende nieuwe financieringsvormen Rfv 2014; Van den Brink & Den Ouden 2016, p. 2888-2897.

4 ROB 2021, p. 3 en 11.

5 Scherpenisse & Van der Steen 2018, p. 18; Van Berlo 2012, p. 11-13; De Greef 2010, p. 12.

gebeurt.⁶ Er is echter ook een publiekrechtelijke wet die samenwerking tussen overheden normeert en daarmee allerlei publiekrechtelijke waarborgen biedt waaronder het afleggen van verantwoording, politieke controle en een begrotingscyclus, namelijk de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Dit hoofdstuk focust zich op deze publiekrechtelijke samenwerkingsvormen die door bestuursorganen kunnen worden gebruikt ten behoeve van de subsidieverstrekking. Nu de Wgr zoals gezegd diverse publiekrechtelijke waarborgen bevat,⁷ zou dit vanuit de waarborgkant een aantrekkelijke mogelijkheid kunnen zijn voor samenwerkende subsidieverstrekken bestuursorganen.⁸

De Wgr reguleert samenwerking tussen bestuursorganen en biedt bestuursorganen van onder andere⁹ gemeenten, provincies en waterschappen een juridisch kader om in publiekrechtelijke constructies samen te werken.¹⁰ Op basis van deze wet kunnen gemeenschappelijke regelingen (GR/GR'en) worden opgesteld over de inrichting en vormgeving van de samenwerking.¹¹ De Wgr kent verschillende samenwerkingsvormen. In dit hoofdstuk wordt onderzocht of en hoe bestuursorganen subsidies verstrekken via een GR. Dit onderzoek valt uiteen in twee delen. Dit hoofdstuk vormt het eerste deel en onderzoekt welke GR'en geschikt zijn voor subsidieverstrekking.

Dit hoofdstuk is als volgt ingedeeld. In paragraaf 7.2 wordt een korte introductie van de Wgr gegeven. Vervolgens worden in paragraaf 7.3 de vijf verschillende samenwerkingsvormen die de Wgr mogelijk maakt toegelicht met (I) een introductie, (II) hoe via die vorm subsidie kan worden verstrekt en (III) voorbeelden van GR'en. In paragraaf 7.3.7 volgt een tussenconclusie. Paragraaf 7.4 bevat een afronding waarin wordt ingegaan op de voor- en

6 De Greef 2010, p. 9 waar met een tabel het aantal privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden wordt geïllustreerd; Zijlstra, Peters & Van der Ploeg 2006, p. 41; BMC 2016, p. 6; 'Gemeenten en provincies maken op ruime schaal gebruik van de mogelijkheid om publieke taken via een privaatrechtelijke rechtsvorm uit te voeren', De Greef, Zijlstra & Theissen 2015, p. 5.

7 Timmermans & Ackermans-Wijn 1999, par. 3.2.

8 In literatuur wordt vaak ingegaan op knelpunten van de Wgr en dat een privaatrechtelijke weg toegankelijker is. Zie De Greef 2008; Scheltema & Scheltema 2013; Timmermans & Ackermans-Wijn 1999, par. 2.1.

9 Ingevolge art. 93 en 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 art. 134 Gw. Ook private partijen kunnen deelnemen, maar omdat dit hoofdstuk gaat over samenwerkende bestuursorganen is deze optie buiten beschouwing gelaten. Zie ook Broeksteeg 2021, par. 21.1.

10 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>.

11 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.

nadelen van het gebruik van de Wgr. Zo ontstaat de basis voor het praktijk-onderzoek naar de uitwerking van de GR'en, waarvan de resultaten in het volgende hoofdstuk worden besproken.

7.1.2 Methodologische verantwoording

Dit hoofdstuk is gebaseerd op literatuuronderzoek en onderzoek naar de wet- en regelgeving en jurisprudentie.¹² Via juridische zoekmachines, het register voor de Wgr-regelingen en overheid.nl zijn bronnen en regelingen over de Wgr gevonden. Ik heb in het bijzonder dankbaar gebruik gemaakt van de vele artikelen van De Greef over de Wgr. Daarnaast zijn de huidige wetgeving en de parlementaire geschiedenis en andere Kamerstukken over de Wgr bestudeerd, in het bijzonder om te zien in hoeverre subsidieverstrekking door de verschillende samenwerkingsvormen in deze stukken aan de orde is geweest.¹³

7.2 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 van de Grondwet (Gw).¹⁴ 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.¹⁵ 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 legitimatie en de politieke controle berust uiteindelijk bij de betrokken deelnemers van de regeling.¹⁶

12 Dit hoofdstuk 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 hoofdstuk betrokken. De regelgeving en jurisprudentie zijn voor het laatst bijgehouden in april 2021.

13 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.

14 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 Broeksteeg 2021, par. 21.1.

15 Broeksteeg 2021, par. 21.2.

16 De Greef 2020.

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 (GOL), het gemeenschappelijk orgaan (GO) en de bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO). Een lichtere vorm van samenwerking betreft de centrumregeling (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’ (RZM) te treffen.

Deze vijf samenwerkingsvormen staan pas sinds 2015 in de Wgr. De Wgr bestaat al sinds de jaren ‘50,¹⁷ maar is sindsdien meermaals ingrijpend veranderd, namelijk op 1 januari 1985¹⁸ en 1 januari 2015.¹⁹ Met de wijziging op 1 januari 2015 is onder meer de BVO ingevoerd als nieuwe samenwerkingsvorm en zijn de plusregio’s juist afgeschaft.²⁰ In 2020 is een wetsvoorstel tot wijziging van de Wgr in verband met de wens tot het vergroten van de democratische legitimatie van samenwerkingsverbanden ingediend bij de Tweede Kamer.²¹ De democratische legitimatie van samenwerkingsverbanden blijft een terugkerend punt van discussie.²² Met het wetsvoorstel wordt getracht het democratische ‘gat’ dat wordt ervaren 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.²³ Ook wordt de positie van gemeenteraden versterkt door aanvullende controle-instrumenten te creëren.

7.3 DE WGR: SUBSIDIEVERSTREKKING

Dit hoofdstuk analyseert in hoeverre de Wgr geschikt is voor het vormen van een samenwerkingsverband tussen overheden dat subsidie kan verlenen. Wanneer een blik wordt geworpen op de parlementaire geschiedenis valt op

17 Haspels & Douma 1951, p. 81 e.v. over de totstandkoming van de wet.

18 *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 2008, par. 4.1. Zie ook Doeschot 1987, p. 13 e.v.

19 *Stb.* 2014, 306. Voor meer achtergrond over deze wijziging verwijs ik naar: De Greef, Jak & Nehmelman 2015, p. 85-86; De Greef 2013a; De Greef 2013b; zie ook Traag 1993, hoofdstuk 2.

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

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

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

23 Zie ook De Greef, Jak & Timmermans 2020, p. 552-553 waarin de wijzigingen worden besproken.

dat bij de Wgr vooral wordt ingegaan op de GR'en en de – regelmatig ter discussie gestelde – democratische legitimatie hiervan. Er is weinig aandacht voor de vraag in hoeverre deze samenwerkingsvormen subsidies in de zin van artikel 4:21, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (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.'²⁴ 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.²⁵ In de wetsgeschiedenis wordt gesteld dat de toenmalige Wgr-gebiedsindeling goed aansloot bij het niveau van de woningmarktprocessen.²⁶

Nu de wetsgeschiedenis weinig aanknopingspunten biedt om te kunnen bepalen wanneer welke samenwerkingsvorm van de Wgr 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, eerste lid, van de Awb: '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.'²⁷ Als wordt gewerkt met een GR is gelet 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, eerste lid, van de Awb is bepaald dat een bestuursorgaan slechts subsidie kan verstrekken op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden toegekend. Er dient dus sprake te zijn van een wettelijk voorschrift dat regelt welk bestuursorgaan bevoegd is en de te subsidiëren

²⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33735, nr. 3.

²⁵ Zie als voorbeeld GR regionaal budgetbeheer woninggebonden subsidies (BWS) Zeeuws-Vlaanderen 2003 en *Kamerstukken II* 1991/92, 22522, nr. 7.

²⁶ *Kamerstukken II* 1992/93, 22800 XI, nr. 11, p. 4.

²⁷ Deze definitie is materieel van aard, wat inhoudt dat iedere financiële verstrekking die voldoet aan de elementen uit deze definitie een Awb-subsidie is (Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 17-18).

activiteiten moeten globaal zijn beschreven.²⁸ Een wettelijk voorschrift is een regeling van een orgaan dat aan de Gw of aan een wet in formele zin regelgevende bevoegdheden ontleent. Bij de subsidieverstreking dient er een onderscheid te worden gemaakt tussen de regelgevende bevoegdheid (de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen) en de bestuursbevoegdheid (de bevoegdheid om beslissingen over 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 steeds eerst een korte introductie van de samenwerkingsvorm gegeven.

Zoals in paragraaf 7.1 is genoemd, kunnen GR'en door verschillende overheden worden ingesteld. In de hierna uitgewerkte voorbeelden wordt vooral de focus gelegd op GR'en op gemeenteniveau, nu de regelingen tussen gemeenten in het eerste hoofdstuk van de Wgr worden aangehaald en vervolgens de desbetreffende wetsartikelen bij andere vormen van samenwerking van overeenkomstige toepassing worden verklaard.²⁹

7.3.1 GOL

7.3.1.1 *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 geled bestuur bestaande uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter.³⁴ De samen-

28 Behoudens de uitzonderingen op de eis van de wettelijke grondslag in art. 4:23 lid 3 Awb. Zie hierover uitgebreider: Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 72.

29 Vergelijk hoofdstuk 1 van de Wgr met de daarop volgende hoofdstukken.

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

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

32 Zie ook De Greef 2009, par. 2, waar wordt ingegaan op het feit dat op grond van art. 9 van de Wet veiligheidsregio's colleges van B&W verplicht zijn om een GR te treffen waarbij een veiligheidsregio wordt ingesteld en hiermee wordt afgeweken van een van de uitgangspunten van de Wgr, namelijk de vrijwilligheid van samenwerking.

33 De Greef 2019a, par. 4.1.

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

stelling 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 door colleges van burgemeester en wethouders (B&W) 'collegeregelingen'.³⁶ Ook burgemeestersregeling³⁷ 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

7.3.1.2 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 een orgaan zijn van een rechtspersoon ingesteld krachtens publiekrecht, gaat het om a-bestuursorganen in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onderdeel a, van de Awb.

35 Bij een raadsregeling worden de leden van het algemeen bestuur gekozen door en uit de gemeenteraden aangewezen (art. 13 lid 1 Wgr).

36 Bij een collegeregeling kiezen de colleges van B&W uit hun midden de leden van het algemeen bestuur (art. 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 gemeenteraad is een belangrijk doel van het wetsvoorstel. Zie De Greef 2019b.

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

38 Bij een gemengde regeling waaraan gemeenteraden deelnemen, worden de leden van het algemeen bestuur gekozen door en uit de gemeenteraden, waarbij ook de voorzitter van de gemeenteraad (de burgemeester) of wethouders mogen worden aangewezen (art. 13 lid 1 Wgr). Bij een gemengde regeling waaraan geen gemeenteraden deelnemen, vormen de burgemeesters samen met door en uit de colleges van B&W aangewezen vertegenwoordigers het algemeen bestuur (art. 13 lid 10 Wgr).

39 De Wgr gaat van oudsher uit van delegatie van bevoegdheden aan het bestuur van een GOL en aan een 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 van de 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 2019a, par. 4.2).

Nu organen van een GOL bestuursorgaan zijn, kan worden gezien of zij ook subsidie kunnen verlenen. Het eerdergenoemde onderscheid tussen de regelgevende en de bestuursbevoegdheid zijn daarbij van belang.

Allereerst de regelgevende bevoegdheid. Een subsidie wordt slechts verleend op grond van een wettelijke grondslag als bedoeld in artikel 4:23, eerste lid, van de 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 in samenhang met artikel 149 van de Gemeentewet (Gemw). Er dient dus een overdracht van bevoegdheden plaats te vinden wil het GOL subsidie kunnen verstrekken. Ingevolge artikel 10, tweede lid, van de Wgr wordt er 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, eerste lid, van de Wgr ziet op de overdracht van bevoegdheden.⁴¹ In beginsel kunnen alle bevoegdheden van deelnemende bestuursorganen aan een GOL worden overgedragen.⁴² Uit artikel 30, eerste lid, onderdeel b, van de 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 gemeenteraad kan dus geen collegebevoegdheden overdragen en andersom.⁴⁴

Uit het voorgaande volgt dat het mogelijk is dat de gemeenteraad de bevoegdheid overdraagt om een subsidieverordening vast te stellen aan het algemeen bestuur van een GOL. In die verordening kan vervolgens worden bepaald dat het dagelijks bestuur van het GOL subsidie kan verstrekken voor bepaalde activiteiten.

Als er sprake is van een *collegeregeling*, dan zal het algemeen bestuur niet beschikken over een regelgevende bevoegdheid, nu het college van B&W in beginsel 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

40 Deze worden ingevolge art. 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 zien op het overdragen van de bevoegdheid tot het nemen van besluiten in de zin van de Awb, art. 30 Wgr kan ook zien op de overdracht van adviesbevoegdheden of de feitelijke uitvoering van besluiten, De Greef 2008, par. 5.2.1.

42 Hier zijn een paar uitzonderingen op zoals blijkt uit art. 30 Wgr.

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

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

de gemeenteraad gedelegeerd aan het college van B&W. Wanneer er dus zeven colleges van B&W deelnemen in zo een GR, zal deze delegatiebevoegdheid in alle zeven gemeentelijke verordeningen moeten worden opgenomen. Het college van B&W kan deze bevoegdheid om nadere regels te stellen dan op grond van artikel 30 van de 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 van B&W. 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 gemeenteraad haar regelgevende bevoegdheid overdraagt.

Voor de bestuursbevoegdheid ligt het eenvoudiger. De bestuursbevoegdheid om over subsidies te beslissen ligt doorgaans bij het college van B&W. Vanwege 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 van de Awb) én de Wgr een grondslag biedt voor delegatie van alle aan het orgaan toekomende bevoegdheden (artikel 30 van de Wgr), is het voor het college van B&W mogelijk de bevoegdheid om subsidiebeslissingen te nemen te delegeren of te mandateren aan het bestuur van het GOL.

Vooraf vanwege 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 van de Awb moet berusten op een wettelijke grondslag, kan met deze samenwerkingsvorm worden geborgd.

7.3.1.3 Voorbeelden van regelingen GOL

Voorbeelden van regelingen met een GOL in het kader van subsidieverstrekking 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

45 Als art. 30 Wgr onvoldoende grondslag zou bieden dan zou in de verordening zelf een expliciete grondslag voor deze 'doordelegatie' (subdelegatie) moeten worden opgenomen. Zie hierover bijv. CRvB 16 maart 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL8816, *Gst.* 2010/47, m.nt. R.J.M.H. de Greef.

46 Art. 2 lid 1 GR Stadsregio Parkstad Limburg (*Stcrt.* 2015, 47066).

47 Art. 3 lid 1 GR Metropoolregio Eindhoven.

48 Art. 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 (*Stcrt.* 2019, 64101).

ligt op het behartigen van gezamenlijk belangen waarvoor subsidie kan worden verstrekt.

In de meeste gevallen gaat het om het gemengde regelingen.⁵⁰ Nu de gemeenteraad 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 van de metropoolregio Rotterdam Den Haag die is vormgegeven als een bestuurscommissie in de zin van artikel 25 van de Wgr.⁵⁴

Bij deze GR zijn dus twee type 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

50 Zie GR Metropoolregio Eindhoven; GR Metropoolregio Rotterdam Den Haag 2014; Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek (*Stcrt.* 2018, 39492); Subsidieverordening BLS-Stadsregio Amsterdam. Soms komt de gemengde regeling voor met een tijdelijke subsidieverordening, Subsidieverordening Regio Deal Fruitdelta Rivierenland 2020-2023 (*Bgr.* 2020, 1030).

51 GR Metropoolregio Eindhoven.

52 Verordening stimuleringsfonds Metropoolregio Eindhoven 2018 (*Bgr.* 2018, 1336).

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

54 Subsidieverordening Vervoersautoriteit Metropoolregio Rotterdam Den Haag (*Bgr.* 2017, 587).

55 Art. 10 lid 2 onder g GR Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Zeeland (*Stcrt.* 2019, 64101); art. 7 lid 7 Regeling Regio Rivierenland (*Stcrt.* 2017, 14156). Hieraan is uitwerking gegeven in de Subsidieverordening RIF Regio Rivierenland (*Bgr.* 2017, 164).

56 In art. 2 lid 2 ASV Holland Rijnland 2012 krijgt het dagelijks bestuur de bevoegdheid om nadere regels te stellen.

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 van de Wgr, artikel 149 van de Gemw 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 voor een brede doelstelling 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 gemeenteraad een deelnemer van de regeling is.

Hoewel een GR met de gemeenteraad als deelnemer voor de hand ligt, komen ook collegeregelingen voor.⁶¹ Het GOL Stadsregio Parkstad Limburg – opgesteld door de colleges van B&W 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 (ASV) waarin het college van B&W 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.

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 van de GR worden de verordenende bevoegdheid en de bestuursbevoegdheid om subsidie te verstrekken aan het bestuur van het

⁵⁷ Art. 6 GR Drechtsteden (*Bgr.* 2019, 513).

⁵⁸ ASV openbaar lichaam Drechtsteden.

⁵⁹ Art. 5 lid 9 onder b GR Holland Rijnland (*Stcrt.* 2018, 16098).

⁶⁰ Art. 2 ASV 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 (*Stcrt.* 2018, 3827), art. 3 lid 3.

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

⁶³ Art. 9 lid 2 GR Stadsregio Parkstad Limburg (*Stcrt.* 2015, 47066).

⁶⁴ GR Waddenfonds (*Stcrt.* 2015, 46133).

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

7.3.2 GO

7.3.2.1 *Introductie GO*

De tweede samenwerkingsvorm is het GO die, 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, waarbij sprake is van een beperkt omschreven doelstelling, die geen geëel 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.

65 ASV Waddenfonds 2017 (*Bgr.* 2017, 402).

66 GR Samenwerkingsverband Noord-Nederland (*Stcrt.* 2018, 73474). Deze regeling was voorheen een gemengde regeling en betreft nu een zogenoemde collegeregelings op provinciaal niveau.

67 Op grond van de Algemene Subsidieregeling SNN 2019 (*Prb.* 2019, 2529).

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

69 De Greef 2019a, par. 4.1. Wel kan door de deelnemende leden een volmacht worden verleend aan het GO om rechtshandelingen te verrichten.

70 De Greef 2019a, par. 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 Broeksteek 2021, par. 21.4.

74 De Greef e.a. 2015, p. 32 e.v.; zie art. 13 lid 1, 6 en 7 en art. 15 Wgr.

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

7.3.2.2 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 van B&W, 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 van de Awb.⁷⁸ Ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gaat in een uitspraak die ziet op een Wob-verzoek in op het GO.⁷⁹ Voor subsidieverstreking is van belang dat omdat het GO geen eigen rechtspersoonlijkheid heeft en dus geen losse entiteit betreft met een eigen rekeningnummer, het beschikbare subsidiebedrag 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 subsidieverstreking worden gedelegeerd of gemandateerd. Het GO kent alleen een algemeen bestuur, dit bestuur zal dan de subsidiebeschikking nemen.⁸²

⁷⁶ Scheltema & Scheltema 2013, p. 57.

⁷⁷ Zie ook T&C op art. 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 art. 8 lid 2 van die wet (...). Zij betoogt terecht dat het gemeenschappelijk orgaan een bestuursorgaan is in de zin van art. 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 Art. 10:3 lid 2 onder a Awb.

⁸² Dat het algemeen bestuur van een GO subsidie kan verstrekken blijkt ook uit de wetsgeschiedenis in het kader van het ontwerp van de Tijdelijke financieringsregeling verslavingszorg: '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.

Nu het GO in het leven is geroepen voor regelingen van zeer eenvoudige aard, er geen geëleed bestuur is en het GO geen rechtspersoonlijkheid heeft, is het twijfelachtig of dit orgaan geschikt is voor subsidieverlening. Vaak zien de taken vooral op het houden van toezicht. Deze premisse zal in hoofdstuk 8 worden getoetst aan de praktijk.

7.3.2.3 Voorbeelden van regelingen GO

Het GO komt vooral voor in het kader van een toezichtsorgaan 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 de jurisprudentie geeft geen voorbeelden van het GO als subsidieverstreker.⁸⁶ Dit is mogelijk te verklaren door het feit dat de wetgever het GOL de eerstaangewezen vorm voor samenwerking tussen overheden acht en het GO de lichte variant is.

7.3.3 BVO

7.3.3.1 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 op 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 zware bestuursstructuur en bestuurssamenstelling, 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 ongeëleed bestuur.⁸⁹

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

84 GR Gemeenschappelijke Rekenkamer Metropool Amsterdam 2016 (*Stcrt.* 2015, 26338).

85 Toelichting op art. 5 Regeling GO Arnhem Nijmegen City Region (*Stcrt.* 2015, 48211).

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 2013b.

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.

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.

7.3.3.2 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, eerste lid, onderdeel a, van de Awb. GR'en in de vorm van een BVO zijn per definitie collegeregelings. Dit heeft gevolgen voor de bevoegdheden die kunnen worden overgedragen. Het college van B&W kan in beginsel alle eigen bevoegdheden overdragen aan de BVO.⁹⁶ Op grond van artikel 30 van de Wgr kan de BVO echter geen subsidieverordening vaststellen. De bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften op te stellen is eveneens uitgesloten van mandaat.⁹⁷

Wel kan aan de BVO de bevoegdheid tot subsidieverstreking worden gemandateerd. Het bestuur van de BVO zal dan namens de colleges van B&W de subsidiebeschikking nemen. Ook delegatie is mogelijk op grond van artikel 30 van de Wgr: het college van B&W 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 *geschikte* samenwerkingsvorm 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 subsidieverstreking als

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

91 De Greef 2019a, par. 4.1.

92 De Greef geeft in Tekst & Commentaar op art. 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 art. 232 lid 4 Gemw), afvalverwijdering of inkoop.

93 Art. 14a Wgr; Burgemeesters en gemeenteraden mogen dus niet deelnemen. Maar organen als het college van GS en het dagelijks bestuur van een waterschap mogen wel deelnemen, zie hoofdstuk II en III Wgr; zie ook De Greef 2013b, par. 2.1.

94 Art. 49 Wgr.

95 De Greef e.a. 2015, p. 46; De Greef 2013b, par. 1.

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

97 Art. 10:3 lid 2 onder a Awb.

beleidsarm valt te typeren. In hoofdstuk 8 zal hier nadere aandacht aan worden besteed.

7.3.3.3 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 B&W van de gemeente Culemborg, waar in punten 15.1 en 15.2 de bevoegdheid om subsidie te verlenen door het college van B&W en de 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, waar in de subsidieverordening het college van B&W de bevoegdheid heeft om subsidie te verstrekken en het college van B&W deze bevoegdheid door middel van het mandaatbesluit aan de BVO heeft gemandateerd.¹⁰⁰

Voorbeelden van een BVO dat subsidie verstrekt zijn niet gevonden in 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 de bestuurspraktijk. 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.

7.3.4 CR

7.3.4.1 Introductie CR

Bij een CR mandateren bestuursorganen bevoegdheden aan organen/ambtenaren van één gemeente (de enkelvoudige CR) of organen/ambtenaren van

⁹⁸ Zie Mandaat-, volmacht- en machtigingsbesluit gemeente Dalfsen 2020 waar subsidieverlening wordt gemandateerd aan het bestuur van de BVO Regionaal Serviceteam Jeugd IJsselland (*Gmb.* 2020, 28181); of 16^e 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 (*Gmb.* 2019, 280479).

⁹⁹ Algemeen Bevoegdhedenbesluit 2019 gemeente Culemborg (*Gmb.* 2019, 302018).

¹⁰⁰ Subsidieverordening Gecertificeerde Instellingen Regio IJsselland 2020-2022 en Mandaatbesluit Subsidieverordening Gecertificeerde Instellingen Regio IJsselland 2020-2022 (*Gmb.* 2019, 280479).

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 en participatie.¹⁰² Deze constructie is een efficiënte vorm doordat één gemeente de werkprocessen optimaliseert. De Wgr bevat verder geen regels voor de inrichting van de CR.

Ingevolge artikel 8, vierde lid, van de Wgr is het bij een CR alleen mogelijk om bevoegdheden te mandateren; overdracht van bevoegdheden (oftewel delegatie) is ingevolge artikel 10:15 van de Awb uitgesloten.¹⁰³

7.3.4.2 Subsidie via CR

Bij de CR is het alleen mogelijk om bevoegdheden te mandateren aan de organen of ambtenaren van de centrumgemeente.¹⁰⁴ De 'gewone' regels van mandaat uit de Awb zijn van toepassing bij de CR.¹⁰⁵ De grondslag van het mandaat is artikel 10:3, eerste lid, van de Awb. Het betreft hier mandaat aan niet-ondergeschikten (als wordt gemandateerd aan de ambtenaren van de centrumgemeente), wat maakt dat ingevolge artikel 10:4, eerste lid, van de Awb de toestemming van de centrumgemeente vereist is. De bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften is uitgesloten van mandaat. Het deelnemende bestuursorgaan kan bevoegdheden mandateren bij de GR zelf of bij apart mandaatbesluit.

Bij mandaat blijft de mandaatgever verantwoordelijk. Dit betekent dat het mandaterende bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden. Wat betreft de subsidieverstrekking betekent dit dat de desbetreffende colleges van B&W aan het college van B&W van de centrumgemeente mandaat verlenen om namens hen de bevoegdheid tot subsidieverstrekking 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.

7.3.4.3 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

101 De Greef e.a. 2015, p. 20, 30; zie uitgebreid over de CR, De Greef 2012.

102 De Greef 2019a, par. 3.

103 De Greef 2012, par. 2.3.

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

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

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.¹⁰⁶

Op verschillende beleidsterreinen wordt gebruik gemaakt van CR'en, maar in het bijzonder in het sociaal domein en de (jeugd)zorg.¹⁰⁷ 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 centrumgemeenten¹⁰⁸ verlenen subsidies namens zichzelf en de overige gemeenten in de twee regio's aan de stichting ADV-Limburg.¹⁰⁹ Opvallend is dat de subsidieverlening plaatsvindt 'conform de subsidieverordening van de centrumgemeenten'.¹¹⁰ 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 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 ASV 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 besproken.

106 Art. 5 lid 1 GR voor Veilig Thuis West-Brabant (*Stcrt.* 2018, 72033). In deze regeling staat ook dat subsidieverlening geschiedt op basis van de vigerende subsidieregelgeving van de centrumgemeente.

107 '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.' Art. 6 lid 2 CR samenwerking Sociaal Domein Fryslân 2018 (*Stcrt.* 2017, 61128); CR Sociaal Domein Flevoland (*Gmb.* 2016); 'De centrumgemeente treedt namens de gastgemeenten op als inkoopende en subsidiërende partij (...)', art. 3 CR Westelijke Mijnstreek Jeugddomein 2015-2018 (*Stcrt.* 2015, 48450); CR verwerving jeugdhulp regio Zuid-Limburg 2019 (*Stcrt.* 2018, 61875); GR voor Geweld in Afhankelijkheidsrelaties (GIA) en Meldpunt Crisiszorg West-Brabant (*Stcrt.* 2020, 45194).

108 Art. 1 GR subsidiëring AntiDiscriminatieVoorziening Limburg (ADV-Limburg).

109 Dit voorbeeld wordt ook genoemd in De Greef, Huntjens & Theissen 2010.

110 Art. 4 lid 4 en de aanhef, GR subsidiëring AntiDiscriminatieVoorziening Limburg (ADV-Limburg).

111 Aanhef GR subsidiëring AntiDiscriminatieVoorziening Limburg (ADV-Limburg).

112 Art. 3 lid 5 onder a CR verwerving jeugdhulp regio Zuid-Limburg 2019 (*Stcrt.* 2018, 61875).

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 B&W van de deelnemende gemeenten de bevoegdheid om te beslissen over subsidies op dit vlak overgedragen aan het college van B&W 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.

7.3.5 RZM

7.3.5.1 Introductie RZM

Hoewel in artikel 8 van de Wgr vier vormen van samenwerking worden beschreven, bestaat er nog een vijfde vorm: de RZM (ook wel de 'lichte regeling' of blote regeling¹¹⁶ genoemd). Dit is een publiekrechtelijke overeen-

¹¹³ Toelichting op art. 3 CR verwerving Wmo ondersteuning Maastricht-Heuvelland 2019 (*Stcrt.* 2019, 65975).

¹¹⁴ Art. 2 lid 1 GR GGZ subsidies (*Gmb.* 2018, 25144).

¹¹⁵ Art. 4 lid 1 en 6 GR GGZ subsidies (*Gmb.* 2018, 25144).

¹¹⁶ Traag 1993, p. 6 e.v.

komst,¹¹⁷ aangegaan op grond van artikel 1 van de 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 beste kan worden vergeleken met een bestuursovereenkomst.¹²¹ Op de website van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten 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 paraplu-begrip voor publiekrechtelijke overeenkomsten gesloten op grond van de Wgr, zonder dat een zelfstandige entiteit wordt opgericht of gebruik wordt gemaakt van een CR.¹²⁵

7.3.5.2 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 zou zelfs een model-verordening of model-subsidie als bijlage 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 vorm te geven.

117 Zie ook Huisman & Van Ommeren 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* 1999/00, 27008, nr. 3, p. 8; *Kamerstukken II* 2001/02, 27008, nr. 5, p. 9.

121 *Kamerstukken II* 2001/02, 27008, nr. 5, p. 5; Huisman 2012, p. 71.

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

123 Regeling zonder meer, raadpleegbaar via: <https://vng.nl/artikelen/regeling-zonder-meer>.

124 Broeksteeg 2021, par. 21.3.

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

7.3.5.3 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 op het gebied van 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 gevonden 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 vermeld. 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 die staan vermeld in de ASV van Heerlen.¹³³

126 Zie bijv. de Convenant beschermd wonen en opvang 2021 (*Stcrt.* 2020, 58108), een combinatie waar zowel met een centrumgemeente als convenant wordt gewerkt. Hierin staat als een van de weinige regelingen expliciet genoemd dat deze convenant een RZM is.

127 De Convenant beschermd wonen en opvang 2021 (*Stcrt.* 2020, 58108); RZM Gemeente Zaanstad (*Stcrt.* 2019, 32461).

128 RZM Bunschoten, Leusden, Nijkerk en Putten (BLNP) (*Stcrt.* 2017, 397). 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 (*Stcrt.* 2020, 38280) in combinatie met Subsidieregeling uitvoering convenanten lerarentekort PO G5 (*Stcrt.* 2020, 39443).

130 Samenwerkingsovereenkomst tussen gemeenten inzake openbaar primair onderwijs 2020 (*Stcrt.* 2020, 15840).

131 GR Adviescommissie Detailhandel Noord-Holland Zuid tussen Gedeputeerde Staten van Noord-Holland en de Regioraad van de Stadsregio Amsterdam van 1 juli 2015 (*Bgr.* 2015, 148).

132 Naast de hierna uitgewerkt bestuursovereenkomst, ook de Tijdelijke stimuleringsregeling samenwerkingsverband Abw (*Stcrt.* 2003, 102); Samenwerkingsovereenkomst inzake de inkoop en inzet van 50 waterstofbussen in Nederland (*Stcrt.* 2019, 67741); en Convenanten in het kader van het besluit woninggebonden en locatiegebonden subsidies.

133 Art. 4 lid 5 Bestuursovereenkomst samenwerking informele steun (*Stcrt.* 2019, 37420).

7.3.6 Tussenconclusie

Samenvattend moet worden gesteld dat in theorie op basis van de Wgr veel mogelijk is op het gebied van samenwerking tussen overheden ten behoeve van subsidieverstreking. Iedere samenwerkingsvorm kan worden gebruikt in het kader van de subsidieverstreking, maar de ene vorm lijkt hiervoor geschikter dan de andere vorm. 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. Bestuursorganen 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	Rechtspersoon- lijkheid	Geleed bestuur	Delegatie regelgevende bevoegdheid (subsidie- verordening)	Delegatie bestuurs- bevoegdheid (subsidie- verstreking)?	Mandaat ¹³⁵ bestuursbevoegd- heid (subsidie- verstreking)?
GOL	Ja	Ja	Ja, mits regeling waar ook de gemeenteraad in zit. ¹³⁶	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

134 Hiermee wordt bedoeld welke bevoegdheden de leden toekennen aan de samenwerkingsvorm. Nu in beginsel mandaat van de regelgevende bevoegdheid op grond van art. 10:3 lid 2 onder 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 mandateren van een regelgevende bevoegdheid is (in beginsel) op grond van artikel 10:3 van de Awb uitgesloten en daarom ook niet in de tabel opgenomen.

136 Het is in theorie mogelijk dat de gemeenteraad in een subsidieverordening het college van B&W 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 een GOL ook daadwerkelijk een eigen subsidieverordening kan vaststellen. Juist bij samenwerkende bestuursorganen is een belangrijke beleidskeuze of zo een Wgr-constructie verordenende bevoegdheid krijgt. Vanwege de complexe constructie ligt een gemengde regeling of raadsregeling meer voor de hand.

7.4 AFRONDING

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat de Wgr een geschikte basis kan bieden voor samenwerkende overheden om subsidie te verlenen. Sterker nog, uit artikel 160 van de Gemw kan worden afgeleid dat de publiekrechtelijke weg om samenwerking vorm te geven de voorkeur verdient omdat deze meer waarborgen biedt, zoals de verantwoordingseisen. Gelet op het belang van de democratische legitimatie past de publiekrechtelijke weg in beginsel beter dan de privaatrechtelijke weg.¹³⁷ 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.¹³⁸ Samenwerking wordt bovendien in toenemende mate als een belangrijk beleidsdoel gezien¹³⁹; 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 efficiency voordelen.¹⁴⁰ Besluiten kunnen centraal worden genomen en bestuursbevoegdheden kunnen via de Wgr worden overgedragen.¹⁴¹

Hoe groot deze voordelen zijn hangt wel af van de specifieke samenwerkingsvorm die wordt gekozen. Het GOL kan voordelig zijn wanneer er één subsidieverordening hoeft 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 de oprichting daarvan 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. Het is echter de vraag of het mogelijk is om aan te sluiten bij de subsidieverordening van de centrumgemeente door het eenmalig verstrekken van 'instemming' door de deelnemende gemeenten aan die centrumgemeente. In het volgende hoofdstuk zal hier bijzondere aandacht aan worden besteed. Het GO en de BVO lijken minder geschikt als samenwerkingsverband dat subsidie verleent. Het GO is de lichte variant van het GOL. De wetgever heeft echter expliciet een voorkeur voor de laatste samenwerkingsvorm. Daarbij is ook van belang dat bij subsidieverstrekking de vraag is wie over het geld beschikt. Nu het GO geen rechtspersoonlijkheid heeft en er nog onduidelijkheid bestaat over de juridische kwalifi-

137 De Greef e.a. 2015, p. 65; De Greef 2008, par. 2.1.

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

139 En steeds vaker toegepast, A. Leeuw, '16 miljard euro in 1300 samenwerkingsverbanden', raadpleegbaar via: binnenlandsbestuur.nl, 2 april 2021.

140 De Greef 2008, par. 5.3.1.

141 De Greef e.a. 2015, p. 65; De Greef 2008, par. 2.1.

catie van de samenwerkingsvorm, kan dit gemakkelijk tot problemen leiden. De BVO kan geschikter zijn om subsidie te verlenen, omdat het 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 voor subsidieverstreking. Doordat aan het GOL regelgevende bevoegdheid kan worden overgedragen, kan er één subsidieverordening worden opgesteld en kunnen subsidiebesluiten centraal worden genomen. Belangrijk is wel bij deze constructie dat de gemeenteraad 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’.¹⁴² Gemeenten hechten veel waarde aan regionale bestuursvormen,¹⁴³ maar zijn daarop 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.’¹⁴⁴ Uit een recent onderzoek van Berenschot kwamen acht knelpunten van de Wgr naar voren: 1) weerstand tegen de vorm GR; 2) gemeenteraden ervaren beperkte invloed en controle; 3) raadsleden hebben onvoldoende tijd om zich goed in de samenwerking te kunnen verdiepen; 4) informatievoorziening aan gemeenteraden is niet op orde; 5) de samenwerking sluit onvoldoende aan bij de wensen van burgers en maatschappij; 6) druk op harmonisatie versus wens behoud couleur locale; 7) onduidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden van gremia en formele organen; 8) uittreding is ingewikkeld.¹⁴⁵ Vanwege de vele knelpunten kan men zich afvragen of het werken via de Wgr niet te moeilijk wordt gemaakt.¹⁴⁶ Als een privaatrechtelijke rechtspersoon – zoals een stichting – eenvoudiger is op te richten en weer te verlaten dan een publiekrechtelijke rechtspersoon, wordt in de praktijk al snel daarvoor gekozen. Een privaatrechtelijke rechtspersoon is immers snel en eenvoudig bij notariële akte op te

142 De Greef 2008.

143 Zo blijkt uit een onderzoek van de Universiteit Twente (Boogers, Denters, & Sanders 2015) 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.

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

145 Vellekoop e.a. 2020.

146 Scheltema & Scheltema 2013, par. 3.2.5.

richten.¹⁴⁷ 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.¹⁴⁸

Uit het in dit hoofdstuk weergegeven 'desktop' onderzoek blijkt dat diverse samenwerkingsvormen uit de Wgr in theorie geschikt zijn om subsidie te verstrekken. De vraag is of dit in de praktijk ook bevalt. Daarom heb ik van iedere samenwerkingsvorm ten minste een organisatie gekozen waarvan betrokkenen/medewerkers worden geïnterviewd. 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. De resultaten hiervan zijn in het volgende hoofdstuk te lezen.

147 Scheltema & Scheltema 2013, par. 3.2.5, par. 3.3.1; zie ook de NTB Kroniek De Greef, Jak & Nehmelman 2016, p. 302 e.v. waar zij ingaan op het rapport van Traag en de nadelen die worden genoemd van 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.'

148 Laan 2011, p. 57-58.

8 | Subsidiëren met de Wgr: ervaringen in de praktijk

‘Niet voor niets schrijft artikel 160 lid 2 Gemeentewet voor dat eerst tot de oprichting van en de deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen mag worden overgegaan, “indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.”’¹

8.1 INLEIDING²

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) biedt een juridisch kader voor bestuursorganen om in publiekrechtelijke constructies samen te werken. De Wgr kent vijf samenwerkingsvormen die als gemeenschappelijke regeling (GR) kunnen worden ingezet: het gemeenschappelijk openbaar lichaam (GOL), het gemeenschappelijk orgaan (GO), de bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO), de centrumregeling (CR) en de regeling zonder meer (RZM).³ Wanneer overheden gezamenlijk subsidies willen verstrekken, ligt het voor de hand om een van deze samenwerkingsvormen te kiezen. Uit het stelsel van de Gemeentewet (Gemw) blijkt immers een expliciete voorkeur voor de publiekrechtelijke weg om tot samenwerking tussen overheden te komen.⁴ Bovendien biedt de Wgr allerlei publiekrechtelijke waarborgen zoals verantwoording en politieke controle. Desalniettemin wordt er voor subsidieverstrekking vaak voor een privaatrechtelijke rechtspersoon gekozen, nu deze snel en eenvoudig is op te richten.⁵ Bovendien wordt de Wgr veelal gezien als een moeilijke en ontoegankelijke wet.⁶ In de praktijk worden steeds vaker netwerksubsidies gebruikt, hetgeen leidt tot dynamische samenwerkingen tussen overheden. Daarom is dit onderzoek aangegrepen om de subsidiemogelijkheden op basis van de Wgr te verkennen. Dit onderzoek bestaat uit twee delen, waarvan dit hoofdstuk het tweede deel vormt. In hoofdstuk 7 is onderzocht in hoeverre de verschillende samenwerkingsvormen die de Wgr kent, geschikt zijn voor samenwerking bij subsidieverstrekking. Hieruit bleek dat alle vormen daarvoor geschikt

1 Doornhof & Hofman 2022, p. 3.

2 Dit hoofdstuk is eerder gepubliceerd in 2022 (*Gst.* 2022/19, p. 106-115).

3 Zie onder andere Broeksteeg 2021 en hoofdstuk 7 van dit proefschrift.

4 Zie art. 160 Gemw.

5 Scheltema & Scheltema 2013, par. 3.2.5.

6 De Greef 2008.

kunnen zijn, maar dat een GOL waar de gemeenteraad deelnemer is het meest voor de hand lijkt te liggen en ook het vaakst voorkomt, omdat de verordenende bevoegdheid kan worden overgedragen. De CR komt ook vaak voor, hierbij mandateren colleges van burgemeester en wethouders (B&W) de bevoegdheden die zien op de subsidiëring aan de colleges van B&W van de centrumgemeente. Bij deze CR wordt één subsidieverordening – namelijk die van de centrumgemeente – gebruikt voor de beoordeling van de subsidieaanvragen uit alle gemeenten. De vraag is of het juridisch mogelijk is dat een gemeente ‘aansluit’ bij de subsidieverordening van een andere gemeente, zoals in de regelingen wordt gedaan. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt hier dan ook bijzondere aandacht aan besteed. De overige drie varianten komen minder vaak voor.⁷ Het aantal voorbeelden dat ik heb kunnen vinden van subsidies die worden verstrekt via een Wgr-samenwerkingsvorm, is beperkt. Dit maakt het interessant om nader te onderzoeken hoe de ervaringen zijn van personen die wel werken met die Wgr-samenwerkingsvormen. Daarom heb ik van iedere samenwerkingsvorm verschillende praktijkvoorbeelden geselecteerd om nader te bestuderen. Om deze samenwerkingsvormen te onderzoeken zijn semigestructureerde interviews met betrokkenen afgenomen.⁸ Met behulp van de ervaringen besproken tijdens deze interviews wordt gepoogd een breder beeld te schetsen van hoe de samenwerkingsvormen in de praktijk werken.⁹ In para-

7 Van het GO zijn geen actuele voorbeelden gevonden waar het orgaan dient als subsidieverstrekker, waarschijnlijk omdat het GO vooral wordt ingesteld in relatie tot toezichhoudende taken. Van de BVO betreffen de voorbeelden een mandaatconstructie. Ten slotte is ook een aantal voorbeelden gevonden van de RZM. De RZM blijft een moeilijk aangrijpbare vorm, omdat deze vorm niet expliciet uit de Wgr volgt en het een paraplu-begrip betreft. Zo verwijst niet iedere RZM expliciet naar de Wgr als grondslag.

8 Deze interviews zijn met toestemming van de gesprekspartners opgenomen en geaccordeerd. Ook zijn de stukken voor publicatie nog langs de gesprekspartners gegaan. Daarnaast zijn van de gesprekspartners nadere documenten ontvangen die zien op de desbetreffende samenwerkingsvorm. De vragenlijst die is gebruikt tijdens de interviews is te vinden in bijlage 3.

9 De interviews zijn gehouden met het doel een breder beeld te schetsen van de verschillende samenwerkingsvormen. Naar aanleiding van het theoretisch vooronderzoek waar de regelgeving is geanalyseerd, zijn er 10 praktijkvoorbeelden geselecteerd. Getracht is om van iedere Wgr samenwerkingsvorm minimaal één praktijkvoorbeeld te onderzoeken. Er is contact opgenomen met de desbetreffende gemeentes/provincies, behalve bij de geselecteerde GOL'en en BVO's, daar is direct contact gelegd via het emailadres van de rechtspersoon. Alle gesprekspartners zijn direct betrokken bij de samenwerkingsvormen, zo is gesproken met directeurs, juristen, ambtenaren van de gemeente. Van alle geselecteerde vormen is minimaal met één persoon gesproken. De auteurs wilde graag meer personen interviewen, maar helaas stond niet iedereen open voor een interview. De gesprekspartners zijn representatief voor hun organisatie. Gelet op het aantal personen dat in het kader van het onderzoek voor dit hoofdstuk is geïnterviewd (11) kunnen geen absolute uitspraken worden gedaan over de representativiteit en generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten voor de werking van de Wgr-vormen. Desondanks kan een beeld worden geschetst van de praktijk met betrekking tot de verschillende samenwerkingsvormen. De interviews zijn verricht teneinde deesignaleerde knelpunten te spiegelen aan de praktijk. De uitwer-

graaf 8.2 worden tien praktijkvoorbeelden behandeld. In paragraaf 8.3 worden vervolgens lessen getrokken voor toekomstig gebruik van de Wgr en in paragraaf 8.4 volgt een afronding.

8.2 DE WGR IN DE PRAKTIJK: INTERVIEWBEVINDINGEN

8.2.1 Inleiding

In deze paragraaf worden de resultaten van de interviews met de gesprekspartners besproken die verbonden zijn aan de GR. In de interviews is gefocust op drie belangrijke aspecten: (I) de inhoud van de GR, (II) of partijen de GR inzake subsidieverstreking naar tevredenheid vinden functioneren en (III) of (privaatrechtelijke) alternatieven zijn overwogen. De in de literatuur genoemde voor- en nadelen van de Wgr in het algemeen – die in paragraaf 4 van hoofdstuk 7 zijn genoemd – zijn daarbij ook aangehaald om te bezien of de gesprekspartners deze voor- en nadelen herkennen.

Het doel van deze paragraaf is om gebruikmakend van de gehouden interviews een beeld te kunnen schetsen van de praktijk. Achtereenvolgens komen aan bod: het GOL (paragraaf 8.2.2), het GO (paragraaf 8.2.3) de BVO (paragraaf 8.2.4), de CR (paragraaf 8.2.5) en de RZM (paragraaf 8.2.6). In paragraaf 8.2.7 volgt een tussenconclusie.

8.2.2 GOL

Mijn conclusie op basis van het theoretisch onderzoek was dat een GOL het meest geschikt is wanneer bestuursorganen in samenwerking subsidie willen verstrekken, vanwege de mogelijkheid om de regelgevende bevoegdheid over te dragen. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is dat de gemeenteraad deelnemer is aan de regeling. Blijkens de voor dit onderzoek onderzochte regelgeving komen echter ook collegeregelingen herhaaldelijk voor. Bovendien komen regelingen met een GOL op gemeentelijk en provinciaal niveau voor. Om verschillende mogelijkheden te kunnen illustreren heb ik vier voorbeelden geselecteerd om nader te bespreken, namelijk het Waddenfonds, Holland-Rijnland, het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN)¹⁰ en de Metropoolregio Arnhem-Nijmegen.

king van de interviews zijn geanalyseerd om te bezien in hoeverre de gesignaleerde knelpunten merkbaar zijn in de praktijk (en of er nog andere aandachtspunten zijn).

10 SNN is een grote subsidieverstrekker. Ik heb gesproken met drie personen, waarvan twee werkzaam bij SNN en één bij de provincie Drenthe.

8.2.2.1 Gemengde regeling provinciaal niveau: het Waddenfonds

Het Waddenfonds is een tijdelijke GR; het fonds zelf is door de rijksoverheid in 2007 opgericht voor een periode van 20 jaar en sinds 2012 valt het onder de verantwoordelijkheid van de provincies Friesland, Groningen en Noord-Holland en is de GR opgesteld.¹¹ De GR is opgericht om een duurzame en kwalitatieve impuls te geven aan de ecologie en economie van het Waddengebied met als hoofddoel de subsidiëring van bepaalde activiteiten die voldoen aan de doelomschrijving van artikel 3 van de GR. Er zijn drie categorieën budgetten om de wenselijke activiteiten te verwezenlijken: 1) het budget lokale duurzame innovaties,¹² 2) de thematische openstellingen¹³ en 3) de majeure projecten.¹⁴ Deze subsidies worden verstrekt vanuit het Waddenfonds.

Het betreft een gemengde regeling in de vorm van een GOL: zowel Provinciale als Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, Friesland en Groningen zijn deelnemers. Er is voor een GOL gekozen omdat de wens bestond dat er een gezamenlijk fonds kwam dat enige mate van zelfstandigheid bezit en zelfstandige afwegingen kan maken.¹⁵ De verordenende bevoegdheid is in artikel 17 van de GR overgedragen. Volgens de directeur van het Waddenfonds is het voordeel hiervan dat vanuit een centraal punt beslissingen worden genomen en er een algemene subsidieverordening (ASV) is opgesteld.¹⁶ Het Rijk verstrekke tot 2012 de financiële middelen (€ 28,5 miljoen per jaar) rechtstreeks aan het Waddenfonds, maar inmiddels wordt dit geld als algemene uitkering verstrekt aan de provincies, waarna de provincies deze middelen naar het Waddenfonds overmaken. Het Waddenfonds kan vervolgens subsidie verstrekken. Voor lokale innovaties en de thematische subsidie kan het dagelijks bestuur, bestaande uit drie Gedeputeerde Statenleden, zelfstandig besluiten nemen. Bij majeure projecten wordt eerst met het algemeen bestuur overlegd, vanwege de grote financiële omvang daarvan.¹⁷

11 Zie ook het eindrapport evaluatie Waddenfonds. Dit betreft max. €50.000.

12 Subsidieregeling Budget Lokale Innovaties Waddenfonds 2018 (*Bgr.* 2018, 683). Dit betreft max. 1 miljoen.

13 Subsidieregeling Thematische Uitvoering Waddenfonds 2021-01.

14 Hier is geen specifieke subsidieregeling voor, maar er wordt gebruik gemaakt van de ASV Waddenfonds 2017 (*Bgr.* 2017, 402). Wel is voor majeure projecten een investeringskader opgesteld. Dit betreffen projecten die vanaf €500.000 starten en kunnen oplopen tot ongeveer 8 miljoen.

15 Desalniettemin is er wel een uitvoeringskader dat wordt opgesteld door de drie Provinciale Staten. Binnen die kaders werkt het Waddenfonds. Het is dus vooral een combinatie, maar dit maakt wel dat het volgens de directeur van het Waddenfonds goed werkt.

16 'Ter uitvoering van de in artikel 4 genoemde taken worden aan het bestuur van het openbaar lichaam de volgende publiekrechtelijke bevoegdheden overgedragen: a) verordenende bevoegdheid, voor zover het vaststellen van een wettelijk voorschrift als bedoeld in artikel 4.23, eerste lid, Awb.'

17 Zie ook Uitvoeringskader Waddenfonds 2017-2026.

In het interview gaf de directeur van het Waddenfonds aan dat deze vorm van subsidieverstreking goed bevalt. Door de verschillende categorieën budgetten wordt een brede markt gediend. Ook heeft het Waddenfonds – binnen de gestelde kaders door de provincies¹⁸ – ruimte voor eigen afwegingen. Wel gaf de directeur van het Waddenfonds aan dat de onderlinge overleggen proceduretijd kan kosten, meer dan besluitvorming in bijvoorbeeld een stichting. Maar de democratische legitimatie – in de zin dat de partijen invloed hebben – is vol aanwezig, wat een belangrijk uitgangspunt was. Doordat het dagelijks bestuur de bevoegdheid heeft om subsidies toe te kennen, werkt het proces niet vertragend. Alleen de besluitvorming over majeure toekenningen kan langer duren, omdat het algemeen bestuur slechts vier keer per jaar vergadert. Ten slotte blijkt uit het eindrapport dat in het algemeen bestuur van het Waddenfonds van twee van de drie provincies geen statenleden, maar gedeputeerden zitten. Statenleden voelen zich hierdoor meer op afstand staan.¹⁹

De directeur gaf aan dat bij de oprichting van het Waddenfonds geen privaatrechtelijke alternatieven zijn overwogen. Een belangrijk doel was de democratische legitimatie te waarborgen en met de wens om het fonds zelfstandige afwegingen te laten maken en centrale besluiten te kunnen laten nemen, kwam men snel uit op een GOL.²⁰ In het bestuursakkoord, dat is gesloten voorafgaand aan het oprichten van de GOL, staat ook expliciet genoemd dat de Wgr is bedoeld voor publiekrechtelijke samenwerking tussen overheden en dat een GR leidt tot functionele samenwerking.²¹

8.2.2.2 Gemengde regeling gemeentelijk niveau: Holland Rijnland

De GR Holland Rijnland is een GOL waaraan dertien gemeenten deelnemen. Uit de GR volgt een brede doelstelling; zo wordt onder andere zorggedragen

18 Uitvoeringskader Waddenfonds 2017-2026.

19 De provincies Groningen en Friesland hebben een vertegenwoordiging van gedeputeerden in het AB. Vanuit de provincie Noord-Holland nemen statenleden deel in het AB. Bij eerstgenoemde twee provincies staan de statenleden meer op afstand, zie p. 38 e.v. van het eindrapport evaluatie Waddenfonds. Vanwege dubbelrollen ontstond in Groningen en Friesland de wens niet met statenleden meer te werken.

20 Voorheen bestond de wet op het Waddenfonds. De democratische legitimatie was een belangrijk uitgangspunt.

21 Zie de toelichting op de GR: 'In voormeld bestuursakkoord is uitdrukkelijk bepaald dat de Waddenprovincies in gezamenlijkheid beschikken over de gelden van het Waddenfonds en daartoe voorzien in een professionele uitvoeringsorganisatie. Dat is van belang vanwege de herkenbaarheid van het Waddenfonds en onafhankelijke aansturing en besluitvorming ten opzichte van de provinciale organisatie en middelen. Een samenwerkingsstructuur op grond van de Wgr ligt dan ook voor de hand. In de eerste plaats is de Wgr bij uitstek bedoeld voor publiekrechtelijke samenwerking tussen overheden. In de tweede plaats kan via de weg van de Wgr in één gezamenlijk bestuur worden voorzien, waarmee recht wordt gedaan aan de afspraak in het bestuursakkoord dat de Waddenprovincies als deelnemers aan de regeling gezamenlijk besluiten over de besteding van de Waddenfondsmiddelen.'

voor economie, natuur en landschap en ruimtelijke ordening. In lid 9 van artikel 5 van de GR wordt als laatste doel subsidieverstreking genoemd en het vaststellen van een ASV. Het betreft een gemengde regeling waarbij gemeenten zelf kiezen of zij collegeleden, raadsleden of een combinatie afvaardigen in het algemeen bestuur.²² Verantwoording is een belangrijk uitgangspunt, juist omdat met zo een regeling 'zaken buiten de eigen deur worden georganiseerd'.²³ Ieder college van B&W is vertegenwoordigd in een portefeuillehoudersoverleg, waarin adviezen worden geformuleerd aan het dagelijks en algemeen bestuur. De dertien gemeenten in de regio Holland Rijnland bekostigen de organisatie.²⁴

Holland Rijnland heeft een ASV opgesteld, waarmee het dagelijks bestuur subsidie kan verlenen.²⁵ Daarnaast zijn er ook twee verordeningen vastgesteld ten behoeve van een Cofinancieringsfonds en een Regionaal Investeringsfonds (RIF).²⁶ Het Cofinancieringsfonds Holland Rijnland is ingesteld in 2016 en is bedoeld voor bovengemeentelijke initiatieven uit de regio die een innovatief karakter hebben en bijdragen aan het realiseren van de opgaven van Holland Rijnland. Het deel dat Holland Rijnland financiert is bedoeld als multiplier om externe gelden aan te trekken. Een belangrijke voorwaarde is dan ook dat externe partijen (kennisinstellingen, ondernemingen of andere overheden) het grootste deel van de investering financieren. Met het andere fonds – het RIF – leveren de gemeenten een financiële bijdrage aan vijf projecten met een groot regionaal en infrastructureel belang. Het RIF loopt tot en met 2024.²⁷

Doordat vanuit één centraal punt subsidiebesluiten worden genomen gaat het proces volgens de MT-secretaris van Holland Rijnland snel en efficiënt, waardoor de tevredenheid over deze wijze van subsidieverstreking groot is. Een ander voordeel dat genoemd wordt is dat de entiteit een grote mate van zelfstandigheid bezit. Een uitdaging van een GR is dat gemeenten meedoen die niet allemaal dezelfde capaciteit hebben (sommige gemeenten liggen bijvoorbeeld in een ambtelijke scheiding). Deze uitdaging zou echter spelen bij iedere vorm van samenwerking en ligt niet zozeer aan de gekozen variant.

22 Dit leidt soms wel tot onderlinge verschillen. Als de ene gemeente enkel raadsleden wil afvaardigen en de andere alleen collegeleden is het volgens de MT-secretaris lastig naar alle partijen te communiceren. Ondanks de verantwoordingslijnen in juridische zin helder zijn blijkt dit in de praktijk toch lastig.

23 Aldus de gesprekspartner.

24 De gemeentelijke bijdrage wordt berekend aan de hand van de volgende criteria: het aantal inwoners van de gemeente en de taken die Holland Rijnland uitvoert voor deze gemeente.

25 Art. 4 ASV Holland Rijnland 2012.

26 Zie Beheersverordening Fonds Cofinanciering Holland Rijnland (*Bgr.* 2020, 176) en de Beheersverordening Regionaal Investeringsfonds Holland Rijnland. Beide fondsen betreffen overigens mijns inziens geen revolverende fondsen. Uit beide fondsen wordt subsidie verstrekt. Wel staat in de beheersverordening van het RIF dat financiële bijdragen uit dat fonds subsidies betreffen maar als het fonds geld verstrekt aan medeoverheden, de Awb-subsidietitel daar niet voor geldt.

27 Zie ook de Beheersverordening Regionaal Investeringsfonds (RIF).

De MT-secretaris gaf aan dat als alternatief de centrumconstructie is overwogen. Dit is het niet geworden, omdat de wens toch bestond één centraal punt te hebben en bepaalde activiteiten – zoals lobby – er ook onder te brengen. Andere alternatieven zijn niet overwogen, omdat er al samenwerkingen bestonden voordat deze samen kwamen in Holland Rijnland. Bij de keuze voor de samenwerkingsvorm stond niet de vraag centraal via welke wijze de subsidie het beste kan worden uitgegeven, maar hoe bepaalde projecten samen kunnen worden opgepakt. Om te komen tot een gezamenlijke subsidieverstrekking was hier niet een hoofddoel, in tegenstelling tot bij bijvoorbeeld het Waddenfonds.

8.2.2.3 Collegeregeling provinciaal niveau: SNN

Het SNN is een zeer grote subsidieverstrekker en speelt zowel op nationaal als op Europees niveau een belangrijke uitvoerende rol. Het SNN is in 1992 opgericht door de provincies Drenthe, Friesland en Groningen. Enerzijds is het SNN de plek waar bestuurlijke noordelijke samenwerking wordt geïnitieerd en samenkomt en anderzijds is SNN een veelzijdige subsidie-uitvoeringsorganisatie.²⁸ Het SNN heeft de vorm van een GOL. Tot 2019 was het een *gemengde* regeling, waarbij zowel Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten als de commissarissen van de Koning van de drie provincies deelnamen aan de regeling. Door Provinciale Staten was een ASV opgesteld. In 2019 is deze samenwerkingsvorm gewijzigd vanwege de wens om de bestuurlijke noordelijke samenwerking op een andere wijze vorm te geven en vooral de subsidie-uitvoering en ondersteunende taken binnen de GR te laten. Bovendien treden de Provinciale Staten en commissarissen van de Koning uit de GR, aangezien deze deelnemers geen bevoegdheden meer overdroegen aan de GR. Zodoende is de GR een collegeregeling geworden op provinciaal niveau, gericht op de uitvoering. Het gevolg daarvan is dat op grond van drie provinciale algemene subsidieverordeningen, door de colleges van Gedeputeerde Staten (GS) van Groningen, Friesland en Drenthe ieder voor zich, de gelijkkluidende Algemene Subsidieregeling SNN 2019 is vastgesteld.²⁹ In deze regeling is opgenomen dat subsidieaanvragen moeten worden ingediend bij het dagelijks bestuur van SNN. Aan dit dagelijks bestuur is mandaat verleend om op die aanvragen te beslissen.

28 Het SNN voert bijvoorbeeld programma's uit op grond van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) voor Noord-Nederland. Sinds enkele jaren voert het SNN namens de provincies Drenthe, Friesland en Groningen ook het Plattelandsontwikkelings Programma (POP3) uit. Ook worden diverse subsidieregelingen gericht op economische ontwikkeling van Noord-Nederland uitgevoerd namens de noordelijke provincies.

29 Zie art. 1.2 Algemene Subsidieregeling SNN 2019 (*Prb.* 2019, 2529) en art. 5 van de GR (*Stcrt.* 2018, 73474).

Tijdens het interview hebben de gesprekspartners bij SNN³⁰ aangegeven dat de subsidieverstreking via deze manier goed verloopt. Doordat SNN meer een uitvoeringsorganisatie is geworden, is veel gericht op efficiëntie en effectiviteit van de subsidieverstreking. Provinciale Statenleden vinden wel dat zij door de nieuwe vormgeving meer op afstand staan; zij krijgen de jaarstukken te zien en mogen een zienswijze op de begroting geven, maar hebben niet meer een kaderstellende of toezichthoudende rol op de beleidsmatige zaken. Verder heeft SNN weinig eigen beslissingsruimte, omdat het geen eigen beleidsmatige keuzes maakt, maar dit overlaat aan de deelnemers.

Bij de oprichting van SNN zijn voor zover bekend geen privaatrechtelijke alternatieven overwogen. SNN bestaat al lange tijd en ook voor de oprichting ervan, waren er al diverse samenwerkingen. De gedachte van de GR was om gezamenlijk beleid te maken en belangenbehartiging te bundelen, gezamenlijke subsidiëring was niet het hoofddoel. Doordat SNN steeds meer een uitvoeringsorganisatie is geworden, is de subsidietaak enorm toegenomen.³¹ Bij de wijziging van SNN van gemengde regeling naar collegeregeling is wel gekeken naar andere publiekrechtelijke mogelijkheden, zoals de invoering van de BVO. De nieuwe GR richt zich namelijk op de gezamenlijke instandhouding van een noordelijke Managementautoriteit, subsidiedienstverlener en werkorganisatie Public Affairs en lobby. Dit zijn allemaal uitvoerende taken die in mandaat worden uitgevoerd. Doordat een BVO een enkelvoudig bestuur heeft, werd dit gezien als een mogelijkheid om bestuurlijke drukte te verminderen en de aansturing van de GR te vereenvoudigen. Toch is er niet voor een BVO gekozen, onder andere omdat een BVO geen commissies – zoals een bezwaarschriftencommissie – kan instellen. Daarnaast is het dagelijks bestuur van SNN aangewezen als managementautoriteit voor de uitvoering van het EFRO-programma. De vraag was of een BVO wel kan worden aangewezen als managementautoriteit, in de Uitvoeringswet EFRO wordt namelijk gesproken van een openbaar lichaam.³² Daarom is uiteindelijk toch besloten het GOL voort te zetten.

8.2.2.4 Collegeregeling gemeentelijk niveau: Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen

De samenwerking in de regio Arnhem-Nijmegen bestaat sinds 2015 in de vorm van een GO en is op 1 januari 2021 getransformeerd naar een GOL.³³ Hiermee is de Groene Metropoolregio ontstaan. Voor deze transformatie is gekozen omdat een GOL een zelfstandige entiteit is die deelneemt aan het maatschappe-

30 De concern controller en jurist die ik heb gesproken.

31 Op dit moment is ongeveer 90% van wat het SNN doet subsidieverstreking, daarnaast wordt een grote lobbyrol vervuld.

32 Zie art. 1 en 2 Uitvoeringswet EFRO.

33 Zie voor meer informatie over het GO Metropoolregio Arnhem-Nijmegen, par. 8.2.3.

lijk verkeer. De samenwerking heeft een brede insteek; de regeling is getroffen om de positie van de regio te versterken en een kwalitatieve groei van de regio te bewerkstelligen op verschillende gebieden, zoals ruimtelijke ontwikkeling en sociaaleconomische ontwikkeling.³⁴ In de GR staat expliciet dat de deelnemende collegeleden geen bevoegdheden overdragen aan de regio Arnhem-Nijmegen, maar 'slechts' mandaat verstrekken. Hier wordt één uitzondering op gemaakt, namelijk de bevoegdheid om subsidie te verstrekken aan de stichting Economic Board. Deze stichting is een 'Triple Helix' waarbinnen in de regio wordt samengewerkt tussen ondernemers, onderwijs- en kennisinstellingen en overheden. Uit de toelichting bij de GR blijkt dat door deze specifieke subsidiebevoegdheid over te dragen, de stichting slechts één subsidiebeschikking ontvangt in plaats van 18 beschikkingen.

Qua tevredenheid over deze vorm van subsidieverstrekking is tijdens het interview aangegeven dat het een ingewikkelde constructie is. Dit komt omdat het nodig is dat de subsidieregelingen van alle gemeenten met elkaar overeenkomen. Anders is het immers niet mogelijk om één subsidiebeschikking door het GOL te laten nemen. Afgezien van deze relatie met de stichting, wordt de Wgr wel gezien als de geschikte wet om samenwerking op het gebied van subsidiëring vorm te geven. De gesprekspartner³⁵ gaf aan dat er een voorkeur is voor publiekrechtelijke samenwerkingsconstructies wanneer overheden samenwerken. Privaatrechtelijke alternatieven zoals een coöperatie zijn incidenteel overwogen, maar hier werd snel aan voorbij gegaan. Als voordeel van de Wgr werd genoemd dat er een goede planning- en controlcyclus vastliggen in de wet. Gemeenteraden worden altijd betrokken bij vaststelling van de begroting en kunnen zienswijzen naar voren brengen. Dat is bij privaatrechtelijke samenwerkingen niet standaard geregeld. Over de afstand die wordt ervaren bij het opereren in samenwerkingsverbanden – waar in de literatuur vaak over wordt gesproken – wordt aangegeven dat deze verkleind kan worden door bestuurders/raadsleden in positie te brengen. Zo is binnen de Groene Metropoolregio een regioagendacommissie opgericht teneinde de betrokkenheid van raadsleden te bevorderen. Ook werd aangegeven dat samenwerking een dynamisch proces is wat veel afstemming en energie vraagt van partijen.

8.2.2.5 Concluderende observaties

Deze praktijkvoorbeelden beschouwend, valt op dat een GOL in het kader van subsidieverstrekking over het algemeen goed werkt volgens de geïnterviewden. Doordat één verordening is opgesteld, kan efficiënt worden gehandeld en kunnen vanuit een centraal punt subsidiebeslissingen worden geno-

34 Zie art. 4 en 5 GR Regio Arnhem-Nijmegen waar de belangen en taken staan vermeld (*Stcrt.* 2020, 69440).

35 Juridisch beleidsmedewerker bij de Groene Metropoolregio.

men. Daarnaast valt op dat zelfstandigheid van het GOL herhaaldelijk als positief punt naar voren wordt gebracht, zowel bij gemengde als bij college-regelingen.

De collegeregelingen zijn verschillend vormgegeven. Opvallend is dat daarbij vrijwel uitsluitend via mandaat wordt gewerkt. Bij SNN zijn gelijklopende regels door de colleges van GS opgesteld. Door die gelijklopendheid werkt het goed. Het GOL wordt hierdoor wel een uitvoeringsorganisatie. Het is de vraag of het voor dergelijke uitvoering nodig is om de zwaardere samenwerkingsvorm van een GOL op te richten. Hier wordt echter soms toch voor gekozen vanwege historische redenen, de democratische legitimatie en de eigen rechtspersoonlijkheid.

De dynamiek van de samenwerking wordt genoemd als positief punt, maar ook als een uitdaging. Communicatie en intensieve onderlinge afstemming met de deelnemende colleges van B&W en gemeenteraden worden herhaaldelijk aangestipt als belangrijk punten om aan te blijven werken.

8.2.3 GO

In mijn theoretisch onderzoek heb ik geconcludeerd dat het GO minder geschikt is om subsidie te verstrekken, onder meer omdat het GO geen rechtspersoonlijkheid heeft en het beschikbare subsidiebedrag bij de overheden blijft. Daarnaast was de insteek van de wetgever om aan het GO slechts lichte toezichthoudende taken toe te kennen. Uit de analyse van de regelgeving blijkt dit ook; ik heb slechts één voorbeeld kunnen vinden van een GO. Tot 1 januari 2021 was de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen een GO.³⁶

De regio Arnhem-Nijmegen werkt al langer samen. Vòòr het een GO werd in 2015, werd samengewerkt in de vorm van een plusregio, namelijk de stadsregio Arnhem-Nijmegen. Nadat de Wet op de plusregio's werd afgeschaft bleef de wens om samen te werken, waardoor uiteindelijk is gekozen voor een GO waarbij vier overleggroepen werden opgericht met ieder een eigen portefeuille: economie, wonen, mobiliteit en duurzaamheid. Er werd gekozen voor een GO in de vorm van een collegeregeling.

Het GO was oorspronkelijk opgericht teneinde een structurele verbetering te creëren van het vestigingsklimaat voor inwoners en bedrijven in de Arnhem-Nijmegen City Region, zowel in nationaal als internationaal perspectief.³⁷ Daarbij werd intensief samengewerkt met de reeds genoemde Stichting Eco-

36 Uit de analyse van de regelgeving is gebleken dat deze variant nauwelijks voorkomt op het gebied van subsidiëring. Daarom was er – bij mijn weten – geen ander voorbeeld voorhanden. Bovendien is deze vorm van een GO naar een GOL gegaan, wat interessante bevindingen kan opleveren over de praktijkervaringen met deze twee samenwerkingsvormen.

37 Art. 3 GR Arnhem Nijmegen City Region (*Stcrt.* 2015, 48211).

nomic Board. Taken waren vooral het voeren van overleg op bepaalde gebieden zoals economie en mobiliteit. Ook in deze GR stond expliciet dat geen bevoegdheden worden overgedragen aan de GR.³⁸ De afspraak was dat de bedrijfsvoering van het GO door de gemeente Arnhem werd uitgevoerd, die ook mensen in dienst had die werkten voor het GO. De gemeente Arnhem ontving de inwonersbijdrage voor het GO en voerde de financiële administratie.³⁹

Deze wijze van subsidieverstrekking aan de stichting verliep goed. De deelnemers vonden wel dat zij met de GO te weinig slagkracht hadden; uiteindelijk moesten de colleges van B&W toch alle beslissingen zelf nemen en zelf geld beschikbaar stellen; een GO heeft immers geen rechtspersoonlijkheid. Dit vroeg om een transformatie van de Regio Arnhem-Nijmegen; van een licht netwerk van overlegtafels naar een meer uitvoeringsgericht en slagvaardig samenwerkingsverband met een regionale agenda. Zo is men uitgekomen op een GOL.

Als concluderende observatie kan worden gesteld dat subsidieverstrekking – via een mandaatconstructie – bij een GO mogelijk is, maar dat doordat het geen eigen rechtspersoonlijkheid bezit, er niet veel mogelijk is. Hierdoor is er bijvoorbeeld geen eigen financieel beheer, waardoor een van de deelnemers in feite als een centrumgemeente moet fungeren.

8.2.4 BVO

In het eerste deel is geoordeeld dat de BVO geschikt kan zijn om subsidie te verstrekken omdat het rechtspersoonlijkheid heeft, maar desondanks minder voor de hand ligt vanwege het ‘beleidsarme’ karakter van deze samenwerkingsvorm. Daarnaast kan er aan deze samenwerkingsvorm geen regelgevende bevoegdheid worden overgedragen. Uit de regelgeving bleek dat BVO’s die subsidie verstrekken dit in mandaat doen.⁴⁰ Hierna worden twee praktijkvoorbeelden van een BVO besproken.

8.2.4.1 BVO West-Betuwe

De GR West-Betuwe is een BVO opgericht in 2015 door de deelnemende gemeenten Culemborg, Tiel en West-Betuwe. De regeling is getroffen voor de gezamenlijke behartiging van de bedrijfsvoeringstaken met als doel geza-

38 Art. 4 lid 2 GR Arnhem Nijmegen City Region (*Stcrt.* 2015, 48211).

39 In de GR staat in het kader van subsidieverstrekking enkel genoemd dat City Region is betrokken bij het verwerven van Europese subsidies. Uit het interview bleek dus dat het GO toentertijd ook al subsidie verstrekke aan de Stichting, via de gemeente Arnhem.

40 Uit de analyse van de regelgeving is gebleken dat de BVO weinig wordt gekozen als het gaat om subsidieverstrekking. Een mogelijke reden hiervoor is dat de BVO pas in 2015 in de Wgr is verankerd.

menlijke voordelen te realiseren door kosten te verlagen, kwaliteit te verhogen, kwetsbaarheid te verminderen en kansen te bieden aan medewerkers.⁴¹ Toen ging het vooral om ondersteunende taken (financiën, personeelszaken, ICT-afdeling, post en archief) waaraan in mei 2017 juridische zaken en facilitaire dienstverlening zijn toegevoegd.⁴²

Er is voor een BVO gekozen omdat het ging om bedrijfsvoeringstaken met een beleidsarm karakter en er maar één bestuurslaag is, wat scheelt in bestuurlijke drukte. Dit laatste punt is redengevend geweest om niet te kiezen voor een GOL.⁴³ Privaatrechtelijke alternatieven zijn niet overwogen; in het interview werd zelfs expliciet verwezen naar artikel 160 van de Gemw en de geschiktheid van de Wgr voor samenwerkende overheden.

De BVO werkt via mandaat; in een bevoegdhedenregister staat vermeld voor welke bevoegdheden mandaat en volmacht zijn verleend. Omdat destijds de gedachte was dat het een gezamenlijke afdeling moest worden van de gemeenten met daarin een belangrijke rol voor aansturing, is niet gekozen voor de overdracht van bevoegdheden. De BVO doet naast het verstrekken van financieel advies aan de gemeenten, de feitelijke uitbetaling van bepaalde subsidies. Interessant is dat uit het Algemeen Bevoegdhedenbesluit 2019 van de gemeente Culemborg blijkt dat aan de BVO mandaat is verleend om subsidie te verstrekken, maar uit het interview is gebleken dat de BVO hier geen gebruik van heeft gemaakt.

In het interview werd gesteld dat deze taakverdeling voor de gemeenten erg efficiënt werkt. Wel gaf de gesprekspartner⁴⁴ aan dat in zijn algemeenheid bij deze GR'en als collegeregelingen de gemeenteraden zich vaak op afstand voelen staan tot het samenwerkingsverband. Daarnaast werd genoemd dat de definitie van het begrip beleidsarme taken lastig is af te bakenen. In 2017 is 'juridische zaken' ondergebracht bij de BVO waarbij de vraag ontstond of deze taak nu als beleidsarm viel te typeren. Desalniettemin heerst veel tevredenheid over deze vorm van samenwerking, met name door de enkelvoudige bestuurslaag en het efficiënte handelen.

8.2.4.2 BVO RSJ IJsselland

Sinds 2018 bestaat de BVO RSJ IJsselland die door elf gemeenten is opgericht om de taken uit de Jeugdwet uit te voeren. Vanaf 2015 ging het alleen over de inkoop en over de bedrijfsvoering, maar in 2018 is daar het programmama-

41 Zie de GR (*Stcrt.* 2020, 1817).

42 De gemeente West Betuwe heeft als enige van de drie gemeenten de afdeling juridische zaken zelf behouden.

43 Vòòr 2015 is al nagedacht over een mogelijke samenwerking. Een GOL lag toen het meest voor de hand, maar toen met de gewijzigde Wgr de BVO een mogelijkheid werd, is meteen daarvoor gekozen.

44 Jurist bij algemeen juridische zaken BVO.

nagement aan toegevoegd.⁴⁵ Voor een BVO is gekozen omdat het een zelfstandige entiteit betreft. Een GOL is overwogen maar uiteindelijk niet gekozen, nu dat werd gezien als een te zware vorm van samenwerking. Gemeenten vonden het belangrijk zelf enige regie te behouden, waarbij een BVO met mandaat een mooie balans biedt. Omdat het samenwerkende overheden betreft, lag de focus op een publiekrechtelijke vorm van samenwerking. Daarnaast werd door de regiomanager van de BVO genoemd dat het ook een 'logisch gevolg van voorbeelden' betreft, nu bijvoorbeeld omgevingsdiensten en de GGD'en ook allemaal GR'en zijn. In de GR staat dat aan de BVO geen bevoegdheden worden overgedragen; het betreft dus mandaat. Qua subsidieverstrekking heeft de BVO een rol in de uitvoering van de Subsidieverordening Gecertificeerde Instellingen Regio IJsselland 2020-2022. De BVO is gemandateerd om deze verordening uit te voeren en subsidie te verstrekken aan de gecertificeerde instellingen. Naast de uitvoering van deze verordening deed de BVO voorheen ook de financiële afhandeling van de lokale subsidies aan zorgaanbieders. Dit is sinds 2019 weer teruggedaan naar de gemeenten, omdat zij het zelf in de hand wilden hebben. Ondanks de kleine rol in de subsidieverstrekking verloopt het proces goed, waarbij de gesprekspartner aangaf dat dit ook komt door de eenduidigheid naar alle partijen toe. De knelpunten zitten vooral in de langdurige besluitvorming; dit komt onder andere doordat er verschillende overleggen zijn en er een cultuuraspect is.⁴⁶ Ook werd benoemd dat het begrip 'beleidsarm' lastig is om te definiëren. Als zeer positief punt werd de strakke planning- en controlcyclus genoemd die aan de Wgr-samenwerkingsverbanden ten grondslag ligt.

8.2.4.3 Concluderende observaties

De praktijkvoorbeelden illustreren dat de BVO goed werkt volgens de geïnterviewden als het gaat om subsidieverstrekking. Gemeenten vinden het wel belangrijk om een regierol te behouden, waardoor mandaat een voor de hand liggende keuze is. Daarnaast vinden partijen het lastig invulling te geven aan het beleidsarme karakter van deze samenwerking, nu niet helemaal duidelijk is wat als beleidsarm wordt getypeerd.

8.2.5 CR

Naar aanleiding van het theoretisch vooronderzoek naar de Wgr, bleek dat de CR veelvuldig wordt gebruikt en geschikt lijkt te zijn als bestuursorganen

45 BVO IJsselland – voorloper BVO RSJ IJsselland – bestaat sinds 2015; BVO RSJ IJsselland bestaat sinds 2018.

46 De regiomanager gaf aan dat in de regio IJsselland elke keuze weloverwogen wordt genomen.

een lichtere samenwerking wensen. Bij een CR hoeft immers geen nieuwe organisatie te worden opgezet en kan efficiënt worden gehandeld. Hierna zal ik twee praktijkvoorbeelden uitwerken, overeenkomstig de literatuur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten⁴⁷ een enkelvoudige centrumconstructie (CR Flevoland) en een meervoudige centrumconstructie (CR ADV-Limburg).

8.2.5.1 CR sociaal domein Flevoland

Sinds 2011 werken de zes Flevolandse gemeenten samen aan de decentralisaties in het sociaal domein wat uiteindelijk heeft geleid tot de GR Sociaal Domein Flevoland. Deze samenwerking ziet op het gebied van Wmo en jeugdzorg. Vanwege de verwachte schaalvoordelen van regionale samenwerking en de verplichting van rijkswege tot samenwerking binnen het sociaal domein, is besloten om de samenwerking te formaliseren en voor een Wgr-samenwerkingsvorm te kiezen. Gekozen is voor een enkelvoudige CR, waarbij de gemeente Almere – vanuit efficiency oogpunt – optreedt als centrumgemeente.⁴⁸ De gemeente Almere vervulde namelijk reeds een rol als centrumgemeente op grond van de Wmo en heeft de meeste voorzieningen. De centrumgemeente vervult verschillende taken, zowel bestaande wettelijke taken (maatschappelijke opvang, GGZ e.d.) als nieuwe wettelijke taken op grond van de Wmo 2015 (beschermd wonen, inloopfunctie GGZ).⁴⁹ Daarbij wordt een deel van de ondersteuning gerealiseerd door inkoop (via aanbestedingen) en een deel via subsidieverlening.⁵⁰ Tijdens het interview werd aangegeven dat voor die subsidieverlening de subsidieverordening van de gemeente Almere geldt.

In het interview werd gesteld dat de samenwerking via deze vorm goed verloopt.⁵¹ Wel werd aangegeven dat de samenwerking niet per se eenvoudig of ingewikkeld verloopt door de vorm waarin het geld wordt ‘weggezet’, maar dat veel afhangt van de verhouding tussen de colleges van B&W onderling, nu daar dynamiek in zit. Ook werd aangegeven dat juist door het verplichte karakter van de samenwerking niet alle gemeenten hiervoor open staan. Dit heeft te maken met de autonomie,⁵² de geografische ligging⁵³ en de signatuur van de gemeenten.

Bij de vraag of (privaatrechtelijke) alternatieven zijn overwogen gaf de gesprekspartner aan zelf weleens het GOL of de BVO te hebben geopperd,

47 De Greef e.a. 2015, p. 20.

48 Art. 3 GR Sociaal Domein Flevoland (kenmerk 2014.06598).

49 Zie de toelichting op de GR.

50 Zie ook de toelichting op art. 5 GR.

51 Door de gesprekspartner Manager Inkoop & Subsidies.

52 Gemeenten zijn autonoom en hebben een eigen collegeprogramma en dus ook een eigen manier als het gaat om jeugdhulp verzorgen.

53 Alle kinderen die in Zeewolde en Dronten wonen gaan veelal in Gelderland en Overijssel naar school, waar ze dus ook het liefst de jeugdzorg willen hebben. Officieel horen ze bij de regio Flevoland, maar dat voelt voor sommige gemeenten onlogisch.

omdat dit in beide gevallen een zelfstandige entiteit betreft en zodoende de uitvoering hierbij kan worden neergelegd. Maar vanwege de wens om zo licht mogelijk samen te werken, blijven gemeenten trouw aan de CR.

8.2.5.2 CR ADV-Limburg

Het Rijk heeft de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen vastgesteld en geeft daarmee de Nederlandse gemeenten de wettelijke opdracht om hun inwoners toegang te verschaffen tot een antidiscriminatievoorziening (ADV). In Limburg is door 27 gemeenten een GR getroffen waarbij twee centrumgemeenten namens zichzelf en de overige gemeenten de provinciale stichting ADV-Limburg subsidiëren. Maastricht is de centrumgemeente voor de regio Zuid en Roermond is de centrumgemeente voor de regio Noord- en Midden-Limburg. Voor deze indeling is aangesloten bij de veiligheidsregio's. De centrumgemeenten hebben een breed pallet aan taken,⁵⁴ maar beslissen onder andere op de subsidieaanvraag van de stichting. Ten behoeve van de uitvoering van de CR is ook een resultaatsverplichtende convenant gesloten tussen de centrumgemeenten en de overige deelnemende gemeenten. Hierin zijn zowel inhoudelijke afspraken als afspraken over de financiële afhandeling gemaakt.

De centrumgemeenten dienen de ontvangen bijdragen van alle deelnemende gemeenten gezamenlijk via subsidieverlening in te zetten ter financiering van de stichting ADV-Limburg. In de GR wordt gesteld dat deze subsidieverlening plaatsvindt 'conform' de betreffende subsidieverordening van de centrumgemeenten.⁵⁵ Uit het interview bleek dat naast de ASV van de centrumgemeente, geen aparte subsidieverordening is vastgesteld. Uit het subsidieregister van Roermond voor 2021 blijkt dat de subsidie wordt gekwalificeerd als 'budgetsubsidie', hetgeen een subsidievorm uit de ASV is.⁵⁶ De gesprekspartner⁵⁷ gaf tijdens het interview aan dat de deelnemende colleges van B&W daarnaast jaarlijks contractuele afspraken maken over de subsidieverstrekking aan de stichting.

Tijdens het interview is aangegeven dat de vorm van subsidieverstrekking goed bevalt. De centrumgemeenten zijn het eerste aanspreekpunt als het om de financiën gaat. De middelen van de andere gemeenten worden zo doorgezet naar de stichting. De centrumgemeenten versturen één subsidiebeschikking naar de stichting. De gesprekspartner vond het ook efficiënt dat door de

54 Zie art. 2 GR subsidiëring ADV-Limburg.

55 Art. 4 lid 4 GR subsidiëring ADV-Limburg.

56 Subsidieregister, raadpleegbaar via: <https://www.roermond.nl/subsidieregister>.

57 De directeur van de ADV-Limburg.

stichting geen financiële verantwoording aan alle individuele gemeenten hoeft te worden afgelegd.⁵⁸

De samenwerking is al dusdanig lang op deze manier vormgegeven dat de gesprekspartner niet wist of alternatieven zijn overwogen. Wel werd benoemd dat doordat de financiën zo zijn gestroomlijnd door middel van deze samenwerkingsvorm, meer kan worden gefocust op de inhoud. De samenwerking kan snel worden opgezet en is niet arbeidsintensief. Nadelen liggen meer in de samenwerking *an sich*; gemeenten zijn het soms niet met elkaar eens, bijvoorbeeld over de wijze van indexering van de bijdragen van de deelnemende gemeenten.

8.2.5.3 Concluderende observaties

De praktijkvoorbeelden illustreren dat de CR een geschikte manier is voor subsidieverstrekking en veelal wordt toegepast in het sociaal domein. De geïnterviewden gaven aan dat zij tevreden zijn met hoe de CR functioneert, mits (uiteraard) de deelnemende colleges van B&W inhoudelijk op één lijn zitten. Een aandachtspunt is dat het verplichte karakter maakt dat gemeenten niet altijd mee willen doen aan de samenwerking. Daarnaast is opvallend dat er vaak in de regelgeving staat dat de centrumgemeente handelt overeenkomstig de eigen subsidieverordening en dat de overige gemeenten hiermee instemmen.

8.2.6 RZM

In mijn theoretisch onderzoek bleek een RZM geschikt als een lichte vorm om gezamenlijk subsidie te verstrekken, omdat afspraken kunnen worden gemaakt over subsidieverdeling zonder te werken met mandaat of delegatie. In de literatuur wordt nog weinig ingegaan op deze vijfde samenwerkingsvorm, mogelijk omdat deze niet expliciet in de Wgr staat genoemd. Bovendien is veel onduidelijkheid over wat de RZM precies inhoudt en hoe deze juridisch is genormeerd, wat in alle gehouden interviews werd beaamd.

Een van de weinige voorbeelden van subsidieverstrekking met een (expliciete) RZM is de Bestuursovereenkomst informele samenwerking, een samenwerking tussen de gemeenten Heerlen, Landgraaf, Brunssum, Voerendaal en Simpelveld.⁵⁹ Deze regeling bestaat sinds eind maart 2019 en is gericht op

58 Hier zit wel een knip tussen de inhoud en financiën. Voor de financiën wordt alleen teruggekoppeld naar de centrumgemeente, voor de inhoud wordt wel naar alle deelnemende gemeenten teruggekoppeld.

59 Er zijn veel regelingen zonder meer in allerlei vormen en blijktens de literatuur is hier ook geen eenduidige terminologie over, wat de zoektocht bemoeilijkt. Daarom is hier één voorbeeld van opgenomen. Ik heb zowel met een ambtenaar van de gemeente Heerlen als Landgraaf contact gehad over deze regeling.

de subsidiëring van diverse organisaties op het gebied van informele steun. In de overeenkomst is bepaald dat de deelnemende gemeenten de benodigde middelen overmaken aan de gemeente Heerlen, die als coördinator fungeert, verantwoordelijk is voor de subsidierelatie en de subsidie verstrekt overeenkomstig de ASV van Heerlen.⁶⁰ De bestuursovereenkomst lijkt daarmee sterk op een informele centrumgemeente. De gemeenteraden van alle deelnemende gemeenten hebben toestemming gegeven om deze overeenkomst te treffen.⁶¹

De reden voor deze samenwerking is dat de wens bestond om te besparen op administratieve lasten en om via één gezamenlijk subsidieproces te sturen op de resultaten en ontwikkelingspunten die voor elke gemeente hetzelfde waren.⁶² Omdat er geen overdracht of mandaat van bevoegdheden is, kon deze samenwerking snel worden verwezenlijkt. Bovendien hoeven organisaties maar bij één instantie aanvragen in te dienen en verantwoording af te leggen. De wens was ook om op een lichte manier samen te werken en geen zelfstandige organisatie op te richten. De samenwerking ziet louter op het verstrekken van subsidie en het afhandelen van bezwaar en beroep; omdat dit het hoofddoel was leek een lichte vorm het meest geschikt.⁶³

Privaatrechtelijke alternatieven zijn niet overwogen. Sterker nog, uit de (schriftelijke) reactie van Heerlen op mijn vragen bleek dat een stichting niet geschikt wordt geacht voor subsidieverstrekking, omdat een stichting 'onbestuurbaar' is. Wel zijn twee alternatieven in de publiekrechtelijke hoek overwogen⁶⁴: de CR en los mandaat. Bij eerstgenoemde zou de gemeente Heerlen de bevoegdheid krijgen gemandateerd om subsidie te verstrekken, maar dat werd als te omslachtig gezien: 'Een groot nadeel is daarbij dat het college van Heerlen in één besluit acht verschillende subsidieverordeningen moet toepassen. De enige oplossing voor dit probleem zou zijn dat de acht gemeenteraden in hun eigen subsidieverordeningen opnemen dat deze niet gelden voor in mandaat genomen besluiten door bestuursorganen van andere gemeenten. Dit is geen gewenste oplossing. Daarnaast bestaat bovendien het nadeel dat aan een centrumregeling nogal wat formaliteiten zijn verbonden, zoals het vragen van toestemming aan de gemeenteraden, het opnemen van de regeling in een register, enz.'⁶⁵ Ditzelfde probleem gold voor de optie van

60 De stuurgroep WMO evalueert de samenwerking en er wordt periodiek overleg gepleegd tussen de deelnemende (Parkstad)gemeenten. Hierover wordt door middel van de eigen planning- en controlcyclus gerapporteerd.

61 Zie bestuursovereenkomst samenwerking informele steun (*Stcrt.* 2019, 37420). De Wgr wordt aangehaald in de bestuursovereenkomst zodat duidelijk is dat het gaat om een samenwerkingsvorm op basis van de Wgr. De expliciete term RZM wordt echter niet genoemd.

62 Bestuursovereenkomst samenwerking informele steun (*Stcrt.* 2019, 37420).

63 Voorstel raadsbesluit gemeente Landgraaf omtrent bestuursovereenkomst samenwerking informele steun (B.19.0419).

64 Notitie mogelijkheden gezamenlijke subsidiëring Mantelzorg.

65 Notitie mogelijkheden gezamenlijke subsidiëring Mantelzorg.

los mandaat.⁶⁶ Daarom is gekozen voor de bestuursovereenkomst, zodat de gemeente Heerlen op eigen titel alle subsidies verstrekt en aan de achterkant deze gelden door de deelnemende gemeenten aan Heerlen worden overgemaakt. Deze manier van subsidieverstrekking werkt volgens mijn gesprekspartner⁶⁷ goed en wordt zeker aanbevolen als het louter gaat om subsidieverstrekking. Het scheelt veel tijd en administratief werk voor de deelnemende gemeenten en voor de organisaties is het praktisch. De communicatie verloopt goed tussen de deelnemers omdat er vooraf duidelijke afspraken zijn gemaakt.

Dit praktijkvoorbeeld toont aan dat de RZM als het louter gaat om subsidieverstrekking een geschikte vorm kan zijn. Het betreft dan een regeling om de financiën te stroomlijnen. Doordat subsidieverstrekking uitsluitend het hoofddoel is, kan het ook met deze lichte vorm worden verwezenlijkt. Er is echter vooralsnog weinig bekend over deze vorm.

8.2.7 Algemene observaties en tussenconclusie

In deze paragraaf is het verdiepende onderzoek naar verschillende praktijkvoorbeelden besproken om zo een beeld te schetsen van gezamenlijke subsidieverstrekking op basis van de Wgr in de praktijk.

Uit het praktijkonderzoek blijkt dat de regelingen qua inhoud divers zijn en verschillende doelen dienen. Wel is bij de CR eenduidigheid te zien, namelijk dat zij fungeren op het gebied van het sociaal domein. Een aandachtspunt is dat subsidieverstrekking vaak niet het hoofddoel is van de samenwerking, veelal is de samenwerking breder van aard. Het logische gevolg hiervan is dat ook aan de keuze voor de meest geschikte samenwerkingsvorm andere, bredere redenen ten grondslag kunnen liggen. Ook komt geregeld voor dat alvorens de huidige Wgr-constructie ontstond, reeds werd samengewerkt door partijen, bijvoorbeeld als plusregio.

In het algemeen heerst onder de geïnterviewden tevredenheid over de gekozen samenwerkingsvorm als het gaat om subsidieverstrekking. Opvallend is dat zowel bij de 'zware' GOL als bij de CR efficiëntie als voordeel wordt genoemd. De efficiëntie van een GOL ligt – zeker wanneer verordenende bevoegdheid is overgedragen – erin dat vanuit een centraal punt subsidie kan worden verstrekt. Maar er hoeft zeker niet altijd een aparte entiteit te worden opgericht om subsidieverstrekking te stroomlijnen, zo blijkt uit de voorbeelden en de interviews. Ook een CR en zelfs een RZM kan uitkomst bieden, zo illustreren de voorbeelden. Elke samenwerkingsvorm heeft zijn voor- en nadelen, maar het GO komt binnen de kaders van dit onderzoek niet goed

66 Ook dan zouden acht gemeenteraden moeten besluiten dat de eigen subsidieverordeningen niet gelden voor in mandaat genomen subsidiebesluiten, Notitie mogelijkheden gezamenlijke subsidiëring Mantelzorg.

67 Beleidsmedewerker sociaal domein gemeente Landgraaf.

uit de verf. Het is een zelfstandige entiteit maar doordat het geen rechtspersoonlijkheid heeft, zal het subsidiegeld toch via de gemeenten zelf worden gestort. Vanuit dat perspectief ligt een CR meer voor de hand.

Bij meeste samenwerkingsvormen zijn alvorens de instelling van de GR verschillende alternatieven overwogen. De meeste overwogen alternatieven zijn publiekrechtelijke alternatieven. Opvallend was dat veel gesprekspartners expliciet aangaven een voorkeur te hebben voor het publiekrecht als basis voor gezamenlijke subsidieverstrekking nu het (1) samenwerkende overheden betreft en daardoor de Wgr geschikt is om deze samenwerking vorm te geven en (2) in de Gemw een voorkeur voor publiekrecht wordt uitgesproken.

8.3 WELKE LESSEN KUNNEN WE LEREN?

Overheden willen in toenemende mate gezamenlijk subsidiëren om maatschappelijke opgaven te (helpen) verwezenlijken. Het is mogelijk om dit te doen met een GR in de hand. Door in te zoomen op bepaalde kenmerken van ieder van de samenwerkingsvormen die de Wgr regelt wordt duidelijk welke vorm onder welke omstandigheden meer of minder geschikt is.

– *Wat is het hoofddoel van het samenwerkingsverband?*

Allereerst is een belangrijk aspect wat het doel is van het samenwerkingsverband. Dit is tijdens de interviews herhaaldelijk teruggekomen als hoofdargument waarom voor een bepaalde GR is gekozen. Gaat het om een veelomvattende doelstelling, zoals bijvoorbeeld 'het gezond houden van het gehele Waddengebied', dan komt men uit bij een andere samenwerkingsvorm dan wanneer overheden enkel een 'vehikel' zoeken om subsidies te verstrekken. Uit mijn onderzoek is gebleken dat bij 'grotere' thema's snel voor een GOL wordt gekozen. In dergelijke gevallen staat de bestuurlijke, beleidsmatige samenwerking vaak centraal. Dit is echter niet altijd het geval. Ook komt voor dat de betrokken overheden slechts een gezamenlijke 'geldpot' voor een beperkte beleidsdoelstelling willen creëren die door één gemeente kan worden beheerd. In dat geval kan een RZM uitkomst bieden, omdat in een dergelijk geval contractuele afspraken over de hoeveelheid geld die zal worden verstrekt door partijen en over de besteding daarvan kunnen volstaan. Een andere mogelijkheid is dat het doel van de samenwerking is om ambtelijke synergie tot stand te brengen. In dat geval biedt de CR een goede mogelijkheid.

Ten slotte wijs ik erop dat uit de interviews is gebleken dat als sprake is van verplichte (door het Rijk opgelegde) samenwerking, de samenwerking niet altijd zonder problemen verloopt. Dit is het geval als de deelnemers moeilijk of niet tot één gezamenlijk, breed gedragen inhoudelijk beleid kunnen

komen. Zonder een duidelijk gezamenlijk doel en beleid wordt ook de uitvoering al snel problematisch.⁶⁸

– *Wat is de wettelijke grondslag van de subsidie en wie stelt deze vast?*

Omdat er vanuit GR'en vaak gelden worden verstrekt om maatschappelijke doelstellingen (te helpen) te realiseren komt al snel de vraag op naar de wettelijke grondslag van die verstrekkingen. In het Nederlandse subsidierecht is dit in beginsel een eis, nu artikel 4:23, eerste lid, van de Awb een wettelijk voorschrift vereist dat regelt welk bestuursorgaan voor welke activiteiten subsidie kan verstrekken. In Wgr-verband is het onderscheid tussen de regelgevende bevoegdheid en de bestuursbevoegdheid van belang. De eerste vraag is wie de wettelijke regeling – als bedoeld in artikel 4:23 van de Awb – opstelt. Wanneer de samenwerkende overheden de regelgevende bevoegdheid willen overdragen, omdat zij het samenwerkingsverband de subsidieregeling willen laten opstellen, moet worden gekozen voor samenwerking via een GOL in de vorm van een gemengde regeling. Bij een GOL kan de gemeenteraad verordenende bevoegdheid overdragen. Als verschillende gemeenteraden dat doen, kan dus één subsidieverordening worden opgesteld door het algemeen bestuur van een GOL.

Op het moment dat overheden ervoor kiezen de regelgevende bevoegdheid niet over te dragen, komen de andere opties in beeld. Bij de wens om de bestuursbevoegdheid tot subsidiëren over te dragen kan voor een GOL, GO en BVO worden gekozen. Daarbij is het wel noodzakelijk dat het college van B&W die deze bevoegdheid wil overdragen, nagaat of een subsidieverordening of -regeling voorhanden is waarin aan het college van B&W reeds de bestuursbevoegdheid tot het verstrekken van subsidies is toegekend, zodat deze aan de GR kan worden overgedragen. Die wettelijke grondslag met de te subsidiëren activiteiten moet voldoende specifiek zijn. In de praktijk blijkt het soms moeilijk om te zorgen voor gelijklopende subsidieregelingen in alle verschillende deelnemende gemeenten.⁶⁹ Verschillend luidende wettelijke grondslagen kunnen vervolgens de subsidieverstrekking via één samenwerkingsverband bemoeilijken.

Naast overdracht van de bestuursbevoegdheid, is ook het verstrekken van mandaat mogelijk. Dit kan via de eerdergenoemde drie opties (GOL, GO en BVO), maar ook via een CR. Een CR ligt dan zelfs voor de hand, omdat daarbij geen zelfstandige entiteit hoeft te worden opgericht. In dit geval moeten de mandaatregelingen van de deelnemende overheden goed in ogenschouw worden genomen, iets wat blijkens de regelgeving en gehouden interviews in de praktijk niet altijd gebeurt. Zo wordt soms eenvoudigweg door de

68 Dit geldt zeker voor de voorbeelden van de CR'en waar veelal sprake is van verplichte vormen van samenwerking in het sociaal domein.

69 Zie het voorbeeld van de Groene Metropoolregio.

deelnemende overheden gesteld dat enkel de subsidieverordening van de centrumgemeente geldt voor de subsidieverstreking. Dit lijkt een verkapt vorm van delegatie van de verordenende bevoegdheid. Als de centrumgemeente immers bepaalde bepalingen van de subsidieverordening verandert, zouden die als gevolg van de samenwerking voor alle deelnemende overheden gelden. Dergelijke delegatie past niet binnen het gesloten stelsel van de Gemw.⁷⁰ Daarnaast is dit ook niet toegestaan voor de CR op grond van de Wgr. De Wgr staat immers alleen toe dat verordenende bevoegdheid aan een GOL wordt overgedragen en de CR werkt via mandaat. Wanneer bestuursbevoegdheden worden gemandateerd aan een centrumentiteit dan blijven voor de uitvoering van die bevoegdheid de verordeningen en andere kaders gelden zoals die ook zouden gelden, wanneer niet tot mandatering was overgegaan. Dat betekent dus dat de centrumentiteit de gemandateerde bevoegdheden niet conform een eigen regeling mag uitvoeren, maar moet uitvoeren conform de regelgeving zoals die voor de mandaatgever geldt.⁷¹ Om de beoogde efficiency te realiseren, is het dan wenselijk om de onderliggende regelgeving te harmoniseren. Het eenmalig geven van 'toestemming' of 'instemming' voor het gebruik van de centrumentiteit in de GR is echter niet mogelijk. De correcte manier is dat alle gemeenteraden van de deelnemende gemeenten een gelijkluidende subsidieverordening vaststellen. Op die manier wordt voldaan aan de democratische legitimatie en het uitgangspunt dat de verordenende bevoegdheid bij de gemeenteraad ligt.⁷²

De uitvoering van een subsidieregeling is het meest eenvoudig als wordt gewerkt met een GOL (met gemengde regeling) en deze ook de bevoegdheid krijgt om zelf een eigen 'ASV' vast te stellen. Als hier niet voor wordt gekozen dan zal moeten worden gestroomlijnd. Dat betekent dat de diverse gemeentelijke subsidieverordeningen of -regelingen geharmoniseerd moeten worden en blijven. Op basis van de geharmoniseerde wettelijke grondslagen kan dan (via mandaat of een overgedragen bestuursbevoegdheid) subsidie worden verstrekt.

– *Welke rechtspersoon ontvangt en verstrekt het subsidiegeld?*

Een ander vanuit het subsidierechtelijk perspectief belangrijke vraag is welke entiteit het geld van de samenwerkende overheden ontvangt en verstrekt aan de aanvragers van de subsidie. Als een entiteit met eigen rechtspersoonlijkheid wordt opgericht, kan deze zelf over eigen financiële middelen beschikken en het geld verstrekken. Onderdelen van die rechtspersoon zijn de subsidieverstrekkende bestuursorganen. Als een eigen rechtspersoon wenselijk wordt

⁷⁰ Zie ook De Greef 2021.

⁷¹ Zie ook R.J.M.H. de Greef, annotatie bij ABRvS 27 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL0748, *Gst.* 2010/44.

⁷² Uiteraard geldt het voorgaande eveneens wanneer bestuursbevoegdheden niet aan een CR maar aan een GOL, GO of BVO worden gemandateerd.

geacht door de samenwerkende overheden dan kan enkel worden gekozen voor een GOL of BVO. De GO is dan geen optie nu deze geen rechtspersoonlijkheid heeft en de te besteden gelden formeel dus bij de gemeenten in de kassen blijven. Vaak wordt er in zo een geval één gemeente gekozen als centrumtiteit die de gelden namens de overige gemeenten uitkeert.

– *Is democratische legitimatie van belang?*

Ook de democratische legitimatie van de samenwerkingsvormen is een belangrijk aspect ter overdenking. Dit bleek in de literatuur een veelvoorkomend punt van kritiek op de Wgr. Feit blijft dat bij iedere samenwerkingsvorm – of deze nu publiek- of privaatrechtelijk is vormgegeven – de besluitvorming op verdere afstand wordt geplaatst van het direct democratisch gelegitimeerde bestuursorgaan. Afhankelijk van de aard van een bevoegdheid legt dit meer of minder gewicht in de schaal. Op gemeentelijk niveau geldt dat de gemeenteraad democratisch is gekozen, en voor zowel privaatrechtelijke rechtspersonen (zoals een stichting) als voor alle Wgr-samenwerkingsvormen geldt dat de gemeenteraad op afstand wordt geplaatst van de besluitvorming. Maar als voor een publiekrechtelijke samenwerking wordt gekozen, verschilt het per vorm aanzienlijk hoe ver de gemeenteraad op afstand wordt geplaatst.⁷³ Bij een GOL is het bijvoorbeeld mogelijk dat gemeenteraadsleden in het algemeen bestuur plaats nemen, waardoor er nog altijd enigszins sprake is van democratische legitimatie. Bij alle andere vormen – zowel publiek als privaat – is die rol indirecter.

Uit alle interviews bleek dat het op afstand plaatsen van de gemeenteraad ertoe kan leiden dat de leden van de raad zich buitengesloten voelen doordat de raad slechts beperkte invloed heeft op de besluitvorming door het samenwerkingsverband. Dit gevoel zal bij een collegeregelings nog sterker zijn. Verantwoording en communicatie naar de deelnemers, en in het bijzonder naar de gemeenteraden, zijn dan ook voor alle samenwerkingsverbanden belangrijke aandachtspunten. Het wetsvoorstel dat de Wgr zal wijzigen, zou op dit punt voor verbetering moeten zorgen. Het is echter daarnaast ook een aandachtspunt voor de feitelijke uitvoering van de GR.

Een vaak gehoorde kritiek op het GOL is dat deze meer bestuurlijke drukte kent door de meerdere bestuurslagen. Ik zou dit kritiekpunt enigszins willen relativeren, omdat uit het onderzoek dat leidde tot dit hoofdstuk bleek dat ook bij de andere samenwerkingsvormen deelnemers constant behoefte hebben aan informatie en verantwoording. Ook bij die samenwerkingsvormen zal dus voldoende aandacht moeten worden besteed aan de verhouding tot de gemeenteraden.

73 Bovendien biedt de Wgr regels over inlichtingen en verantwoording.

8.4 AFRONDING

De netwerksubsidie wordt in toenemende mate gehanteerd om samenwerking tussen verschillende partijen te verwezenlijken. In dit onderzoek is het fenomeen netwerksubsidies gekoppeld aan de Wgr en is gebleken dat verschillende samenwerkingsvormen uit deze wet zich goed lenen voor subsidieverstrekking. Ik wil afronden met de aanbeveling dat overheden in de toekomst de Wgr niet meer zien als *onbegrepen, onbekend en onbemind*,⁷⁴ maar juist in toenemende mate de Wgr gebruiken om gezamenlijk subsidies te verstrekken. Door te kiezen voor een Wgr-samenwerkingsvorm worden gelden immers verstrekt binnen zowel het publieke kader van de Wgr als het publieke kader van de subsidietitel uit de Awb. Zo wordt niet alleen in overeenstemming gehandeld met de voorkeur van de wetgever voor het publiekrecht, maar wordt ook gehandeld in het belang van de subsidieontvanger (omdat deze bestuursrechtelijke rechtsbescherming zal hebben) en de gemeenteraden (omdat de Wgr publiekrechtelijke kaders voor inlichtingen en verantwoording bevat).

74 De Greef 2008.

NASCHRIFT ONDERWERP 3

De meest relevante ontwikkeling sinds de afronding van hoofdstukken 7 en 8 begin 2022, is de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) die op 1 juli 2022 in werking is getreden.⁷⁵ Ten tijde van de publicatie van het tweeluik is deze ontwikkeling reeds gesignaleerd, maar in dit naschrift wordt kort stilgestaan bij de meest relevante wijzigingen en de gevolgen daarvan voor de subsidiepraktijk. Ook in dit naschrift wordt het gemeentebestuur als uitgangspunt genomen om de wijzigingen toe te lichten.

Het belangrijkste doel van de wijziging van de Wgr is de versterking van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen (GR/GR'en). Dit gebeurt onder andere door middel van een versterking van de kaderstellende en controlerende rollen van de gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen. Om dit te kunnen realiseren zijn enkele belangrijke veranderingen in de Wgr aangebracht. Zo wordt onder andere de betrokkenheid van gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen vergroot; de positie van de rekenkamer(functie) versterkt; dient te worden voorzien in afspraken over de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden betrokken worden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid; dienen er verplichte afspraken rond de evaluatie van de GR te worden gemaakt; en geldt de verplichting om een uitgebreidere uittredingsregeling op te nemen.⁷⁶

Het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur blijft van toepassing. Dat betekent dat er nauwe banden dienen te blijven bestaan tussen het samenwerkingsverband en de deelnemers. Voor de financiën betekent dit bijvoorbeeld dat het in beginsel de deelnemers zijn die het samenwerkingsverband financieren.⁷⁷

Voor het verstrekken van subsidie via een van de samenwerkingsvormen van de Wgr zullen voornoemde wijzigingen geen grote veranderingen teweeg brengen. De wijzigingen zien vooral op de procedurele aspecten over de uitvoering van GR'en. Uitgangspunten voor het overdragen van bevoegdheden die relevant zijn voor het verstrekken van subsidie – zoals de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften over te dragen (wat alleen kan geschieden aan een gemeenschappelijk openbaar lichaam (GOL)) – blijven ongewijzigd. Bovendien zien de wijzigingen slechts op een GOL, gemeenschappelijk orgaan (GO) en een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO). Bij de centrumregeling

75 Wet van 15 december 2021, *Stb.* 2022, 18. Zie voor de inwerkingtreding KB 21 maart 2022, *Stb.* 2022, 128.

76 De Greef 2022, p. 4. Zo dient in de GR te worden geregeld: de voorwaarden waaronder kan worden uitgetreden; de gevolgen voor het vermogen van het samenwerkingsverband (GOL of BVO nu deze beide vormen rechtspersoonlijkheid hebben) en de gevolgen voor het vermogen van de deelnemende gemeenten (zowel de uittreder als de overblijvende gemeenten), De Greef 2022, p. 22.

77 De Greef 2022, p. 4-5.

(CR) en de regeling zonder meer (RZM) kunnen immers geen bevoegdheden worden overgedragen.

Ondanks dat de Wijzigingswet weinig gevolgen zal hebben voor subsidieverstrekking, kan het vergroten van de democratische legitimatie ertoe leiden dat wellicht in de toekomst vaker gesubsidieerd wordt via een van de samenwerkingsvormen die is geregeld in de Wgr. In paragraaf 8.3 is immers gesignaleerd dat uit de gehouden interviews bleek dat de leden van de gemeenteraad zich veelal buitengesloten voelen door de beperkte invloed op de besluitvorming door het samenwerkingsverband. Met de wijzigingen die de betrokkenheid van gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen vergroot, wordt hieraan tegemoet gekomen. Zo is het recht van gemeenteraden om een zienswijze in te dienen verruimd.⁷⁸ Hierdoor kan de gemeenteraad eventuele wensen of bedenkingen bij een besluit kenbaar maken aan het bestuur van de GR. Het bestuur dient hier ook schriftelijk en gemotiveerd op te reageren, zodat de gemeenteraden weten wat er met de zienswijzen is gedaan.⁷⁹

Ook de procedure voor de totstandkoming en wijziging van een GR is veranderd voor zover het collegeregelingen, burgemeestersregelingen en gemengde regelingen tussen colleges en burgemeesters betreft.⁸⁰ Bij deze regelingen moeten de colleges en/of burgemeesters voortaan het ontwerp van de GR eerst toezenden aan de gemeenteraden.⁸¹ De gemeenteraad heeft acht weken om te reageren en daarna wordt de ontwerpregeling aan de gemeenteraad voorgelegd voor toestemming.⁸² Op deze manier heeft de gemeenteraad de mogelijkheid om al aan de voorkant invloed uit te oefenen op de inhoud van de GR.

Verder is in de Wgr een actieve informatieplicht opgenomen voor het bestuur van een GOL, GO of BVO. Er geldt al sinds 2002 een actieve informatieplicht voor het college van burgemeester en wethouders (B&W) jegens de gemeenteraad.⁸³ Het college van B&W moet via die bepaling de gemeenteraad ook actief informeren over alles wat in het algemeen bestuur van een GOL, het bestuur van een GO of een BVO gebeurt voor zover het college van B&W dit van belang acht voor de gemeenteraad én voor zover het een collegeregeling betreft.⁸⁴ In hoofdstuk 8 is geconstateerd dat in de praktijk het ene college

78 Naast de verplichting om een zienswijze te vragen voor de begroting moet nu ook in de regeling worden opgenomen bij welke voorgenomen besluiten dat nog meer kan en hoe dit kan. Kennisclip: Zienswijze bij voorgenomen besluiten', raadpleegbaar via: kennisopenbaarbestuur.nl.

79 Kennisclips 'Wijzigingen Wet gemeenschappelijke regelingen' en 'Zienswijze bij voorgenomen besluiten', raadpleegbaar via: kennisopenbaarbestuur.nl.

80 De Greef 2022, p. 8. Voor GR'en waaraan gemeenteraden deelnemen verandert er qua procedure niets t.o.v. de Wgr zoals die voor 1 juli 2022 gold.

81 Art. 1 lid 2 Wgr.

82 De Greef 2022, p. 9-10.

83 Art. 169 lid 2 Gemeentewet; De Greef 2022, p. 28-29.

84 De Greef 2022, p. 28-29.

van B&W de gemeenteraad wat actiever informeert dan het andere college van B&W.⁸⁵

Ook biedt de Wgr nu de mogelijkheid om een regionale adviescommissie in te stellen, zodat gemeenteraden met elkaar kunnen overleggen.⁸⁶ Zo kan advies worden gegeven aan de gemeenteraden of een voorbereidende rol aan hen worden toegekend in de beleidscyclus. De raadviescommissie kan alleen bij een GOL worden ingezet, bij een GO en BVO zou instelling afbreuk doen aan het ongelede bestuur van die rechtsvormen. Naast een adviescommissie kan ook gebruik worden gemaakt van een regionaal enquêterecht in de vorm van een regionale onderzoekscommissie die onderzoek kan doen naar het door het samenwerkingsverband gevoerde bestuur.⁸⁷ Ook worden de termijnen die zien op de planning- en controlcyclus verlengd.⁸⁸

Al deze veranderingen moeten leiden tot een grotere betrokkenheid van de gemeenteraad. Voor verschillende instrumenten geldt dat de gemeenteraad kan kiezen of ervan gebruik wordt gemaakt. Als er geen behoefte is om een instrument in te zetten, hoeft dit niet. Het gevoel van raadsleden dat zij te weinig zicht hebben op de GR, kan met deze instrumenten aanzienlijk worden verbeterd.

Ook zijn er diverse publicaties over de Wgr verschenen die kort worden gesignaleerd.⁸⁹

In 2022 betoogden Doornhof en Hofman dat met de roep om alternatieven (zoals privaatrechtelijke vormen van samenwerking) de mogelijkheden die de huidige Wgr voor efficiënt en democratisch samenwerken biedt, worden miskend.⁹⁰ Zij doen een oproep voor de (her)ontdekking van de Wgr vanwege de vele kansen die de Wgr biedt voor een effectieve, doelmatige en democratisch gelegitimeerde samenwerking.⁹¹ Dit is in lijn met mijn bevindingen in hoofdstukken 7 en 8.

Daarnaast wordt in een onderzoeksrapport uit 2022 door Peters e.a. ingegaan op de legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden. Uit het rapport volgt onder andere dat raadsleden onvoldoende grip op regionale samenwerking ervaren; dat gemeenteraden en raadsleden niet alle instrumenten en middelen gebruiken die hen ter beschikking staan bij de kaderstelling en controle op regionale samenwerking; en dat op basis van het beschikbare onderzoek het niet mogelijk is om algemene uitspraken

85 Art. 17 lid 2 en 3 Wgr; De Greef 2022, p. 28-29.

86 Art. 24a Wgr; De Greef 2022, p. 18. Zie ook Kennisclip 'Instellen van een gemeenschappelijke adviescommissie', raadpleegbaar via: kennisopenbaarbestuur.nl.

87 De Greef 2022, p. 15.

88 De Greef 2022, p. 11.

89 Naast De Greef 2022 die al eerder in het naschrift is aangehaald.

90 Doornhof & Hofman 2022.

91 Doornhof & Hofman 2022, p. 8.

te doen over de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerking.⁹² Ook dit sluit aan op mijn onderzoeksbevindingen in hoofdstukken 7 en 8, waarin ook aandacht is besteed aan de gemeenteraden die onvoldoende grip ervaren op regionale samenwerking, mede door de beperkte informatieverstrekking.

Verder is in 2022 een artikel van Van den Brink, Jongkind & Van Waarde verschenen, waarin wordt ingegaan op de vraag of de Wgr ook een rol kan spelen bij de verstrekking van financiën door regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's).⁹³ ROM's zijn privaatrechtelijke rechtspersonen die vaak door meerdere publiekrechtelijke rechtspersonen worden opgericht om regionale economische achterstanden te verkleinen. Zij verstrekken grote bedragen aan publiek geld aan ondernemingen. In dit onderzoek wordt geconcludeerd dat de Wgr een uitstekende basis kan bieden voor het oprichten van een publiekrechtelijke ROM.⁹⁴ In lijn met mijn onderzoeksbevindingen laat dit artikel zien welke mogelijkheden voor samenwerking de Wgr biedt.

In 2022 is ook een artikel van Morshuis verschenen waarin onderzoek wordt gedaan naar het versterken van democratische sturing en controle door gemeenten op GR'en in de regio Rivierenland.⁹⁵ Er wordt geconcludeerd dat gemeenten geen duidelijke doelen en opdrachten hebben, GR'en een steeds grotere mate van zelfstandigheid hebben gekregen en er een gebrek aan samenwerking tussen de gemeenten onderling is.⁹⁶ In lijn met mijn onderzoeksbevindingen valt op dat de onderlinge communicatie tussen betrokken partijen kan worden verbeterd.

Ten slotte is in 2023 een handreiking verschenen die ziet op privaatrechtelijke samenwerking door decentrale overheden. De handreiking werd gepubliceerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.⁹⁷ Hierin wordt informatie verstrekt over welke beschikbare instrumenten kunnen worden ingezet. De Wgr komt slechts zijdelings aan bod in een schematisch overzicht van de verschillende samenwerkingsvormen.⁹⁸ De handreiking stelt wel dat de wetgever een duidelijke voorkeur heeft voor een publiekrechtelijke samenwerking: 'Zowel in de Gemeentewet als de Provinciewet gaat voor de behartiging van publieke belangen namelijk de voorkeur uit naar publiekrechtelijke rechtsvormen op basis van de Wgr.'⁹⁹ Het is mijns inziens dan ook een gemiste kans dat de handreiking deze publiekrechtelijke wijze waarop kan worden samengewerkt niet uitwerkt in de handreiking. Zo blijft de Wgr helaas onbekend.

92 Peters e.a. 2022, p. 1-2.

93 Van den Brink, Jongkind & Van Waarde 2022.

94 Van den Brink, Jongkind & Van Waarde 2022, p. 195.

95 Morshuis 2022.

96 Morshuis 2022, p. 20.

97 BZK 2023.

98 BZK 2023, p. 16, 53.

99 BZK 2023, p. 4.

Geconcludeerd wordt dat er voor dit naschrift geen ontwikkelingen zijn die een ander licht werpen op de gesignaleerde knelpunten in hoofdstukken 7 en 8. De Wgr is door de wetswijziging wellicht meer op de radar van het bestuur komen te staan, maar in het kader van gezamenlijke subsidieverstrekking is er vooralsnog weinig veranderd.

Onderwerp 4

Samenwerking via het Gemeenschappelijk landbouwbeleid

PROLOOG ONDERWERP 4

In de voorgaande hoofdstukken is steeds dieper ingegaan op onderwerpen die gerelateerd zijn aan netwerksubsidies op nationaal niveau. In dit laatste deel van het onderzoek wordt de Unierechtelijke dimensie betrokken, want ook binnen de EU worden netwerksubsidies verstrekt. In dit hoofdstuk worden de mogelijkheden van netwerksubsidies binnen het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) verkend, waarvan in januari 2023 een nieuwe programma-periode is gestart. In één van de basisverordeningen die ziet op de uitvoering van het GLB, namelijk Verordening (Vo.) 2021/2115, is een aantal bepalingen terug te vinden op basis waarvan samenwerkingsverbanden vanuit het GLB kunnen worden gesubsidieerd. Uit deze verordening volgt dat er vele samenwerkingsvormen (interventies) zijn die kunnen worden ondersteund. Samenwerking wordt namelijk van belang geacht om de specifieke GLB-doelstellingen te verwezenlijken.¹ Daarom wordt in dit hoofdstuk onderzocht hoe de mogelijkheden tot het subsidiëren van samenwerkingsverbanden in voornoemde verordening is vormgegeven en welke kansen en knelpunten hierbij komen kijken. Zodoende kan worden gezien of Nederland uit deze Vo. 2021/2115 inspiratie kan halen.

Dit hoofdstuk is in 2024 als artikel verschenen en op een harmonisatieslag² na nauwelijks gewijzigd.

¹ Vo. 2021/2115, inleiding punt 83, 84.

² Deze harmonisatieslag bestond vooral uit: het creëren van eenduidige terminologie, het uniformeren van de bronvermelding, het invoegen van aansluitende (tussen)kopjes en een controle van de opmaak (zoals de toevoeging van een citaat en een aanpassing van bepaalde bronvermeldingen).

9 | Lessen uit de subsidiëring van samenwerkingsverbanden op grond van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)

‘De steun moet het mogelijk maken dat minstens twee entiteiten een samenwerking tot stand brengen en daaraan uitvoering geven met het oog op het bereiken van de doelstellingen van het GLB.’¹

9.1 INLEIDING²

Steeds vaker worden subsidies die louter met nationaal geld zijn bekostigd alleen aan samenwerkingsverbanden verstrekt. In de literatuur wordt dit een netwerksubsidie genoemd.³ De netwerksubsidie is een subsidievorm waarbij er meerdere partijen aan de subsidieverstrekkende en/of de subsidie-ontvangende kant zijn betrokken, waardoor samenwerking wordt gestimuleerd. In eerder onderzoek is stilgestaan bij de netwerksubsidies die met nationaal geld worden gefinancierd.⁴ In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de netwerksubsidies die naast nationaal geld met EU-geld worden gefinancierd, meer in het bijzonder de netwerksubsidies die hun grondslag vinden in het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB).

In 2023 is binnen de Europese Unie (EU) een nieuw GLB in werking getreden.⁵ Het GLB bestaat uit een tweetal fondsen, namelijk het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Vanuit deze fondsen worden onder meer de inkomenssteun aan de boeren,⁶ eco-regelingen⁷ en agromilieubetalingen⁸ gefi-

1 Aanhef Vo. 2021/2115, punten 83-84.

2 Dit hoofdstuk is eerder gepubliceerd in 2024 (NTB 2024/94, p. 130-143). Het artikel is in samenwerking met J.E. van den Brink geschreven.

3 Zie bijv. Jongkind & Bakkum 2020; Jongkind 2022c; zie ook het onderdeel netwerksubsidie, via de website ‘Financieren in netwerken’, raadpleegbaar via: <https://www.financiereninnetwerken.nl>.

4 Zie bijv. Jongkind & Bakkum 2020; Jongkind 2022c; zie ook het onderdeel netwerksubsidie, via de website ‘Financieren in netwerken’, raadpleegbaar via: <https://www.financiereninnetwerken.nl>. Zie ook Jongkind 2022a-b.

5 Deze inwerkingtreding was eigenlijk voorzien in 2021, maar vanwege de coronacrisis is de invoering van het nieuwe pakket met twee jaar uitgesteld. De jaren 2021 en 2022 golden daarbij als overgangperiode. In deze overgangperiode was Vo. 2020/2220 relevant.

6 NSP voor Nederland, p. 267 e.v. Voor Nederland raadpleegbaar via: <https://www.toekomstglb.nl/documenten/publicaties/2022/10/03/definitieve-nsp>. Zie ook https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support_nl.

nancierd. De landbouwfondsen worden in gedeeld beheer tussen de Europese Commissie en de lidstaten uitgevoerd.⁹ Dit betekent dat de Europese Commissie gelden uit deze fondsen toekent aan de lidstaat Nederland op basis van een vooraf goedgekeurd plan en vervolgens de minister van Landbouw en de colleges van Gedeputeerde Staten (GS) van de provincies subsidierelaties aangaan met de eindontvangers.¹⁰ Meestal gaat het daarbij om landbouwers.¹¹

In een van de basisverordeningen die ziet op de uitvoering van het nieuwe GLB, namelijk Verordening (Vo.) 2021/2115, is een aantal bepalingen terug te vinden op basis waarvan samenwerkingsverbanden vanuit het GLB kunnen worden gesubsidieerd.¹² In dit hoofdstuk wordt gezien hoe de subsidiëring van samenwerkingsverbanden op grond van Vo. 2021/2115 Unierechtelijk is vormgegeven en genormeerd en ook op welke wijze dit handen en voeten krijgt in Nederland. Omdat deze Unierechtelijke netwerksubsidies door Nederlandse bestuursorganen worden verstrekt, is op deze subsidies ook de (subsidietitel van de) Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Om die reden wordt in dit hoofdstuk ook de vraag beantwoord of uit de normering van deze Unierechtelijke netwerksubsidies lessen zijn te trekken voor de netwerksubsidies die uitsluitend met nationaal geld worden gefinancierd en wat de consequenties daarvan zouden moeten zijn voor de (subsidietitel van de) Awb.

In dit hoofdstuk worden de netwerksubsidies besproken die zijn gebaseerd op Vo. 2021/2115. Het gaat daarbij steeds om EU-subsidies die worden verstrekt aan een samenwerkingsverband. Dit betekent dat in dit hoofdstuk de netwerksubsidie centraal staat voor zover het gaat om meerdere partijen aan de subsidie-ontvangende kant. Het verdient opmerking dat bij EU-subsidies vaak ook sprake is van netwerkvorming aan de subsidieverstrekkende kant.

7 NSP, p. 280 e.v. Zie ook <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/eco-regeling>.

8 NSP, p. 405 e.v.; art. 70 Vo. 2021/2115.

9 Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 488 e.v.

10 Om het NSP ten uitvoer te brengen, dienen er op nationaal niveau uitvoeringsregels te worden opgesteld. Zo zijn de Uitvoeringsregeling GLB 2023 (*Stcrt.* 2022, 29696) en de Regeling uitvoering NSP GLB 2023–2027 (*Stcrt.* 2022, 34016) opgesteld. Deze regelingen vormen een uitwerking van de bevoegdheid van de minister om nadere regels te stellen, wat weer volgt uit de Landbouwwet (*Stcrt.* 2023, 11065; *Stcrt.* 2022, 34016). Uit de Uitvoeringsregeling GLB volgen vooral bepalingen over rechtstreekse betalingen en bepalingen inzake de conditionaliteiten en het bedrijfsadviseringssysteem (Hoofdstuk 2 en 3 Uitvoeringsregeling GLB 2023). De Regeling uitvoering NSP GLB 2023–2027 – die een stuk korter is – ziet vooral op bepalingen over welk orgaan nu verantwoordelijk is voor welke interventie (Art. 2–3 Regeling Uitvoering NSP GLB 2023–2027). Zie ook NSP p. 582 waar staat vermeld dat de provincies worden aangewezen als intermediaire instantie.

11 Dit is echter niet noodzakelijk. Een voorbeeld is een subsidie is voor niet-landbouwbedrijven die met niet-productieve investeringen bijdragen aan de water- en klimaatdoelen (<https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/niet-productieve-investeringen-op-niet-landbouwbedrijven>).

12 Art. 70 en 77 Vo. 2021/2115.

Zo is hiervoor al genoemd dat landbouwfondsen in gedeeld beheer en dus in nauwe samenwerking tussen de Europese Commissie en de lidstaten worden uitgevoerd. Bovendien geldt voor een aantal landbouwsubsidies de eis van nationale cofinanciering.¹³ Dit betekent dat het te subsidiëren project doorgaans niet voor meer dan 50% met Europees geld mag worden gefinancierd. De ratio van het cofinancieringsprincipe is dat de EU geen Europees geld aan projecten wenst te besteden, waarin nationale overheden zelf geen geld willen steken.¹⁴ Dit betekent dat projecten vaak door meerdere subsidieverstrekkers worden gesubsidieerd. Hoewel dit (ook) tot complexe vraagstukken leidt, ligt in dit artikel de focus op netwerkvorming aan de subsidie-ontvangende kant.

Dit artikel is als volgt opgebouwd. Na een inleiding in paragraaf 9.2.1 wordt in paragraaf 9.2.2 een korte schets van het (nieuwe) GLB gegeven. Vervolgens wordt in het bijzonder ingegaan op de mogelijkheden die Vo. 2021/2115 biedt voor het verstrekken van Europese subsidies aan samenwerkingsverbanden. Paragraaf 9.2.3 bevat een analyse van het toepasselijke wettelijk kader. Daarna wordt ingegaan op de kansen en knelpunten die zich in Nederland bij het verstrekken van Europese subsidies aan samenwerkingsverbanden (kunnen) voordoen (paragrafen 9.2.4-9.2.5). In paragraaf 9.3 volgt een afronding.

Dit artikel is tot stand gekomen op basis van literatuuronderzoek en het bestuderen van de relevante wet- en regelgeving in het EU-recht. Hierbij wordt zoveel mogelijk de nadruk gelegd op het huidige recht en de huidige programmaperiode.¹⁵

De Europese subsidies die centraal staan in paragrafen 9.2.3-9.2.5 zijn geselecteerd na bestudering van Vo. 2021/2115.¹⁶ Het selectiecriteria was in hoeverre Vo. 2021/2115 voorschrijft dan wel expliciet mogelijk maakt dat de Europese subsidie aan een netwerk aan de subsidie-ontvangende kant wordt verstrekt. In aanvulling op het verrichte literatuuronderzoek en het bestuderen van de relevante wet- en regelgeving is een semigestructureerd interview gehouden met een medewerker van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) die zich bezighoudt met het nieuwe GLB.¹⁷

13 Ook wel medefinancieringspercentages genoemd. Zie daarbij de algemene Fondsenverordening 2021/1060 voor de nieuwe programmaperiode, art. 112.

14 Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 493.

15 Het voert te ver voor dit artikel om de gehele verhouding tussen EU-recht en nationaal recht te bespreken en alle ontwikkelingen die zich op het terrein van het GLB hebben voorgedaan. Daarvoor wordt verwezen naar Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021. In dit handboek wordt echter vooral ingegaan op de voorgaande programmaperiode 2014-2020. Daarom zal in dit artikel wel aandacht worden besteed aan de invoering van de nieuwe programmaperiode en welke gevolgen dit heeft voor het GLB.

16 Dit artikel beperkt zich dus tot de landbouwsubsidies.

17 Dit interview is gehouden om een beeld te krijgen van de wijze waarop de samenwerkingsvormen in de Nederlandse praktijk werken. Ook zijn vragen gesteld over een aantal zaken die niet duidelijk uit de GLB-regelgeving volgden. De gesprekspartner is representatief voor de organisatie. Het interview is met toestemming van de gesprekspartner opgenomen.

9.2 EUROPESE LANDBOUWSUBSIDIES AAN SAMENWERKINGSVERBANDEN

9.2.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt besproken welke onderdelen van het GLB zien op de subsidiëring van samenwerkingsverbanden. Daarbij wordt in de eerste plaats gekeken naar het Unierechtelijke kader en vervolgens ook naar de Nederlandse uitvoeringswetgeving (paragraaf 9.2.3). Vervolgens worden in paragrafen 9.2.4 en 9.2.5 geanalyseerd welke kansen en knelpunten zich in Nederland voordoen bij de subsidiëring van samenwerkingsverbanden op grond van deze onderdelen van het GLB. Voorafgaand aan deze paragrafen wordt eerst in paragraaf 9.2.2 het nieuwe GLB geschetst.

9.2.2 Het Gemeenschappelijk landbouwbeleid

Het GLB is één van de oudste beleidsterreinen van de EU.¹⁸ Sinds jaar en dag worden landbouwers gesubsidieerd om ervoor te zorgen dat zij een fatsoenlijk inkomen kunnen verwerven. In eerste instantie ging het daarbij met name om het subsidiëren van de productie, verwerking en export van landbouwproducten en ook het opkopen daarvan. Dit leidde tot de beruchte boterbergen en melkplassen.¹⁹ De afgelopen decennia heeft deze productie-steun langzaamaan plaatsgemaakt voor inkomenssteun die onafhankelijk is van de productie van de landbouwers. De inkomenssteun is thans gebaseerd op het aantal hectaren landbouwgrond dat een landbouwer bezit.²⁰ De laatste jaren wordt relatief steeds minder EU-geld besteed aan de inkomenssteun van landbouwers. In plaats daarvan wordt in de loop der jaren relatief meer EU-geld besteed aan de ontwikkeling van het platteland²¹ en sinds 2023 ook aan zogenoemde eco-regelingen op grond waarvan landbouwers subsidie kunnen krijgen voor landbouwpraktijken die onder meer gunstig zijn voor het klimaat, het milieu en dierenwelzijn.²² Nederland ontvangt in de periode 2023-2027 jaarlijks zo'n € 790 miljoen voor de uitvoering van het GLB.²³ De wijze waar-

De uitwerkingen van de interviews zijn toegestuurd en geaccordeerd. De gestelde vragen zijn te vinden in bijlage 4.

18 Het bestaat sinds 1962, <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/cap-introduction/#:~:text=Het%20GLB%20is%20een%20pakket,oudste%20nog%20actieve%20EU%2Dbeleidsterrein>.

19 De Waard 2016.

20 Zie art. 20 e.v. Vo. 2021/2115.

21 Daarbovenop heeft Nederland besloten om op grond van art. 103 lid 1 onder a Vo. 2021/2115 15% van de toegewezen EU-gelden voor rechtstreekse betalingen over te hevelen naar de ELFPPO-toewijzing. Er is gekozen voor een stapsgewijze verhoging van de overheveling naar 30% in 2027. Zie *Kamerstukken II* 2022/23, 28625, nr. 343, p. 2.

22 Zie art. 31 Vo. 2021/2116.

23 <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/06/28/eu-ministers-akkoord-over-groener-gemeenschappelijk-landbouwbeleid-2023-2027>.

op Nederland invulling gaat geven aan het GLB in de periode 2023-2027 is neergelegd in het Nationaal Strategisch Plan (NSP) dat op grond van artikel 104, eerste lid, van Vo. 2021/2115 moet worden opgesteld.²⁴ De Europese Commissie heeft het Nederlandse plan voor de nieuwe programmaperiode in december 2022 goedgekeurd.²⁵

De financiering van het GLB is momenteel afkomstig uit twee fondsen, namelijk het eerdergenoemde ELGF en het ELFPO.²⁶ Vanuit het ELGF worden in het kader van gedeeld beheer onder meer de rechtstreekse betalingen aan landbouwers en de maatregelen ter regulering of ondersteuning van landbouwmakten gefinancierd.²⁷ Het ELFPO wordt volledig in gedeeld beheer uitgevoerd en vanuit dit fonds worden plattelandsontwikkelingsinterventies gefinancierd. Meer concreet gaat het daarbij om bijvoorbeeld productieve investeringen Groen-Blauw²⁸ en dierenwelzijn,²⁹ generatievernieuwing³⁰ en inzet op kennis en innovatie.³¹

Op het terrein van het nieuwe GLB is op Unierechtelijk niveau een drietal wetgeviingsverordeningen vastgesteld. In de eerste plaats gaat het om Vo. 2021/2115. In deze verordening zijn de voorschriften inzake steun voor strategische GLB-plannen en die uit het ELGF en het ELFPO worden gefinancierd neergelegd. In de tweede plaats is Vo. 2021/2116 vastgesteld. Deze verordening ziet op de financiering, het beheer en de monitoring van het GLB. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de wijze waarop de lidstaten de bevoegde autoriteiten moeten aanwijzen,³² regels die zien op de terugvordering door de lidstaten in geval van onregelmatigheden³³ en regels over de controles en sancties door de lidstaten.³⁴ Ten slotte is Vo. 2021/2117 vastgesteld. Hierbij gaat het niet om een geheel nieuwe verordening, maar om onder meer een wijziging van Vo. 1308/2013 die ziet op de vaststelling van een gemeenschappelijke ordening

24 Zie <https://www.toekomstglb.nl/documenten/publicaties/2022/11/02/definitief-nationaal-strategisch-plan>.

25 De goedkeuring van de strategische GLB-plannen is neergelegd in art. 118 Vo. 2021/2115.

26 Zie art. 4 Vo. 2021/2116.

27 Zie art. 5 lid 2 Vo. 2021/2116.

28 Daarmee wordt een betere dooradering van het landschap bedoeld, met ruimte voor dieren en planten. Het draagt bij aan de klimaatdoelen, biodiversiteit, schoon water en verbetert het de bodemkwaliteit, zie samenvatting NSP, p. 60.

29 Bijv. robotisering; investeringen in stalsystemen en watergebruik/beheer; windsingels ter bescherming van het gewas, fruitbomen/struiken ten behoeve van de productie van het bedrijf; investeringen ten behoeve van het verbeteren van het dierenwelzijn, zie samenvatting NSP, p. 76.

30 Projecten waarin de oudere en de jongere generatie samenwerken, zoals pensioenopbouw; vakmanschap; grondmobiliteit; eigenaarschap. Samenvatting NSP, p. 84.

31 Zoals steun voor kennisontwikkeling; actieve netwerken; nieuwe technologie; marktconcepten. Samenvatting NSP, p. 79. Zie p. 96 voor een overzicht van onderwerpen die in ELGF en ELFPO vallen.

32 Zie art. 8 Vo. 2021/2116.

33 Zie art. 56 en 57 Vo. 2021/2116.

34 Titel IV van Vo. 2021/2116.

van de markten voor landbouwproducten. Op basis van deze wetgevingsverordeningen zijn allerlei gedelegeerde en uitvoeringsverordeningen vastgesteld, bijvoorbeeld de gedelegeerde Vo. 2022/1172 waarin nadere regels zijn vastgelegd wat betreft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem van het GLB en de toepassing en berekening van administratieve conditionaliteitssancties.³⁵

9.2.3 Subsidiëring op grond van het GLB aan samenwerkingsverbanden

9.2.3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt besproken welke mogelijkheden het nieuwe GLB biedt wat betreft de subsidiëring van samenwerkingsverbanden. In paragraaf 9.2.3.2 wordt ingegaan op de subsidies voor het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). In paragraaf 9.2.3.3 worden de subsidies behandeld die op grond van *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale* (LEADER) worden verstrekt. Ten slotte worden in paragraaf 9.2.3.4 de subsidies aan operationele groepen in het kader van samenwerking voor het Europees Innovatie Partnerschap (EIP) besproken. De grondslag voor het subsidiëren van samenwerkingsverbanden binnen het GLB is wat betreft LEADER en EIP te vinden in artikel 77 van Vo. 2021/2115. De grondslag voor het verstrekken van subsidies voor het ANLb is neergelegd in artikel 70 van Vo. 2021/2115. Uit het NSP volgt dat er in Nederland zowel voor het uitbreiden van samenwerking als het versterken van het ANLb meer budget beschikbaar zal zijn binnen het nieuwe GLB.³⁶

De subsidies voor het ANLb, de subsidies op grond van LEADER en de EIP-subsidies zijn allemaal netwerksubsidies. Er zijn immers meerdere partijen betrokken aan de subsidie-ontvangende kant. Voor LEADER en EIP is dat als voorwaarde neergelegd in artikel 77, tweede lid, van Vo. 2021/2115: de lidstaten kunnen steun verstrekken aan samenwerkingsvormen waarvoor geldt dat bij die samenwerking minimaal twee actoren zijn betrokken. Vanuit het EU-recht mogen LEADER-subsidies en EIP-subsidies dus alleen aan samenwerkingsverbanden worden verstrekt. Voor de subsidies voor het ANLb ligt dat anders. Vo. 2021/2115 verplicht namelijk niet tot het verstrekken van ANLb-subsidies aan samenwerkingsverbanden. Wel mogen de lidstaten op grond van artikel 70, vijfde lid, van Vo. 2021/2115 collectieve regelingen stimuleren. In het NSP heeft Nederland op grond hiervan bepaald dat de eindbegunstigde van een subsidie voor agrarisch natuurbeheer een gecertificeerd agrarisch collectief is.³⁷ Dit is dus een nationale keuze.

35 Andere relevante verordeningen zijn: Uitvoeringsverordening 2021/2290; Gedelegeerde Verordening 2022/126; Uitvoeringsverordening 2022/128.

36 NSP, p. 170.

37 NSP, p. 236.

9.2.3.2 ANLb

Op grond van artikel 70 van Vo. 2021/2015 zijn de lidstaten verplicht om in hun strategische GLB-plannen op te nemen dat Europese subsidies worden verstrekt voor de uitvoering van agromilieuklimaatverbintenissen. Het moet daarbij gaan om vrijwillig aangegane beheersverbintenissen die geacht worden bevorderlijk te zijn voor het bereiken van een of meer van de specifieke doelstellingen die zijn vastgelegd in artikel 6, eerste en tweede lid, van Vo. 2021/2015. Centraal staat het stimuleren van landbouwproductiemethodes die een gunstig effect hebben op het klimaat, het landschap, de natuurlijke hulpbronnen, de bodem, water en biodiversiteit.³⁸ In Nederland gaat het concreet om de Europese subsidies voor agrarisch natuurbeheer (ANLb-subsidies).

De provincies zijn verantwoordelijk voor de verstrekking van ANLb-subsidies.³⁹ Daartoe zijn per provincie subsidieverordeningen Natuur- en Landschapsbeheer vastgesteld.⁴⁰ Zoals hiervoor al aangegeven heeft Nederland ervoor gekozen de ANLb-subsidies uitsluitend aan collectieven te verstrekken.⁴¹ Deze keuze is overigens niet nieuw voor de programmaperiode 2023-2027, maar was ook al gemaakt in de programmaperiode 2014-2022.⁴² Concreet betekent deze keuze dat individuele landbouwers en begunstigen niet voor een ANLb-subsidie in aanmerking kunnen komen.⁴³

Om voor subsidie in aanmerking te komen, dienen de collectieven te voldoen aan een aantal subsidievoorwaarden.⁴⁴ Zo dient het collectief over een certificaat collectief agrarisch natuurbeheer te beschikken.⁴⁵ In zo een

38 Samenvatting NSP, p. 69. Daarbij kan worden gedacht aan het stimuleren van activiteiten zoals beweiding, maaien, slootkantbeheer, randenbeheer, ecologisch onderhoud van landschapselementen, extra vermindering van vermisting (fosfaatuitmijning) en gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen. NSP, p. 405. Een voorbeeld is te vinden via: <https://www.rijnvechtenvenen.nl/anlb2023-2028>. Een website van één van de collectieven.

39 Art. 3 lid 1 onder a Regeling uitvoering NSP GLB 2023-2027; NSP, p. 582.

40 Zie bijv. Subsidieverordening natuur- en landschapsbeheer Drenthe 2016 (*Prb.* 2023, 13216).

41 Zie art. 3.1 Modelverordening Natuur- en Landschapsbeheer 2016 voor beheerjaar 2024.

42 Zie hierover Van den Brink & Jacobs 2021, par. 2.2.3.

43 Uit een tussenevaluatie van het ANLb-stelsel in opdracht van het ministerie van LNV en de provincies die is uitgevoerd door onderzoekers van Wageningen Environmental Research blijkt dat de collectieve aanpak een succes is. Uit dit rapport volgt ook waarom is gekozen voor een collectieve aanpak. Hier lagen verschillende redenen aan ten grondslag. Omdat het collectief dicht bij de streek en de boer staat dan de overheid, het stelsel mogelijkheden biedt voor lokaal maatwerk en er meer ruimte is gekomen voor flexibiliteit in beheeractiviteiten, vergoedingen en locatie, wordt hiervan een beter resultaat verwacht. Ook moet de werkwijze met agrarische collectieven een aanzienlijke kostenbesparing voor de overheid met zich meebrengen. Boonstra e.a. 2021, p. 7-8.

44 Zie art. 3.4 Modelverordening Natuur- en Landschapsbeheer 2016 voor beheerjaar 2024.

45 De Stichting Certificering SNL verstrekt namens het college van GS de certificaten, zie Besluit mandaat en machtiging Stichting Certificering SNL 2023 (*Prb.* 2022, 11605). In de Uitvoeringsregeling voor de Stichting zijn de eisen neergelegd die aan de collectieven worden gesteld. Belangrijke aspecten bij het certificaat zijn het Programma van Eisen (PvE) en het kwaliteitshandboek. Het PvE vormt het toetsingskader bij de beoordeling van het

certificaat is opgenomen dat de deelnemende landbouwers en andere grondbeheerders gezamenlijk subsidie ontvangen voor de beheeractiviteiten die op hun grond worden uitgevoerd en gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een EU-conforme realisatie van de afgesproken prestaties zoals vastgelegd in de subsidiebeschikking.⁴⁶ Daarnaast dient het collectief te voldoen aan de beoordelingscriteria die zijn geformuleerd in de natuurbeheerplannen (NBP/ 'NBP'en) die door de provincies worden opgesteld. Het NBP is een plan waarin de overeengekomen doelen op het gebied van (agrarisch) natuur- en landschapsbeheer zijn vastgelegd.⁴⁷ In dit plan staat niet alleen beschreven waarvoor subsidie kan worden aangevraagd. Het plan bevat ook de beleidsdoelen en criteria waaraan de subsidieaanvragen (ook wel gebiedsaanvragen) van de agrarische collectieven worden getoetst.⁴⁸ In de subsidieaanvraag geven de collectieven aan welke prestaties zij op gebiedsniveau willen realiseren. Het college van GS beslist over de subsidieaanvragen van de collectieven.⁴⁹

Het voorgaande betekent dat op nationaal niveau een subsidierelatie ontstaat tussen het college van GS en de collectieven. Op deze subsidierelatie is niet alleen het relevante EU-recht van toepassing, maar ook de (subsidietitel van de) Awb. Het collectief betaalt vervolgens de leden uit die het agrarisch natuurbeheer daadwerkelijk uitvoeren: de grondbeheerders. Daartoe worden door de collectieven (privaatrechtelijke) contracten (ook wel beheerscontracten) afgesloten met de grondbeheerders om de in het beheerpakket opgenomen maatregelen uit te voeren.⁵⁰ De gedachte is dat de contractuele relatie tussen de collectieven en de individuele boer wordt beheerst door het privaatrecht en niet door de (subsidietitel van de) Awb. Op de website van *BoerenNatuur* – de landelijke vereniging van de agrarische collectieven – is een overzicht te vinden van alle 40 collectieven in Nederland.⁵¹ Ieder collectief heeft een

kwaliteitssysteem van de subsidieontvangers bij de aanvraag om een certificaat. Het kwaliteitssysteem omvat het kwaliteitshandboek: hierin is beschreven op welke wijze de subsidieontvanger voldoet aan de eisen voor certificeren, maar ook administratieve systemen/processen die hiervoor zijn ingericht. De stichting beoordeelt dit namens de provincies. PvE 2023, p. 6, 20-30, via: <https://certificeringnatuur.nl/programma-van-eisen/>.

46 NSP, p. 412; zie ook de Uitvoeringsregeling Stichting Certificering SNL 2023 (*Prb.* 2022, 12119).

47 Zie definities bij Modelverordening Natuur- en Landschapsbeheer 2016 voor beheerjaar 2024. De plannen zijn online te achterhalen. Zie het natuurbeheerplan, via: <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/subsidiestelsel-natuur-en-landschap/het-natuur-beheerplan/>. Uit de jurisprudentie volgt dat een potentiële aanvrager belanghebbende is bij de vaststelling van de NBP'en, ABRvS 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1052.

48 NSP, p. 412-413.

49 RVO is als betaalorgaan verbonden voor het uitvoeren van de regelingen, NSP, p. 582. Zie ook Regeling uitvoering NSP GLB 2023–2027.

50 NSP, p. 407.

51 Raadpleegbaar via: <https://www.boerennatuur.nl/collectieven/>.

eigen website, met daarop nadere voorwaarden en informatie over de met de agrarische natuurbeheerders/grondbeheerders gesloten beheerscontracten.⁵²

9.2.3.3 LEADER

Op grond van artikel 77, eerste lid, onderdeel b, van Vo. 2021/2115, kunnen lidstaten steun verstrekken voor de voorbereiding en uitvoering van LEADER. LEADER is een Europese subsidie die is gericht op regionale samenwerking in met name minder-verstedelijkte gebieden en gebieden die achterblijven in de sociaal-economische ontwikkeling. Het onderdeel LEADER van het GLB ziet dus op de subsidiëring van samenwerkingsverbanden die gericht zijn op brede plattelandsontwikkeling.⁵³ Concreet gaat het om het samenwerken aan de sociaal-economische ontwikkeling van het platteland en aan een duurzaam gebruik en beheer van de ruimte, waarvan de landbouw een belangrijk onderdeel uitmaakt.⁵⁴ Het essentiële kenmerk van de LEADER-aanpak is de toepassing van participatieve en bottom-up methoden om lokale gemeenschappen te betrekken bij de projectontwikkeling en besluitvormingsprocessen.⁵⁵

Het LEADER-programma heeft al een lange geschiedenis binnen het GLB. Eerst was het programma neergelegd in een zogenoemd communautair initiatief.⁵⁶ Communautaire initiatieven werden door de Europese Commissie vastgesteld ter ondersteuning van de acties die volgens de Europese Commissie van bijzonder belang waren voor de EU. Sinds 2006 is LEADER geïntegreerd in het ELFPO. In Nederland wordt het ELFPO uitgevoerd door de minister van Landbouw, natuurbeheer en voedselkwaliteit (LNV).⁵⁷ De minister heeft ervoor gekozen het beheer en de uitvoering van LEADER te delegeren aan de colleges van GS van de te onderscheiden twaalf provincies.⁵⁸ Voor de uitvoering van LEADER is zowel Unierechtelijke als nationale regelgeving van belang. In de verordening die ziet op het ELFPO zijn weinig bepalingen te vinden die relevant zijn voor LEADER: naast het eerdergenoemde artikel

52 In de overeenkomst staan de belangrijkste bepalingen waar de uitvoerder van het ANLb zich aan moet houden. Zo staat in art. 3 Beheercontract tussen Coöperatief Collectief Agrarisch Natuurbeheer Oost-Brabant U.A. en Deelnemer vermeld dat het moet gaan om een deelnemer die reeds lid is van het collectief, of lid wordt van het collectief. Ook wordt de vergoeding pas overgemaakt door het collectief op de rekening van de deelnemer na vaststelling en uitkering van de subsidie door de provincie. Zie: <https://anbbrabant.nl/wp-content/uploads/2022/12/beheercontract-Oost-2023-20221212.pdf>.

53 NSP, p. 494.

54 Samenvatting NSP, p. 70; LEADER krijgt een nieuw imago. Er is meer geld beschikbaar, de administratieve lasten worden minder en andere doelen worden van belang naast bevorderen van de plattelandseconomie. Zie: <https://www.toekomstglb.nl/actueel/weblogs/verdieping/2021/leader-krijgt-nieuw-imago>.

55 Samenvatting NSP, p. 70; Europese Rekenkamer 2022, p. 4.

56 Van den Brink 2012, p. 50 e.v.

57 De minister is de nationale beheersautoriteit, art. 2 lid 1 Regeling uitvoering NSP GLB 2023-2027.

58 Art. 3 lid 1 Regeling uitvoering NSP GLB 2023-2027; NSP p. 582-583.

77, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van Vo. 2021/2115 volgt uit artikel 92, eerste lid, van Vo. 2021/2115 dat ten minste 5% van de totale ELFPO-bijdrage aan het strategisch GLB-plan wordt voorbehouden voor LEADER. Het is opvallend dat meer regels zijn te vinden in de algemene Fondsenverordening 2021/1060,⁵⁹ terwijl deze verordening niet op het ELFPO van toepassing is.⁶⁰ De verklaring hiervoor is dat ook in andere Europese subsidieprogramma's inmiddels de LEADER-aanpak wordt toegepast.

Centraal binnen de LEADER-aanpak staan de zogenoemde plaatselijke/lokale actiegroepen (LAG'/LAG's).⁶¹ Het gaat hierbij om representatieve groepen inwoners uit bepaalde gebieden.⁶² De LAG's ontwerpen zogenoemde Lokale Ontwikkelingsstrategieën (LOS'/LOS'en). De LOS is de basis op grond waarvan LEADER dient te worden uitgevoerd. Het gaat om een document waarin concrete acties worden afgestemd op lokale/regionale doelstellingen en behoeften. Artikel 32 van Vo. 2021/1060 bevat de eisen waaruit een LOS in ieder geval moet bestaan. Zo dient de LOS te vermelden op welk gebied en bevolking het betrekking heeft, dienen de doelstellingen van de LOS te worden vermeld en dient de LOS een financieel plan te bevatten.⁶³ De LAG's sporen gemeenschappen aan om bij te dragen aan het ontwerpen van een LOS en zijn verantwoordelijk voor het initiëren en financieren van projecten om in de plaatselijke behoeften te voorzien.⁶⁴ In het NSP worden de belangrijkste 'basisprincipes' van het instrument LEADER samengevat.⁶⁵

Op nationaal niveau is de relevante regelgeving terug te vinden in provinciale regelingen, zoals voor de provincie Noord-Holland in de Uitvoeringsregeling Europese Landbouwsubsidies Noord-Holland 2023-2027.⁶⁶ Daarin wordt bepaald welke activiteiten voor een LEADER-subsidie in aanmerking kunnen

⁵⁹ Zie de art. 31-34 Vo. 2021/1060.

⁶⁰ Wel is in art. 3 onder 15 Vo. 2021/2115 een definitie van LEADER te vinden waarbij wordt verwezen naar art. 31 Vo. 2021/1060.

⁶¹ Art. 33 Vo. 2021/1060.

⁶² NSP, p. 519; Europese Rekenkamer 2022, p. 28. Zo dient bijv. ten minste 51% van de leden van de LAG met een besluitvormende stem niet tot een overheidsinstantie te behoren. Ook dient de samenstelling van de LAG een goede weerspiegeling te zijn van de samenstelling van het gebied met extra aandacht voor kwetsbare groepen en dienen de LAG's inclusief te zijn. Zie NSP p. 512-514; art. 33 lid 2 Vo. 2021/1060. Dit volgt ook uit verschillende Openstellingsbesluiten, zie bijv. de Openstellingsbesluiten van Noord-Holland (*Prb.* 2023, 7471), Noord-Brabant (*Prb.* 2023, 7059) en Gelderland (*Prb.* 2023, 5801). Zie ook de Regeling uitvoering NSP GLB 2023-2027.

⁶³ Zie voor de overige eisen art. 32 lid 1 Vo. 2021/1060. Zie ook art. 31 lid 1 onder c Vo. 2021/1060.

⁶⁴ Europese Rekenkamer 2022, p. 7.

⁶⁵ NSP, p. 512-513: (1) het publiek-privaat partnerschap; (2) gebiedsgerichte benadering; (3) integrale lokale ontwikkelingsstrategie; (4) bottom-up werkwijze; (5) bevorderen van samenwerking tussen gebiedsactoren; (6) versterken van netwerken in het gebied; (7) innovatie die aansluit op de lokale context.

⁶⁶ *Prb.* 2023, 6330.

komen.⁶⁷ Samenvattend kan voor drie onderdelen subsidie worden verkregen. Subsidie kan in de eerste plaats worden toegekend voor de voorbereiding van de samenwerking en het ontwerp van de LOS.⁶⁸ Deze zogenoemde ‘voorbereidingsfase’ maakt het mogelijk om steun te verkrijgen voor de kosten die gemaakt worden om de LAG samen te kunnen stellen en de LOS voor te bereiden en op te stellen. Het is momenteel niet meer mogelijk om subsidie aan te vragen voor de voorbereidingskosten ten behoeve van de huidige programmaperiode 2023-2027. Voor de huidige programmaperiode geldt immers dat de LAG’s reeds zijn samengesteld en de LOS’en zijn goedgekeurd. Op grond van de huidige provinciale verordeningen die zien op de uitvoering van het NSP zal uitsluitend mogelijk worden gemaakt om subsidie aan te vragen met het oog op de voorbereiding van een LOS voor de programmaperiode 2028-2034. Zo volgt uit paragraaf 9 van de Regeling Europese Landbouwsubsidies 2023-2027 Friesland dat deze paragraaf is gereserveerd voor de voorbereiding op de GLB-periode 2028-2034.⁶⁹

In de tweede plaats kan subsidie worden verkregen voor de uitvoering van de LOS door de betrokken LAG.⁷⁰ Na het voorbereiden en opstellen van de LOS, wordt door de provincies een oproep geplaatst om de LOS daadwerkelijk in te dienen en daarvoor subsidie aan te vragen. Dit wordt door middel van openstellingsbesluiten gedaan. Zo staat in het openstellingsbesluit van GS van Friesland dat de LOS kan worden ingediend tot en met 15 juni 2023 en worden de vereisten opgesomd waaruit een LOS moet bestaan.⁷¹ De selectie van de ingediende LOS’en vindt plaats door een selectiecommissie, ingesteld door het college van GS op grond van artikel 82 van de Provinciewet (ProvW).⁷² De selectiecommissie brengt een advies uit aan het college van GS, met daarin een rangschikking van de ingediende LOS’en overeenkomstig de oproep voor het indienen van de LOS’en.⁷³

67 Zie bijv. art. 2.7.1 e.v. van de Regeling Europese Landbouwsubsidies 2023-2027 provincie Groningen (*Prb.* 2023, 11228).

68 Zie bijv. art. 2.8.1 e.v. Uitvoeringsregeling Europese Landbouwsubsidies Noord-Holland 2023-2027.

69 Zie Regeling Europese Landbouwsubsidies 2023-2027 Friesland (*Prb.* 2023, 15431); NSP, p. 512.

70 Art. 33 lid 1 Vo. 2021/1060.

71 Art. 3 lid 1 Open Call LEADER GLB-NSP Fryslân (*Prb.* 2023, 5388). Een ander voorbeeld is het Openstellingsbesluit van Zuid-Holland (*Prb.* 2023, 3281). Hieruit volgt dat de LOS onderdelen dient te bevatten zoals de gebiedsanalyse, activiteitenplan en een reglement met de werkwijze van de LAG. De LAG dient blijkens het Openstellingsbesluit ook op te nemen wat de rechtsvorm is, wie betalingen uitvoert en wat de onderlinge rolverdeling is.

72 Art. 32 lid 2 Vo. 2021/1060; art. 3 lid 2 onder f Regeling uitvoering NSP GLB 2023-2027. Hieraan ligt een instellingsbesluit ten grondslag. Voorbeelden zijn het Instellingsbesluit LOS LEADER Flevoland 2023-2027 (*Prb.* 2023, 5521) en Instellingsbesluit en reglement Selectiecommissie LEADER 2023-2027 Noord-Nederland (*Prb.* 2023, 4871).

73 Zie bijv. art. 5 lid 10 eerdergenoemde Openstellingsbesluit Zuid-Holland.

Wanneer de LAG de subsidie heeft verkregen voor de LOS, dient de LOS daadwerkelijk te worden uitgevoerd. Het is niet de bedoeling dat de LAG alleen de LOS uitvoert. Ook andere partijen moeten in aanmerking kunnen komen voor de LEADER-subsidie. Concreet betekent dit dat natuurlijke personen, rechtspersonen en samenwerkingsverbanden van deze partijen subsidie kunnen aanvragen voor het uitvoeren van projecten die passen binnen de door het college van GS goedgekeurde LOS.⁷⁴ De selectie van de projecten zelf vindt niet plaats door het college van GS, maar door de LAG.⁷⁵ Met het oog op de selectie van projecten die passen binnen de LOS volgen opnieuw openstellingsbesluiten op provinciaal niveau, met toepassing van de selectieprocedure en -criteria die zijn beschreven in de LOS.⁷⁶ Zo bevat het openstellingsbesluit voor de uitvoering van projecten in de provincie Friesland informatie over het tijdstip en de wijze waarop de aanvraag moet worden ingediend. Daarnaast volgt uit het openstellingsbesluit dat alleen subsidie kan worden toegekend voor de uitvoering van concrete acties die bijdragen aan de doelen en resultaten genoemd in de LOS'en.⁷⁷ De LAG stelt daarbij zelf een reglement op waarin is geregeld hoe de besluitvorming over de ingediende aanvragen plaatsvindt.⁷⁸ Daarbij is van belang dat in het Unierecht is voorgeschreven dat de LAG zorg dient te dragen voor een niet-discriminerende en transparante selectieprocedure.⁷⁹ Vervolgens wordt subsidie verleend aan begunstigen voor projecten die in het kader van een goedgekeurde LOS worden uitgevoerd. Het is belangrijk om te vermelden dat de LAG daarbij zelf ook een begunstigde kan zijn en concrete acties kan uitvoeren.⁸⁰ Uit het voorgaande blijkt dat de subsidiëring van de uitvoering van de LOS in twee fasen plaatsvindt. In de eerste plaats verstrekt het college van GS subsidie aan de LAG om de geselecteerde LOS uit te voeren. De LAG gebruikt deze subsidie vervolgens om concrete projecten te selecteren, waarna het college van GS het subsidiebesluit neemt.

Ten slotte kan in de derde plaats subsidie worden verkregen voor het beheer, monitoring, en de evaluatie van een door het college van GS goedgekeurde LOS en de dynamisering ervan, met inbegrip van het faciliteren van

74 Zie bijv. art. 2.7.3-2.7.4 Uitvoeringsregeling Europese Landbouwsubsidies Noord-Holland 2023-2027.

75 Zie bijv. art. 2 lid 2 Openstellingsbesluit Uitvoering projecten Noordwest-, Zuidoost- en Zuidwest-Fryslân (*Prb.* 2024, 1396); art. 14 Vaststelling Openstellingsbesluit Uitvoering van LEADER-projecten provincie Drenthe (*Prb.* 2023, 13535).

76 NSP, p. 510. Uit Europese Rekenkamer 2022, p. 43 volgde dat de selectiecriteria voor de projecten voor afgelopen periode vaak erg algemeen waren, waardoor de LAG's een breed scala aan projecten konden selecteren.

77 Art. 5 lid 1 Openstellingsbesluit Uitvoering projecten Noordwest-, Zuidoost- en Zuidwest-Fryslân (*Prb.* 2024, 1396).

78 Art. 33 lid 3 onder b Vo. 2021/1060; NSP, p. 514-515.

79 Art. 33 lid 3 onder b Vo. 2021/1060.

80 Art. 33 lid 5 Vo. 2021/1060.

uitwisselingen tussen belanghebbenden.⁸¹ Ook hiervoor worden door het college van GS openstellingsbesluiten opgesteld.⁸²

9.2.3.4 EIP

Op grond van artikel 77, eerste lid, onderdeel a, van Vo. 2021/2115 kunnen de lidstaten steun voor samenwerking verstrekken onder de voorwaarden die in dit artikel zijn vastgesteld en door hen nader zijn gespecificeerd in hun strategische GLB-plannen, met het oog op de voorbereiding en uitvoering van projecten van operationele groepen in het kader van het EIP. Het EIP is verder geregeld in artikel 127 van Vo. 2021/2115. Het doel van het EIP is het stimuleren van innovatie en het verbeteren van kennisuitwisseling. Binnen het EIP kunnen operationele groepen worden opgericht. Het kan daarbij ook gaan om grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. Deze operationele groepen kunnen subsidie verkrijgen voor het ontwikkelen of uitvoeren van een innovatief project.⁸³ Daarbij wordt het zogenoemde interactief innovatiemodel gehanteerd. Binnen dat model wordt uitgegaan van een drietal leidende beginselen: a) het ontwikkelen van innovatieve oplossingen die gericht zijn op de behoeften van de land- of bosbouwers en die waar nuttig tegelijk de interacties in de gehele toeleveringsketen aanpakken; b) het samenbrengen van partners met complementaire kennis zoals landbouwers, adviseurs, onderzoekers, ondernemingen of niet-gouvernementele organisaties in een samenstelling die het meest geschikt is om de doelstellingen van het project te verwezenlijken; en c) medebeslissing en co-creatie gedurende het hele project.⁸⁴ Het EIP draagt bij aan het bereiken van de specifieke doelstellingen die zijn vastgelegd in artikel 6, eerste en tweede lid, van Vo. 2021/2115, zoals de verbetering van de positie van de landbouwers in de waardeketen (artikel 6, eerste lid, onderdeel c) en ook het bijdragen aan matiging van en aanpassing aan klimaatverandering (artikel 6, eerste lid, onderdeel d). Meer concreet gaat het ingevolge artikel 127, tweede lid, van Vo. 2021/2115 om a) het creëren van meerwaarde door het onderzoek en de landbouwpraktijk beter op elkaar af te stemmen en het op bredere schaal gebruiken van beschikbare innovatiemaatregelen aan te moedigen; b) het verbinden van actoren en projecten op het vlak van innova-

81 Zie bijv. art. 2.8.1 e.v. van de Regeling Europese Landbouwsubsidies 2023-2027 provincie Groningen (*Prb.* 2023, 11228) en art. 2.8.1 e.v. van de Regeling Europese landbouw subsidies Zuid-Holland (*Prb.* 2023, 3220).

82 Zie bijv. Openstellingsbesluit subsidie beheerkosten LEADER GLB-NSP Zuid-Holland 2023 (*Prb.* 2023, 7423); Besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland tot vaststelling van het subsidieplafond en de openstellingsperiode van de Uitvoeringsregeling Europese Landbouwsubsidies Noord-Holland 2023-2027 voor het onderdeel Samenwerking voor plattelandontwikkeling-LEADER – kosten voor het beheer, de monitoring en de evaluatie van de LOS en de dynamisering ervan (*Prb.* 2023, 14152).

83 Zie art. 127 lid 3 Vo. 2021/2116 gelezen in samenhang met art. 77 lid 1 aanhef en onder a Vo. 2021/2116.

84 Art. 127 lid 3 Vo. 2021/2116.

tie; c) het bevorderen van het sneller en ruimer in de praktijk brengen van innovatieve oplossingen, onder meer door uitwisseling tussen landbouwers, en d) het informeren van de wetenschappelijke gemeenschap over de onderzoeksbehoeften van de landbouwpraktijk.⁸⁵

De subsidiëring van operationele groepen die deel uitmaken van het EIP is voor Nederland uitgewerkt in titel 5.6 van de Regeling Europese EZK- en LNV-subsidies 2021 (REES 2021).⁸⁶ Op grond van artikel 5.6.2, eerste lid, van de REES 2021 verstrekt de minister van LNV subsidie aan de operationele groep voor een project dat bestaat uit het ontwikkelen van innovatieve initiatieven die bijdragen aan de transitie naar een duurzame en toekomstbestendige landbouw en de uitwisseling van kennis hierover. Een operationele groep is in artikel 5.6.1 van de REES 2021 gedefinieerd als: 'een samenwerkingsverband dat deel uitmaakt van een EIP en bestaat uit minimaal twee actoren, waarvan minimaal één landbouwer, en dat is gericht op het ontwikkelen, valideren en verfijnen van innovaties'.⁸⁷ Uit artikel 2.9, vijfde lid, onder 5, van de REES 2021 volgt dat samenwerkingsverbanden een penvoerder dienen aan te wijzen die bevoegd is om namens de deelnemers aan het samenwerkingsverband te handelen.

In artikel 5.6.2, zesde lid, van de REES 2021 is bepaald welke categorieën projecten kunnen worden gesubsidieerd, namelijk: a) het behouden van jonge landbouwers en het aantrekken van potentiële jonge landbouwers om te kiezen voor het agrarisch ondernemerschap; b) het minder toepassen van het verwijderen van de staart⁸⁸ bij biggen in de varkenshouderij in de in artikel 2.3, onderdeel b, van het Besluit diergeneeskundigen bedoelde situatie (het gaat daarbij om de situatie dat het dier niet ouder is dan vier dagen; kwetsuren van spenen bij zeugen of van oren en staarten bij andere varkens zijn geconstateerd en andere maatregelen die zijn genomen ter voorkoming van staartbijten niet werkzaam zijn gebleken) en naar aanleiding hiervan het opdoen van ervaring voor het opstellen van een nieuwe ecoregeling als bedoeld in artikel 31 van Vo. 2021/2115; c) het uitwerken van een ontwerp voor het opzetten van een

⁸⁵ Art. 127 lid 2 Vo. 2021/2115.

⁸⁶ Inmiddels zijn in Nederland de eerste subsidies voor EIP verleend: <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/eip-algemeen>.

⁸⁷ De definitie van een samenwerkingsverband is te vinden in art. 1.1 REES 2021. Het gaat om een verband dat geen rechtspersoonlijkheid bezit, niet zijnde een vennootschap bestaand uit ten minste twee niet in een groep verbonden deelnemers, dat is opgericht ten behoeve van de uitvoering van activiteiten.

⁸⁸ Voor de activiteit 'het minder toepassen van het verwijderen van de staart' geldt op grond van art. 5.6.2 lid 2 REES 2021 dat alleen subsidie kan worden verstrekt aan een operationele groep die bestaat uit ten minste vijf varkenshouders, een slachterij en een afzetkanaal van producten uit de varkenshouderij.

gebiedsgerichte fieldlab⁸⁹; of d) het ontwikkelen van andere innovaties die bijdragen aan de doelstellingen bedoeld in artikel 6, eerste lid en tweede lid, van Vo. 2021/2115. Relevant is dat ook de kosten voor het opzetten van de operationele groep zelf – het netwerk – subsidiabel zijn.⁹⁰ De grondslag hiervoor ligt in artikel 77, eerste lid, onderdeel a, van Vo. 2115/2015. Het gaat daarbij om het werven van deelnemers, het netwerken om het project goed te definiëren, het opstellen van een projectplan en de samenwerkingsovereenkomst, en het projectmanagement en de projectadministratie.

9.2.4 Lessen uit de Europese subsidiëring van samenwerkingsverbanden

De grondslag voor subsidiëring van samenwerkingsverbanden die in de vorige paragraaf aan de orde kwamen, volgt expliciet uit Vo. 2021/2115. Zoals in paragraaf 9.2.3.1 reeds is genoemd, wordt meer geld vanuit het GLB beschikbaar gesteld voor het concept ‘samenwerking’. In de aanhef van Vo. 2021/2115 wordt dit ook duidelijk.⁹¹ Samenwerking op zichzelf is dus een belangrijk beleidsdoel binnen het GLB. Zo wordt de LEADER-aanpak gezien als een instrument dat bijdraagt aan de overbrugging van de kloof tussen de overheid en de burger door haar bottom-up en gebiedsgerichte benadering: ‘het brengt Europa dichterbij de mensen en mobiliseert lokale actoren en energie om doelen te realiseren die aansluiten op de prioriteiten en kansen in een gebied.’⁹²

De invulling van de samenwerking zelf wordt in de Unierechtelijke verordeningen summier genormeerd. Wel bestaat een aantal basisbepalingen. Zo staan in Vo. 2021/1060 expliciete bepalingen over de normering van de LAG’s en wordt ook bepaald over welke bevoegdheden de LAG’s moeten beschikken.⁹³ Dat is een verschil met de Nederlandse subsidietitel 4.2 van de Awb die geen bepalingen bevat waarin samenwerking tussen subsidieontvangers wordt genormeerd. In lagere Nederlandse regelgeving wordt de netwerksubsi-

89 Een fieldlab is een plek waar verschillende partijen uit de regio (zoals landbouwers, overheden, bedrijven en onderwijs- en kennisinstellingen) elkaar ontmoeten en gezamenlijk hierin technologische en sociale innovaties ontwikkelen. Zo is een fieldlab een plek voor het uitvoeren van tests, het helpen bij het maken van sterkere samenwerkingen voor een specifiek gebied en andere activiteiten: <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/eip-fieldlabs>.

90 Art. 5.6.3 lid 1 onder a REES 2021.

91 Aanhef Vo. 2021/2115, punten 83-84.

92 NSP, p. 519. Dat veel waarde aan LEADER wordt gehecht blijkt ook uit de verordening waarin een minimale financiële toewijzing voor LEADER wordt vereist, art. 92 lid 1 Vo. 2021/2115.

93 ‘De beheerautoriteiten zien erop toe dat de plaatselijke actiegroepen inclusief zijn en dat deze hetzij één partner van de groep kiezen die in administratieve en financiële aangelegenheden als hoofdpartner optreedt, hetzij zich verenigen in een gemeenschappelijke rechtsstructuur.’ Art. 33 lid 2 en 3 Vo. 2021/1060.

die wel gereguleerd, maar dit gebeurt op zeer uiteenlopende wijze wat tot de nodige knelpunten leidt.⁹⁴

De Europese subsidies aan samenwerkingsverbanden die zijn besproken in paragraaf 9.2.3 leiden allemaal tot het ontstaan van samenwerkingsverbanden voorafgaand aan de totstandkoming van de subsidierelatie. Zo dienen partijen bij het ANLb tijdig met elkaar een collectief te vormen en bij het instrument LEADER tijdig een LAG op te zetten. Behoudens een aantal basisvoorwaarden hebben de partijen een grote vorm van vrijheid over hoe zij het samenwerkingsverband wensen vorm te geven. Partijen besteden daardoor veel tijd aan de voorbereidingsfase. Hiervoor kan zelfs steun worden verkregen. Zo is het bij LEADER mogelijk om maximaal € 30.000 per aanvraag te ontvangen voor alle kosten die gemaakt worden om de LAG samen te kunnen stellen en de LOS voor te bereiden.⁹⁵ Ook bij het instrument EIP is steun beschikbaar in de voorbereidingsfase, namelijk voor het opzetten van een operationele groep.⁹⁶ In Nederlandse subsidieregelingen ligt dit anders. Veelal is alleen subsidie te verkrijgen voor de uitvoering van het project, niet voor het opzetten en onderhouden van het samenwerkingsverband zelf. De EU-Verordeningen gaan een stap verder, nu ook voor allerlei voorbereidingshandelingen steun kan worden verkregen. Dat kan de drempels voor het opzetten van een samenwerkingsverband verlagen.

Kortom, de Nederlandse subsidiewetgever zou wat betreft de netwerksubsidie inspiratie kunnen putten uit de EU-subsidieregelgeving. Zo bevat het Unierecht expliciete bepalingen waarin samenwerking tussen subsidieontvangers wordt genormeerd, wordt samenwerking tussen subsidieontvangers binnen het Unierecht expliciet als beleidsdoel aangemerkt en wordt ook subsidie verstrekt ter dekking van de voorbereidingskosten voor het opzetten van samenwerkingsverbanden.

9.2.5 Knelpunten bij de Europese subsidiëring van samenwerkingsverbanden

Naast de lessen die Nederland kan leren van de Europese subsidiëring van samenwerkingsverbanden, doen zich bij de Europese subsidiëring van samenwerkingsverbanden ook (potentiële) knelpunten voor. In deze paragraaf wordt ingegaan op het beginsel van gelijke kansen (9.2.5.1), de advisering en beslissingsbevoegdheid (9.2.5.2), penvoerdersperikelen (9.2.5.3) en de rechtsbescherming (9.2.5.4). Per Unierechtelijke netwerksubsidie kunnen de (potentiële) knelpunten verschillen.

⁹⁴ Zie bijv. Jongkind & Bakkum 2020.

⁹⁵ NSP, p. 512. Art. 77 lid 1 onder b Vo. 2021/2115.

⁹⁶ Art. 77 lid 1 onder a Vo. 2021/2115.

9.2.5.1 Beginsel van gelijke kansen

In de eerste plaats is de Unierechtelijke netwerksubsidie interessant vanuit het perspectief van het beginsel van gelijke kansen. Uit het NSP volgt weliswaar dat er meer budget voor Europese subsidies aan samenwerkingsverbanden beschikbaar zal zijn,⁹⁷ maar dit betekent uiteraard niet dat er voor iedere potentiële geïnteresseerde een subsidie beschikbaar is. Zo geldt voor veel openstellingen op grond waarvan een Europese subsidie door samenwerkingsverbanden kan worden aangevraagd, dat een subsidieplafond is vastgesteld.⁹⁸ Er is dus sprake van een schaarse subsidie.⁹⁹ Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) volgt dat in dat geval aan potentiële gegadigden ruimte moet worden geboden om naar de beschikbare schaarse subsidies mee te dingen.¹⁰⁰ Uit deze rechtsnorm vloeien twee andere rechtsnormen voort, namelijk dat (i) dat schaarse subsidies in beginsel niet voor onbepaalde tijd mogen worden verstrekt en (ii) dat op grond van de transparantieplichting een passende mate van openbaarheid moet worden verzekerd met betrekking tot de beschikbaarheid van de schaarse subsidie, de verdelingsprocedure, het aanvraagtijdstip en de toe te passen criteria.¹⁰¹ Het bestuur moet hierover tijdig, te weten voorafgaand aan de start van de aanvraagprocedure, duidelijkheid scheppen, door informatie over deze aspecten bekend te maken via een zodanig medium dat potentiële gegadigden daarvan kennis kunnen nemen, aldus de ABRvS.¹⁰² Deze eis is gebaseerd op de uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie voortvloeiende transparantieplichting.¹⁰³ Voor subsidiëring aan samenwerkingsverbanden betekent het voorgaande dat het voor samenwerkingsverbanden helder moet zijn dat en ook onder welke voorwaarden zij aanspraak kunnen maken op de subsidie.

Bij het ANLb spelen het beginsel van gelijke kansen en de daaruit voortvloeiende rechtsnormen op twee niveaus een rol. In de eerste plaats is sprake van een schaarse subsidie in de verhouding tussen het college van GS en het collectief. In de openstellingsbesluiten op grond waarvan collectieven een subsidie bij het college van GS kunnen aanvragen, is per geografisch gebied

⁹⁷ NSP, p. 170.

⁹⁸ Zie bijv. Openstellingsbesluit Agrarisch natuur- en landschapsbeheer 2023 (*Prb.* 2023, 3806).

⁹⁹ Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, par. 11.4.2.

¹⁰⁰ ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2310, *AB* 2018/406, m.nt. J.E. van den Brink (1) en A. Drahtmann (2) (*Geobox*). Deze uitspraak is een voortzetting van de uitspraak 'Speelautomatenhal Vlaardingen' waarin is geoordeeld dat in het Nederlands bestuursrecht een rechtsnorm van gelijke kansen bestaat. ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, *AB* 2016/426, m.nt. C.J. Wolswinkel, r.o. 8.

¹⁰¹ ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927 (*Speelautomatenhal Vlaardingen*), r.o. 7.

¹⁰² ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927 (*Speelautomatenhal Vlaardingen*), r.o. 7.

¹⁰³ Zie ook ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:994, r.o. 5.3 waar dit expliciet wordt benoemd.

een subsidieplafond neergelegd.¹⁰⁴ Er is daarmee een beperkt subsidiebedrag beschikbaar. In elk van de twaalf provincies zijn in de afgelopen jaren meerdere collectieven opgericht, in totaal 40 voor de huidige programmaperiode. Partijen kunnen daarbij aansluiten, maar het is ook mogelijk om zelf een collectief op te richten.¹⁰⁵ Indien binnen de aanvraagperiode meerdere volledige subsidieaanvragen voor dezelfde geografische gebieden zijn ingediend door meerdere collectieven, wordt de aanvraag geselecteerd die het meest ecologisch effectief wordt uitgevoerd.¹⁰⁶ Het voorgaande betekent dat het college van GS in het kader van de subsidiëring van de collectieven is gebonden aan het beginsel van gelijke kansen en de daaruit voortvloeiende rechtsnormen. Dit levert geen juridische noch praktische problemen op.

Dat ligt anders op het niveau van de relatie tussen het collectief en de individuele landbouwers die het agrarisch natuurbeheer gaan uitvoeren. Als gezegd wordt ervan uitgegaan dat deze relatie wordt beheerst door het privaatrecht. Dit betekent dat het collectief bij het verstrekken van de vergoedingen voor de beheersovereenkomsten zich niet gebonden acht aan het beginsel van gelijke kansen. Immers, alleen bestuursorganen zijn gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.¹⁰⁷ In de literatuur zijn hier kanttekeningen bij geplaatst.¹⁰⁸ Hoewel er geen wettelijke grondslag bestaat voor het verstrekken van subsidies door de collectieven en de collectieven daarom niet zijn aan te merken als wettelijk b-bestuursorgaan, lijkt wel te zijn voldaan aan het inhoudelijk en financieel vereiste.¹⁰⁹ De collectieven zijn in dat geval aan te merken als buitenwettelijke b-bestuursorganen en om die reden gebonden aan het beginsel van gelijke kansen en de daaruit voortvloeiende rechtsnormen. Feit is immers dat de collectieven een beperkt budget beschikbaar hebben dat zij kunnen verstrekken aan individuele landbouwers.

In de praktijk wordt in het ANLb veel met wachtlijsten gewerkt door de collectieven. De deelnamebereidheid van agrariërs is groter dan de mogelijkheden om mee te doen.¹¹⁰ Omdat de collectieven zich niet gebonden achten aan het beginsel van gelijke kansen, is momenteel niet gewaarborgd dat ANLb-subsidies eerlijk en transparant worden verdeeld. Zo is het op dit moment niet altijd helder hoe een partij lid kan worden van een collectief. Op de websites van de collectieven valt dit niet duidelijk te achterhalen. Vaak wordt

104 Zie bijv. art. 1.4 Openstellingsbesluit agrarisch natuur- en landschapsbeheer 2023 provincie Utrecht (*Prb.* 2022, 10836).

105 <https://www.bij12.nl/onderwerp/natuursubsidies/snl/inhoud/regeling-en-verordening/subsidie-natuur-landschapsbeheer/>.

106 Zie bijv. art. 3.8 Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer Limburg 2016 (*Prb.* 2017, 5076). Provincies hebben deze eisen overgenomen uit de Model Subsidieverordening Natuur- en landschapsbeheer 2016.

107 HR 27 maart 1987, ECLI:NL:HR:1987:AG5565 (*Amsterdam/IKON*). Zie ook HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778 (*Didam*).

108 Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 514; Van den Brink & Jacobs 2021, par. 2.2.3.

109 Zie hierover verderop in dit hoofdstuk par. 9.2.5.4.

110 NSP, p. 407.

gewerkt met een online aanmeldformulier, zoals bij de Agrarische Natuurvereniging Oost-Groningen.¹¹¹ In welke gevallen en onder welke voorwaarden een partij daadwerkelijk lid kan worden van een collectief is onduidelijk. Uit de website van het Collectief Agrarische Natuur Drenthe volgt bijvoorbeeld dat partijen op een interesselijst kunnen komen en ‘op basis van ecologische effectiviteit en tijd van inschrijving’ contact wordt opgenomen met geïnteresseerden.¹¹²

Ook bij LEADER speelt het beginsel van gelijke kansen op twee niveaus een rol. In de eerste plaats is sprake van een schaarse subsidie in de relatie tussen het college van GS en de LAG. Er wordt namelijk opnieuw gewerkt met een subsidieplafond, wat inhoudt dat er dus beperkte middelen beschikbaar zijn.¹¹³ Zo volgt uit het openstellingsbesluit Flevoland dat het college van GS maximaal 4 LOS'en selecteert in het desbetreffende gebied, naar aanleiding van een rangschikking die wordt gemaakt door een selectiecommissie die de selectiecriteria toepast.¹¹⁴ Het voorgaande betekent dat het college van GS in het kader van de subsidiëring van de LAG is gebonden aan het beginsel van gelijke kansen en de daaruit voortvloeiende rechtsnormen. Uit dit onderzoek blijkt dat dit in de praktijk geen problemen oplevert. Een LOS kan weliswaar uitsluitend worden ingediend door een LAG, een rechtspersoon namens een LAG of een LAG in oprichting,¹¹⁵ maar iedere partij kan een LAG oprichten, zolang de basiscriteria voor de samenstelling van de LAG maar in acht worden genomen.¹¹⁶ Behoudens een aantal ‘basisvoorwaarden’ waaraan een LAG moet voldoen,¹¹⁷ ligt het initiatief om een LAG te vormen bij de partijen zelf. Bovendien wordt de LOS geselecteerd door een selectiecommissie na toetsing aan gepubliceerde selectiecriteria, waardoor de selectieprocedure transparant is.¹¹⁸ Er zijn wel vragen te stellen bij de toetreding

111 Zie <https://anog.nl/projecten/anlb-oost-groningen/aanmeldformulier-agrarisch-natuurbeheer-2023>.

112 Zie <https://agrarischenatuurdrenthe.nl/agrarisch-natuurbeheer/interesse-anlb-2023-2028>.

113 Bijv. Openstellingsbesluit Limburg, *Prb.* 2023, 13422; algemene toelichting Openstellingsbesluit Zeeland, *Prb.* 2023, 3897: ‘In Zeeland is voor de uitvoering van de goedgekeurde LOS'en in totaal €4.039.591 Europese middelen beschikbaar. Dit wordt aangevuld met €719.748 provinciale cofinanciering en €290.150 cofinanciering vanuit gemeenten of waterschappen. De totale ELFPO-subsidie voor de activiteiten van de LOS bestaat daarmee uit 80% Europese middelen, 20% provinciale- en gebiedscofinanciering.’

114 Art. 2 lid 3 Openstellingsbesluit Flevoland (*Prb.* 2023, 5531).

115 Zie bijv. art. 3 lid 2 Openstellingsbesluit Noord-Holland (*Prb.* 2023, 7471).

116 Zie als voorbeeld punt 5.2 bijlage 1, Openstellingsbesluit Noord-Holland, (*Prb.* 2023, 7471).

117 Zo dient ten minste 51% van de LAG-leden met een besluitvormende stem niet tot een overheidsinstantie te behoren. Ook dient de samenstelling van de LAG een goede weerspiegeling te zijn van de samenstelling van het gebied met extra aandacht voor kwetsbare groepen en dienen de actiegroepen inclusief te zijn. Zie NSP, p. 512-514; art. 33 lid 2 Vo. 2021/1060 en bijv. punt 7.3 van de bijlage van het Openstellingsbesluit Limburg (*Prb.* 2023, 501).

118 Zie bijv. bijlage 2 van het Openstellingsbesluit Limburg (*Prb.* 2023, 501) waar alle selectiecriteria worden opgesomd.

van partijen tot de LAG. Hoe kan worden voorkomen dat partijen die al eerder een samenwerking met elkaar zijn aangegaan een voordeel hebben ten opzichte van nieuwe partijen die tot de LAG willen toetreden? Doordat het initiatief bij de partijen zelf ligt, is het de vraag hoe kan worden gewaarborgd dat partijen die wensen te participeren in een LAG niet op voorhand 'buiten de boot' vallen. Uit het NSP volgt dat inwoners en organisaties in het gebied nadrukkelijk betrokken moeten zijn geweest bij het opstellen van de LOS. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit activiteiten voor de aanvraag voor steun voor het opstellen van de LOS en de uiteindelijke samenstelling van de LAG.¹¹⁹ Door aandacht te besteden aan de samenstelling van de LAG worden verschillende partijen uit de desbetreffende gebieden betrokken, maar het is de vraag hoe hier concreet uitvoering aan wordt gegeven.¹²⁰

Voor de vraag of het beginsel van gelijke kansen ook van toepassing is op de relatie tussen de LAG en de eindbegunstigde is relevant of de LAG als bestuursorgaan fungeert. Uit dit onderzoek blijkt dat de LAG's in de periode 2014-2020 waren vormgegeven als een provinciale adviescommissie in de zin van artikel 82 van de Prov.w.¹²¹ Voor de huidige programmaperiode ligt dit minder duidelijk. Alleen ten aanzien van de LAG Oost-Groningen is inmiddels geregeld dat de LAG is aan te merken als een entiteit niet zijnde een advies- of bestuurscommissie. Het lijkt waarschijnlijk dat er in ieder geval van wordt uitgegaan dat de LAG's nog steeds fungeren als provinciale commissies. Hierop wordt in de volgende paragraaf dieper ingegaan. Het feit dat de LAG's zijn vormgegeven als provinciale commissies, betekent dat zij zijn aan te merken als a-bestuursorganen en bij de verdeling van subsidiegelden zijn gebonden aan het beginsel van gelijke kansen en de daaruit voortvloeiende rechtsnormen. In dat kader is het problematisch dat een lid van de LAG potentieel een 'dubbele pet' kan hebben. Een lid van de LAG oordeelt immers over subsidieaanvragen van anderen, maar kan tegelijkertijd ook zelf een subsidie aanvragen. Hoe verhoudt dit zich tot het verbod van vooringenomenheid op grond van artikel 2:4 van de Awb? Ingevolge dit artikel dient een bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid uit te voeren en ervoor te waken dat personen met een persoonlijk belang de besluitvorming beïnvloeden. Dit artikel wordt in de jurisprudentie ook van toepassing geacht als wordt gewerkt met

119 NSP, p. 513-514. De participatie en vertegenwoordiging in de LAG van vrouwen en specifieke kansengroepen zoals jongeren, migranten en mindervaliden dienen bovendien goed te worden gemotiveerd.

120 Uit Europese Rekenkamer 2010 bleek dat sommige LAG's er niet in slaagden de plaatselijke betrokkenheid te bevorderen. Uit het onderzoek uit 2022 blijkt dit wel te zijn verbeterd, Europese Rekenkamer 2022, p. 24, 42. Wel waren de meeste LAG's niet genderneutraal en jongeren ondervertegenwoordigd, p. 43.

121 Zie bijv. art. 2 lid 1 Instellingsbesluit Lokale Actiegroep LEADER Achterhoek (*Prb.* 2021, 8994); art. 2 lid 1 Instellingsbesluit Lokale Actiegroep LEADER Weidse Veenweiden (*Prb.* 2015, 8503); art. 2 lid 1 Instellingsbesluit Lokale Actiegroep LEADER Utrecht Oost (*Prb.* 2015, 8601).

een adviescommissie. In de uitspraak 'Theatercompagnie' is door de ABRvS geoordeeld dat om die reden bestuursorganen kritisch dienen te kijken naar de selectie van hun leden in de adviescommissie. In deze zaak was een van de deelnemers in het beoordelingspanel van de subsidietender ook een subsidieaanvrager. De ABRvS concludeerde dat deze persoon op grond van artikel 2:4 van de Awb niet aan de advisering over concurrerende aanvragen had mogen deelnemen.¹²² In dat licht is het onrechtmatig wanneer een LAG-lid aanvragen selecteert indien dit lid ook zelf een subsidieaanvraag heeft ingediend.¹²³ Hoewel uit de Unierechtelijke verordening volgt dat in dat geval de scheiding van functies moet worden geëerbiedigd,¹²⁴ ontstaat de vraag hoe dit in de praktijk wordt gewaarborgd. Het is twijfelachtig of het onthouden van een stem of het verlaten van de vergadering bij de stemming voldoende is,¹²⁵ zeker als onduidelijk is of het daarbij alleen om de besluitvorming over de eigen aanvraag gaat.¹²⁶ Het onderzoek van de Europese Rekenkamer bevestigt dit beeld.¹²⁷

9.2.5.2 Advisering en beslissingsbevoegdheid

In paragraaf 9.2.3.3 is ingegaan op de samenwerkingsvorm LEADER, waarbij de LAG's een essentiële rol krijgen toebedeeld met betrekking tot de selectie en uitvoering van de activiteiten. Als gezegd kan een LAG-lid zelf ook begunstigde zijn en concrete activiteiten uitvoeren. Interessant is dat de LAG's de subsidieaanvragen voor LEADER selecteren, maar het college van GS het formele subsidiebesluit neemt. Hoe dient deze rol van de LAG's te worden gekwalificeerd? Fungeert de LAG in dat verband als een adviesorgaan of neemt de LAG feitelijk toch het besluit? In de vorige programmaperiode 2014-2020

122 ABRvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8723, AB 2010/137, m.nt. W. den Ouden (*Theatercompagnie*).

123 Hier zijn enige parallellen te trekken met de subsidietafel, zie Jongkind 2022, wat betreft de toetreding tot de LAG en de rol van de LAG. In dit artikel komt ook de scheidslijn tussen aanvrager/adviseur aan bod en het beginsel van gelijke kansen wanneer het gaat om een afgebakend netwerk.

124 Art. 33 lid 5 Vo. 2021/1060.

125 Zie bijv. Openstellingsbesluit Zuid-Holland (*Prb.* 2023, 3281).

126 Uit de eerdergenoemde uitspraak *Theatercompagnie* blijkt immers dat een adviseur die tegelijkertijd subsidieaanvrager is, ook belang heeft bij de advisering over concurrerende aanvragen.

127 Europese Rekenkamer 2010, p. 6. Hieruit volgde dat veel LAG's vooral subsidies aan hun eigen lidorganisaties verleenden. De procedures waren niet altijd transparant, onvoldoende werd aangetoond dat de LAG's objectief besluiten namen, zonder enig belangenconflict. Het rapport uit 2022 concludeert dat sinds 2010 op sommige gebieden verbeteringen merkbaar zijn en de LEADER-aanpak de plaatselijke betrokkenheid vergemakkelijkt. Wel bestaat nog de vraag of de voordelen van LEADER opwegen tegen de kosten/risico's die ermee gepaard gaan. Ook bleek nog kritiek op hoe sommige lidstaten minder strikte kwaliteitsnormen toegepast hebben bij het selecteren van de LOS'en. Zie Europese Rekenkamer 2022, p. 5.

was het uitgangspunt dat de LAG's de op basis van de LOS'en ingediende steunaanvragen beoordeelden en concrete acties selecteerden.¹²⁸ Maar ingevolge artikel 34, derde lid, aanhef en onderdeel f, van Vo. 1303/2013 konden de lidstaten er ook voor kiezen dat de LAG's de voorstellen voorleggen aan de instantie die verantwoordelijk is voor de definitieve verificatie van de subsidiabiliteit voorafgaand aan de goedkeuring.¹²⁹ In de praktijk kozen de provincies ervoor om deze Unierechtelijke 'beleidsruimte' zo in te vullen dat de LAG's weliswaar een adviserende rol hebben bij de beoordeling van de subsidieaanvragen, maar dat de provinciebesturen de subsidieaanvragen – zij het marginaal¹³⁰ – beoordeelden en het subsidiebesluit namen. In de nieuwe programmerperiode 2023-2027 lijkt daar minder ruimte voor te bestaan. In artikel 33 van Vo. 2021/1060 is namelijk bepaald dat een aantal taken *uitsluitend* door de LAG's wordt verricht. Daaronder vallen het opstellen van een niet-discriminerende en transparante selectieprocedure en van criteria – waardoor belangenconflicten worden vermeden en wordt gewaarborgd dat niet één belangengroep alleen de controle heeft over selectiebeslissingen – en de selectie van concrete acties en de vaststelling van de steunbedragen. Wel is in artikel 33, derde lid, onderdeel d, van Vo. 2021/1060 bepaald dat voorstellen kunnen worden voorgelegd aan de instantie die verantwoordelijk is voor de definitieve verificatie van de subsidiabiliteit vóór goedkeuring. Hoewel artikel 33 van Vo. 2021/1060 er niet aan in de weg staat dat de provinciebesturen in het kader van LEADER formeel de subsidiebesluiten nemen, is het wel twijfelachtig of het op grond van artikel 33, derde lid, aanhef en onderdeel d, van Vo. 2021/1060 nog mogelijk is om aan de LAG's een louter adviserende rol toe te kennen. In die bepaling staat immers expliciet vermeld dat de selectie van concrete acties en de vaststelling van de steunbedragen uitsluitend door de LAG's worden verricht. Daarbij past niet een louter adviserende rol.¹³¹ In de provincie Groningen heeft dit ertoe geleid dat de LAG Oost-Groningen niet langer juridisch wordt vormgegeven als een adviescommissie. In de programmerperiode 2014-2020 werd in het 'Instellingsbesluit LAG Oost-Groningen' en in de later tot stand gekomen 'Regeling uitvoering van LEADER-projecten Oost-Groningen EU' nog expliciet bepaald dat de LAG optrad als adviescommissie van de provincie Groningen en dat het college van GS de voor subsidieverlening in aanmerking komende aanvragen rangschikte.¹³² Thans is in artikel

128 Art. 34 Vo. 1303/2013.

129 Zie hierover punt 6 van de annotatie van J.E. van den Brink & Y. Habicht bij ABRvS 23 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:848, AB 2024/47.

130 De selectie voor projecten wordt neergelegd in een zwaarwegend advies richting het college van GS, wat 'in principe' zal worden overgenomen, zie bijv. Stap 6 beoordeling door de LAG, raadpleegbaar via: <https://www.leaderachterhoek.nl/over-leader/procedure-werkwijze/>.

131 Het hierna volgende is ontleend aan punt 7 van de annotatie van J.E. van den Brink & Y. Habicht bij ABRvS 23 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:848, AB 2024/47.

132 *Prb.* 2022, 4934.

3 van het 'Instellingsbesluit Lokale Actiegroep LEADER Oost-Groningen' bepaald dat het college van GS de LAG instelt als entiteit niet zijnde een advies- of bestuurscommissie.¹³³ Uit de aanhef van dit besluit kan worden afgeleid dat het college van GS met dit besluit een andere commissie in de zin van artikel 82 van de Prov.w heeft ingesteld, niet zijnde een adviescommissie. Dit betekent dat de LAG niet langer een adviescommissie is. In artikel 15 van de Regeling uitvoering van LEADER-projecten Oost-Groningen EU is dan ook expliciet bepaald dat de selectie van activiteiten die voor subsidie in aanmerking komen plaatsvindt door de LAG.¹³⁴ Of dit nu ook betekent dat de LAG het subsidiebesluit neemt, maakt de Regeling uitvoering van LEADER-projecten Oost-Groningen EU niet duidelijk. Echter, in artikel 2.7.3 van de Regeling Europese Landbouwsubsidies 2023-2027 provincie Groningen is neergelegd dat subsidie kan worden verstrekt voor het uitvoeren van projecten die passen binnen een door het college van GS goedgekeurde LOS en zijn geselecteerd door de LAG.¹³⁵ Daaruit volgt dat het college van GS de subsidie verstrekt.

Waar de LAG's in de vorige programmaperiode steeds werden gekwalificeerd als adviesorgaan,¹³⁶ illustreert het voorbeeld van Oost-Groningen dat de LAG in de programmaperiode 2023-2027 een beslissende rol heeft in de selectie van de projecten. Het lijkt nog steeds te gaan om provinciale commissies. Maar wanneer er anders dan in Oost-Groningen niets wordt gereguleerd, ontstaat er onduidelijkheid over de status van de LAG's. Er zijn (nog) geen instellingsbesluiten voor de nieuwe programmaperiode voorhanden van andere provincies.¹³⁷ Wel volgt uit de nieuwe algemene subsidieverordeningen van de provincies die zien op het nieuwe GLB dat de LAG bepaalt welk bedrag voor welke periode wordt opengesteld en wat het subsidieplafond is, en dat het college van GS de openstellingsbesluiten vaststelt.¹³⁸ De LAG is ook de entiteit die de aanvragen voor activiteiten om de LOS uit te voeren selecteert: 'Iedereen die een projectaanvraag indient die wordt goedgekeurd [toev. curs. DKJ] door de LAG komt voor subsidie in aanmerking en is daarmee potentieel

133 *Prb.* 2023, 8655. Op de website overheid.nl staat dat het besluit inmiddels is ingetrokken.

Navraag leert dat dit niet klopt en dat het besluit anno 2024 nog steeds geldig is.

134 *Prb.* 2023, 12370.

135 *Prb.* 2023, 11228.

136 Openstellingsbesluit POP3+ Uitvoering LEADER 2022 (*Prb.* 2022, 782); art. 2 lid 1 Instellingsbesluit Lokale Actiegroep LEADER Achterhoek (*Prb.* 2021, 8994); art. 2 lid 1 Besluit tot instelling van de Lokale Actiegroep LEADER Flevoland (*Prb.* 2016, 08). Het gaat dan om een bestuurscommissie. Zie bijv. Openstellingsbesluit POP3+ Uitvoering LEADER 2022: 'Door de formele instelling op basis van artikel 82 Provinciewet hebben zij ook de status van adviesorgaan van GS verkregen. De door de LAG's afgegeven adviezen gelden als een zwaarwegend advies aan GS.'

137 Er zijn enkel instellingsbesluiten voor de voorgaande programmaperiode beschikbaar, zie bijv. het eerdergenoemde Instellingsbesluit Lokale Actiegroep LEADER Achterhoek.

138 Art. 2.7.2 Subsidieverordening Gemeenschappelijk Landbouwbeleid Flevoland 2023-2027 (*Prb.* 2023, 15565).

begunstigde.¹³⁹ Dit duidt er dus op dat de LAG feitelijk beslist, maar het college van GS degene is die formeel beslist (waar het subsidiebesluit van afkomstig is). De aanvragen van partijen die activiteiten willen ondernemen dienen dus te worden goedgekeurd door de LAG. Ondanks het feit dat de rol van de LAG voor de nieuwe programmaperiode in overeenstemming is met het vereiste uit Vo. 2021/1060, blijft in het midden hoe de LAG naar nationaal recht juridisch kan worden gekwalificeerd en wordt door de provincies in hun verordeningen (vooralsnog) geen duidelijkheid gecreëerd.

9.2.5.3 *Penvoerdersperikelen*

Bij de subsidiëring van samenwerkingsverbanden wordt vaak gewerkt met een penvoerdersconstructie. Het subsidiëren van samenwerkingsverbanden kan immers voor de subsidieverstrekker tot een onoverzichtelijke situatie leiden, aangezien er verschillende partijen betrokken zijn bij een gesubsidieerd project. Door met een penvoerder te werken, wordt voor de subsidieverstrekker een aanspreekpunt gecreëerd. De penvoerder geldt als een vertegenwoordiger van het samenwerkingsverband richting het bestuursorgaan.¹⁴⁰ Dit kan de administratieve lasten aanzienlijk verminderen. Er zitten dus zekere voordelen aan het gebruik van een penvoerder.

Uit de jurisprudentie blijkt echter dat zich ook verschillende problemen kunnen voordoen bij het gebruik van een penvoerdersconstructie.¹⁴¹ In de eerste plaats komt het voor dat de penvoerder subsidievoorschotten ontvangt namens de overige deelnemers aan het samenwerkingsverband, maar deze voorschotten niet doorbetaalt. Wanneer vervolgens de samenwerking spaak loopt of de penvoerder failliet gaat, is er een grote kans dat de overige netwerkpartners de voor hun bestemde subsidiegelden niet meer ontvangen. Wanneer zij een terugvorderingsbesluit ontvangen, kunnen zij zich in een daarop volgende procedure niet verweren met een verwijzing naar het onheuse handelen van de penvoerder. Volgens de bestuursrechter betreft dit immers de interne aangelegenheid van het samenwerkingsverband.¹⁴² Dit betekent concreet dat onderlinge problemen in de samenwerking niet bij de bestuursrechter kunnen worden 'uitgevochten'. In de tweede plaats komt het ook voor dat de penvoerder relevante besluiten van het subsidiërende bestuursorgaan niet doorstuurt naar de overige deelnemers aan het samenwerkingsverband. Wanneer de overige deelnemers hiertegen bezwaar willen maken – maar te laat zijn – kunnen zij zich niet beroepen op de verschoonbare termijnoverschrijding zoals geregeld in artikel 6:11 van de Awb.¹⁴³ Ook dit wordt gezien als

139 Art. 2.7.4 van de subsidieverordeningen GLB van de provincies.

140 Zie Jongkind & Bakkum 2020.

141 Zie ook hoofdstuk 4, par. 4.3.

142 Zie bijv. CBb 8 juli 2016, ECLI:NL:CBB:2016:206, AB 2017/106, m.nt. E.M.M.A. Driessen.

143 CBb 24 maart 2016, ECLI:NL:CBB:2016:85, AB 2016/318, m.nt. J.E. van den Brink.

de interne aangelegenheid van het samenwerkingsverband: het lag op de weg van de penvoerder om de andere deelnemers te informeren. In de derde plaats komt het veelvuldig voor dat zich wijzigingen voordoen in de samenwerking. Bij de subsidiëring aan samenwerkingsverbanden wordt in de desbetreffende subsidieregeling meestal de bepaling opgenomen dat het mogelijk is ontheffing te verlenen voor essentiële wijzigingen. Uit de jurisprudentie blijkt dat er vrij snel sprake is van een essentiële wijziging.¹⁴⁴ In de praktijk vergeet de penvoerder (of een samenwerkingspartner) nogal eens om wijzigingen door te geven zodat ook geen ontheffing wordt verleend. Pas bij de beslissing over de subsidievaststelling komen de wijzigingen aan het licht. In dat geval is de subsidieverstrekker bevoegd om de subsidie lager vast te stellen op grond van artikel 4:46, tweede lid, aanhef en onderdeel b, van de Awb. Partijen dienen elkaar dus goed in de gaten te houden zodat zij eventuele wijzigingen tijdig kunnen melden.¹⁴⁵

De Unierechtelijke regelgeving bevat voor de hiervoor genoemde problemen geen oplossing. De verordeningen bevatten immers geen bepalingen over penvoerdersconstructies. Wel is er – zie paragraaf 9.2.3.4 – in Nederland voor gekozen om bij het EIP te werken met een penvoerdersconstructie.¹⁴⁶ Dit betekent dat de hiervoor genoemde problemen zich ook bij het EIP kunnen voordoen. Artikel 5.1.5 van de REES 2021 regelt de terugvordering bij het samenwerkingsverband. Uit de toelichting op deze bepaling volgt dat de deelnemers aansprakelijk zijn voor het deel van de subsidie dat aan hen is toebedeeld. 'Dat betekent dat de penvoerder de subsidie *ontvangt* [toev. curs. DKJ], maar niet hoofdelijk aansprakelijk is voor alle, eventuele, onverschuldigd betaalde voorschotten of onverschuldigd betaalde subsidiebedragen.'¹⁴⁷ Uit artikel 2.13 van de REES 2021 volgt dat de beschikkingen tot subsidieverlening aan de penvoerder worden toegezonden. De penvoerder regelt daarnaast de administratie (artikel 2.17, eerste lid, van de REES 2021). Hieruit blijkt allemaal dat het contact loopt tussen de subsidieverstrekker en de penvoerder. De overige partijen aan het samenwerkingsverband dienen er dus zorg voor te dragen dat de penvoerder de gelden daadwerkelijk doorbetaalt en relevante besluiten aan hen laat toekomen. Daarnaast dienen partijen goed in de gaten te houden of er iets in het project wijzigt. Uit artikel 2.16, tweede lid, van de REES 2021 volgt dat het mogelijk is om ontheffing te vragen voor essentiële wijzigingen. De reeds genoemde knelpunten kunnen dus ook bij het EIP spelen.

144 Cbb 2 mei 2016, ECLI:NL:CBB:2016:124, AB 2016/317, m.nt. J.E. van den Brink; Cbb 24 april 2018, ECLI:NL:CBB:2018:160.

145 Jongkind & Bakkum 2020, p. 657.

146 Art. 1 REES 2021.

147 *Stcrt.* 2022, 18453.

9.2.5.4 Rechtsbescherming

Ten slotte wordt ingegaan op de (bestuursrechtelijke) rechtsbescherming. Tegen een besluit van een bestuursorgaan kan een belanghebbende ingevolge artikel 8:1 van de Awb opkomen bij de bestuursrechter. Bij een klassieke subsidierelatie is dit geen probleem; er wordt direct door het bestuursorgaan subsidie verstrekt aan de subsidieontvanger. Maar bij de netwerksubsidie zijn er meerdere partijen betrokken in het samenwerkingsverband. Welke gevolgen heeft dit voor de rechtsbescherming?

Bij het ANLb is het collectief de begunstigde van de subsidiebeschikking van de provincie en daarmee subsidieontvanger. De relatie collectief-GS wordt dus beheerst door de subsidietitel van de Awb. Dit betekent dat het collectief tegen subsidiebesluiten van het college van GS kan opkomen bij de bestuursrechter.¹⁴⁸

Tussen de collectieven en de eindontvangers worden echter beheerscontracten afgesloten. In de praktijk wordt aangenomen dat deze relatie wordt beheerst door het privaatrecht. Als gezegd wordt in de literatuur betwijfeld of dit een juiste conclusie is. Er is weliswaar geen wettelijke grondslag voor de subsidiëring van de individuele landbouwer door het collectief, maar er kan wel sprake zijn van een buitenwettelijk b-bestuursorgaan.¹⁴⁹ Hiervan is sprake wanneer aan de cumulatieve criteria (het financieel en inhoudelijk vereiste) wordt voldaan.¹⁵⁰ Dat aan het financiële vereiste wordt voldaan is evident, nu de gelden die de collectieven aan de eindontvangers verstrekken 100% afkomstig zijn van a-bestuursorganen, namelijk de colleges van GS. Van den Brink en Jacobs zijn echter van mening dat ook aan het inhoudelijk vereiste wordt voldaan, nu door het college van GS wordt bepaald onder welke voorwaarden en met inachtneming van welke verplichtingen de landbouwers en andere gebruikers van landbouwgrond geld kunnen krijgen van de collectieven voor agrarisch natuurbeheer.¹⁵¹ Dit wordt door het college van GS vastgelegd in de NBP'en die de basis vormen voor de gronden waarop de collectieven

148 Zie Rb. Den Haag 20 september 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10149, waar een lid van een collectief geen procesbelang heeft bij het besluit waarbij aan het collectief een korting is opgelegd op de aangevraagd ANLb-subsidie.

149 Van den Brink & Jacobs 2021, par. 2.2.3. Omdat het om verenigingen en coöperaties gaan en deze ingevolge art. 2:3 Burgerlijk Wetboek private rechtspersoonlijkheid bezitten, gaat het niet om a-bestuursorganen. Ook is er geen sprake van een wettelijk b-bestuursorgaan, nu er geen wettelijk voorschrift voorhanden is waarin de collectieven met openbaar gezag worden bekleed.

150 De inhoudelijke criteria voor het verstrekken van geldelijke uitkeringen of voorzieningen moeten in beslissende mate worden bepaald door een of meer a-organen; de verstrekking van de uitkeringen of voorzieningen moeten in overwegende mate (2/3^e of meer) worden gefinancierd door een of meer a-organen. Dit volgt uit de 17-september-uitspraken, zie ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379, AB 2015/129, m.nt. J.A.F. Peters, en ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3394, AB 2015/130, m.nt. J.A.F. Peters.

151 Van den Brink & Jacobs 2021, par. 2.2.3.

hun aanvragen kunnen indienen.¹⁵² Wanneer het collectief als buitenwettelijk b-bestuursorgaan wordt aangemerkt, kunnen de individuele deelnemers voor wat betreft besluiten van het collectief bestuursrechtelijke rechtsbescherming krijgen.¹⁵³

Het collectief kan verschillende beslissingen nemen. Naast de toekenning van steun op grond van de beheersovereenkomsten kan het collectief blijkens het Herstel- en sanctieprotocol verschillende beslissingen nemen die zien op de oplegging van een sanctie.¹⁵⁴ (1) een waarschuwing; (2) het opschorten van betalingen zolang er geen herstel heeft plaatsgevonden; (3) korting op de uitbetaling; (4) het niet uitvoeren van betaling; (5) terugvordering eerder uitgekeerde vergoedingen over de betreffende maatregel/boete; (6) ontbinding van het deelnemerscontract.¹⁵⁵ Uit het protocol volgt dat het collectief de financiële gevolgen van de sanctie doorberekent aan de individuele deelnemers.¹⁵⁶ Wanneer overtredingen in de uitvoering worden geconstateerd kan dit namelijk leiden tot sancties vanuit de provincie richting het collectief. Alleen tussen het college van GS en de collectieven bestaat immers een subsidierelatie. Het collectief sluit zich daarom uit van aansprakelijkheid voor schade van een deelnemer, die (in)direct voortvloeit uit het niet (volledig) verkrijgen van beheerssubsidie/ het wijzigen van de beheerpakketten.¹⁵⁷

152 Wanneer aan beide criteria wordt voldaan, berusten de gelden die worden verstrekt aan de deelnemers niet op een wettelijke grondslag als bedoeld in art. 4:23 lid 1 Awb.

153 In het VAR-rapport 2023 van de Commissie Verruiming bevoegdheden bestuursrechter werd onderzocht of er behoefte bestaat aan verruiming van de bevoegdheden van de bestuursrechter. Hierin is ook kort ingegaan op de 17-september-uitspraken en dat dit tot gevolg heeft dat private partijen die publieke taken uitoefenen veelal niet naar de bestuursrechter kunnen (p. 17). De commissie komt uiteindelijk met verschillende suggesties waarmee de bevoegdheden van de bestuursrechter kunnen worden verruimd zoals: (i) het creëren van gedeelde of overlappende rechtsmacht tussen bestuursrechter en civiele rechter; (ii) introductie van een algemene bestuursrechtelijke verzoekschriftprocedure; (iii) meer werken met declaratoire uitspraken nu dat minder vergaand is dan een vernietiging (p. 158). Het rapport biedt echter geen oplossing voor de problematiek voor het bestuursorgaan-begrip.

154 Op sommige websites van de collectieven dienen deze protocollen te worden aangevraagd, maar op veel websites zijn deze protocollen online te achterhalen. Zie bijv. voor collectief Midden-Delftland U.A <https://www.vockestaert.nl/wp-content/uploads/2020/11/bijlage-11-herstel-en-sanctieprotocol.pdf> en voor collectief Hoeksche Waard https://cchw.eu/wp-content/uploads/2023/03/230307_CCHW_Herstel-en-sanctiebeleid_bijlage-4-bij-Beheercontract_def.pdf.

155 Zie bijv. Herstel- en Sanctieprotocol Agrarisch Collectief Midden-Delftland U.A en Agrarisch Natuur Drenthe: <https://www.vockestaert.nl/wp-content/uploads/2020/11/bijlage-11-herstel-en-sanctieprotocol.pdf> en <https://agrarischenatuurdrenthe.nl/images/pdf/Kwaliteitshandboek/Bijlage%2016%20Herstel%20en%20sanctieprotocol.pdf>.

156 Punt 18 Algemene voorwaarden van Beheercontract tussen Coöperatief Collectief Agrarisch Natuurbeheer Oost-Brabant U.A. en Deelnemer.

157 Punt 19 van het eerdergenoemde Beheercontract; punt 24 algemene leveringsvoorwaarden collectief Midden-Groningen, raadpleegbaar via: <https://collectiefmiddengroningen.nl/wp-content/uploads/Bijlage-6a-Algemene-voorwaarden-2018.pdf>; art. 11 Beheerovereenkomst ANLb 2023 – 2028 Collectief Agrarische Natuur Drenthe, raadpleegbaar via: <https://agrari>

Op de websites van de collectieven wordt ervan uitgegaan dat de collectieven geen bestuursorgaan zijn. Individuele landbouwers kunnen dus niet naar de bestuursrechter wanneer zij bezwaren hebben tegen bijvoorbeeld de oplegging van een sanctie. Op de websites wordt verwezen naar een klachten- en geschillenprocedure (of van een interne bezwaarprocedure)¹⁵⁸ als partijen het ergens niet mee eens zijn. De verschillende genoemde beslissingen die een collectief kan nemen, betreffen volgens de collectieven dus geen appellabele Awb-besluiten. Ook wordt veelal gewezen op het instellen van een civielrechtelijke dagvaardingsprocedure.¹⁵⁹ De civiele rechter wordt echter ervaren als een stuk minder toegankelijk dan de bestuursrechter.¹⁶⁰ In dat opzicht geeft het te denken dat er geen uitspraken van civiele rechters zijn gevonden die zien op de relatie tussen het collectief en de individuele landbouwers. Gelet op de ingrijpende sancties die de collectieven kunnen opleggen, is het wenselijk dat de bestuursrechter de evenredigheid van zo een sanctie kan beoordelen.¹⁶¹

Ook bij samenwerking inzake het EIP kan beperkt bij de bestuursrechter worden geprocedeerd. Dit is in de vorige paragraaf reeds gesignaleerd. Wanneer samenwerkende subsidieontvangers onderlinge problemen hebben, is het vaste jurisprudentie dat dit een interne aangelegenheid tussen partijen betreft.

9.3 AFRONDING

De netwerksubsidie wint aan populariteit in ‘subsidieland’. Niet alleen nationale subsidies worden steeds vaker aan samenwerkingsverbanden verstrekt, hetzelfde geldt voor Europese subsidies. Naast het feit dat de gedachte is dat door samenwerking maatschappelijke problemen eenvoudiger kunnen worden opgelost, wordt ook in toenemende mate de nadruk op betere prestaties en resultaten gelegd.¹⁶² De gedachte is dat door gezamenlijk een project op te pakken, de efficiëntie en de effectiviteit van de subsidies worden vergroot.

schenatuurdrenthe.nl/images/pdf/20221018_Beheerovereenkomst_ANLB%202023-2028_AND_website_V1.0.pdf.

158 Zo wordt gesproken van een bezwaren- en beroepsprocedure, wat tot enige verwarring leidt. Zie bijv. Protocol Bezwaren en Geschillenprocedure Collectief Midden-Groningen, raadpleegbaar via: <https://collectiefmidden groningen.nl/wp-content/uploads/Bijlage-4-Protocol-Bezwaren-en-Geschillenprocedure-1.pdf>; Geschillenprocedure Agrarische Natuur Drenthe, raadpleegbaar via: https://agrarischenatuurdrenthe.nl/images/Kwaliteitshandboek/20240115_Bijlage_8_Geschillenprocedure.pdf. Vergelijkbaar met bezwaar wordt hier ook de zeswekentermijn gehanteerd.

159 Bijv. punt 20 Algemene voorwaarden eerdergenoemd Beheercontract; Kwaliteitshandboek Coöperatie Collectief Hoeksche Waard, p. 15, raadpleegbaar via: https://cchw.eu/wp-content/uploads/2024/01/CCHW_KHB-v1-4_def.pdf.

160 Barendrecht, Van Beek & Muller 2017; Vranken & Snel 2019, p. 858-866; Vennmanns 2023.

161 Zie ook ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (*Harderwijk*).

162 Vo. 2021/2115, punt 3 in de inleiding.

In Vo. 2021/2115 wordt een expliciete wettelijke basis gecreëerd voor subsidieverstrekking aan samenwerkingsverbanden, namelijk het ANLb, LEADER en het EIP. Voor al deze Europese subsidies is in dit hoofdstuk besproken hoe de subsidiëring is vormgegeven en genormeerd, zowel op Unierechtelijk als op nationaal niveau. Vervolgens is ingegaan op de kansen en knelpunten van deze vormen van subsidieverstrekking aan samenwerkingsverbanden. Hierbij is geconstateerd dat de EU voorloopt op Nederland, nu de (subsidietitel van de) Awb geen aandacht heeft voor de subsidiëring van netwerken.¹⁶³ In zoverre kan de Nederlandse subsidiewetgever leren van het Unierecht. Zo zouden in de eerste plaats in de subsidietitel van de Awb algemene regels over de subsidiëring van samenwerkingsverbanden kunnen worden neergelegd, zodat wordt voorkomen dat de bijzondere subsidiewetgever steeds opnieuw het wiel moet uitvinden. Gedacht wordt daarbij aan het opnemen van eenduidige definities van begrippen als 'samenwerkingsverband' en 'penvoerder' die door lagere regelgevers kunnen worden toegepast. Op deze manier wordt versplintering van de regelgeving voorkomen. Ook zouden algemene regels kunnen worden vastgesteld over wie de subsidieontvanger is bij subsidiëring aan samenwerkingsverbanden – alleen de penvoerder of alle deelnemers aan het samenwerkingsverband –, de eisen die worden gesteld aan de te sluiten samenwerkingsovereenkomsten tussen deelnemers aan een samenwerkingsverband, aan wie subsidiebesluiten worden gezonden en bij wie onverschuldigd betaalde subsidievoorschotten en -bedragen kunnen worden teruggevorderd. In de tweede plaats zouden Nederlandse subsidie-regelgevers kunnen overwegen om – net als op grond van het Unierecht al mogelijk is – met betrekking tot netwerksubsidies die louter met nationaal geld worden gefinancierd ook voor de voorbereiding van een samenwerking subsidie te verstrekken. Dit leidt tot een gemakkelijkere toegang tot een netwerk, betere samenwerkingsverbanden en een grotere slagingskans van het project dat wordt gesubsidieerd.

Er zijn echter ook knelpunten bij de bestudeerde samenwerkingsvormen. Zo is het niet altijd helder wie wanneer kan toetreden tot een netwerk, zodat in dat opzicht in de praktijk niet in overeenstemming met de transparantieverplichting wordt gehandeld. Ook blijft de nationale invulling van de rol van de LAG's voor de nieuwe programmaperiode onduidelijk: betreft het (opnieuw) een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, onderdeel a, van de Awb zoals in de vorige programmaperiode het geval was? Het lijkt er wel op, maar uit de regelgeving blijkt dit niet expliciet. Bovendien is het de vraag of de mogelijkheid dat LAG-leden beslissen over aanvragen voor uitvoering van de projecten en tevens zelf een begunstigde kunnen zijn en concrete activiteiten kunnen ondernemen, in overeenstemming is met het beginsel van gelijke kansen en het verbod van vooringenomenheid (artikel 2:4 van de Awb).

¹⁶³ Behoudens een paragraaf over driehoeksverhoudingen, *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, nr. 3, p. 23-25.

Bij netwerksubsidies die louter met nationaal geld worden gefinancierd spelen deze problemen op een vergelijkbare wijze.¹⁶⁴

Ook bij netwerksubsidies die met EU-gelden worden gefinancierd, doen zich de penvoerdersperikelen voor en is de toegang van netwerkpartners tot de bestuursrechter beperkt.¹⁶⁵ Bij het EIP wordt volgens de REES 2021 aan de penvoerder uitbetaald. Dit betekent dat wanneer de penvoerder de gelden niet doorbetaalt aan de overige deelnemers, vervolgens failliet gaat en de netwerkpartners met een terugvorderingsbesluit te maken krijgen, zij zich niet kunnen verweren door te wijzen op het handelen van de penvoerder. Onderlinge problemen in de samenwerking betreffen een interne aangelegenheid van het samenwerkingsverband. Hierdoor kan niet bij de bestuursrechter worden geprocedeerd wanneer er onenigheid in het netwerk bestaat. Bij het ANLb is geconstateerd dat de collectieven zijn aan te merken als buitenwettelijke bestuursorganen, zodat individuele grondeigenaren tegen beslissingen van collectieven kunnen opkomen bij de bestuursrechter. Met het oog op de ingrijpende besluiten (sancties) die een collectief kan nemen, zou dit ook de wenselijke route zijn voor de individuele landbouwers.

Voor deze knelpunten biedt het EU-recht geen oplossing. Het komt in zoverre dus aan op de uitvoeringswetgeving die op nationaal niveau wordt vastgesteld. Het EU-recht kan wel als inspiratie dienen voor het opnemen van algemene regels voor de netwerksubsidie in de subsidietitel van de Awb. Het zou een goede zaak zijn als de Awb-wetgever die handschoen oppakt.

164 Jongkind 2022c. Daar wordt ingegaan op zowel het beginsel van gelijke kansen als op de rol die aan de tafeldeelnemers wordt toebedeeld.

165 Jongkind & Bakkum 2020.

NASCHRIFT ONDERWERP 4

Dit artikel is in maart 2024 gepubliceerd. Sindsdien hebben zich geen relevante ontwikkelingen voorgedaan. De enige noemenswaardige ontwikkeling is dat er voor *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale* (LEADER) steeds meer openstellingsbesluiten volgen voor de uitvoering van LEADER, met daarin informatie hoe partijen een aanvraag kunnen indienen en aan welke vereisten zij moeten voldoen.¹⁶⁶ Deze openstellingsbesluiten concretiseren daarmee de LEADER-verplichtingen, maar werpen geen ander licht op de in hoofdstuk 9 gesignaleerde kansen en knelpunten. Aan het Gemeenschappelijk landbouwbeleid zal komende jaren verder uitvoering worden gegeven.

¹⁶⁶ Zie bijv. Openstellingsbesluit subsidie uitvoering projecten LOS LEADER Krimpenerwaard Zuid-Holland 2024-2027 (*Prb.* 2024, 4254); Vaststelling Openstellingsbesluit Samenwerking voor plattelandsontwikkeling LEADER – Uitvoering projecten LOS 2024-2026 (*Prb.* 2024, 4450); Openstellingsbesluit subsidie uitvoering projecten LOS LEADER Alblasserwaard Zuid-Holland 2024-2027 (*Prb.* 2024, 4256).

10 | Slotbeschouwing

‘Het is misschien niet zo gek om aan titel 4.2 Awb een artikel toe te voegen dat in subsidieverlening aan samenwerkingsverbanden voorziet.’¹

10.1 WAT IS ONDERZOCHT?

In hoofdstuk 1 is uiteen gezet waarom de netwerksubsidie tot object van onderzoek is gekozen. De inzet van deze financieringsvorm leidt tot verschillende juridische aandachtspunten die een gemeenschappelijke noemer hebben; het huidige subsidierecht blijkt niet voldoende te zijn toegesneden op de karakteristieken van de netwerksubsidie.

De subsidietitel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is in 1998 in werking getreden. De wetgever streefde daarmee verschillende doelstellingen na: het vergroten van de legitimiteit van subsidiebesluiten; het vereenvoudigen en harmoniseren van het subsidierecht; het vergroten van de rechtszekerheid van subsidieontvangers; het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidiegelden en het beter beheersen van de overheidsuitgaven.² Met deze algemene regels werden belangrijke rechtsstatelijke waarden als democratische legitimatie en transparantie van het subsidiebeleid, de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van subsidieontvangers en bestuursrechtelijke rechtsbescherming beter geborgd.³ In dit algemene kader wordt impliciet uitgegaan van een verticale tweepartijenrelatie tussen één financierend bestuursorgaan en één individuele subsidieontvanger. Inmiddels heeft de maatschappij zich ontwikkeld tot een netwerksamenleving, waarbij partijen een samenwerking aangaan om bepaalde maatschappelijke doelstellingen te verwezenlijken.⁴ Als gevolg hiervan worden in ‘subsidieland’ steeds vaker subsidies verstrekt aan en/of door samenwerkingsverbanden, wat soms leidt tot een discrepantie tussen de huidige subsidiewetgeving (titel 4.2 van de Awb) en de wensen en noden in de praktijk.

1 J.R. van Angeren, annotatie bij CbB 26 mei 2014, ECLI:NL:CBB:2014:217, AB 2014/325.

2 *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, nr. 3, p. 18 e.v.

3 Van den Brink & Den Ouden 2016, p. 2888-2897.

4 Zie hoofdstuk 2 en par. 10.2.

Tegen deze achtergrond is dit onderzoek opgezet en stond de volgende hoofdvraag centraal:

In hoeverre kan het huidige subsidierecht de netwerksubsidie faciliteren en welke nieuwe regelgeving is nodig om bestaande knelpunten op te lossen?

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden, zijn vijf deelvragen geformuleerd:

1. *Wat is een netwerksubsidie?*
2. *In hoeverre is het uitvoeren en financieren van gesubsidieerde activiteiten in netwerken geregeld in het huidige subsidierecht?*
3. *Welke (juridische) knelpunten doen zich voor bij het verstrekken van netwerksubsidies?*
4. *In hoeverre kunnen deze knelpunten worden verholpen binnen de kaders van het huidige (subsidie)recht?*
5. *In hoeverre is nieuwe regelgeving nodig om de netwerksubsidie te kunnen faciliteren en stimuleren?*

Om deze deelvragen te kunnen beantwoorden zijn naast de algemene, inleidende hoofdstukken, vier specifieke onderwerpen die gerelateerd zijn aan netwerksubsidies dieper onderzocht. Het betreft de figuur van de penvoerder in samenwerkingsverbanden; de subsidietafel; subsidiëren via de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en subsidieverstrekking binnen het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Door deze verdiepende deelonderzoeken is een beeld ontstaan van hoe de netwerksubsidie in de praktijk wordt ingezet en welke juridische vraagstukken daarbij spelen.

Het zwaartepunt van dit onderzoek lag op het signaleren van juridische problemen die zich in de uitvoeringspraktijk voordoen binnen deze onderwerpen en het onderzoeken van mogelijke oplossingen daarvoor. Zo kan worden gezien hoe groot de discrepantie tussen wet en praktijk is en waar het huidige (subsidie)recht knelt bij het faciliteren van de netwerksubsidie.

Deze slotbeschouwing is als volgt opgebouwd. Paragraaf 10.2 bevat een samenvatting van de beschrijving van het ontstaan van de netwerksubsidie die in hoofdstuk 2 is opgetekend. Ook wordt de selectie van de vier specifieke onderwerpen verder toegelicht, waarna de eerste deelvraag wordt beantwoord. In paragraaf 10.3 wordt de tweede deelvraag beantwoord door in te gaan op het huidige subsidierecht en daarbij te bezien in hoeverre rekening wordt gehouden met meerpartijenrelaties. In paragraaf 10.4 wordt ingegaan op de vier geselecteerde onderwerpen en worden de derde en vierde deelvraag beantwoord. In paragraaf 10.5 volgt een antwoord op de vijfde deelvraag door te onderzoeken of en welke nieuwe regelgeving nodig of nuttig is om de netwerksubsidie te kunnen faciliteren. In paragraaf 10.6 volgt een afsluitende conclusie.

10.2 DE NETWERKSUBSIDIE

10.2.1 De netwerksubsidie als gevolg van de netwerksamenleving

De opkomst van de netwerksubsidie is gerelateerd aan de vernieuwde verhouding tussen de overheid en de burger. Deze verhouding is in de afgelopen eeuw veranderd. In een groot deel van de twintigste eeuw werd in westerse democratieën uitgegaan van een overheidsmodel waarbij sprake is van een verticale, hiërarchische top-down structuur. Hierbij staat de overheid bovenaan de hiërarchie en neemt zij eenzijdige besluiten richting de burger. De focus ligt op het besluitvormingsproces waarbij begrippen als legaliteit, legitimiteit en gelijkheid centraal staan.⁵

Door de wens om bezuinigingen op de overheidsuitgaven door te voeren en een trend om te privatiseren, deed zich in de jaren tachtig van de vorige eeuw een verschuiving voor in dit overheidsbeeld en -optreden. De markt werd een steeds belangrijkere actor, ook in het overheidsbeleid. De overheid bepaalt weliswaar nog steeds welke taken moeten worden uitgevoerd in het algemeen belang, maar de uitvoering van die taken wordt aan de markt overgelaten. De focus werd steeds meer gelegd op prestatiesturing, waardoor de efficiëntie en effectiviteit van het overheidshandelen belangrijke uitgangspunten werden.⁶

De nadruk op marktwerking kan echter afbreuk doen aan belangrijke publieke waarborgen zoals transparantie, inclusiviteit, democratische verantwoording en de bescherming van grondrechten. Op basis van dat inzicht werd vanaf het millenniumjaar 2000 langzaam maar zeker het uitgangspunt dat samenwerking tussen de overheid, de markt en maatschappelijke partijen aan de basis van de beleidsvorming en -uitvoering moest staan. Met verschillende onderwerpen die aandacht verdienen zoals het klimaat, de verzorgingsstaat en veiligheidskwesties dienen al deze actoren te worden betrokken; alleen gezamenlijk kunnen deze problemen en vraagstukken worden opgelost. Daarbij ontstond ook de wens bij maatschappelijke partijen om betrokken te worden bij de vormgeving en uitvoering van publiek beleid. Geleidelijk ontwikkelde de maatschappij zich tot een netwerksamenleving, waarin er veel aandacht is voor het stimuleren van horizontale verhoudingen met samenwerking als beleidsdoel.⁷ Partijen komen naast elkaar te staan en zijn van elkaar afhankelijk om de gestelde doelen te bereiken. Het beeld van een overheid die centralistisch, verticaal en eenzijdig bestuurt, verandert zo in dat van een overheid die horizontale strategieën bedenkt om maatschappelijke doelstellingen te verwezenlijken en daarbij een belangrijke rol toekent aan het realiseren van samenwerking tussen en met andere partijen.

5 Zie ook hoofdstuk 2, par. 2.2.1 en 2.3.

6 Zie ook hoofdstuk 2, par. 2.2.2 en 2.3.

7 Zie ook hoofdstuk 2, par. 2.2.3 en 2.3.

Deze ontwikkeling naar een netwerksamenleving komt dus niet 'uit de lucht vallen', maar is geleidelijk ontstaan. In hoofdstuk 2 zijn (vier) perspectieven gesignaleerd die aan de ontwikkeling naar de netwerksamenleving worden gerelateerd: (1) Traditional Public Administration (PA); (2) New Public Management (NPM); (3) Network Governance (NG); en (4) Societal Resilience (SR).⁸ Deze vier perspectieven worden in de literatuur gekoppeld aan een kwadrant met verschillende vormen van overheidssturing. Dit kwadrant wordt in de literatuur gebruikt om te illustreren welke rol de overheid in de samenleving kan innemen: de rechtmatige overheid (PA), de presterende overheid (NPM), de netwerkende overheid (NG) en de responsieve overheid (SR).⁹ Hoewel zich in de tijd veranderingen in de verhouding tussen de overheid en de burger hebben voorgedaan, betekent dit niet dat de eerdere perspectieven met de daarbij behorende waarden niet meer van toepassing zijn. Met andere woorden: wanneer de overheid zich meer opstelt als een netwerkende overheid (waarbij samenwerking een belangrijke kernwaarde is), betekent dit niet dat de uitgangspunten van de rechtmatige overheid (zoals de legitimiteit en rechtmatigheid van het overheidshandelen) niet meer relevant zijn. De kernwaarden uit elk perspectief zijn altijd onder alle omstandigheden van belang.

Deze achtergrond met de tendens en behoefte naar meer samenwerking heeft op het gebied van overheidsfinanciering geleid tot de netwerksubsidie. Dit is een subsidievorm waarbij aan de subsidieverstrekkende en/of subsidie-ontvangende kant meerdere partijen zijn betrokken, waarmee samenwerking wordt beoogd en geïnitieerd.¹⁰ In dit onderzoek wordt voor de definitie van de netwerksubsidie aangesloten bij het subsidiebegrip dat is neergelegd in artikel 4:21, eerste lid, van de Awb.¹¹ Het gaat dus om 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. Anders dan bij de klassieke subsidie wordt de netwerksubsidie niet aan één partij of door één partij verstrekt, maar aan en/of door meerdere partijen die gezamenlijk een netwerk vormen.¹²

Gesubsidieerde netwerken komen voor in allerlei soorten en maten. Om het onderzoek verder af te bakenen is de focus gelegd op vier specifieke onderwerpen die aan de netwerksubsidie zijn gerelateerd. De selectie voor

8 Par. 2.2.

9 Par. 2.3.

10 Zie ook par. 1.3.1.

11 Het begrip 'netwerksubsidie' is een overkoepelend begrip. Samenwerkingen in financieringsconstructies komen immers breed voor, zowel binnen het publiekrecht als binnen het privaatrecht. In dit onderzoek ligt de focus op het publiekrecht, zie par. 1.3.2.

12 Het gaat daarbij om de incentive tot samenwerking. Samenwerking dient een belangrijke beleidsdoelstelling te zijn die met de subsidie wordt beoogd. Dit betekent dat ook wanneer in juridische zin op het eerste gezicht sprake is van een verticale tweepartijenrelatie er toch sprake kan zijn van een netwerksubsidie wanneer samenwerking een eis is om voor subsidie in aanmerking te komen. Wanneer partijen bijvoorbeeld een bv oprichten en in die vorm subsidie aanvragen. Ook wel een enkelvoudige netwerksubsidie genoemd, zie hoofdstuk 4.

deze vier onderwerpen wordt hierna, in paragrafen 10.2.2-10.2.5, verder toegelicht.

10.2.2 De penvoerder in samenwerkingsverbanden

In de praktijk worden subsidieregelingen regelmatig (louter) opengesteld voor samenwerkingsverbanden, waarmee samenwerking wordt gestimuleerd. Voor het succesvol uitvoeren van een gesubsidieerd project is veelal specifieke expertise nodig die niet door één enkele partij kan worden geleverd. In diezelfde subsidieregeling wordt vaak vereist dat partijen uit hun midden een penvoerder aanwijzen. Deze penvoerder is het centrale aanspreekpunt voor de subsidieverstrekker. Op deze manier hoeft de subsidieverstrekker geen contact te onderhouden met iedere deelnemer aan het samenwerkingsverband, wat de uitvoeringslasten aanzienlijk vermindert. Hierbij kan worden gekozen om de penvoerder in juridische zin als enige subsidieontvanger of als een van de subsidieontvangers (naast de overige deelnemers aan het samenwerkingsverband) te kwalificeren.

Bij dit onderwerp bevinden zich dus meerdere partijen aan de subsidieontvangende kant.¹³ Dit onderwerp is geselecteerd omdat de figuur van de penvoerder in de huidige netwerksamenleving veel voorkomt en deze figuur in het bijzondere subsidierecht zeer divers wordt geregeld. De figuur leidt in de jurisprudentie regelmatig tot geschillen en in de bijbehorende annotaties worden dan ook vraagtekens gesteld bij de wenselijkheid van het inzetten van een penvoerder.¹⁴

10.2.3 De subsidietafel

Ook de subsidietafel wint in 'subsidieland' aan populariteit. De subsidietafel kent drie verschijningsvormen: de subsidieverdeeltafel, de subsidiebeleidstafel en de subsidieconsortiumtafel.¹⁵ De *subsidieverdeeltafel* is een tafel waaraan partijen uit de samenleving de mogelijkheid krijgen om met elkaar in gesprek te gaan en gezamenlijk te beslissen hoe het beschikbare subsidiegeld onderling dient te worden verdeeld. De tafel dient een specifiek thema dat door de subsidieverstrekker belangrijk wordt geacht. Gemeentelijke tafels komen vooral voor in het sociaal domein en hebben deelthema's als: opgroeien, gezondheid en inclusiviteit. Aan ieder thema is een subsidiebudget gekoppeld. Partijen aan tafel bespreken hoe zij invulling kunnen geven aan de door het bestuurs-

¹³ Dit onderwerp is in hoofdstuk 4 uitgewerkt.

¹⁴ Zie ook par. 1.3.3 en hoofdstuk 4.

¹⁵ De subsidieverdeeltafel komt in de praktijk het vaakst voor, waardoor bij bespreking van de subsidietafel vooral de focus ligt op dit type tafel.

orgaan vastgestelde beleidsdoelen. Zij overhandigen een uitvoeringsplan aan de bestuursorganen van de gemeenten/provincies met daarin activiteiten die zij willen ondernemen en hoeveel budget zij daarvoor nodig hebben. Bij goedkeuring kunnen partijen hun subsidieaanvraag indienen. Zij blijven ook na afloop van de subsidieverstrekking aan tafel om elkaar waar nodig te ondersteunen.

Bij de *subsidiebeleidstafel* zitten de potentiële subsidieaanvragers samen aan tafel met het bestuursorgaan om de beleidsdoelen te bespreken, deze doelen vormen later het kader voor de subsidieverlening. Aan deze tafel wordt dus geen subsidie verdeeld, maar enkel besproken welke beleidsdoelen belangrijk worden geacht. Bij de *subsidieconsortiumtafel* verstrekt het bestuursorgaan subsidie aan de (penvoerder van de) tafel, waarna de tafel deze gelden doorzet naar de tafeldeelnemers.

Ook dit onderwerp betreft een samenwerking waarbij meerdere partijen zijn betrokken aan de subsidie-ontvangende kant.¹⁶ Dit onderwerp is gekozen omdat bij de subsidietafel het netwerk daadwerkelijk aan tafel zit. De subsidietafel laat zien hoe netwerksubsidies in de praktijk concreet vorm krijgen op decentraal niveau en dat dit verschijnsel allerlei vragen oproept, nu er nog weinig specifieke literatuur en jurisprudentie over de subsidietafel voorhanden is.

10.2.4 Samenwerkende overheden via de Wgr

Ook aan de subsidieverstreckende kant ontstaan netwerken: meerdere bestuursorganen die samenwerken (mede) om (netwerk)subsidiën te verstrekken.¹⁷ Voor samenwerkende bestuursorganen kan de netwerksubsidie nuttig zijn om territorium-overschrijdende samenwerking te bevorderen door middel van het delen van financiën, kennis en kunde. In de praktijk lijkt het echter eenvoudiger voor overheden om via het privaatrecht samen te werken. Een privaatrechtelijke rechtspersoon is immers snel en eenvoudig op te richten bij notariële akte.¹⁸ Desalniettemin biedt het publiekrecht ook de mogelijkheid om samen te werken via een gemeenschappelijke regeling (GR) op grond van de Wgr. Daarvan gebruik maken biedt ook allerlei voordelen zoals de publiekrechtelijke waarborgen die ten grondslag aan de Wgr liggen (het afleggen van verantwoording, politieke controle en een begrotingscyclus). Daarnaast wordt door middel van de Wgr het lokaal bestuur versterkt doordat gemeenten in

16 Dit onderwerp is in hoofdstukken 5 en 6 uitgewerkt.

17 Dit onderwerp is in hoofdstukken 7 en 8 uitgewerkt.

18 Scheltema & Scheltema 2013, par. 3.2.5 en 3.3.1; zie ook de NTB Kroniek De Greef, Jak & Nehmelman 2016, p. 302 e.v.

staat zijn krachten te bundelen waar een individuele gemeente onvoldoende draagvlak biedt voor behartiging van een bepaald belang of bepaalde taak.¹⁹

De Wgr kent vijf type GR'en waarvan de specifieke kenmerken in onderstaande tabel worden samengevat.²⁰

GR	Rechtspersoonlijkheid	Geleed bestuur	Delegatie regelgevende bevoegdheid (subsidieverordening)	Delegatie bestuursbevoegdheid (subsidieverstreking)?	Mandaat ²¹ bestuursbevoegdheid (subsidieverstreking)?
GOL	Ja	Ja	Ja, mits regeling waar ook de gemeenteraad in zit. ²²	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

De samenwerkingsvormen worden van *zwaar* naar *licht* kort toegelicht.

Een gemeenschappelijk openbaar lichaam (GOL) is een GR met rechtspersoonlijkheid en een geleed bestuur bestaande uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter.²³ Voorbeelden van een GOL zijn de veiligheidsregio's. De samenstelling van het algemeen bestuur hangt af van de bestuursorganen die een GOL oprichten. Bevoegdheden worden aan het GOL gemandateerd of gedelegeerd. Op grond van artikel 30, eerste lid, van de Wgr kan een bestuursorgaan in beginsel alle *eigen* bevoegdheden overdragen aan een GOL. Dit geldt ook voor de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. Concreet betekent dit dat bij een GOL op gemeen-

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

²⁰ Zie par. 7.3.6.

²¹ Het mandateren van een regelgevende bevoegdheid is (in beginsel) op grond van artikel 10:3 van de Awb uitgesloten en daarom ook niet in de tabel opgenomen.

²² Het is in theorie mogelijk dat de gemeenteraad in een subsidieverordening het college van B&W 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 een Wgr-constructie verordenende bevoegdheid krijgt. Vanwege de complexe constructie ligt een gemengde regeling of raadsregeling meer voor de hand.

²³ Zie ook par. 7.3.1.

teniveau de gemeenteraad haar verordenende bevoegdheid kan overdragen aan het algemeen bestuur van een GOL.²⁴ Als verschillende gemeenteraden dat doen, kan dus één subsidieverordening worden opgesteld door het algemeen bestuur van een GOL. In de subsidieverordening kan vervolgens worden bepaald dat het dagelijks bestuur van het GOL subsidie kan verstrekken. Ook de bestuursbevoegdheid om subsidies te verstrekken kan worden gemandateerd of gedelegeerd aan het bestuur van een GOL.

Het gemeenschappelijk orgaan (GO) is een GR zonder rechtspersoonlijkheid en kent enkel een algemeen bestuur.²⁵ Een GO wordt vooral in gezet als toezichtsorgaan. Bevoegdheden moeten via mandaat of delegatie worden verkregen. Aan het GO kunnen in beginsel alle bevoegdheden worden overgedragen, behalve de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. Wel kan de bestuursbevoegdheid om subsidie te verstrekken worden gedelegeerd of gemandateerd aan het GO, waarna het algemeen bestuur de subsidiebeschikking zal nemen.

De bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) als GR kan enkel op het niveau van het college van burgemeester en wethouders (B&W) worden ingezet.²⁶ De BVO is geschikt voor samenwerking in het kader van bedrijfsvoering en uitvoeringstaken. Ook een BVO dient de bevoegdheden te verkrijgen via mandaat of delegatie. De BVO kan echter geen eigen subsidieverordening vaststellen. Wel kan aan het bestuur van de BVO de bevoegdheid tot subsidieverstreking worden gemandateerd of gedelegeerd.

De centrumregeling (CR) betreft een lichtere regeling, namelijk een GR in de vorm van een mandaatconstructie.²⁷ De CR komt vooral voor op het gebied van ambtelijke fusies, jeugdzorg en participatie. Bij een CR mandateren bestuursorganen bevoegdheden aan organen/ambtenaren van één gemeente of organen/ambtenaren van meerdere gemeenten die namens de deelnemende gemeenten deze bevoegdheden uitoefenen. Er wordt geen nieuw rechtspersoon/orgaan ingesteld. Wat betreft de subsidieverstreking betekent dit dat aan het college van B&W van de centrumgemeente mandaat wordt verleend om namens de andere colleges van B&W de bevoegdheid om subsidies te verstrekken uit te oefenen.

De regeling zonder meer (RZM) is een publiekrechtelijke overeenkomst, aangegaan op grond van artikel 1 van de Wgr, waarbij geen van de overige GR'en in het leven is geroepen.²⁸ Deze GR kan naar vorm en inhoud het best worden vergeleken met een bestuursovereenkomst. Zowel delegatie als mandaat is niet mogelijk bij deze GR. De RZM kan voor subsidieverstreking worden gebruikt door inhoudelijke afstemming vast te leggen.

24 Art. 147 in samenhang met art. 149 Gemw.

25 Zie ook par. 7.3.2.

26 Zie ook par. 7.3.3.

27 Zie ook par. 7.3.4.

28 Zie ook par. 7.3.5.

De Wgr biedt dus veel mogelijkheden om samenwerking op het gebied van subsidieverstreking mogelijk te maken. Nu er in de praktijk veelal wordt gekozen voor samenwerking via een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm, ontstaat de vraag waarom de samenwerking niet via het publiekrecht kan worden vormgegeven. Zeker nu er een publiekrechtelijke weg voorhanden is (de Wgr) en bovendien uit de Gemeente- en de Provinciewet een expliciete voorkeur voor het publiekrecht volgt, roept dit de vraag op of de Wgr wel geschikt is voor subsidieverstreking.²⁹ Daarom is dit onderwerp geselecteerd voor een verdiepend onderzoek.

10.2.5 Samenwerking via het GLB

Samenwerking bij subsidiëring doet zich niet alleen op nationaal niveau voor, maar ook op Unierechtelijk niveau, namelijk bij subsidies voor het landbouwbeleid. In een van de EU-basisverordeningen die ziet op de uitvoering van het nieuwe GLB, namelijk Verordening (Vo.) 2021/2115, is een aantal bepalingen terug te vinden op basis waarvan samenwerkingsverbanden vanuit het GLB kunnen worden gesubsidieerd.³⁰ In dit onderzoek staan drie samenwerkingsvormen centraal die volgen uit deze verordening.

Het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) is een subsidie voor de uitvoering van agromilieuklimaatverbintenissen. Het gaat om het stimuleren van landbouwproductiemethodes die een gunstig effect hebben op het klimaat, het landschap, de natuurlijke hulpbronnen, de bodem, water en biodiversiteit. In Nederland kunnen enkel samenwerkingsverbanden (collectieven) aanspraak maken op deze subsidie. Het collectief betaalt vervolgens de leden uit die het agrarisch natuurbeheer daadwerkelijk uitvoeren: de grondbeheerders. Daartoe worden door de collectieven (privaatrechtelijke) contracten afgesloten met de grondbeheerders.

De subsidies voor projecten op grond van *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale* (LEADER) zijn gericht op regionale samenwerking in met name minder verstedelijkte gebieden en gebieden die achterblijven in de sociaaleconomische ontwikkeling. Een centrale rol binnen LEADER krijgen de lokale actiegroepen (LAG). Dit zijn representatieve groepen inwoners uit bepaalde gebieden die de activiteiten beheren. Alleen een LAG kan subsidie aanvragen door middel van het indienen van een lokale ontwikkelingsstrategie (LOS). Een LOS is een document met daarin concrete acties die worden afgestemd op lokale doelstellingen en behoeften. Het vormt daarmee de basis op grond waarvan LEADER door de LAG wordt uitgevoerd. LAG-leden kunnen zelf projecten uitvoeren, maar ook andere partijen kunnen in aanmerking komen voor de LEADER-subsidie. De selectie van de daadwerkelijke projecten

²⁹ Art. 160 lid 2 Gemw en art. 158 lid 2 Provw.

³⁰ Dit onderwerp is in hoofdstuk 9 uitgewerkt.

vindt plaats door de LAG. De subsidiëring van de uitvoering van de LOS vindt dus in twee fasen plaats. Eerst ontvangt de LAG subsidie voor de geselecteerde LOS. Vervolgens gebruikt de LAG de subsidie om concrete projecten te selecteren waarmee de LOS zal worden uitgevoerd.

Het Europees Innovatie Partnerschap (EIP) ziet op het stimuleren van innovatie en het verbeteren van kennisuitwisseling. Binnen het EIP kunnen operationele groepen worden opgericht. Dit zijn samenwerkingsverbanden die subsidie kunnen verkrijgen voor het ontwikkelen of uitvoeren van een innovatief project. Zij dienen daartoe een penvoerder aan te wijzen die bevoegd is om namens de deelnemers aan het samenwerkingsverband te handelen.

Dit deelonderwerp is gekozen voor nadere verdiepende studie omdat – anders dan op nationaal niveau vaak het geval is – netwerksubsidies in Europese regelgeving expliciet worden genormeerd. Doordat Vo. 2021/2115 bepalingen kent op basis waarvan samenwerkingsverbanden worden gesubsidieerd, is bezien welke verschijningsvormen van netwerksubsidies zich hierbinnen voordoen, welke knelpunten daarbij naar voren komen en of de wettelijke regeling daarvan inspiratie biedt voor (het eventueel normeren van) samenwerking binnen het Nederlandse subsidierecht.

10.2.6 Tussenconclusie

Wanneer zich meerdere partijen aan de subsidieverstrekende en/of subsidie-ontvangende kant bevinden waarmee samenwerking wordt geïnitieerd, is sprake van een netwerksubsidie. Nu er verschillende verschijningsvormen van netwerksubsidies bestaan, zijn vier deelonderwerpen in dit onderzoek verder onderzocht. Hiermee is de eerste deelvraag – wat is een netwerksubsidie? – beantwoord en is het verschijnsel aan de hand van praktijkvoorbeelden geïllustreerd.

10.3 NETWERKVORMING IN HET HUIDIGE SUBSIDIERECHT?

In dit onderzoek is het huidige subsidierecht in ruime zin als vertrekpunt genomen om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden.³¹ Onder het huidige subsidierecht wordt in dit onderzoek verstaan: het algemene subsidierecht, (de hoofdlijnen van) het bijzondere subsidierecht, de jurisprudentie over subsidiegeschillen en de Aanwijzingen voor subsidieverstreking. Ter achtergrondinformatie is ook de wetsgeschiedenis van de (subsidietitel van de) Awb meegenomen. Voor al deze onderdelen is bezien in hoeverre rekening wordt gehouden met het bestaan van netwerkrelaties.

31 Par. 1.4.

Het algemene subsidierecht is in hoofdzaak neergelegd in titel 4.2 van de Awb.³² De subsidietitel is het algemeen wettelijk kader voor subsidieverstrekking en bevat belangrijke randvoorwaarden en uitgangspunten hiervoor. Uit het onderzoek is gebleken dat de subsidietitel impliciet lijkt uit te gaan van een verticale tweepartijenrelatie. Centraal staan de begrippen ‘het bestuursorgaan’ en ‘de subsidieontvanger’, twee begrippen die in de subsidietitel in enkelvoud worden vermeld. Ook in de wetsgeschiedenis is – behoudens enkele overwegingen over driehoeksverhoudingen – niet stilgestaan bij het bestaan van subsidienetwerken. Dit is ook niet verwonderlijk, aangezien de subsidietitel in 1998 in werking is getreden (en sindsdien niet meer is gewijzigd) en de maatschappij toentertijd minder trekken had van een netwerksamenleving.³³

Naast het algemeen subsidierecht is ook veel bijzonder subsidierecht voorhanden, wat moet worden vormgegeven binnen de grenzen van de subsidietitel van de Awb.³⁴ Slechts in een wet in formele zin kan daarvan worden afgeweken. Wel kunnen in centrale en decentrale regelgeving regels worden opgenomen die aanvullend zijn op de bepalingen uit de subsidietitel van de Awb. Uit het onderzoek is gebleken dat er geen wetten in formele zin zijn waarin wordt afgeweken van de Awb om de netwerksubsidie te faciliteren. Er zijn echter wel veel aanvullende bepalingen opgenomen voor de vier onderwerpen in zowel centrale als decentrale regelgeving.³⁵ Hierin worden nadere regels gesteld over de vormgeving en werkwijze van het samenwerkingsverband.

Ook de jurisprudentie is relevant voor netwerksubsidies. Samenwerkingsverbanden komen aan bod in de jurisprudentie in de gevallen waar geschillen ontstaan tussen een subsidieverstrekking bestuursorgaan en de ontvanger(s) of tussen de subsidieontvangers onderling. Maar ook andersoortige jurisprudentie is relevant voor netwerksubsidies. Dat geldt bijvoorbeeld voor het leerstuk van de schaarse subsidies, dat zich in de jurisprudentie heeft ontwikkeld.³⁶ Dit is ook van belang voor netwerksubsidies, omdat ook bij netwerksubsidies met een subsidieplafond wordt gewerkt en de netwerksubsidies daardoor schaarse subsidies zijn.

De Aanwijzingen voor subsidieverstrekking zijn in de praktijk relevant voor subsidieverstrekking. Hoewel de Aanwijzingen slechts gelden voor het

32 Het algemene subsidierecht zijn ‘de regels, die niet specifiek zijn voor de subsidiëring van een bepaald type activiteiten, maar die gelden voor (vrijwel) alle subsidies die door Nederlandse bestuursorganen worden verstrekt’, Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 1.

33 De uitgangspunten van de subsidietitel sluiten aan bij een overheid met een klassieke en sturende rol: een rechtmatige en presterende overheid. Zie hiervoor ook hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3.

34 Het bijzondere subsidierecht zijn ‘de talloze specifieke subsidieregelingen, die regelen wie en van welk bestuursorgaan voor welke activiteiten hoeveel subsidie kan krijgen en onder welke voorwaarden’, Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 1.

35 Zie par. 3.3 als ook de verschillende hoofdstukken 4 tot en met 9.

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

verstrekken van subsidies die onder ministeriële verantwoordelijkheid worden verstrekt, zijn de Aanwijzingen ook van belang voor decentrale bestuursorganen die hier inspiratie uit halen voor hun eigen subsidieverordeningen en de Aanwijzingen – in meer of mindere mate – overnemen.³⁷ Ondanks het feit dat de Aanwijzingen later dan de subsidietitel in werking zijn getreden – namelijk in 2010 – en de maatschappij zich in die periode tot een netwerksamenleving ontwikkelde, zijn (ook) in de Aanwijzingen geen bepalingen over netwerkvorming te vinden. Bij de Aanwijzingen ligt de focus op de efficiëntie en effectiviteit van de uitvoering van subsidieregelingen.³⁸

Om de tweede deelvraag te beantwoorden kan worden geconcludeerd dat in de subsidietitel van de Awb en de Aanwijzingen geen rekening wordt gehouden met het bestaan van subsidienetwerken. Tegelijkertijd wordt de netwerksubsidie wel aanvullend genormeerd via het bijzondere subsidierecht en is relevante jurisprudentie voorhanden waarin samenwerkingsgeschillen en andere voor netwerksubsidies relevante onderwerpen aan bod komen. Waar de uitgangspunten van de subsidietitel en de Awb meer aansluiten bij het sturen als rechtmatige en presterende overheid, sluit het ontstaan van de netwerksubsidie meer aan bij het sturen als netwerkende en responsieve overheid.

10.4 KNELPUNTEN BIJ NETWERKSUBSIDIES

De vier geselecteerde specifieke onderwerpen vormen het juridische hart van dit onderzoek. Bij het analyseren daarvan zijn verschillende knelpunten gesignaleerd, die in deze paragraaf worden gegroepeerd onder de volgende overkoepelende thema's: de subsidiedefinitie (paragraaf 10.4.1); de eis van de wettelijke grondslag (paragraaf 10.4.2); het subsidieproces (paragraaf 10.4.3); onregelmatigheden en rechtsbescherming (paragraaf 10.4.4) en het subsidieplafond en schaarse subsidiegelden (paragraaf 10.4.5). In paragraaf 10.4.6 volgt een tussenconclusie.

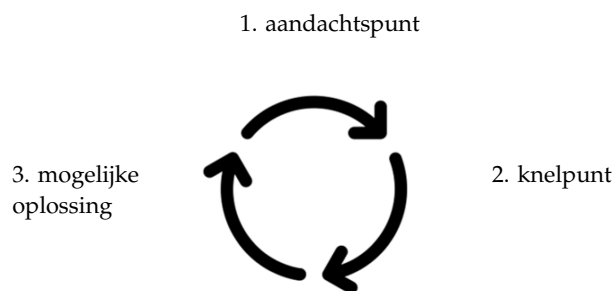
De indeling van deze paragraaf correspondeert met de indeling van de in hoofdstuk 3 geformuleerde aandachtspunten.³⁹ In hoofdstuk 3 zijn aandachtspunten gesignaleerd bij een algemene bestudering van het huidige subsidierecht in relatie tot de netwerksubsidie. Vervolgens is in hoofdstukken 4 tot en met 9 voor de vier onderwerpen onderzocht of deze aandachtspunten daadwerkelijk tot een knelpunt leiden voor het faciliteren van de netwerksubsidi-

37 In hoofdstuk 3 wordt dit nader uitgewerkt.

38 Uitgangspunten Aanwijzingen: proportionaliteit; sturing op prestaties en hoofdlijnen; uniformering en vereenvoudiging; verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie. Zie ook par. 3.4. Net als de subsidietitel sluiten ook de Aanwijzingen dus meer aan bij een rechtmatige en presterende overheid. Zie hoofdstuk 2.

39 Par. 3.2.2-3.2.6.

die. In de hierna volgende paragrafen wordt steeds eerst het *aandachtspunt* herhaald (1), wordt vervolgens gezien of dit in de praktijk daadwerkelijk tot een *knelpunt* heeft geleid (2) en volgt ten slotte welke mogelijke *oplossingen* er zijn om het knelpunt weg te nemen binnen het huidige (subsidie)recht (3). Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:



10.4.1 De subsidie definitie

De subsidie definitie is als een aandachtspunt aangewezen, doordat zich bij de netwerksubsidie niet één, maar meerdere partijen aan de subsidieverstrekende/subsidie-ontvangende kant bevinden en de subsidie definitie met de begrippen ‘bestuursorgaan’ en ‘aanvrager’ juist lijkt uit te gaan van eenvoudige verstrekkers en ontvangers.⁴⁰ Uit het praktijkonderzoek en het bestuderen van de jurisprudentie is echter gebleken dat dit aandachtspunt in de praktijk geen knelpunt oplevert voor het faciliteren van de netwerksubsidie. Voor de subsidie-ontvangende kant geldt dat de term ‘aanvrager’ een enkele partij kan zijn in het samenwerkingsverband, of een partij die namens het samenwerkingsverband is gemachtigd. Zo wordt het mogelijk dat één aanvraag leidt tot meerdere subsidieontvangers.⁴¹

Ook de term ‘bestuursorgaan’ vormt geen knelpunt voor het faciliteren van de netwerksubsidie. De Wgr biedt de mogelijkheid voor samenwerkende bestuursorganen om een GR op te richten. Een GOL en BVO hebben rechtspersoonlijkheid en de bestuursorganen hiervan zijn a-bestuursorganen. Uit de jurisprudentie is gebleken dat ook een GO een a-bestuursorgaan betreft.⁴² Bij de CR is er door de mandaatconstructie altijd een a-bestuursorgaan dat het relevante (subsidie)besluit zal nemen. Een RZM is slechts een onderlinge

⁴⁰ Art. 4:21 lid 1 Awb. Zie ook par. 3.2.2.

⁴¹ Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de praktijk behoefte kreeg aan de (niet geregeerde) penvoerder. Zie ook par. 10.4.3.

⁴² Par. 7.3.2.

overeenkomst waarin samenwerkingsafspraken worden gereguleerd, waardoor de subsidie zelf alsnog zal moeten worden verstrekt door een bestuursorgaan.

Bij deze conclusie, dat zich rond de subsidie definitie geen grote knelpunten voordoen, moet wel een kanttekening worden gemaakt. Dit onderzoek beperkt zich tot netwerksubsidies die subsidies zijn in de zin van artikel 4:21, eerste lid, van de Awb.⁴³ In de praktijk is echter gebleken dat binnen deze subsidierelatie, soms gebruik wordt gemaakt van entiteiten waarbij alsnog de vraag ontstaat of sprake is van een bestuursorgaan. Dit geldt voor de subsidieconsortiumtafel en voor de ANLb-subsidie. Bij de subsidieconsortiumtafel is er een subsidierelatie tussen de penvoerder van de tafel en het college van Gedeputeerde Staten (GS), maar niet tussen de penvoerder en de tafeldeelnemers. De landschapstafel is namelijk in beginsel geen bestuursorgaan.⁴⁴ Ook bij de ANLb-subsidie is sprake van een subsidierelatie tussen het collectief en het college van GS, maar niet tussen het collectief en de eindontvangers van de subsidiegelden. In de praktijk wordt door de collectieven aangenomen dat laatstgenoemde relatie wordt beheerst door het privaatrecht. Dit maakt dat besluiten van de tafel en het collectief niet voor bezwaar en beroep vatbaar zijn.⁴⁵

Voor deze problematiek zijn twee oplossingen voorhanden. De eerste optie is dat deze 'entiteiten' alsnog als bestuursorgaan worden gekwalificeerd. Zo voldoet mijns inziens het collectief van het ANLb aan het financiële en inhoudelijke vereiste, waardoor de collectieven kunnen worden gekwalificeerd als *buitenwettelijke* b-bestuursorganen.⁴⁶ Hiermee kunnen de individuele deelnemers tegen besluiten van het collectief bestuursrechtelijke rechtsbescherming krijgen van de bestuursrechter. Bovendien is het collectief dan bij de subsidieverstrekkende taak gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Een tweede optie is het doorzetten van de subsidieverplichtingen aan de entiteiten. Zo zou het bestuursorgaan verplichtingen kunnen opnemen in de subsidiebeschikking aan het collectief en de tafel. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de verplichting om een passende mate van openbaarheid te bieden bij het toetreden tot het netwerk. Zo is niet altijd helder hoe partijen lid kunnen worden van een subsidieconsortiumtafel of een collectief.⁴⁷ Door in de subsi-

43 Par. 1.3.2.

44 Zie par. 6.3.5.

45 Dit is dus niet alleen een knelpunt omdat tegen een weigering geen rechtsbescherming open staat maar ook omdat er verschillende ingrijpende beslissingen kunnen worden opgelegd. Zo kan de tafel partijen de toegang aan tafel ontfeggen. Het collectief kan in het kader van het ANLb zelfs verschillende sancties opleggen. Gelet op de ingrijpendheid van de sancties acht ik het wenselijk dat de bestuursrechter de evenredigheid van zo een sanctie kan beoordelen. Zie par. 9.2.5.4.

46 Zie par. 9.2.5.4.

47 Zie par. 6.3.2 en par. 9.2.5.1.

diebeschikking de eis op te nemen dat ook bij het netwerk zelf een rol ligt om transparant te zijn over hoe partijen kunnen toetreden, is er altijd enige vorm van binding aan het beginsel van gelijke kansen. Ook kan worden gedacht aan het creëren van een klachtenprocedure, waardoor enige laagdrempelige rechtsbescherming wordt gecreëerd en partijen het gevoel krijgen dat zij 'gehoord' worden bij conflicten. Dit is bij de ANLb-subsidies al een mogelijkheid, maar dit is niet het geval bij de subsidieconsortiumtafel.⁴⁸

Ondanks dat de bestuursorgaanproblematiek buiten de reikwijdte van mijn onderzoek valt,⁴⁹ is in het onderzoek geconstateerd dat het bestuursorgaanbegrip een probleem kan zijn en soms tot een gebrek aan bestuursrechtelijke rechtsbescherming leidt in de situatie waar netwerksubsidies grotendeels door privaatrechtelijke instanties worden uitgevoerd. Als geld wordt verstrekt door een privaatrechtelijke rechtspersoon en een wettelijk voorschrift ontbreekt, is alleen sprake van een bestuursorgaan als wordt voldaan aan de twee cumulatieve vereisten uit de 17 september-uitspraken.⁵⁰ In de literatuur is betoogd dat dit tot een 'routekaart' leidt voor bestuurders en regelgevers die bij verstrekking van publieke middelen weg willen blijven bij publiekrechtelijke normering en rechtsbescherming.⁵¹ Daar komt ook nog bij dat uit de jurisprudentie volgt dat buitenwettelijke b-bestuursorganen geen subsidies kunnen verstrekken en ook delegatie van de bevoegdheid tot subsidieverstrekking niet mogelijk is door het gesloten stelsel van bevoegdheidstoedeling in de Gemeente- en Provinciewet.⁵² Als de wetgever het wenselijk acht dat privaatrechtelijke rechtspersonen die publiek geld verstrekken gebonden zijn aan beginselen van behoorlijk bestuur en dat tegen hun beslissingen rechtsbescherming bij de bestuursrechter open staat, dan zal de Awb (of Gemeentewet/ Provinciewet) moeten worden gewijzigd. Deze problematiek van ontstatelijking speelt dus breder in het bestuursrecht: het wel of niet kwalificeren als bestuursorgaan heeft gevolgen voor de juridische normen die gelden.⁵³

48 Par. 6.3.5.3 en par. 9.2.5.4.

49 Zie par. 1.3.2.

50 ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379, AB 2015/129, m.nt. J.A.F. Peters (*Stichting kwaliteit leefomgeving Schipholregio*) en ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3394, AB 2015/130, m.nt. J.A.F. Peters (*Stichting Platform31*).

51 Van den Brink & Den Ouden 2016, p. 2896.

52 ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:413, AB 2019/321, m.nt. W. den Ouden, *Gst.* 2019/86, m.nt. E.M.M.A. Driessen (*SCE I*); ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:176, r.o. 5-6.

53 Zie ook par. 10.4.5.3.

10.4.2 De eis van de wettelijke grondslag

Een bestuursorgaan verstrekt slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt.⁵⁴ Hier ligt dus een taak voor de subsidieregelgever; er dient een wettelijke grondslag te bestaan, ook voor netwerksubsidies. Dit is als een aandachtspunt aangemerkt. Op het moment dat meerdere bestuursorganen gezamenlijk subsidie willen verstrekken is het immers de vraag wie de benodigde wettelijke grondslag creëert en of deze bevoegdheid kan worden overgedragen wanneer wordt samengewerkt.⁵⁵

Het systeem van de Wgr biedt de mogelijkheid om bevoegdheden over te dragen aan een GR. Daarnaast kunnen ook bevoegdheden worden gemandateerd, met uitzondering van de bevoegdheid tot het opstellen van algemeen verbindende voorschriften.⁵⁶ Bij het delegeren dan wel mandateren van bevoegdheden aan een GR dient onderscheid te worden gemaakt tussen de regelgevende bevoegdheid (het opstellen van een subsidieverordening) en de bestuursbevoegdheid (de bevoegdheid om subsidie te verstrekken).

In de praktijk doet zich bij de CR een knelpunt voor bij de mandatering van bevoegdheden.⁵⁷ In hoofdstuk 8 zijn voorbeelden gesignaleerd waarbij door de deelnemende gemeenten wordt gesteld dat met de samenwerking enkel de subsidieverordening van de centrumgemeente geldt voor subsidieverstrekking.⁵⁸ Hiervoor is 'instemming' gegeven door de gemeenteraad. Dit leidt tot twee knelpunten: (1) het betreft een verkapte vorm van delegatie van de regelgevende bevoegdheid (als de centrumgemeente immers iets wijzigt in de verordening, zou dit voor alle deelnemende gemeenten gelden), (2) het past niet in het gesloten stelsel van de Gemeentewet (Gemw) en het systeem van de Wgr (dat staat immers louter mandaat toe via een CR, geen overdracht van bevoegdheden). De centrumgemeente dient de gemandateerde bevoegdheden uit te voeren conform de regelgeving zoals die voor de mandaatgever geldt. Om dit knelpunt te verhelpen binnen de huidige regels van de Wgr, Gemw en de Awb dienen gemeenteraden een gelijkkluidende subsidieverordening vast te stellen. Zo wordt voldaan aan de eis van democratische legitimatie en wordt ook de regelgevende bevoegdheid van de gemeenteraad gerespecteerd. Het eenmalig geven van instemming is onvoldoende.

Bij de delegatie van bevoegdheden doen zich geen (grote) knelpunten voor. Bij het overdragen van regelgevende bevoegdheid aan een GOL is het wel wenselijk dat organen deelnemen aan de GR die beschikken over regelgevende

⁵⁴ Art. 4:23 lid 1 Awb.

⁵⁵ Par. 3.2.3.

⁵⁶ Art. 10:3 lid 2 onder a Awb.

⁵⁷ Zie ook par. 8.3.

⁵⁸ Zie par. 8.2.5.

bevoegdheid – zoals de gemeenteraad – om ingewikkelde constructies van doordelegatie te voorkomen.

Bij het overdragen van de bestuursbevoegdheid – wat alleen kan geschieden aan een GOL, GO en BVO – is het noodzakelijk dat het bestuursorgaan die de bevoegdheid wil overdragen (op gemeenteniveau zal dit het college van B&W zijn), nagaat of een subsidieverordening- of regeling voorhanden is waarin het college van B&W reeds beschikt over de bestuursbevoegdheid om subsidies te verstrekken. Hierbij dient voldoende specifiek te zijn op welke activiteiten de subsidieverstrekking ziet. Bovendien dienen de subsidieregelingen gelijklopend te zijn. Verschillend luidende wettelijke grondslagen kunnen de subsidieverstrekking via een samenwerkingsverband bemoeilijken, zo bleek uit het onderzoek.⁵⁹ Met andere woorden: op het moment dat acht gemeenten de bestuursbevoegdheid om subsidies te verstrekken bij een GOL, GO of BVO willen neerleggen, dient in iedere gemeentelijke subsidieverordening te worden nagegaan of het college van B&W reeds over die bevoegdheid beschikt.

Tot slot: de RZM leidt in de praktijk niet tot een knelpunt. Doordat mandaat noch delegatie mogelijk is, kunnen ook geen bevoegdheden bij deze GR worden neergelegd.⁶⁰ Wel bestaat in de praktijk nog onduidelijkheid over wat de RZM precies is en wanneer deze GR kan worden ingezet.

De Awb, Wgr en Gemw maken gezamenlijke subsidieverstrekking via een GR mogelijk. In de praktijk ontstaan er wel knelpunten bij de bevoegdheidstoedeling. Betrokken bestuursorganen dienen duidelijk af te bakenen welke bevoegdheden worden gemandateerd of gedelegeerd. Het verschil tussen de regelgevende- en de bestuursbevoegdheid moet daarbij goed in ogenschouw worden genomen plus het feit dat bestuursorganen alleen hun eigen bevoegdheden kunnen overdragen. Naar mijn mening kan dit knelpunt worden weggenomen door kennisoverdracht naar de praktijk over deze regels. Wellicht dat de nieuwe druk van het rapport van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) – over vraagstukken die gemeenten tegenkomen in het wetgevingswerk, met tekst, toelichting en voorbeelden voor een juridisch correcte formulering en vormgeving van de gemeentelijke regeling – daarbij kan helpen.⁶¹ Daarin staan 100 ideeën voor de gemeentelijke regelgever, met belangrijke aspecten waar de regelgever bij stil dient te staan.⁶² In dit rapport wordt ook

⁵⁹ Par. 8.3.

⁶⁰ Zie par. 7.3.5.

⁶¹ Konijnenbelt 2023.

⁶² Deze ideeën kunnen worden toegepast op alle ‘regelingen’ in artikelvorm; zelfs op zaken als gedragscodes instructies, statuten en contracten. Konijnenbelt 2023, p. 82, 170. Dit is met name belangrijk wanneer met doordelegatie wordt gewerkt. Wanneer bijvoorbeeld het college van B&W regelgevende bevoegdheid wil overdragen aan een GOL, is het belangrijk dat het college van B&W die bevoegdheid heeft verkregen. In beginsel heeft namelijk alleen de gemeenteraad regelgevende bevoegdheid. Vaak volgt uit een gemeentelijke subsidieverordening dan dat het college van B&W de bevoegdheid krijgt om ‘nadere regels’ te stellen. Daarmee wordt de regelgevende bevoegdheid door de gemeenteraad gedelegeerd aan het college van B&W. Wanneer meerdere colleges van B&W een GR willen

ingegaan op mandaat en delegatie en de begrenzing van deze wijzen van bevoegdheidstoedeling.⁶³

Uit het onderzoek is gebleken dat de Wgr in het kader van subsidieverstrekking weinig wordt ingezet, terwijl het goed mogelijk is om via deze weg te subsidiëren. Dit komt vooral door de beperkte kennis over de Wgr en het beeld dat bestaat van de Wgr als een ingewikkelde en ontoegankelijke wet. Deze visie ziet niet alleen op subsidieverstrekking via de Wgr; de wet wordt breder als niet-toegankelijk ervaren. Door meer voorlichting (bijvoorbeeld in de vorm van handreikingen) te bieden aan ambtenaren die met de Wgr aan de slag (willen) gaan, kan de Wgr vaker en optimaler worden ingezet.

10.4.3 Het subsidieproces

In het subsidieproces zoals dat wordt genormeerd in de Awb is het uitgangspunt van de tweepartijenrelatie terug te zien, wat tot een aandachtspunt leidde voor het faciliteren van de netwerksubsidie.⁶⁴ Wanneer meerdere partijen betrokken zijn bij de subsidierelatie, kunnen zich bijvoorbeeld problemen voordoen bij het toesturen van de besluiten die in het subsidieproces worden genomen. Doordat in samenwerkingsverbanden de communicatie vaak uitsluitend met de penvoerder plaatsvindt, worden ook de besluiten uitsluitend naar de penvoerder toegestuurd. Dit heeft tot gevolg dat wanneer de netwerkpartners van de penvoerder rechtsmiddelen willen aanwenden tegen een besluit, maar dit te laat onder ogen zien – omdat de penvoerder de besluiten niet tijdig heeft doorgestuurd – zij zich niet kunnen beroepen op de verschoonbare termijnoverschrijding van artikel 6:11 van de Awb.⁶⁵ Ook bij samenwerking voor het EIP wordt met een penvoerdersconstructie gewerkt en communiceert het bestuursorgaan via de penvoerder.⁶⁶ Dit bleek in de praktijk een knelpunt; er zijn procedures gevoerd over penvoerders die besluiten niet doorsturen naar de overige deelnemers aan het samenwerkingsverband.⁶⁷ Dit knelpunt kan echter relatief eenvoudig worden weggenomen. Zo kan het bestuursorgaan alle besluiten doorzenden naar iedere deelnemer aan het samenwerkingsverband. Lering kan worden getrokken uit de aanpak van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), de uitvoeringsdienst van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. RVO stuurt de relevante besluiten (zoals de

oprichten, dient zo een delegatiebevoegdheid in alle gemeentelijke verordening te moeten opgenomen. Wat nu precies de grenzen zijn aan de mate waarin de regelgevende bevoegdheid kan worden gedelegeerd, is echter niet erg duidelijk, zie ook Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 61-62.

⁶³ Konijnenbelt 2023, p. 170.

⁶⁴ Par. 3.2.4.

⁶⁵ Par. 4.3.3.

⁶⁶ Par. 9.2.3.4.

⁶⁷ Par. 4.4.5.

subsidieverlening en subsidievaststelling) inmiddels weer naar alle deelnemers aan het samenwerkingsverband.⁶⁸ Dit leidt weliswaar tot uitvoeringslasten voor het bestuursorgaan, maar op deze manier zijn alle partijen op de hoogte van de relevante subsidiebesluiten (in ieder geval de subsidieverlening en de subsidievaststelling). De penvoerder kan verder wel fungeren als het aanspreekpunt voor het bestuursorgaan, waardoor de uitvoeringslasten voor het bestuursorgaan beperkt kunnen blijven.

Daarnaast kan de bestuursrechter in dit soort gevallen minder stringent toetsen aan de termijnoverschrijding van artikel 6:11 van de Awb. In het naschrift van hoofdstuk 4 is ingegaan op de nieuwe jurisprudentiële inzake de verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding. Er is meer ruimte om bijzondere omstandigheden aan te dragen, wat wellicht voor de netwerkpartners mogelijkheden biedt om hierop een beroep te doen in gevallen waarin de penvoerder relevante subsidiebesluiten niet doorstuurt.

Een derde – meer vergaande – oplossing is het opnemen van bepalingen over begrippen als ‘samenwerkingsverband’ en ‘penvoerder’ in de subsidietitel van de Awb. Op deze mogelijkheid wordt in paragraaf 10.5 verder ingegaan.

Een tweede aandachtspunt is de verhouding tussen de subsidietitel en het doorlopende karakter van de gevormde netwerken.⁶⁹ Waar het subsidieproces volgens de Awb begint bij het indienen van een aanvraag en eindigt bij de vaststelling, is de samenwerking bij netwerksubsidies een voortdurend proces. Zo hebben partijen vooraf contact met elkaar (om het samenwerkingsverband te vormen) en wordt tussentijds contact gehouden (door waar nodig bij te sturen) en ook na afloop (door te evalueren hoe het proces is verlopen). Dit langere proces is positief te waarderen, nu bij de netwerksubsidie het initiëren van samenwerking centraal staat. Zo blijven partijen bij de subsidietafel ‘aan tafel’ om elkaar bij te sturen, wat leidt tot een duurzame samenwerking. Dit aspect leidt dus niet tot een (groot) knelpunt.⁷⁰

Een derde aandachtspunt is de verhouding tussen de voorfase en het indienen van de subsidieaanvraag bij de subsidietafel. Doordat partijen vooraf met elkaar aan tafel overleggen alvorens zij een subsidieaanvraag indienen, wordt de aanvraag in de praktijk als een formaliteit gezien. Dit is ook merkbaar bij de betrokken bestuursorganen; er wordt in de praktijk niet snel van het uitvoeringsplan afgeweken wanneer deze eenmaal door de tafelpartners is opgesteld. Ondanks dat de subsidieaanvraag wordt ervaren als het sluitstuk van het

68 Aanleiding hiervoor was de onenigheid die ontstond in het netwerk doordat de penvoerder besluiten niet doorstuurde. Par. 4.4.5.

69 Par. 3.2.4.

70 Hierbij wel de nuance dat als de monitoring leidt tot het tussentijds wijzigen van subsidiebeschikkingen het wel op gespannen voet kan staan met het gelijkheidsbeginsel, zie par. 10.4.5.

‘tafeltraject’, begint formeel het subsidieproces pas bij het indienen van de aanvraag.⁷¹ In de praktijk wordt dit niet als een knelpunt ervaren, maar vastgesteld moet worden dat er geen regels voorhanden zijn in de subsidietitel over het voorproces, terwijl dat een cruciale fase is. Bij de subsidietafel wordt het voorproces veelal vormgegeven in spelregels, waarvan de juridische status niet altijd helder is.⁷² Deze juridische onduidelijkheid leidt wel tot een knelpunt.⁷³ De spelregels worden soms gekwalificeerd als beleidsregels, maar beleidsregels binden alleen het bestuursorgaan en niet de subsidieaanvragers.⁷⁴ Daarom wordt vaak ook gesteld dat de tafeldeelnemers zich aan de spelregels moeten committeren, door deze vooraf te ondertekenen als een soort contract. Het zou mijn voorkeur hebben als het ‘tafelproces’ wordt gereguleerd door de ‘spelregels’ vooraf vast te stellen in een subsidieregeling in plaats van in een beleidsregel, nu een subsidieregeling een algemeen verbindend voorschrift betreft en daardoor externe werking heeft. Dit betekent dat tafelpartners gebonden zijn aan de subsidieregels. Dit biedt meer duidelijkheid en rechtszekerheid voor alle betrokkenen.

10.4.4 Onregelmatigheden en rechtsbescherming

10.4.4.1 Terugvordering

De terugvordering van onverschuldigd betaalde subsidiegelden is een aandachtspunt bij netwerksubsidies, nu artikel 4:57, eerste lid, van de Awb, uitgaat van ‘de subsidie-ontvanger’ en bij netwerksubsidies meerdere partijen betrokken zijn bij de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten.⁷⁵ Het bestuursorgaan kan de subsidiegelden terugvorderen bij de subsidieontvanger,⁷⁶ maar wie fungeren in dat geval als subsidie-ontvanger?

Uit de jurisprudentie volgt dat de terugvordering bij netwerksubsidies inderdaad een knelpunt oplevert, vooral voor de penvoerder.⁷⁷ Wanneer de

71 Het uitvoeringsplan laat zich het beste kwalificeren als een conceptaanvraag, waarna dus nog een subsidieaanvraag moet volgen. Zie par. 6.3.3.1.

72 Par. 5.4.2 en par. 6.3.1.

73 De spelregels worden bovendien niet altijd gecommuniceerd, waardoor partijen niet weten waar ze aan toe zijn. Dit leidt dus (ook) tot een knelpunt in het kader van het beginsel van gelijke kansen, par. 10.4.5.

74 Dit hangt dus ook samen met de vraag of de tafel een (adviseur van een) bestuursorgaan is, hierop wordt in par. 10.4.5.3 ingegaan.

75 Par. 3.2.5.

76 In artikel 4:57 lid 1 Awb wordt niet expliciet gesproken van ‘de subsidieontvanger’, maar CBb gaat er wel vanuit dat dit de intentie is geweest van de formele wetgever: ‘Hoewel de tekst van deze bepaling ruimte biedt voor de terugvordering van onverschuldigd betaalde subsidiebedragen van andere partijen dan de subsidieontvanger – artikel 4:57, eerste lid, van de Awb spreekt niet over de subsidieontvanger – is het College van oordeel dat de bevoegdheid van het bestuursorgaan op grond van artikel 4:57, eerste lid, van de Awb

penvoerder in juridische zin de enige subsidieontvanger is wordt weliswaar in een samenwerkingsverband geopereerd, maar is de penvoerder de enige subsidieontvanger en kan dus ook alleen van de penvoerder worden teruggevorderd. Wanneer de penvoerder echter medesubsidieontvanger is, hebben meerdere of alle deelnemers aan het samenwerkingsverband een subsidierelatie met de subsidieverstrekker. Er wordt door het bestuursorgaan als subsidieverstrekker regelmatig voor gekozen om in dit geval enkel aan de penvoerder de voorschotten te verstrekken, om zo administratieve lasten te verminderen. Wanneer de penvoerder failliet gaat, de samenwerking stukloopt of er anderszins iets mis gaat, kan dit voor het bestuursorgaan aanleiding zijn om de voorschotten terug te vorderen. Vervolgens zijn er drie mogelijke situaties: (1) het bestuursorgaan vordert louter (of als eerste) van de penvoerder terug omdat aan de penvoerder is uitbetaald; (2) het bestuursorgaan vordert van alle deelnemers het voor hen bestemde subsidiedeel terug (ieder het zijne); of (3) het bestuursorgaan vordert hoofdelijk terug (iedere deelnemer is dan voor 100% aansprakelijk, meestal wordt de penvoerder als eerste aangesproken).

Bij de eerste situatie wordt niet overeenkomstig artikel 4:57, eerste lid, van de Awb gehandeld, nu dit artikel ziet op terugvordering van de *subsidieontvanger*. Wanneer er dus meerdere subsidieontvangers zijn, waarvan de penvoerder er één is, kan niet louter (of als eerste) van de penvoerder worden teruggevorderd. Dit kan slechts als daarvoor een uitdrukkelijke wettelijke grondslag bestaat. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) heeft niet expliciet uitsluitsel gegeven over de 'status' van die wettelijke grondslag, maar het CBB benoemt wel dat artikel 4:57, eerste lid, van de Awb ziet op de terugvordering van de subsidieontvanger. Derhalve lijkt het waarschijnlijk dat niet alleen van de penvoerder kan worden teruggevorderd wanneer alle deelnemers subsidieontvanger zijn, tenzij dit bij een wet in formele zin is geregeld. Is dat niet het geval dan zal er overeenkomstig situatie 2 moeten worden gehandeld en van 'ieder het zijne' worden teruggevorderd. Dit wordt bijvoorbeeld bij subsidies voor het EIP gedaan.⁷⁸ Wanneer van ieder het zijne wordt teruggevorderd, kan echter de situatie ontstaan dat deelnemers aan het samenwerkingsverband met een terugvorderingsbesluit worden geconfronteerd voor gelden die zij nooit hebben ontvangen, doordat de penvoerder niet heeft doorbetaald. Vol-

beperkt is tot terugvordering van onverschuldigd betaalde subsidiebedragen van de subsidieontvanger. Het College overweegt in dit verband dat uit de wetsgeschiedenis niet blijkt dat de wetgever hierbij een ruimere bevoegdheid voor ogen heeft gehad.' CBB 13 mei 2015, ECLI:NL:CBB:2015:146, AB 2016/56, m.nt. M.A.M. Dieperink, r.o. 5.6; CBB 13 mei 2015, ECLI:NL:CBB:2015:145, AB 2016/55, m.nt. M.A.M. Dieperink, r.o. 5.6.

77 Par. 4.3.2. Zie bijv. CBB 8 juli 2016, ECLI:NL:CBB:2016:206, AB 2017/106, m.nt. E.M.M.A. Driessen; CBB 10 juli 2018, ECLI:NL:CBB:2018:372.

78 Par. 9.2.3.4. Zie artikel 5.1.5 REES 2021 en de toelichting daarop, *Stcrt.* 2022, 18453.

gens het CBb betreft dit een interne aangelegenheid van het samenwerkingsverband en kan dit dus niet aan de subsidieverstrekker worden tegengeworpen.⁷⁹

De derde situatie (hoofdelijke aansprakelijkheid) is niet in overeenstemming met artikel 4:57 van de Awb. Uit dit artikel volgt niet dat iedere partij aansprakelijk kan worden gesteld voor het geheel. In het onderzoek is gebleken dat op decentraal niveau in de regelgeving incidenteel wordt opgenomen dat hoofdelijk van iedere deelnemer kan worden teruggevorderd en dat de penvoerder daarbij als eerste wordt aangesproken.⁸⁰ Deze bepalingen zijn niet verbindend, nu daarbij wordt afgeweken van artikel 4:57 van de Awb.

Een oplossing voor bovenstaande problematiek is het direct uitbetalen van de voorschotten door bestuursorganen aan iedere subsidieontvanger van het samenwerkingsverband.⁸¹ Dit levert echter meer werk op voor bestuursorganen. Dat zou reden kunnen zijn voor het opnemen van een uitdrukkelijke wettelijke grondslag in de Awb over terugvordering van onverschuldigd betaalde subsidiegelden bij uitsluitend de penvoerder.⁸² Het is dan wel de vraag of er nog animo zal bestaan om als penvoerder te fungeren. Een derde mogelijkheid is om een uitdrukkelijke wettelijke grondslag voor hoofdelijke aansprakelijkheid vast te leggen: dan kan iedere partij aan het samenwerkingsverband voor 100% aansprakelijk worden gesteld.⁸³ Ook daarbij speelt de vraag of partijen dat risico willen lopen door een netwerksubsidie te ontvangen. Tot slot kunnen subsidieregelaars ook de verplichting opleggen dat partijen in een samenwerkingsverband een samenwerkingsovereenkomst overleggen bij de subsidieaanvraag, waarin de onderlinge aansprakelijkheid wordt geregeld.

Uit dit onderzoek bleek dat de terugvorderingsproblematiek bij netwerksubsidies een van de grootste problemen is van het huidige subsidierecht. Het feit dat kan worden teruggevorderd bij partijen die het geld van de penvoerder nooit hebben ontvangen, leidt voor partijen tot onbevredigende uitkomsten. Het is daarbij bovendien de vraag hoe evenredig dit soort besluitvorming is. Inmiddels is er over het evenredigheidsbeginsel nieuwe jurisprudentie voorhanden; sinds de Harderwijk-uitspraak van 2022 is een nieuwe evenredigheidstoets ingezet door de bestuursrechter.⁸⁴ In dit onderzoek is geconstateerd dat de

79 Par. 4.3.2.

80 Par. 4.3.2.

81 Zo is het Kaderbesluit nationale EZ-subsidies per 1 juli 2016 gewijzigd zodat subsidiegelden altijd direct aan alle subsidieontvangers worden uitbetaald. *Stb.* 2016, 56.

82 Zie ook par. 10.5.1 waar hier op wordt ingegaan.

83 Over de invulling van een mogelijke wettelijke regeling wordt in par. 10.5 ingegaan.

84 In de Harderwijk-uitspraak is in 2022 een nieuwe evenredigheidstoets ingezet door de bestuursrechter, waarbij de ABRvS een algemeen kader heeft geformuleerd voor de intensiteit van de toetsing van besluiten die berusten op een discretionaire bevoegdheid aan het evenredigheidsbeginsel door de bestuursrechter. Er wordt dus indringender aan het evenredigheidsbeginsel getoetst. Ook een gebonden besluit dat berust op een algemeen verbindend voorschrift kan aan het evenredigheidsbeginsel worden getoetst. CBb 26 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:190.

nieuwe evenredigheidstoets relevant kan worden voor netwerksubsidies, zoals bij de volledige terugvordering van subsidies en bij de indringende sancties die een collectief bij het ANLb kan opleggen. Dergelijke besluiten met ingrijpende gevolgen werden door de bestuursrechter tot op heden niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel geacht. Voorstelbaar is dat bij dergelijke netwerksubsidiebesluiten in de toekomst wel een succesvol beroep kan worden gedaan op dit beginsel.

10.4.4.2 *Rechtsbescherming*

Een subsidieontvanger kan op grond van artikel 8:1 van de Awb als direct geadresseerde opkomen tegen de verschillende besluiten die in het subsidieproces de revue kunnen passeren.⁸⁵ Maar hoe pakt de rechtsbescherming uit wanneer meerdere partijen zijn betrokken bij een gesubsidieerd project?⁸⁶ Uit de jurisprudentie blijkt dat die niet steeds optimaal uitpakt. Zo bleek uit de vorige paragraaf⁸⁷ dat op het moment dat de penvoerder subsidievoorschotten niet doorbetaalt aan de overige deelnemers en vervolgens alle deelnemers een terugvorderingsbesluit ontvangen, de overige deelnemers zich niet kunnen verweren tegen het terugvorderingsbesluit door te wijzen naar de wanpresterende penvoerder. Zij kunnen als subsidieontvanger weliswaar opkomen tegen de besluiten, maar de bestuursrechter zal niet ingaan op de onderlinge verhoudingen in het samenwerkingsverband. Voor de netwerkpartners staat uiteraard wel de weg naar de civiele rechter open. Gesteld kan worden dat er rechtsbescherming is en er vanuit dat perspectief geen groot knelpunt is, maar het is de vraag of dit past bij de huidige wens om te komen tot meer responsief bestuursrecht, waarbij steeds intensiever aan het evenredigheidsbeginsel wordt getoetst.⁸⁸ Is het in dat kader niet wenselijk als de bestuursrechter zich kan uitspreken over alle geschillen rond netwerksubsidies en ook rekening kan houden met interne aangelegenheden van het samenwerkingsverband?

Wanneer subsidie wordt verstrekt aan de hand van de uitkomsten van een subsidietafel wordt de rechtsbescherming als een knelpunt ervaren in de praktijk, doordat er geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming is voor partijen die niet aan tafel (kunnen) komen en voor partijen die zich uiteindelijk niet kunnen verenigen met (de goedkeuring van) het uitvoeringsplan.⁸⁹ Voor het tweede punt geldt dat partijen alsnog zelf een subsidieaanvraag kunnen indienen en tegen de afwijzing daarvan kunnen opkomen. Hier ligt wel een risico dat wanneer een dergelijke procedure succesvol blijkt te zijn, het hele

⁸⁵ Zie ook par. 3.2.5.

⁸⁶ Par. 3.2.5.

⁸⁷ Zie ook hoofdstuk 4, par. 4.3.

⁸⁸ Zie ook het naschrift van het onderwerp penvoerder.

⁸⁹ Par. 6.3.5.

‘circus’ in duigen valt en het tafelproces voor niets lijkt te zijn geweest. In Breda wordt daarom als ‘back up’ bij overschrijding van het plafond of een aanvraag buiten de tafel om, gewerkt met een tenderprocedure.⁹⁰ De tafelpprocedure wordt dan losgelaten. Dit is wellicht een pragmatische oplossing.⁹¹ Een andere oplossing om alsnog enige vorm van rechtsbescherming te creëren is door ook hier te werken met een klachtenprocedure.

Naast het feit dat de interne aangelegenheid van het samenwerkingsverband buiten de rechtsmacht van de bestuursrechter valt, wat wordt ervaren als knelpunt, is er tevens geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming bij de netwerksubsidies waar geen sprake is van een bestuursorgaan. In dat geval kan er ook geen sprake zijn van een Awb-besluit als bedoeld in artikel 1:3 van de Awb. Dat speelt bijvoorbeeld als het collectief in het kader van het ANLb sancties oplegt en bij de beslissingen die worden genomen door de subsidieconsortiumtafel. Doordat deze entiteiten niet kwalificeren als bestuursorgaan kunnen partijen geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming krijgen. In paragraaf 10.4.1 is reeds ingegaan op de bestuursorgaanproblematiek bij de subsidieconsortiumtafel en de ANLb-subsidies en zijn mogelijke oplossingen besproken.

Deze problematiek speelt niet alleen bij netwerksubsidies. In het bestuursrecht wordt een bredere discussie gevoerd over het besluitbegrip en de reikwijdte daarvan.⁹² Zo zijn er al jurisprudentiële uitbreidingen van het besluitbegrip door middel van het strategisch besluitbegrip, waarbij de rechter een bepaalde handeling met een besluit gelijkstelt.⁹³ Ook in een rapport van de VAR Vereniging van Bestuursrecht (VAR) uit 2023 wordt ingegaan op de vraag of de bestuursrechter breder bevoegd moet worden, bijvoorbeeld inzake beroepen tegen algemene regels en feitelijke handelingen.⁹⁴ Het is dan ook de vraag of het besluitbegrip nog de juiste afbakening is voor de toegang tot de bestuursrechter.⁹⁵ Voor netwerksubsidies is dit een interessante ontwikkeling. Dit debat zou ertoe kunnen leiden dat er meer ruimte komt om uitvoeringsbesluiten van privaatrechtelijke entiteiten over publiek geld toch binnen de reikwijdte van het bestuursrecht te brengen.

Ook over de bevoegdheden van de bestuursrechter vindt een bredere discussie plaats. Zo zijn in het genoemde VAR-rapport de mogelijkheden

90 Zie ook het naschrift van het onderwerp subsidietafel.

91 Zie hierover ook de volgende paragraaf over de verdeling van schaarse subsidiegelden.

92 Zie bijv. Zijlstra 2023; VAR 2023.

93 Bijv. het bestuurlijk rechtsoordeel, meldingsstelsels en gedoogbeslissingen.

94 VAR 2023. Bovendien kan worden betoogd dat met de 17-septemberuitspraken ook de publieke taak jurisprudentie tot het strategisch besluitbegrip is gaan horen, zie Peters 2015, p. 180.

95 ‘Het besluit- en belanghebbendebegrip zijn een startpunt voor rechtsbescherming, maar voor burgers spelen vele andere factoren die hun toegang tot het recht bepalen.’ Schuurmans 2023, p. 140.

onderzocht om de bevoegdheden van de bestuursrechter te verruimen.⁹⁶ Het concept van integrale geschilbeslechting wordt in de bestuursrechtelijke literatuur aangehaald als oplossing voor versplinterde rechtsbescherming.⁹⁷ Dit zou ook bij netwerksubsidies een mogelijkheid kunnen bieden. Bij samenwerkingsgeschillen tussen de subsidieontvangers onderling is er versplinterde rechtsbescherming, nu de bestuursrechter zich niet mengt in deze geschillen en daarvoor dus de burgerlijke rechter moet worden aangezocht.

10.4.5 Het subsidieplafond en schaarse subsidiegelden

10.4.5.1 Het beginsel van gelijke kansen

Doordat bij de meeste subsidies met een subsidieplafond wordt gewerkt (artikel 4:22 van de Awb), wordt schaarste gecreëerd: er kunnen potentieel meer aanvragen worden ingediend dan er kunnen worden gehonoreerd. Een belangrijke rechtsnorm die geldt voor de verdeling van schaarse subsidies is dat aan (potentiële) gegadigden ruimte moet worden geboden om naar de beschikbare gelden mee te dingen.⁹⁸ Hieruit vloeit voort dat schaarse subsidies in beginsel niet voor onbepaalde tijd mogen worden verstrekt en dat op grond van de transparantieplichting een passende mate van openbaarheid moet worden verzekerd met betrekking tot de beschikbaarheid van de schaarse subsidie, de verdelingsprocedure, het aanvraagtijdstip en de toe te passen criteria.⁹⁹ Dit heeft geleid tot een aandachtspunt in dit onderzoek, doordat er een inherente spanning zit tussen deze rechtsnormen en de doelstelling om langdurig en effectief samen te werken binnen een netwerk.

Uit het onderzoek is gebleken dat het beginsel van gelijke kansen bij netwerksubsidies inderdaad tot knelpunten leidt.¹⁰⁰ Bij netwerksubsidies staat de samenwerking immers centraal en wordt actief aandacht besteed aan de voorfase (dus de periode voordat subsidie wordt aangevraagd). Het be-

96 De commissie komt uiteindelijk met verschillende suggesties zoals: (i) het creëren van gedeelde of overlappende rechtsmacht tussen bestuursrechter en civiele rechter; (ii) introductie van een algemene bestuursrechtelijke verzoekschriftprocedure; (iii) meer werken met declaratoire uitspraken nu dat minder vergaand is dan een vernietiging. VAR 2023, p. 158.

97 Scheltema 2018; Marseille 2020.

98 Par. 3.2.6. ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, AB 2016/426, m.nt. C.J. Wolswinkel (*Speelautomatenhal Vlaardingen*); 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*).

99 ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927 (*Speelautomatenhal Vlaardingen*), r.o. 7.

100 Par. 5.4.2, par. 6.3.2, par. 9.2.5.1. In paragraaf 10.4.1 is ingegaan op de ANLb-subsidie en de subsidieconsortiumtafel. Doordat deze entiteiten niet fungeren als bestuursorgaan, is strikt genomen het beginsel van gelijke kansen niet van toepassing op de relatie netwerk-eindontvanger, terwijl het feitelijk wel de verdeling van subsidiegelden betreft.

stuursorgaan heeft daarbij ook de wens dat een netwerk wordt gevormd.¹⁰¹ Bij de GLB-subsidies LEADER en EIP komt deze wens tot uitdrukking doordat het zelfs mogelijk is om voor het vormen van het netwerk reeds subsidie te ontvangen.¹⁰² De netwerkvens gaat uit van een langdurige samenwerking met de partijen in het netwerk, wat op gespannen voet staat met het uitgangspunt om periodiek nieuwe partijen een kans te bieden mee te dingen naar de subsidiemiddelen.

Bij de subsidietafel is voor partijen niet helder hoe zij kunnen toetreden tot de tafel en wordt dit vaak niet actief gecommuniceerd.¹⁰³ Hetzelfde geldt voor de communicatie van de spelregels naar de deelnemers. Ondanks dat de regelingen vermelden dat 'eenieder' kan toetreden, blijkt de praktijk weerbarstiger. Zo hebben partijen die aan tafel komen meestal een bestaande (subsidie)relatie met de gemeente en is niet transparant hoe de selectie plaatsvindt bij een teveel aan geïnteresseerde partijen. Op grond van het beginsel van gelijke kansen dienen bestuursorganen op voorhand duidelijk te expliciteren onder welke voorwaarden een partij aan tafel kan komen en hoe de selectie plaatsvindt wanneer er (potentieel) te veel tafelpartners zijn. Ten tweede moeten bestuursorganen periodiek (bijvoorbeeld eenmaal in de vijf jaar) de subsidierelatie herzien, zodat ook nieuwe partijen een kans krijgen om mee te dingen naar de gelden. Zo kunnen partijen een langdurige subsidierelatie aangaan en met elkaar een robuust netwerk vormen. Tegelijkertijd wordt in het kader van het beginsel van gelijke kansen gerechtvaardigd waarom het netwerk eens in de zoveel tijd moet worden herzien. Maar jaarlijks subsidies opnieuw verdelen met een beroep op 'mededingingsruimte bieden' is niet nodig en doet onnodig afbreuk aan de doelstellingen van de netwerksubsidie. Ten derde dienen de uitvoeringsplannen openbaar te worden gemaakt (bijvoorbeeld op de gemeentelijke website).¹⁰⁴ Dan weten potentiële tafelpartners ook waar behoefte aan is en of zij daarop een aanvulling kunnen bieden door deel te nemen aan een (toekomstige) tafel.

Veel geconstateerde knelpunten in dit onderzoek hebben te maken met de schaarste van het beschikbare subsidiegeld, maar ook breder geldt dat het beginsel van gelijke kansen voor schaarse publieke rechten – zoals bij schaarse bekostiging en schaarse vergunningen – tot vragen en spanningen met andere

101 Samenwerking wordt steeds gezien als een positieve ontwikkeling en een manier om ervoor te zorgen dat subsidieprojecten efficiënter en effectiever worden uitgevoerd. Dit is echter niet te allen tijde het geval. Samenwerking kan ook worden gezien als 'noodzakelijk kwaad' om subsidie te bemachtigen. Wanneer partijen de wens hebben om subsidie te ontvangen en de regeling vereist dat sprake moet zijn van een samenwerkingsverband, kan dit ertoe leiden dat partijen louter een samenwerking aangaan om de subsidie te verkrijgen. Zie ook par. 4.4.2.

102 Par. 9.2.4.

103 Par. 6.3.2.

104 Zoals Leidschendam-Voorburg, zie <https://www.lv.nl/subsidietafels-voor-maatschappelijke-activiteiten>.

doelstellingen leidt.¹⁰⁵ Eind 2021 is door de Hoge Raad de jurisprudentielijn van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) over het beginsel van gelijke kansen bovendien doorgetrokken naar privaatrechtelijke gronduitgifte door overheden.¹⁰⁶ Het fenomeen schaarste en de problematiek in het kader van het beginsel van gelijke kansen doet zich dus ook binnen het civiele recht voor. Mede in het licht van de bevindingen uit dit onderzoek is de vraag gerechtvaardigd of het niet tijd voor de (Awb-)wetgever is om een regeling te treffen voor de verdeling van schaarse rechten. Het is bijvoorbeeld opvallend dat de Awb nu wel al regels bevat voor het subsidieplafond, maar niet voor andere plafonds binnen het bestuursrecht.

10.4.5.2 Essentiële wijzigingen

Wanneer sprake is van schaarse subsidies, dient ook te worden bepaald hoe de gelden worden verdeeld. Bij netwerksubsidies wordt veelvuldig met een tendersysteem gewerkt.¹⁰⁷ Hierbij is een aandachtspunt in hoeverre wijzigingen gedurende de uitvoeringsfase nog toelaatbaar zijn. In subsidieregelingen die zien op subsidieverstreking aan samenwerkingsverbanden is vaak de bepaling neergelegd dat voor het essentieel wijzigen van activiteiten op voorafgaand verzoek ontheffing nodig is van de subsidieverstrekker. Uit de jurisprudentie volgt dat snel sprake is van een essentiële wijziging en dat regelmatig wordt verzuimd om hiervoor ontheffing aan te vragen.¹⁰⁸ Dit leidt in de praktijk tot een knelpunt, omdat fouten in het (te laat) vragen van ontheffing het gehele samenwerkingsverband worden aangerekend en dit tot gevolg kan hebben dat de subsidie ingevolge artikel 4:46, tweede lid, onderdeel b, van de Awb lager wordt vastgesteld. Netwerkpartners dienen elkaar dus goed in de gaten te houden en tijdig ontheffing aan te vragen bij wijzigingen.

Er bestaat per definitie een spanning tussen een tenderprocedure en het toestaan van wijzigingen. Essentiële wijzigingen van projecten waarvoor na een tenderprocedure subsidie is verstrekt, zijn in beginsel en zonder ontheffing niet mogelijk.¹⁰⁹ In een tenderprocedure worden de subsidieaanvragen van partijen immers gerangschikt. Wanneer daarna nog allerlei wijzigingen kunnen worden doorgevoerd, verdraagt dit zich niet met de gelijktijdige beoordeling van de aanvragen.¹¹⁰ Een mogelijke oplossing hiervoor is dat essentiële wijzigingen niet worden gefaciliteerd en enkel ondergeschikte wijzigingen toelaatbaar worden geacht, maar dat zal het flexibel reageren van het netwerk op wijzigende omstandigheden erg lastig maken. Een andere oplossing is het

105 Pellegrom & Drahmann 2021; Parlevliet, Knook & Boudesteijn 2022; Wolswinkel 2024.

106 HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778 (*Didam*).

107 Par. 3.2.6.

108 Par. 4.3.4.

109 In hoofdstukken 3 en 4 is ingegaan op deze problematiek.

110 Zie breder ook Wolswinkel 2017.

vooraf concreet vastleggen (in de subsidieregeling of toelichting) welke wijzigingen na de verleningsbeschikking nog mogelijk zijn. Dit laatste past mijns inziens beter bij de dynamiek van de samenwerking.

10.4.5.3 Aanvrager of adviseur?

Een ander aandachtspunt is de hoedanigheid van de netwerkpartners.¹¹¹ Wanneer wordt gewerkt met een tenderprocedure zijn er vaak deskundigen betrokken die het bestuursorgaan over de aanvragen adviseren. Het bestuursorgaan dient daarbij schijn van vooringenomenheid te voorkomen en kritisch te zijn bij het selecteren van de adviescommissieleden.¹¹² Zowel bestuursorganen als adviseurs zijn gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het bestuursorgaan zal zich ervan moeten vergewissen dat het advies zorgvuldig tot stand is gekomen.¹¹³ Dit heeft onder andere tot gevolg dat een adviseur niet tevens aanvrager mag zijn. Zowel bij de subsidieverdeeltafel als bij de LEADER-subsidie is de rol van het netwerk onduidelijk. Bij de subsidietafel zijn de deelnemers primair subsidieaanvragers. Tegelijkertijd staat in verschillende regelingen vermeld dat de deelnemers een 'advies' verstrekken aan het bestuursorgaan over hoe het subsidiebedrag moet worden verdeeld. Wanneer de tafeldeelnemers louter aanvrager zijn, zijn zij niet gebonden aan beleidsregels en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit is anders op het moment dat zij als adviseur kwalificeren. In de praktijk blijkt dit inderdaad een knelpunt, nu het voor deelnemende partijen niet helder is aan welke regels zij zijn gebonden.¹¹⁴ In paragraaf 10.4.3 is al ingegaan op de onduidelijke status van spelregels. Daarnaast wordt in de spelregels soms vermeld dat het bestuursorgaan terughoudender is (meer marginaal toetst) op het moment dat de tafeldeelnemers uit de verdeling komen. Dit staat haaks op de rol van de tafel als aanvrager waarbij een meer indringendere toetsing hoort, aangezien de tafelpartners een eigen belang hebben bij de uitkomst van het tafelproces.

Bij de LEADER-subsidie speelt een vergelijkbaar probleem. Hoewel het college van GS het formele subsidiebesluit neemt, zijn het de LAG's die de activiteiten selecteren die partijen willen uitvoeren. Dit leidt tot een knelpunt, nu een LAG-lid naast het beoordelen van aanvragen van andere partijen, zelf ook begunstigde kan zijn en concrete activiteiten kan uitvoeren.¹¹⁵ Dit staat op gespannen voet met het verbod van vooringenomenheid van artikel 2:4

¹¹¹ Par. 3.2.6.

¹¹² Art. 2:4 Awb. Bijv. ABRvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8723, AB 2010/137, m.nt. W. den Ouden (*Theatercompagnie*); ABRvS 4 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ3440 (*Het leugenarchief*).

¹¹³ Art. 3:9 Awb.

¹¹⁴ Par. 6.3.1.

¹¹⁵ Par. 9.2.5.2.

van de Awb.¹¹⁶ De scheiding van functies dient te worden geëerbiedigd. Ongeacht of dit mogelijk is (door bijvoorbeeld een stem te onthouden of de vergaderzaal te verlaten bij een stemming), zal deze 'dubbelrol' toch snel de *schijn* van vooringenomenheid wekken op het moment dat een LAG-lid zelf subsidie ontvangt, terwijl een aanvraag van een andere partij is afgewezen.

Bovenstaande problematiek illustreert dat het van belang is dat bestuursorganen vooraf duidelijkheid creëren over de hoedanigheid van de leden van het netwerk. Mijns inziens kwalificeren de deelnemers aan de subsidietafel als aanvragers en de LAG-leden bij LEADER als adviseurs. Wanneer een LAG-lid zelf activiteiten wil uitvoeren, dient GS zich er goed van te vergewissen dat schijn van vooringenomenheid wordt voorkomen. Bij de subsidietafel moeten bestuursorganen zich realiseren dat het uitvoeringsplan geen advies is dat slechts marginaal kan worden beoordeeld. De tafelpartners hebben immers een eigen belang bij de subsidieverdeling.

De onduidelijkheid die bestaat over de normen waaraan de verschillende partijen gebonden zijn speelt niet alleen bij netwerksubsidies. Publiek-private samenwerking leidt in het bestuursrecht tot brede kritiek, met name op het punt van de tekortschietende rechtswaarborgen voor de burger. Van den Berge heeft het in dit verband bijvoorbeeld over de mode van publiek-private samenwerking en 'multilevel governance' waarbij publieke verantwoordelijkheden vaak zoekraken in de horizontaal georganiseerde bestuursnetwerken waarin publieke machtsuitoefening vandaag de dag veelal is ingebed.¹¹⁷

10.4.6 Tussenconclusie

In deze paragraaf is ingegaan op de (juridische) knelpunten die zich kunnen voordoen bij het verstrekken van een netwerksubsidie en op de vraag in hoeverre deze knelpunten kunnen worden weggenomen binnen het huidige (subsidie)recht. Hiermee zijn deelvragen 3 en 4 beantwoord. De geconstateerde knelpunten illustreren dat er enige spanning bestaat tussen het huidige subsidierecht en de voorwaarden van het goed kunnen inzetten van de netwerksubsidie. In paragraaf 10.3 is geconstateerd dat waar de subsidietitel en de Aanwijzingen voor subsidieverstreking meer aansluiten bij het sturen als rechtmatige en presterende overheid (de linkerkant van het kwadrant), de netwerksubsidie meer past bij het sturen als netwerkende en responsieve overheid (de rechterkant van het kwadrant). Ongeacht het feit dat de kernwaarden van alle stijlen van overheidssturing van belang zijn bij subsidieverstreking, valt op te merken dat het sturen als netwerkende overheid bemoeilijkt wordt wanneer de regels het handelen als een rechtmatige overheid centraal stellen. De figuur

116 ABRvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8723, AB 2010/137, m.nt. W. den Ouden (*Theatercompagnie*).

117 Van den Berge 2018a; Van den Berge 2018c; Van den Berge 2018d.

van de penvoerder illustreert dit. De daarbij geldende regels over het toesturen van besluiten (de beperkte werking van de verschoonbare termijnoverschrijding van artikel 6:11 van de Awb) en het terugvorderen van onbetaalde subsidiegelden via artikel 4:57 van de Awb bij de subsidieontvanger leggen de focus op het handelen als rechtmatige overheid. Legaliteit en rechtmatigheid staan centraal en de wettelijke basis van het overheidshandelen is essentieel. Voor de netwerksubsidie – die juist past bij het sturen als netwerkende en responsieve overheid – zijn andere uitgangspunten essentieel, zoals responsiviteit, flexibiliteit en het streven naar samenwerking. Dit leidt tot enige spanning tussen de figuur van de netwerksubsidie en het huidige subsidierecht. Ook wanneer de jurisprudentie over penvoerdersgeschillen wordt gezien, valt op dat in de overwegingen de nadruk wordt gelegd op de subsidierelatie tussen het bestuursorgaan en (de penvoerder van) het samenwerkingsverband. Er wordt gefocust op de juridische normen die tussen deze partijen gelden; onderlinge samenwerkingsproblemen worden bestempeld als de interne aangelegenheid van het samenwerkingsverband en hier wordt door de bestuursrechter verder geen uitspraak over gedaan. Het rechtssysteem is gericht op één paradigma (de focus ligt op kernwaarden als rechtmatigheid en rechtszekerheid), terwijl de actoren betrokken bij netwerksubsidies graag andere waarden centraal stellen, zoals hiervoor genoemd.

Deze spanning illustreert dat de netwerksubsidie nog niet naadloos past in het huidige subsidierecht. Hoewel de meeste knelpunten wel binnen het huidige subsidierecht kunnen worden opgelost, is ook een aantal knelpunten geconstateerd waarvoor dat niet geldt en waarvoor het dus wenselijk is dat nieuwe regelgeving tot stand wordt gebracht. Hier zal in de volgende paragraaf nader op worden ingegaan.

10.5 DE NETWERKSUBSIDIE: DE TOEKOMST?

Ondanks de gesignaleerde knelpunten kent de inzet van de netwerksubsidie veel voordelen, waaronder: het delen van kennis en kunde, de vermindering van de administratieve lasten, de efficiëntere en effectievere besteding van de subsidiegelden, de toenemende inwonersparticipatie en de toenemende samenhang in de uitvoering van projecten. Uit het praktijkonderzoek blijkt dat de behoefte aan de netwerksubsidie groot is.

De centrale vraag van dit onderzoek was: *In hoeverre kan het huidige subsidierecht de netwerksubsidie faciliteren en welke nieuwe regelgeving is nodig om bestaande knelpunten op te lossen?* Uit dit onderzoek is gebleken dat het huidige (subsidie)recht de netwerksubsidie niet onmogelijk maakt, maar ook niet optimaal faciliteert. In de vorige paragraaf zijn verschillende knelpunten uiteengezet met diverse oplossingen om deze binnen het huidige (subsidie)recht weg te nemen. Daarmee is het eerste deel van de hoofdvraag beantwoord. Het tweede deel van de hoofdvraag wordt in het vervolg van deze paragraaf beantwoord.

10.5.1 Tijd voor aanvulling van de subsidietitel van de Awb?

Een eerste mogelijkheid om nieuwe, faciliterende regelgeving te creëren zou een aanvulling van de Awb kunnen zijn. Of dit nodig is, is een vraag die mede kan worden beantwoord aan de hand van de doelstellingen van de subsidietitel.¹¹⁸ Uit het onderzoek is gebleken dat er een grote variatie aan regelgeving bestaat over netwerksubsidies. Zowel in centrale als in decentrale regelgeving wordt de netwerksubsidie genormeerd.¹¹⁹ Deze aanvullende regels kunnen tot versplintering en variatie in normering leiden. Uit het praktijkonderzoek is daarnaast gebleken dat zowel de subsidieverstrekkers als de subsidieontvangers van netwerksubsidies vaak niet helder voor ogen hebben welke regels voor hen gelden. Dit terwijl 'het vereenvoudigen en harmoniseren van het subsidierecht' en 'het vergroten van de rechtszekerheid van subsidieontvangers' belangrijke doelstellingen waren om de subsidietitel in te voeren.¹²⁰ Als veel bijzondere subsidieregels voorhanden zijn waarin netwerksubsidies worden gereguleerd, kan dit reden zijn voor uniformering in de Awb, bijvoorbeeld door een nieuwe wetsbepaling toe te voegen over subsidiëring van samenwerkingsverbanden. Bezien vanuit de doelstellingen van de wetgever bij invoering van de subsidietitel, acht ik het wenselijk om ten minste een bepaling aan titel 4.2 van de Awb toe te voegen over de penvoerder.¹²¹

Deze bepaling zou in ieder geval de volgende elementen moeten bevatten:

- De verplichting dat op het moment dat partijen als gevolg van een subsidieregeling of subsidiebeschikking dienen samen te werken, zij een samenwerkingsverband vormen en daarbij een penvoerder aanwijzen;
- De definitie van een samenwerkingsverband;

118 Het vergroten van de legitimiteit van subsidiebesluiten; het vereenvoudigen en harmoniseren van het subsidierecht; het vergroten van de rechtszekerheid van subsidieontvangers; het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidiegelden; het beter beheersen van de overheidsuitgaven.

119 Zie par. 3.3 als ook par. 10.3 en hoofdstukken 4 tot en met 9.

120 *Kamerstukken II 1993/94, 23700, nr. 3, p. 18 e.v.*

121 Gekozen is om de begrippen 'penvoerder' en 'samenwerkingsverband' als terminologie te hanteren. Het begrip wordt al breed gebruikt. Zo komt het begrip 'penvoerder' reeds voor bij de subsidieconsortiumtafel en daarnaast wordt bij het EIP met een penvoerdersconstructie gewerkt. Het artikel dient zich enkel toe te spitsen op subsidies die worden verstrekt aan in plaats van door samenwerkingsverbanden. Voor samenwerkende bestuursorganen biedt immers de Wgr als wet in formele zin een algemeen kader waarbinnen samenwerkingen kunnen worden vormgegeven. Samenwerkende bestuursorganen dienen dus het begrip penvoerder los te laten en dit begrip te reserveren voor samenwerkende partijen aan de subsidie-ontvangende kant. Soms wordt er incidenteel gesproken van een gemeente dat optreedt als penvoerder en als centrumgemeente, wat tot verwarring kan leiden. 'De gemeente Doetinchem treedt als centrumgemeente binnen de arbeidsmarktregio Achterhoek op als penvoerder en is verantwoordelijk voor het afgeven van beschikkingen.' Subsidieregeling Achterhoeks Fonds voor Talentontwikkeling 2020 (*Gmb. 2020, 336288*).

- De definitie van een penvoerder en welke taken aan de penvoerder kunnen worden toegekend;
- De verplichting dat partijen bij het indienen van de subsidieaanvraag een door hen ondertekende samenwerkingsovereenkomst bijvoegen. In de toelichting bij het artikel kan worden opgenomen dat het wenselijk is dat bestuursorganen een modelsamenwerkingsovereenkomst ter beschikking stellen, zodat aanvragers weten met welke aspecten zij rekening moeten houden. In de samenwerkingsovereenkomst zouden in ieder geval afspraken moeten worden neergelegd over de wijze waarop elk van de partners bijdraagt aan de werkzaamheden van het samenwerkingsverband, de wijze waarop de besluitvorming in het samenwerkingsverband plaatsvindt, de wijze waarop de kosten en risico's worden verdeeld over de partners en de wijze waarop de naleving van de aan een subsidie verbonden verplichtingen jegens de subsidieverstrekker is gewaarborgd.¹²²

Deze bepaling kan als facultatief recht worden vormgegeven en is dan alleen van toepassing voor zover bepaald bij bijzondere subsidieregeling of per subsidiebeschikking. In de huidige subsidietitel betreft bijvoorbeeld afdeling 4.2.8 (per boekjaar verstrekte subsidies) facultatief recht. De vormgeving als facultatief recht sluit aan bij het karakter van de subsidietitel, waarvan de meeste bepalingen als regelend recht of facultatief recht zijn geredigeerd.¹²³ Binnen de facultatieve bepaling – die alleen van toepassing is als dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald – kunnen dan dwingendrechtelijke bepalingen worden opgenomen over de definitie van het samenwerkingsverband en de penvoerder, zodat – wanneer de bepaling van toepassing wordt verklaard – geen verwarring bestaat over deze begrippen. Door een facultatieve bepaling toe te voegen blijft enige flexibiliteit behouden (het moet immers van toepassing worden verklaard en niet iedere netwerksubsidie is hetzelfde), maar wordt wel tegemoetgekomen aan de behoefte aan meer rechtszekerheid rond dit onderwerp.

Een andere mogelijkheid is het toevoegen van een extra lid aan artikel 4:57 van de Awb over de terugvordering bij samenwerkingsverbanden. Uit het onderzoek is gebleken dat dit het grootste knelpunt is bij penvoerdersconstructies.¹²⁴ Deze bepaling kan op verschillende manieren worden vormgegeven. In artikel 4:57 van de Awb zou een uitdrukkelijke wettelijke grondslag kunnen worden opgenomen die bepaalt dat uitsluitend bij de penvoerder onverschuldigd betaalde subsidiebedragen kunnen worden teruggevorderd. Dit leidt echter tot het risico dat er niet langer welwillenden zijn om als penvoerder te fungeren, omdat die partij dan als enige in de samenwerking de financiële

122 Ontleend aan verschillende regelingen van BZ, waar expliciete aandacht in de regelingen wordt besteed aan de samenwerkingsovereenkomst.

123 Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 49.

124 Par. 4.3.2.

risico's loopt. Er kan daarom ook voor worden gekozen om in artikel 4:57 van de Awb ieder van de deelnemers aan het samenwerkingsverband hoofdelijk aansprakelijk te stellen. Het voordeel van hoofdelijke aansprakelijkheid boven een gedeeltelijke aansprakelijkheid per deelnemer, is dat meer wordt gewaarborgd dat de overheid uiteindelijk al het ten onrechte verstrekte subsidiegeld kan terugkrijgen. Op deze manier wordt de doelstelling 'het beter beheersen van de overheidsuitgaven' geborgd. Daar voeg ik wel aan toe dat gelet op de nieuwe uitleg die aan het evenredigheidsbeginsel wordt gegeven, maatwerk mogelijk zou moeten zijn indien een dergelijke hoofdelijke aansprakelijkheid onevenredig uitpakt voor een deelnemer.

Ook bij dit extra lid heeft het mijn voorkeur om dit als facultatief recht vorm te geven. De terugvordering wordt op dit moment in decentrale regelgeving verschillend vormgegeven, alle in paragraaf 10.4.4.1 genoemde varianten komen voor: het louter van de penvoerder terugvorderen, van ieder het zijne terugvorderen of hoofdelijke terugvordering. Het toevoegen van een extra lid kan deze versplintering verhelpen en een algemeen handvat bieden voor decentrale regelgevers.

Een bijkomend voordeel van een nieuwe wetsbepaling en/of een nieuw artikellid over de penvoerder, is dat dit een eerste stap is in de regulering van de netwerksubsidie in een wet in formele zin. Door zo een bepaling wordt 'erkend' dat de netwerksubsidie bestaat, dit kan aan het verschijnsel een nieuwe dynamiek geven. Een dergelijke bepaling zorgt voor meer eenduidigheid en harmonisatie van het begrip 'penvoerder' en daarmee voor rechtszekerheid voor de subsidieontvangers. Als de netwerksubsidie vaker dan thans het geval is wordt ingezet, dan kunnen subsidieregelgevers overwegen om (in lagere regelgeving) de mogelijkheid te creëren om subsidie te verstrekken voor het opzetten van een netwerk.¹²⁵ Op die manier kunnen bestuursorganen bijdragen aan het opzetten van een goed vormgegeven netwerk, wat ten goede komt aan de duurzame samenwerking en in een later stadium geschillen kan voorkomen.

Afrondend kan worden gesteld dat het in het huidige tijdperk past om de Awb aan te vullen. Uit de evaluatie van de subsidietitel is gebleken dat de subsidietitel goed werkte voor de subsidies waarvoor titel 4.2 is ontworpen,¹²⁶ maar er zijn inmiddels nieuwe financieringsinstrumenten. Door het introduceren van nieuwe regels groeit de Awb mee met de tijd.

125 Dit is bij de GLB-subsidies voor EIP en LEADER reeds het geval. Zie hoofdstuk 9, par. 9.2.4.

126 Westra & Den Ouden 2001.

10.5.2 Toevoeging in de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking

Wanneer een bepaling in de Awb wordt opgenomen, kan daarnaast informatie over netwerksubsidies worden toegevoegd aan de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking (en de VNG model-subsidieverordeningen).¹²⁷ Ook de Aanwijzingen hebben een uniformerend karakter en als doel om tot een zekere harmonisatie van het subsidierecht te komen. Bovendien blijkt dat decentrale overheden die Aanwijzingen vaak analoog toepassen, waardoor een wijziging van de Aanwijzingen uiteindelijk een groter bereik kan hebben.¹²⁸ Wanneer in de Awb een bepaling over netwerksubsidies is opgenomen, kunnen in de Aanwijzingen nadere regels worden opgenomen over bijvoorbeeld de terugvoering bij netwerksubsidies (zoals de termijn).

10.5.3 Modelverordeningen voor netwerksubsidies

Ook kan harmonisatie van subsidieregelgeving worden verwezenlijkt door te werken met specifieke modelverordeningen voor netwerksubsidies. Dergelijke modellen kunnen worden opgesteld door de VNG, het Interprovinciaal Overleg (IPO) of een ministerie. Een voorbeeld biedt de Modelverordening voor het ANLb, die is opgesteld om te komen tot een uniforme, efficiënte en afgestemde uitvoering.¹²⁹ De verordening is enkel gericht op agrarisch natuurbeheer en is door alle provincies in een eigen verordening overgenomen. In een modelverordening voor de penvoerder kunnen onder andere regels worden opgenomen over wie subsidieontvanger is bij subsidiëring aan samenwerkingsverbanden – alleen de penvoerder of alle deelnemers aan het samenwerkingsverband –, de taken van de penvoerder en de eisen die worden gesteld aan de te sluiten samenwerkingsovereenkomst tussen deelnemers aan een samenwerkingsverband.

Bij een modelverordening voor de subsidietafel kan worden toegevoegd wat de regels van het tafelproces zijn en hoe de verantwoording wordt gereguleerd. Er kan bovendien duidelijkheid worden gecreëerd over de rol die aan de tafeldeelnemers wordt toebedeeld en de status en inhoud van het op te stellen uitvoeringsplan.

127 Par. 3.4. Door zoveel mogelijk uit te gaan van de VNG-modellen, wordt voorkomen dat gemeentelijke regelingen onnodig uiteenlopen. Zie Konijnenbelt 2023, p. 86.

128 Zo heeft de VNG de Aanwijzingen in een gewijzigde vorm in een Model ASV verwerkt. Model ASV, raadpleegbaar via: <https://vng.nl/brieven/wijziging-model-algemene-subsidieverordening-2013>. Ook provincies zoeken aansluiten bij de model VNG-verordening, zie bijv. ASV provincie Drenthe 2023 (*Prb.* 2023, 5927). De provincie hanteert echter wel hetzelfde USK als in de Aanwijzingen staat vermeld.

129 Basisboek SNL 2018, p. 3; Model-SVNL2016 voor beheerjaar 2024.

Een modelverordening voor de LEADER-subsidie kan ertoe leiden dat voor alle provincies duidelijkheid wordt gecreëerd over wat de status is van de LAG en welke rol de LAG's hebben in het subsidieproces.¹³⁰

Ten slotte zouden er modelregelingen kunnen worden opgesteld over hoe te subsidiëren via de Wgr. Uit het onderzoek is gebleken dat de Wgr nog relatief onbekend is en samenwerking via deze weg complex wordt geacht. Ook worden er regelmatig nog wetstechnische fouten gemaakt bij de overdracht/mandatering van bevoegdheden. Modelregelingen zouden hiervoor uitkomst kunnen bieden.

10.5.4 Evaluatie

Aanvullend op eerdergenoemde suggesties is het wenselijk dat conform artikel 4:24 van de Awb eenmaal in de vijf jaar subsidieregelingen worden geëvalueerd. Door regelmatig subsidieregelingen te evalueren, kunnen onderdelen van de regelgeving ook worden aangepast en toegespitst op de ontwikkelingen in en behoeften van de samenleving.

10.5.5 Tussenconclusie

In deze paragraaf is de vijfde deelvraag beantwoord. De grote hoeveelheid aan bijzondere subsidieregelgeving over netwerksubsidies leidt tot versplintering, onduidelijkheid en rechtsonzekerheid. In het algemene wettelijk kader zijn geen bepalingen te vinden over netwerkvorming, maar in bijzondere subsidieregelgeving komen die wel steeds vaker voor. Zou een uniformering van deze regels daarom inmiddels niet wenselijker zijn? In deze paragraaf is een aantal suggesties gedaan om in ieder geval een algemene bepaling op te nemen die ziet op de subsidiëring van samenwerkingsverbanden door middel van een penvoerder. Enige algemene handvatten zijn noodzakelijk voor het faciliteren van de netwerksubsidie. Op deze manier is er – net zoals in de Unierechtelijke verordeningen¹³¹ – een algemeen kader voorhanden waarop (decentrale) overheden hun subsidieregelingen kunnen baseren.¹³²

130 Uit het onderzoek is gebleken dat het voor de nieuwe programmaperiode onvoldoende duidelijk is. Par. 9.2.5.2.

131 Zo is in hoofdstuk 9 gesignaleerd dat het Unierecht voorloopt op Nederland als het gaat om expliciete bepalingen over samenwerkingsverbanden (par. 9.3). Het betreft slechts een aantal basisbepalingen in Europese verordeningen, maar het biedt een algemeen kader.

132 Overeenkomstig de Unierechtelijke verordeningen kan dan ook in de aanhef van de regelingen de beleidsdoelstellingen achter het subsidiëren van samenwerkingsverbanden worden opgenomen.

10.6 TOT BESLUIT

Aan het einde gekomen van dit onderzoek is mijn conclusie dat het huidige subsidierecht onvoldoende is toegesneden op de netwerksubsidie. Er bestaat een discrepantie tussen wet en praktijk. Dat is goed te verklaren: waar de subsidietitel van de Awb is geschreven in een tijd van een verticale top-down structuur, is de netwerksubsidie het verschijnsel dat verbonden is aan de netwerksamenleving. In dit onderzoek zijn verschillende oplossingen aangedragen om die discrepantie tussen wetgeving en praktijk te verkleinen. Waar de meeste knelpunten kunnen worden weggenomen binnen het huidige (subsidie)recht, is het voor sommige knelpunten noodzakelijk om op onderdelen tot nieuwe regelgeving te komen.

De netwerksubsidie heeft dus toekomst, maar partijen dienen zich wel bewust te zijn van de ondergrens van de netwerksubsidie met de (juridische) no go's. Mijns inziens bestaat die ondergrens uit twee belangrijke aspecten: (i) een juridisch aspect en (ii) een pragmatisch aspect, namelijk het beginsel van gelijke kansen respectievelijk de complexiteit voor alle partijen. Bij netwerksubsidies gaat het om schaars subsidiegeld dat wordt verdeeld, waardoor bepaalde normen in acht dienen te worden genomen. Netwerksubsidies worden op dit moment niet altijd transparant verdeeld en subsidieverstrekken-de overheden treden vaak zo ver terug dat de toetsing van de subsidieaanvraag slechts een formaliteit betreft.¹³³ Daarnaast wordt door partijen vaak niet overzien welke complexe situaties ontstaan wanneer wordt geopereerd in een samenwerkingsverband. Dit komt mede door de versplinterde regelgeving met een grote variatie in vormgeving en normering en de gebrekkige voorlichting over de rechtspositie van de in het netwerk samenwerkende partijen.

De netwerksubsidie is een verschijnsel dat kan worden geplaatst in de ontwikkeling naar een netwerksamenleving. In deze netwerksamenleving leven wensen die binnen het huidige bestuurs- en subsidierecht moeilijk te vervullen zijn, wat tot knelpunten leidt.

De Awb sluit op meerdere punten niet (meer) aan op de huidige netwerksamenleving die geleidelijk is ontstaan. De wetgever is al enige tijd bezig met een project dat moet leiden tot wijziging van de Awb. Met het conceptwetsvoorstel 'Wet versterking waarborgfunctie Awb' wordt beoogd de rechtspositie van de burger te versterken en de overheid responsiever te maken.¹³⁴ Getracht wordt het algemeen bestuursrecht zo vorm te geven dat de overheid zich minder formeel opstelt en meer rekening houdt met de menselijke maat en het doenvermogen van de burger.¹³⁵ Maar er zijn meer ontwikkelingen in de samenleving die vragen om flexibeler en responsiever bestuursrecht dan de toeslagenaffaire en de aardbevingsproblematiek in Groningen (twee belang-

133 Met name bij de subsidietafel en de LEADER-subsidie.

134 Raadpleegbaar via: <https://www.internetconsultatie.nl/waARBORGfunctieawb/b1>.

135 Pagina 70, toelichting wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb.

rijke aanleidingen voor het Awb-project). De wetgever zou kunnen overwegen deze wetgevingsoperatie een bredere insteek te geven en bij modernisering van de Awb ook de netwerksamenleving (en daarmee ook de netwerksubsidie) mee te nemen.

Er is hoe dan ook actie vereist om de netwerksubsidie in de huidige netwerksamenleving beter juridisch te faciliteren. In het recht is verandering de enige constante, wat in het subsidierecht niet anders is. De regelgeving dient daarom mee te groeien met de maatschappelijke ontwikkelingen. *Netwerksubsidies are here to stay* en het is nu aan de betrokken partijen om *samen te werken* aan een goede oplossing.

Summary

NETWORK SUBSIDIES

An examination of how cooperation in subsidy relationships can be shaped within administrative law

The Dutch society is changing and can now be characterised as a so-called 'network society', a place where networks are established by various parties with the aim of achieving certain policy objectives. In response to this trend, the network subsidy has emerged across this 'subsidy land'. This type of subsidy involves several parties on the subsidy-providing or subsidy-receiving side and its intention is to initiate cooperation. In this way, more knowledge is brought to the table and subsidy projects can be implemented more efficiently and effectively. The network subsidy is a subsidy as referred to in Article 4:21(1) of the General Administrative Law Act (*Algemene wet bestuursrecht*): the entitlement to financial resources provided by an administrative authority for the purpose of certain activities of the applicant, other than as payment for goods or services supplied to the administrative authority. This definition and the other provisions of the subsidy title implicitly assume a vertical two-party relationship between one administrative authority that provides the subsidy and one subsidy recipient that carries out the activities. However, this does not match the definition of a network subsidy where multiple parties participate in the implementation and/or financing of a subsidised project. This type of subsidy is relatively new, but is being used increasingly often and legal questions have arisen in practice. At first glance, the current subsidy law does not appear to facilitate network funding very well. Several examples are available in case law, which reflect the problems that can arise within partnerships and illustrate that subsidy law does not (yet) offer a perfect solution for these problems. These issues prompted the central research question for this thesis: to what extent can current subsidy law facilitate network subsidies and which new regulations are needed to solve existing bottlenecks?

Chapter 2 provides background information on the development towards a network society. It explains why society has developed to become a network society and it clarifies how, in line with this development, the network subsidy has emerged.

Chapter 3 elaborates on the various components of the current subsidy law (which served as the starting point for this research): general subsidy law

(title 4.2 of the General Administrative Law Act), special subsidy law, case law on cooperation disputes and scarce subsidies, and the Instructions for the Granting of Subsidies (*Aanwijzingen voor subsidieverstreking*). The legislative history associated with the introduction of the General Administrative Law Act in the Netherlands was also studied. All these sections examine the extent to which the existence of subsidy networks has been considered and what concerns (potential bottlenecks) may arise when facilitating the network subsidy. As far as general subsidy law is concerned, these concerns have been divided into five themes: (i) the definition of a subsidy; (ii) the requirement that only an administrative authority may provide subsidies under a statutory regulation; (iii) the subsidy process; (iv) irregularities and legal protection; (v) the subsidy ceiling and scarce subsidies. Potential bottlenecks arise in all these themes when working with a network subsidy. The current subsidy law is more in line with the 'classic' government role (also known as public administration), which assumes a certain guiding role for the government and is guided by principles such as legality and legal certainty. In this respect, the subsidy title of the General Administrative Law Act as a whole as well as the Instructions for the Granting of Subsidies seem to pay little attention to the existence of networks. The emergence of the network subsidy since the drafting of these regulations is, however, reflected in the large (and varied) amount of special regulations, which include additional provisions for the use of the network subsidy. The development from the traditional subsidy to the network subsidy is also reflected in case law involving disputes between administrative authorities and recipients of a network subsidy. These developments lead to the question whether the current subsidy law sufficiently reflects and facilitates the objectives of today's network society. Therefore, this research examines the bottlenecks that arise in practice in the joint funding and/or implementation of subsidised projects within current subsidy law. To investigate this, four topics were selected that regularly lead to questions or cause problems in practice in the provision of network subsidies. The extent to which the concerns raised could lead to a bottleneck in practice is examined in relation to each of these topics.

The first topic is the role of the coordinator in partnerships which is dealt with in chapter 4. When several parties collaborate in a network and would like to receive subsidy together, many subsidy regulations require that the network appoints a coordinator (*penvoerder* in Dutch). This coordinator acts as the representative (spokesperson) of the partnership and reduces the administrative burden for the administrative authority. Despite the advantages, there are also disadvantages and bottlenecks to having this person. For example, the coordinator is standardised differently in special subsidy rules; the coordinator is sometimes the only subsidy recipient and sometimes one of the subsidy recipients (besides the other network partners). The coordinator's tasks are also different depending on the subsidy rules. These arrangements can lead to fragmentation and variation in standardisation. Case law shows

that disputes arise in particular because the coordinator (among the other subsidy recipients) is one of the subsidy recipients in the partnership, takes responsibility and then something in the implementation of the subsidy goes wrong. For example, there are coordinators taking subsidy amounts and subsidy orders, but they do not pass them on to the other participants in the network. Similarly, the coordinator may fail to communicate essential changes on time. All these situations can lead to a lower fixing of the subsidy or even a reclamation of the subsidy. A flaw here is that the subsidy-receiving network partners cannot successfully defend themselves in the administrative court against these far-reaching decisions by pointing to actual acts or omissions of the coordinator. This concerns the internal matter of the network. Thus, mutual problems in the cooperation cannot be 'fought out' before the administrative court and the parties must turn to the civil court, which is perceived as less accessible.

Chapters 5 and 6 elaborate on the 'subsidy table' as the second topic. In a subsidy table, several potential subsidy recipients sit around 'a table' and put forward a proposal for the distribution of the subsidies. The subsidy table mainly occurs within the social domain. The parties at the table discuss how they can fulfil the policy goals set by the administrative authorities. Although the subsidy table fits perfectly within the network society, this phenomenon leads to broader questions related to general administrative law, such as the relationship with the principle of equal opportunities, and questions about the relationship with the subsidy title of the General Administrative Law Act. Several bottlenecks at subsidy tables have been identified in this study. One bottleneck is the unclear qualification of the table participants as an applicant or an adviser. This qualification has implications for the standards that apply. For instance, administrative authorities and advisers are bound by the general principles of good governance when carrying out their duties. These standards do not apply to applicants. Besides this bottleneck, the principle of equal opportunities is not adequately safeguarded; it is unclear how potential applicants can participate in the subsidy table and how selection takes place in cases where there are too many benevolent table participants. Given the existence of a scarce subsidy, the principle of equal opportunities should be respected and, under the transparency obligation, it should be made clear how parties can participate at the subsidy table. Furthermore, the limited legal protection leads to a bottleneck: when parties are not allowed to participate in the subsidy table or disagree with the implementation plan drawn up by the (majority of the) table participants, they cannot challenge this in the administrative court. Also, there is little legal clarity on many terms in the table process: for instance, the legal status of the 'rules of the game' that standardises the table process is left undefined, as well as the implementation plan in which the parties determine the distribution of the subsidies.

After examining these situations where there are multiple parties on the subsidy-receiving side, chapters 7 and 8 discuss the multiple parties on the

subsidy-providing side. The various parties (administrative authorities) that provide the subsidies can also cooperate and use the network subsidy, for example to stimulate cross-municipality cooperation. Such cooperation can be shaped in public law through the Joint Arrangements Act (*Wet gemeenschappelijke regelingen*). The extent to which this act can facilitate the network subsidy and whether this occurs in practice were investigated. The Act recognises five forms of intermunicipal cooperation: (1) a public body; (2) a joint body; (3) an operational management entity; (4) a central municipality; and (5) an arrangement such as a covenant or declaration of intent. The powers allocated to (1) to (3) can be both mandated and delegated, the powers allocated to (4) can only be mandated, and powers to (5), both mandate and delegation, are excluded. Regulatory authority can only be delegated to a public body, which makes this form best suited for joint subsidy providing. After all, subsidy regulations can then be drawn up from one central point. In practice, we see that all forms occur. Bottlenecks arise mainly in the allocation of powers to the five forms of cooperation. For instance, there are examples in which a central municipality (4) is delegated powers in disguise, while only a mandate is possible. Creating a legal basis does not always work out well in practice either. An administrative authority may provide subsidies only under a statutory regulation which specifies the activities for which a subsidy may be granted. In practice, it is sometimes difficult to ensure identical subsidy regulations in all the different participating municipalities. Different legal bases can complicate the granting of subsidies through one joint venture. When cooperating through the Joint Arrangements Act, it is thus important to take certain aspects into account when choosing one of the five forms of cooperation. These aspects can be summarized as: (i) the main purpose of the joint venture; (ii) the legal basis of the subsidy and who determines it; (iii) which legal entity receives and provides the subsidy money; (iv) democratic legitimisation.

The three topics mentioned above concerned network subsidies at the national level. However, network subsidies also exist at the European level, which is the focus of the fourth topic in Chapter 9. As part of the Common Agricultural Policy, the basic Regulation 2021/2115 contains a number of provisions under which networks can be subsidised. As these Union law network subsidies are provided by Dutch administrative bodies, the subsidy title of the General Administrative Law Act thus also applies to these subsidies. This study focusses on the manifestations of network subsidies that exist within the new agricultural policy and the bottlenecks that occur. It also considers whether the legal regulation of these network subsidies offers inspiration for (possibly standardising) cooperation within Dutch subsidy law. Three forms of cooperation were examined: (i) Agricultural Nature and Landscape Management; (ii) Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale (LEADER); and (iii) the European Innovation Partnership. For all these forms, working in a network is an essential part of the intervention. Agricultural

Nature and Landscape Management involves collectives that can claim subsidies for agricultural nature management. The collectives then conclude private-law contracts with the land managers who implement them. In LEADER, local action groups are given a central role. These are representative groups of residents from certain areas who manage activities aimed at broad rural development. The European Innovation Partnership – aimed at stimulating innovation and improving the exchange of knowledge – identifies operational groups that (in implementation regulations) centralise a coordinator (*penvoerder*) to act on behalf of the network partners.

Inspiration can be drawn from these forms of cooperation. For example: (i) Regulation 2021/2115 contains explicit provisions that standardise cooperation between subsidy recipients; (ii) Union law explicitly identifies cooperation between subsidy recipients as a policy goal; and (iii) subsidies are also provided to cover preparation costs for setting up the network. However, there are also bottlenecks: (i) safeguarding the principle of equal opportunities (the subsidy is scarce); (ii) the standardisation of the network (does the network have an advisory role or decision-making power? This was also an issue at the subsidy table); (iii) problems for the coordinator (in the case of the elaboration of the European Innovation Partnership in the Netherlands, the coordinator has to pass on the received subsidy amount, which, according to chapter 4, can lead to bottlenecks for the other subsidy recipients); (iv) legal protection (sanctions imposed by the collective in Agricultural Nature and Landscape Management cannot be challenged in the administrative court, as well as mutual disputes within the partnership).

Having considered the above issues, an answer is provided to the central research question in chapter 10. The study showed that the current (subsidy) law does not make network subsidies impossible, though it does not optimally facilitate it either. Certain bottlenecks can be removed in the current subsidy law. For example: administrative authorities providing more information; drawing up unambiguous regulations, thus removing confusion about the status of the network partners and the application of the general principles of good governance (including the principle of equal opportunities); and providing (paying) the subsidy to each participant in the network (instead of only to the coordinator).

A number of bottlenecks were also identified which would require new regulations. The study showed that there is a wide variety of regulations on network subsidies. Moreover, parties rarely have a clear idea of which rules apply to them. If there are many special subsidy rules in which network subsidies are regulated, this could be a reason for standardisation in the General Administrative Law Act, for example by adding a new legal provision on subsidising networks. This provision should at least contain the following elements: the obligation that at the moment parties are required to cooperate, they form a network and appoint a coordinator; the definition of a partnership; the definition of a coordinator and their tasks; and the obligation that parties

attach a cooperation agreement signed by them when submitting the subsidy application. The provision should preferably be designed as optional law (it will then only apply as far as stipulated by special subsidy regulation or by subsidy decision). This is in line with the character of the subsidy title of the General Administrative Law Act. The advantage of such a provision as optional law is that there is one standard. Within the optional provision mandatory provisions can then be included on the definition of the partnership and the coordinator, so that – when the provision is declared applicable – there is no confusion about these definitions. Adding this provision preserves some flexibility, but meets the need for greater legal certainty around this issue. Alternatively, an additional paragraph could be added to section 4:57 of the General Administrative Law Act on reclamation in the case of networks. The study showed that reclamation is a major bottleneck in network subsidies. Again, if there is one standard, general guidance can be provided and fragmentation is avoided.

In addition to inserting a provision in the General Administrative Law Act, a provision can be added to the Instructions for the Granting of Subsidies. After all, the Instructions have a unifying character and aim to achieve a certain harmonisation of subsidy law. Moreover, it appears that decentralised authorities often apply those Instructions analogously, so that an amendment to the Instructions may have a wider scope.

Another possibility to achieve the harmonisation of subsidy regulations is to work with specific model regulations for network subsidies that can be adopted by all provinces in their own regulations. A model regulation for the subsidy table could include, for example, the rules for the process at the table and clarifying the role assigned to table participants and the status and content of the implementation plan. Model regulations could also be drafted on how to provide subsidies through the Joint Regulation Act, now that legislative mistakes are regularly made in the delegation and mandating of powers.

The large amount of special subsidy regulations on network subsidies leads to fragmentation, lack of clarity and legal uncertainty. There are no provisions on networking in the general legal framework, though they are increasingly evident in special subsidy regulations. So, is it time now to unify these rules? Some general guidance is certainly necessary to facilitate network subsidies, after which further details could be worked out in lower regulations.

It is clear that current subsidy legislation is insufficiently tailored to the network subsidy. A discrepancy exists between legislation and practice, which is easily explained: whereas the subsidy title of the General Administrative Law Act was written at a time of a vertical top-down structure, the network subsidy is a phenomenon associated with the emergence of a network society. This research proposes several solutions to reduce the discrepancy that exists between legislation and practice. Network subsidies are here to stay and all parties involved must now work together to arrive at a satisfactory solution.

Literatuur

Algemene Rekenkamer 2012

Algemene Rekenkamer, *Leren van subsidie-evaluaties, Kamerstukken II 2011/12, 33 034, 2011*

Van Baalen 1994

A. van Baalen, *HIDDEN MASCULINITY, Max Weber's historical sociology of bureaucracy* (diss. University of Amsterdam), 1994

Bangma, Dieperink & Kortmann 2003

C.H. Bangma, M.A.M. Dieperink & C.N.J. Kortmann, *De vijfde tranche* (Jonge VAR-reeks 1), Den Haag: Boom juridisch 2003

Barendrecht, Van Beek & Muller 2017

M. Barendrecht, K. van Beek & S. Muller, *Menselijk en rechtvaardig. Is de rechtstaat er voor de burger?*, Den Haag: HiiL 2017

Barkhuysen e.a. 2019

T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid. Bundel ter gelegenheid van het congres te Den Haag op 8 februari 2019, georganiseerd door Radboud Universiteit, Universiteit Leiden en Rijksuniversiteit Groningen*, Deventer: Wolters Kluwer 2019

Barkhuysen 2020

T. Barkhuysen, 'De Wet maatschappelijke ondersteuning als proeftuin voor integrale geschilbeslechting in het bestuursrecht', *NJB* 2020/489, p. 527

Van den Berge 2018a

L. van den Berge, 'Van government naar governance: besturen onder de radar van het bestuursrecht', *NTB* 2018/40, p. 220-222

Van den Berge 2018b

L. van den Berge, 'Gouvernementaliteit en rechtsbescherming. Groninger gas, sociaal domein en de ongrijpbare overheid', *NJB* 2018/820, p. 1186-1190

Van den Berge 2018c

L. van den Berge, 'Recht en onverantwoordelijkheid: Groninger gas en het panopticon van de moderne netwerksamenleving', *AA* 2018/358, p. 358-360

Van den Berge 2018d

L. van den Berge, 'Bestuursrecht in de netwerksamenleving. Waarom de rechtsmacht van de bestuursrechter een materiële grondslag behoeft', *THEMIS* 2018, afl. 4, p. 124-136

Van den Berge 2019

L. van den Berge, 'Macht en tegenmacht in de netwerksamenleving. Drie uitdagingen voor het bestuursrecht van de toekomst', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 3-12

Van den Berge 2020a

L. van den Berge, 'Responsief bestuursrecht', in: L. van den Berge e.a., *Maatwerk in het bestuursrecht (preadvies VAR)*, Den Haag: BJu 2020, p. 7-61

Van den Berge 2020b

L. van den Berge, 'Bijdrage Nawoord 'Niets is zo praktisch als een goede theorie': pleidooi voor een multidimensionale bestuursrechtswetenschap', *NTB* 2020/132, p. 301-306

Van Berlo 2012

D. van Berlo, *Wij, de overheid. Cocreatie in de netwerksamenleving*, Programma Ambtenaar 2.0, 2012

BMC 2016

BMC advies, *Onderzoek naar de deelname van private partijen aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden*, Den Haag: Ministerie BZK 2016

Boogers, Denters, & Sanders 2015

M. Boogers, S.A.H. Denters & M. Sanders, *Effecten van regionaal bestuur: quick scan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur*, University of Twente 2015

Boonstra e.a. 2021

F.G. Boonstra e.a., *Stelselvernieuwing in uitvoering; Tussenevaluatie van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer*, Wageningen, Wageningen Environmental Research 2021, Rapport 3066

Bots 2004

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. 141-166

Van den Brink 2012

J.E. van den Brink, *De uitvoering van Europese subsidieregelingen in Nederland*, Deventer: Kluwer 2012

Van den Brink & Jacobs 2021

J.E. van den Brink & M.J. Jacobs, 'De beschikkingvervangende subsidieovereenkomst: alive and kicking in de schemerzone van de Awb', in: L.W. Verboeket e.a. (red.), *Bestuursrecht in het echt. Vriendenbundel voor prof. mr. drs. Willemien den Ouden*, Deventer: Wolters Kluwer 2021

Van den Brink, Jongkind & Van Waarde 2022

J.E. van den Brink, D.K. Jongkind & V.A. van Waarde, 'De privaatrechtelijk vormgegeven ROM's als doorgeefluik van publiek geld. De Wgr als publiekrechtelijk alternatief?', *JBplus* 2022/11, p. 171-195

Van den Brink & Den Ouden 2016

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

Van den Brink & Den Ouden 2019

J.E. van den Brink & W. den Ouden, 'Van regel naar uitzondering. Over hoe de Algemene wet bestuursrecht veel 'subsidierelaties' niet of nauwelijks normeert', in: T. Barkhuysen e.a., *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 213-223

- Brinkmann 2014
S. Brinkmann, 'Unstructured and Semi-Structured Interviewing', in: P. Leavy (ed.), *The Oxford Handbook of Qualitative Research*, Oxford: Oxford University Press 2014, p. 277-299
- Broeksteeg 2021
J.L.W. Broeksteeg, *Gemeenterecht (Handboeken staats- en bestuursrecht)*, Deventer: Wolters Kluwer 2021
- Bryman 2016
A. Bryman, *Social Research Methods*, Oxford: Oxford University Press 2016
- BZK 2023
Ministerie van BZK, *Privaatrechtelijke samenwerking door decentrale overheden. Handreiking voor decentrale volksvertegenwoordigers*, februari 2023
- Castells 2010
M. Castells, *The Rise of The Network Society (second edition)*, Oxford UK: John Wiley and Sons Ltd 2010
- Damen 1987
L.J.A. Damen, *Ongeregeld en ondoorzichtig bestuur* (diss. Groningen 1987), Deventer: Kluwer 1987
- Davies 2011
J.S. Davies, *Challenging Governance Theory. From Networks to Hegemony*, Cambridge: Polity Press 2011
- Dijstelbloem & Holtslag 2015
H. Dijstelbloem & J.W. Holtslag, 'De veranderende architectuur van het bestuur', in: H. Dijstelbloem e.a. (red.), *Het gezicht van de publieke zaak. Het openbaar bestuur onder ogen* (WRR Verkenningen 23), Amsterdam: Amsterdam University Press 2010, p. 15-54
- Doeschot 1987
R.G.P. Doeschot, *Intergemeentelijke samenwerking: een onderzoek naar invoeringsproblemen van de herziene Wet Gemeenschappelijke Regelingen*, Deventer: Kluwer 1987
- Doornhof & Hofman 2022
H. Doornhof & A.H.J. Hofman, 'De herontdekking van de Wet gemeenschappelijke regelingen', *Gst.* 2022/2, p. 2-8
- Drahmann 2015
A. Drahmann, *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. Universiteit Leiden), Deventer: Kluwer 2015
- Drahmann & Jongkind 2021
A. Drahmann & D.K. Jongkind, 'Aan tafel! De subsidietafel in de netwerksamenleving. 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

Dunleavy 2006

P. Dunleavy e.a., 'New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance', *Journal of Public Administration Research and Theory* 2006, afl. 3, p. 467–494

Van der Ende 2023

T. van der Ende, 'Omstreden 'subsidietafels' nu echt voorbij: aanvragen weer rechtstreeks naar gemeente', <https://schie.nu/>, 26 juni 2023

Europese Rekenkamer 2010

Europese Rekenkamer, *Toepassing van de LEADER-aanpak op de plattelandsontwikkeling*, speciaal verslag nr. 5, 2010

Europese Rekenkamer 2022

Europese Rekenkamer, *Leader en vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling – Plaatselijke betrokkenheid bevordert, maar extra voordelen nog altijd onvoldoende aangetoond*, speciaal verslag nr. 10, 2022

Goossens & Van den Berge 2018

J. Goossens & L. van den Berge, 'Responsief bestuursrecht in de veranderende publieke ruimte', *NTB* 2018/28, p. 179-184

De Greef 2008

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

De Greef 2009

R.J.M.H. de Greef, 'De veiligheidsregio's: verlengd lokaal bestuur of toch functioneel bestuur?', *Gst.* 2009, 97

De Greef 2010

R.J.M.H. de Greef, *Samenwerking tussen decentrale overheden. Een nadere analyse van samenwerking op grond van gemeenschappelijke regelingen*, Berenschot & Ministerie BZK 2010

De Greef 2012

R.J.M.H. de Greef, 'Over centrumgemeenten, centrumconstructies en centrumregelingen. De publiekrechtelijke centrum(gemeente)constructie van art. 8 lid 3 WGR onder de loep genomen', *Gst.* 2012/95

De Greef 2013a

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

De Greef 2013b

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

De Greef e.a. 2015

R.J.M.H. de Greef e.a., *Intergemeentelijke samenwerking toegepast. Handreiking voor toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen*, VNG/BZK: Den Haag 2015

- De Greef 2019a
R.J.M.H. de Greef, 'Een vrije keuze tussen delegatie en mandaat bij intergemeentelijke samenwerking?', *JBplus* 2019/4
- De Greef 2019b
R.J.M.H. de Greef, 'Versterking van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen', *TvCR* 2019/24
- De Greef 2020
R.J.M.H. de Greef, *T&C GPW, commentaar op art. 8 WGR*, Deventer: Wolters Kluwer 2020
- De Greef 2021
R.J.M.H. de Greef, 'Stichting Cultuur Eindhoven: het gesloten stelsel van de Gemeentewet revisited. Over het bevoegdheidsstelsel van de Gemeentewet in relatie tot de Grondwet en de Algemene wet bestuursrecht', *JBplus* 2021, afl. 2
- De Greef 2022
R. de Greef, *Handreiking Verbeterde democratische legitimatie bij gemeenschappelijke regelingen?*, VNG 2022
- De Greef, Huntjens & Theissen 2010
R.J.M.H. de Greef, L.C.L. Huntjens & F.H.T. Theissen, 'De Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen en antidiscriminatiebureaus', *Gst.* 2010, 25
- De Greef, Jak & Nehmelman 2015
R.J.M.H. de Greef, N. Jak & R. Nehmelman, 'Bestuurlijke organisatie', *NTB* 2015/10, p. 75-86
- De Greef, Jak & Nehmelman 2016
R.J.M.H. de Greef, N. Jak & R. Nehmelman, 'Bestuurlijke organisatie', *NTB* 2016/41, p. 291-306
- De Greef, Jak & Timmermans 2020
R.J.M.H. de Greef, N. Jak & L.J.M. Timmermans, 'Bestuurlijke organisatie', *NTB* 2020/212, p. 538-554
- De Greef, Zijlstra & Theissen 2015
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*, Den Haag: Ministerie van BZK 2015
- Hardy 2009
E.M.J. Hardy, 'De Cultuurnota 2005-2008: subsidieprocedure, deskundigenadviesring en rechtsbescherming', *JBplus* 2009/6
- Hardy 2022a
E.M.J. Hardy, 'De kunst van het verdelen. Over mededinging en transparantie bij de verdeling van schaarse (tender)subsidies', *NTB* 2022/71, p. 136-147
- Hardy 2022b
E.M.J. Hardy, 'De kunst van het adviseren. Over deskundigenadviesring en vergewisplicht bij de voorbereiding van (cultuur)subsidiebesluiten', *JBplus* 2022/1, p. 3-25
- Haspels & Douma 1951
J.C. Haspels & H.H. Douma, *Wet gemeenschappelijke regelingen, toegelicht voor de praktijk*, IJmuiden: Vermande Zonen Uitgevers 1951

- Hendriks 2018
G. Hendriks, 'Aan tafel in Breda: samen leren, samen sturen', *Sociaal Bestek* 2018, 80 (2-3), p. 56-58
- Hood 1991
C.C. Hood, 'A public management for all seasons', *Public Administration* 1991, 69(1), p. 3-19
- Hood & Jackson 1991
C.C. Hood & M.W. Jackson, 'The New Public Management: a recipe for disaster', *Canberra Bulletin of Public Administration* 1991, no. 64, p. 16-24
- Hoogendijk-Deutsch 1978
S.V. Hoogendijk-Deutsch, *Advisering in het bestuursrecht* (preadvies VAR), Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1978
- Huisman 2012
P.J. Huisman, *De bevoegdhedenovereenkomst: De overeenkomst over het gebruik van een publiekrechtelijke bevoegdheid* (diss. VU), Den Haag: BJu 2012
- Huisman & Van Ommeren 2019
P.J. Huisman & F.J. van Ommeren, *Hoofdstukken van privaatrechtelijk overheidshandelen. Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen op de grens van publiek- en privaatrecht*, Deventer: Kluwer 2019
- Jacobs & Den Ouden 2011
M.J. Jacobs & W. den Ouden, 'Eerlijk zullen wij alles delen.: Ontwikkelingen in de jurisprudentie over de verdeling van de subsidiepot', *JBplus* 2011, 13(1), p. 35-58
- Jacobs & Den Ouden 2014
M.J. Jacobs & W. den Ouden, 'Wat was, werd en wordt belangrijk in het algemene subsidierecht?', *NALL* 2014
- Jak 2019
N. Jak, 'Semipublieke instellingen en de Algemene wet bestuursrecht', in: T. Barkhuysen e.a., *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 101-112
- Jongkind 2022a
D.K. Jongkind, 'Subsidiëren met de Wgr: de koninklijke weg?', *Gst.* 2022/10, p. 52-62
- Jongkind 2022b
D.K. Jongkind, 'Subsidiëren met de Wgr: ervaringen in de praktijk', *Gst.* 2022/19, p. 106-115
- Jongkind 2022c
D.K. Jongkind, 'De subsidietafel', *Gst.* 2022/85, p. 437-447
- Jongkind & Bakkum 2020
D.K. Jongkind & M.H.A. Bakkum, 'De positie van de penvoerder in netwerksubsidies', *NTB* 2020/258, p. 649-661
- Jongkind & Van den Brink 2024
D.K. Jongkind & J.E. van den Brink, 'Lessen uit de subsidiëring van samenwerkingsverbanden op grond van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)', *NTB* 2024/94, p. 130-143

- Jongkind, Drahmman & Den Ouden 2020
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
- Kickert, Klijn & Koppenjan 1997
W.J.M. Kickert, E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan, *Managing complex networks. Strategies for the public sector*, London: Sage 1997
- Klein Haarhuis e.a. 2024
C. Klein Haarhuis e.a., *Evaluatie Uniform Subsidiekader (USK). Werking van de aanwijzingen voor subsidieverstrekking in de praktijk*, Sira Consulting 2024
- Klijn & Koppenjan 2016
E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan, *Governance networks in the public sector*, London: Routledge 2016
- Konijnenbelt 2023
W. Konijnenbelt, *100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever* (4^e dr. 2023), Den Haag: VNG 2023
- Koppenjan & Dicke 2019
J.F.M. Koppenjan & W. Dicke, 'De blik naar buiten: bestuurlijke verbouwingen in het buitenland', *Bestuurskunde* 2019, (28) 1, p. 3-15
- Koppenjan & Klijn 2004
J.F.M. Koppenjan & E.H. Klijn, *Managing Uncertainties in Networks*, London: Routledge 2004
- Kummeling 1988
H.R.B.M. Kummeling, *Advisering in het publiekrecht* (diss. Nijmegen), Den Haag: Sdu 1988
- Laan 2011
O. Laan 'Samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen', *Vastgoedrecht* 2011-3
- Lamers & Zoethout 2017
A.H. Lamers & C.M. Zoethout (red.), *De netwerksamenleving vanuit juridisch perspectief (tweede editie)*, Zutphen: Uitgeverij Paris B.V. 2017
- Marcelis 2023
Hanneke Marcelis, 'De thematafels verdwijnen, maar Breda blijft inzetten op samenwerking', <http://bredavandaag.nl>, 24 maart 2023
- Marseille 2020
A.T. Marseille, 'Resultaatgericht indiceren en integrale geschilbeslechting in de Wmo: meer en beter?', *NTB* 2020/71, p. 177-180
- Meuleman 2018
L. Meuleman, *Metagovernance for Sustainability: A Framework for Implementing the Sustainable Development Goals*, London: Routledge 2018
- Ministerie van BZK 2013
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, *De Doe-democratie, Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*, Bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 33400-VII nr. 79

Mommse 1974

W.J. Mommse, *The age of bureaucracy: perspectives on the political sociology of Max Weber*, Oxford: Blackwell 1930-2004. cop. 1974

Morshuis 2022

R. Morshuis, 'Gedeeld opdrachtgeverschap in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden', *Bestuurswetenschappen* 2022 (76), afl. 4, p. 6-26

Nationale ombudsman 2017

Nationale ombudsman, *Buitenspel gezet? Een onderzoek naar de spaak gelopen uitvoering van een subsidieprogramma*, 2017/031

Nederhand 2019

J. Nederhand, *The Governance of Self-Organization. Analyzing the governance relationship between municipalities and community-based collectives* (diss. Erasmus University Rotterdam), 2019

Nederhand e.a. 2019

J. Nederhand, E.H. Klijn, M. van der Steen & M. van Twist, The governance of self-organization: Which governance strategy do policy officials and citizens prefer?, *Policy Sciences* (2019) 52, p. 233-253

Nicolaï 1981

P. Nicolaï, 'Advisering in het bestuursrecht', *RM Themis* 1981

Osborne 2006

S.P. Osborne, 'The New Public Governance?', *Public Management Review* 2006, Vol. 8 No. 3 p. 377-378

Osborne & Gaebler 1992

D. Osborne & T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Addison-Wesley 1992

Osborne, Radnor & Nasi 2013

S. P. Osborne, Z. Radnor & G. Nasi, 'A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant approach', *American Review of Public Administration* 2013, 43(2) p. 135-158

Den Ouden 2016

W. den Ouden, 'Het coöperatieve bestuursorgaan', *NTB* 2016/52, p. 387-392

Den Ouden 2018

W. den Ouden, 'Wel betalen, niet bepalen: de subsidiëring van burgerinitiatieven', in: R. de Lange, J. Goossens & N.S. Efthymiou (red.), *Democratie: nieuwe ontwikkelingen. Publicaties van de Staatsrechtkring. Staatsrechtconferenties nr. 2018*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2018, p. 131-162

Den Ouden, Boogaard & Driessen 2019

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

Den Ouden e.a. 2013

W. den Ouden e.a., *De bestuursrechtelijke geldschuldenregeling. Titel 4.4 Awb geëvalueerd*, WODC, Ministerie van Veiligheid & Justitie, 2013

- Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021
W. den Ouden, M.J. Jacobs & J.E. van den Brink, *Subsidierecht (Mastermonografieën staats- en bestuursrecht)*, Deventer: Kluwer 2021
- Parlevliet, Knook & Boudesteijn 2022
W.H.E. Parlevliet, A.D.L. Knook & M.J.E. Boudesteijn, 'Gelijke kansen bieden bij gronduitgifte door de overheid', *BR* 2022/25, p. 147-152
- Pellegrom & Drahmman 2021
B.J.A. Pellegrom & A. Drahmman, 'Eerlijk zullen we alles (ver)delen. Kan een meervoudig onderhandse procedure een relevante verdeelmethode zijn voor de verdeling van schaarse vergunningen?', *Gst.* 2021/65, p. 366-367
- Peters 2015
Hans Peters, 'De publieke-taakjurisprudentie geijkt', *NTB* 2015/23, p. 172-181
- Peters e.a. 2022
K. Peters e.a., *Regionale samenwerking een gemeenteraden. Een samenvattend onderzoek naar de legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden*, BZK, Stichting Decentraalbestuur.nl 2022
- Peters & Pierre 1998
B.G. Peters & J. Pierre, 'Governance without government? Rethinking public administration', *Journal of public administration research and theory*, 1998, vol. 8. No. 2
- Pfiffner 2004
J.P. Pfiffner, 'Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency', in: A. Benz, H. Siedentopf & K.P. Sommerman, *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König*, Berlin, Germany: Duncker & Humboldt, 2004, p. 443-454
- Raco 2013
M. Raco, *State-led Privatisation and the Demise of the Democratic State*, Londen: Routledge 2013
- Rfv 2014
Raad voor de financiële verhoudingen, *Tussen betalen en bepalen. Publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief*, Rapport 2014
- Van Rijn van Alkemade 2012
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, p. 3-13
- ROB 2012
Raad voor het Openbaar Bestuur, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*, Den Haag 2012
- ROB 2021
Raad voor het Openbaar Bestuur, *Rol nemen, ruimte geven. Advies over de rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking*, Den Haag 2021
- Schapendonk 2019a
N. Schapendonk, 'Thematafels' Breda: de irritatie groeit', *BN DeStem*, 5 februari 2019

- Schapendonk 2019b
N. Schapendonk, 'Rechter maakt gehakt van subsidiebeleid Breda', *BN DeStem*, 1 juni 2019
- Scheltema 2014
M.W. Scheltema, 'Bestuursrecht van de toekomst en "ontstatelijking": nieuwe perspectieven?', *NTB* 2014/29, afl. 8
- Scheltema 2018
M. Scheltema, 'Advies integrale geschilbeslechting in het sociaal domein', *NTB* 2018/3, p. 4-7
- Scheltema & Scheltema 2013
M.W. Scheltema & M. Scheltema, *Gemeenschappelijk recht. Wisselwerking tussen publiek- en privaatrecht (Handboeken staats- en bestuursrecht)*, Deventer: Kluwer 2013
- Scherpenisse & Van der Steen 2018
J. Scherpenisse & M. van der Steen, *Gepast geregeld. Tijdig financieren in netwerken*, Den Haag: NSOB 2018
- Schieonline 2022
Wethouder over subsidiestop Frankeland: 'Kan me helemaal vinden in kritiek Samen Schiedam', <https://schie.nu/>, 21 september 2022
- Schlössels & Zijlstra 2017
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
- Schueler 2011
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. 365-379
- Schuurmans 2023
Y.E. Schuurmans, 'Toegang tot het bestuursrecht', *NTB* 2023/78, p. 140-146
- Serpa & Ferreira 2019
S. Serpa & C.M. Ferreira, 'The Concept of Bureaucracy by Max Weber', *International Journal of Social Science Studies*, 2019, Vol. 7, No. 2, p. 12-18
- Sørensen & Torfing 2008
E. Sørensen & J. Torfing, 'The Second Generation of Governance Network Theory and Beyond', in: E. Sørensen & J. Torfing, *Theories of democratic network governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2008
- Van der Steen 2020
M. van der Steen, 'De autoriteit en het netwerk: over macht, gezag en positie in een wereld van verdeeld vermogen', in: M. Ferwerda e.a. (red.), *Jubileumboek 30 jaar NSOB: de politiek, netwerken en het politieke*, Den Haag: NSOB 2020, p. 121-135
- Van der Steen 2021
M. van der Steen, 'Overheidssturing in de coronacrisis: perspectieven, praktijken en dilemma's', in: J.P. Loof e.a., *Bestuursrecht in crisistijd (VAR-reeks 166)*, Den Haag: BJu 2021, p. 339-392
- Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015
M. van der Steen, J. Scherpenisse & M. van Twist, *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*, Den Haag: NSOB 2015

- Timmermans & Ackermans-Wijn 1999
L.J.M. Timmermans & J.C.E. Ackermans-Wijn, 'Privatisering op decentraal en centraal niveau(I)', *Gst.* 1999-7098
- Traag 1993
J.M.E. Traag, *Intergemeentelijke samenwerking. Democratie of verlengd lokaal bestuur?* (diss. University of Twente), Enschede: University of Twente 1993
- Traag & De Wit 2016
J.M.E. Traag & J. de Wit, Rapport BZK getiteld: *Onderzoek naar de deelname van private partijen aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden* (BMC advies), 2016
- VAR 2023
VAR-rapport, *Verbreding van bestuursrechtspraak. Noodzaak en consequenties van een groeimodel voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming* (VAR-reeks 171), Den Haag: BJu 2023
- Vellekoop e.a. 2020
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
- Vennmanns 2023
T. Vennmanns, 'De afnemende populariteit van civiele rechtspraak', *NJB* 2023/1555, p. 1806-1813
- Verheij 2021
L. Verheij, 'Burgerparticipatie: bindmiddel of splijtzwam?', in: L.W. Verboeket e.a. (red.), *Bestuursrecht in het echt. Vriendenbundel voor prof. mr. drs. Willemien den Ouden*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 495-510
- VNG 2009
VNG, *Subsidie zonder moeite, Model Algemene Subsidie Verordening*, 2009
- Voorberg en Van Meerkerk 2019
W. Voorberg en I. van Meerkerk, 'Co-production with Citizens: Demarcating the Mode of Collaboration by Looking 'from outside in'', in: A. Kekez, M. Howlett and M. Ramesh (red.), *Collaboration in Public Service Delivery. Promise and Pitfalls*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2019
- Vranken & Snel 2019
J.B.M. Vranken & M.V.R. Snel, 'De civiele rechter in Nederland op de schopstoel', *NJB* 2019/687, p. 858-866
- De Waard 2016
P. de Waard, 'Dreigen weer melkplas en boterberg?', *De Volkskrant*, 15 april 2016
- Waters & Waters 2015
T. Waters & D. Waters, *Weber's Rationalism and Modern Society: New Translations on Politics, Bureaucracy, and Social Stratification*, edited and Translated by Tony Waters and Dagmar Waters, Palgrave MacMillan 2015
- Weber 2009
M. Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, New York: Simon and Schuster 2009

Webley 2010

L. Webley, 'Qualitative approaches to empirical legal research', in: P. Cane & H.M. Kritzer (eds.), *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*, Oxford University Press 2010, p. 926-950

Weston e.a. 2001

C. Weston e.a., 'Analyzing Interview Data: The Development and Evolution of a Coding System', *Qualitative Sociology* 2001 (24), p. 381-400

Westra & Den Ouden 2001

K.M. Westra & W. den Ouden, *Algemeen bestuursrecht 2001: Subsidies*, Den Haag: Boom juridisch 2001

Wolswinkel 2017

C.J. Wolswinkel, 'Volwassen verdelingsrecht? Rechtsontwikkeling en rechtseenheid bij de verdeling van schaarse vergunningen', *JBplus* 2017/1

Wolswinkel 2024

C.J. Wolswinkel, 'Zeven jaar na Vlaardingen: is de cirkel van het verdelingsrecht rond?', *JBplus* 2024/1

WRR 2000

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Het borgen van publiek belang*, Den Haag: Sdu 2000

WRR 2012

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Publieke zaken in de marktsamenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2012

WRR 2013

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Den Haag 2013

Zijlstra 2018

S.E. Zijlstra, 'De toekomst van het bestuursrecht: ontstatelijking?', *NTB* 2018/54, p. 312-218

Zijlstra 2023

S.E. Zijlstra, 'Rechtsbescherming: hoe regel je dat (niet)? De bijzondere wet en het systeem van rechtsingang en bestuursprocesrecht van de Awb', *NTB* 2023/77, p. 131-139

Zijlstra, Peters & Van der Ploeg 2006

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

Kamerstukken

- *Kamerstukken II* 1980/81, 16538, nr. 3
- *Kamerstukken II* 1984/85, 17817, nr. 16-21
- *Kamerstukken II* 1985/86, 19403, nr. 3
- *Kamerstukken II* 1987/88, 19623
- *Kamerstukken II* 1988/89, 21080, nr. 2
- *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3
- *Kamerstukken II* 1988/89, 19403, nr. 10
- *Kamerstukken II* 1989/90, 21300 XVI, nr. 25
- *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, nr. 3
- *Kamerstukken II* 1991/92, 22150, nr. 5
- *Kamerstukken II* 1991/92, 22522, nr. 7
- *Kamerstukken II* 1992/93, 22800 XI, nr. 11
- *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, nr. 3
- *Kamerstukken II* 1996/97, 25280, nr. 3
- *Kamerstukken II* 1999/00, 27008, nr. 3
- *Kamerstukken II* 2001/02, 27008, nr. 5
- *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr. 3
- *Kamerstukken II* 2008/09, 31865 en 31031, nr. 5
- *Kamerstukken II* 2011/12, 33034, nr. 2
- *Kamerstukken II* 2012/13, 33597, nr. 3
- *Kamerstukken II* 2013/14, 33735, nr. 3
- *Kamerstukken II* 2014/15, 34177, nr. 2
- *Kamerstukken II* 2015/16, 33841, nr. 172
- *Kamerstukken II* 2016/17, 31865, nr. 89 (het Rapport van bevindingen Uniform Subsidiekader; Brief Actal; Overkoepelend beeld van de evaluatie van het Uniform Subsidiekader als bijlagen hierbij)
- *Kamerstukken II* 2017/18, 34177, nr. 4
- *Kamerstukken II* 2019/20, 35513, nr. 2
- *Kamerstukken II* 2019/20, 35513, nr. 3
- *Kamerstukken II* 2022/23, 28625, nr. 343

Wetgeving, regelgeving en beleid

WETGEVING

- Archiefwet 1995
- Algemene wet bestuursrecht
- Gemeentewet
- Grondwet
- Jeugdwet
- Kaderwet EZK- en LNV-subsidies
- Kaderwet overige BZK-subsidies
- Kaderwet overige JenV-subsidies
- Kaderwet subsidies I en M
- Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat
- Kaderwet SZW-subsidies
- Kaderwet VWS-subsidies
- Landbouwwet (*Stcrt.* 2023, 11065; *Stcrt.* 2022, 34016)
- Provinciewet
- Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds
- Uitvoeringswet EFRO
- Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers
- Wet gemeenschappelijke regelingen (*Stb.* 1984, 667; *Stb.* 2014, 306; *Stb.* 2014, 557; Wet van 15 december 2021 (*Stb.* 2022, 18; KB 21 maart 2022, *Stb.* 2022, 128)
- Wet Kinderopvang
- Wet maatschappelijke ondersteuning 2015
- Wet op de lijkbezorging
- Wet overige OCW-subsidies
- Wet publieke gezondheid
- Wet veiligheidsregio's

REGELGEVING- EN BELEID (ALGEMEEN)

- 11^e Wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving (*Stcrt.* 2022, 5649)
- Aanwijzingen voor de regelgeving (*Stcrt.* 1992, 230)
- Aanwijzingen voor subsidieverstreking (*Stcrt.* 2009, 20306)
- ADR 2022, notanummer 2022-0000239975
- Kaderbesluit nationale EZ-subsidies (*Stb.* 2017, 502; *Stb.* 2008, 499; *Stb.* 2016, 56)
- Kaderbesluit nationale EZK- en LNV-subsidies (*Stb.* 2021, 114)
- Model Algemene subsidieverordening

- Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies (*Stcrt.* 2019, 58476)
- Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies (*Stcrt.* 2023, 15167)

REGELGEVING- EN BELEID (PER ONDERWERP IN DE HOOFDSTUKKEN AANGEHAALD)¹

Penvoerder

- Algemene subsidieverordening Roosendaal (*Gmb.* 2013, 40)
- Algemene subsidieverordening Waddenfonds 2017 (*Bgr.* 2017, 402)
- Besluit Subsidieprogramma Fonds Bestrijding Kinderarbeid 2018–2022, (*Stcrt.* 2018, 31870)
- Besluit vaststelling beleidskader subsidies doorstroomprogramma's vmbo-mbo en vmbo-havo (*Stcrt.* 2017, 30745)
- Besluit vaststelling beleidsregels en subsidieplafond Subsidieregeling Ministerie [...] Zaken 2006 (Addressing Root Causes Fund 2016–2021) (*Stcrt.* 2016, 1491)
- Besluit vaststelling beleidsregels en subsidieplafond Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Safety for Voices) (*Stcrt.* 2022, 11234)
- Besluit vaststelling beleidsregels en subsidieplafond Subsidieregeling Ministerie [...] Zaken 2006 (Matra 'overheid tot overheid' 2020–2024) (*Stcrt.* 2019, 50266)
- Besluit vaststelling beleidsregels en subsidieplafond subsidiëring ex Subsidieregeling [...] Zaken 2006 (Subsidieprogramma DHI 2019–2023) (*Stcrt.* 2019, 1360)
- Besluit vaststelling beleidsregels en subsidieplafond subsidiëring ex Subsidieregeling [...] 2006 (Subsidieprogramma Impactclusters 2023–2028) (*Stcrt.* 2023, 15513)
- Besluit vaststelling beleidsregels en subsidieplafond voor subsidiëring op grond [...] Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Matra 2017–2020) (*Stcrt.* 2017, 22291)
- Besluit vaststelling beleidsregels en subsidieplafond voor subsidiëring op grond van [...] (Sectorale Samenwerking IMVO 2022–2025) (*Stcrt.* 2022, 25681)
- Besluit vaststelling beleidsregels subsidiëring Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Power of Women) (*Stcrt.* 2019, 65319)
- Fonds European Partnership for Responsible Minerals 2020 (*Stcrt.* 2020, 5850)
- Nadere regels subsidieverstreking gemeente Breda 2017 (*Gmb.* 2023, 337507)
- Openstellingsbesluit POP3 Fysieke investeringen voor de bredere uitrol van innovaties en modernisering in de agrarische sector provincie Utrecht 2022 (*Prb.* 2022, 10444)
- Subsidieprogramma DHI 2019–2023 (*Stcrt.* 2019, 1360)
- Subsidieprogramma SDG Partnerschapsfaciliteit (*Stcrt.* 2018, 32302)
- Subsidieregeling Algemene Voorzieningen Wmo en Jeugd 2018
- Subsidieregeling Ambulant Jongerenwerk 2020–2023 (*Gmb.* 2019, 160127)
- Subsidieregeling Armoede 2020–2021 (*Gmb.* 2019, 160123)

¹ Enkel de regelgeving- en beleid dat in de hoofdstukken is aangehaald is hieronder opgesomd. Het onderzoek betrof echter een breder onderzoek naar regelgeving dan regelgeving- en beleid dat hieronder is opgesomd. Het betreft dus niet een uitputtend overzicht. Zo is in een excel bestand een overzicht gemaakt van alle honderden regelingen waarin de penvoerder wordt genormeerd. Dit bestand is opvraagbaar bij de auteur. Hetzelfde geldt voor het excel-bestand over de LEADER-regelingen.

- Subsidieregeling Basisfinanciering maatschappelijke bewonersinitiatieven energietransitie Zwolle 2023 (*Gmb.* 2023, 325566)
- Subsidieregeling Cultuureducatie en Cultuurparticipatie 2020-2023 (*Gmb.* 2019, 160102)
- Subsidieregeling deelakkoorden human capital Zuid-Holland (*Prb.* 2020, 528)
- Subsidieregeling erfgoedlijnen Zuid-Holland 2020 (*Prb.* 2020, 630)
- Subsidieregeling Gezonde Leefstijl 2020-2023 (*Gmb.* 2019, 160089)
- Subsidieregeling MKB innovatiestimulering topsectoren Zuid-Holland (*Prb.* 2020, 756)
- Subsidieregeling non-formele educatie en innovatieve projecten volwasseneneducatie Stedendriehoek en Noord Veluwe 2018
- Subsidieregeling non-formele volwasseneneducatie en lokale projecten volwasseneneducatie Stedendriehoek en Noord Veluwe 2020 (*Gmb.* 2019, 281965)
- Subsidieregeling Opbouwwerk 2020-2023 gemeente Roosendaal (*Gmb.* 2019, 160067)
- Subsidieregeling sociale basis Amsterdam 2024 (*Gmb.* 2023, 335973)
- Subsidieregeling sterk techniekonderwijs 2020-2023 (*Stcrt.* 2018, 51216)
- Subsidieregeling sterk techniekonderwijs 2020-2024 (*Stcrt.* 2018, 51216)
- Subsidieregeling sterk techniekonderwijs 2025-2028 (*Stcrt.* 2024, 11193)
- Subsidieregeling Volwasseneneducatie Regio West-Brabant 2023 (*Gmb.* 2022, 571190)
- Subsidieregeling Vrijwillige ondersteuning en dienstverlening 2020-2021 (*Gmb.* 2019, 160006)
- Subsidieregeling Vrijwilligersondersteuning 2020-2023 (*Gmb.* 2019, 159975)
- Subsidieverordening Plattelandsontwikkelingsprogramma 2014-2020 Provincie Limburg (POP3) (*Prb.* 2017, 2157 en *Prb.* 2021, 2374)
- Tijdelijke subsidieverordening verander- en innovatiebudget beschermd wonen (*Gmb.* 2023, 283687)
- Uitvoeringsbesluit subsidies Overijssel 2022 (*Prb.* 2022, 8028)
- Verordening subsidies Plattelandsontwikkelingsprogramma 2014-2022 (Verordening POP3-subsidies provincie Drenthe) (*Prb.* 2015, 6832)
- VII Fonds Product Development Partnerships III (*Stcrt.* 2015, 11255)

Subsidietafel

- ASV Breda (*Gmb.* 2016, 138991)
- ASV Leidschendam-Voorburg (*Gmb.* 2019, 132036)
- ASV Schiedam (*Gmb.* 2016, 186231)
- ASV Zandvoort 2016 (*Gmb.* 2016, 185905)
- ASV Zuid-Holland 2013 (*Prb.* 2013, 1)
- ASV Zutphen 2019 (*Gmb.* 2019, 309935)
- Beleidskader: Breda Samen Doorpakken. Beleidskader voor de financiering van waardenetwerken in het voorliggend veld
- Beleidsvisie Cultureel Erfgoed 2013-2016
- Beleidsvisie cultureel erfgoed 2017-2020
- Besluit van het college van B&W van de gemeente Helmond houdende nadere regels omtrent subsidieverstreking voor het Helmonds Preventieakkoord (*Gmb.* 2021, 143018)
- Brief Uitvraag subsidies Sociale Basis gemeente Zandvoort 2020-2023

- Collegebesluit d.d. 2 april 2019 (2019_BW_00182)
- Collegebesluit d.d. 27 september 2018 (2018_BW_00540) en 13 november 2018 (2018_BW_00637)
- Collegebesluit met kenmerk 2019/830436
- Collegebesluit tot vaststelling van de Subsidieregeling pilots transformatie maatschappelijke ondersteuning Veenendaal (*Gmb.* 2019, 304268)
- Document Samen Schiedam 2019-2020 vastgesteld bij collegebesluit d.d. 3 juli 2018 (*Gmb.* 2018, 147498)
- Factsheet Samen Schiedam Voor een (h)échte samenleving
- Kader Breda Doet, samen door 2019/2020
- Meer zicht op Impact. De handleiding voor verantwoording binnen Samen Schiedam
- Meerjarenprogramma Groen 2016-2019. Gebiedsprogrammering in samenwerking met de landschapstafels
- Monitoringsrapportage USK, directie begrotingszaken 2013
- Nadere regels subsidieverstreking gemeente Breda 2017 (*Gmb.* 2023, 337507)
- Nadere regels subsidieverstreking gemeente Breda 2017 (oorspronkelijke regeling *Gmb.* 2016, 99929; wijziging subsidietender *Gmb.* 2021, 266863; wijziging kleine initiatieven *Gmb.* 2019, 186674)
- Nadere regels subsidieverstreking Leidschendam-Voorburg (*Gmb.* 2019, 146072)
- Omgevingsvisie Zuid-Holland
- Openstellingsbesluit POP3 fysieke investeringen voor brede uitrol van innovaties en modernisering in de agrarische sector provincie Utrecht 2018 (*Prb.* 2018, 6862)
- Raadstuk kaderstelling sociale basis, kenmerk: 2019/184432
- Regeling Mienskipsfonds 2020 (*Gmb.* 2018, 36642)
- Regeling van Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân houdende regels omtrent subsidie Regeling POP3 subsidies provincie Fryslân (*Prb.* 2018, 2708)
- Samenwerkingsafspraken Samen Schiedam
- Spelregels subsidietafels Leidschendam-Voorburg (*Gmb.* 2020, 80508)
- Subsidieplafonds begrotingsprogramma 'Vitaal en Sociaal' en 'Ondernemend Breda' 2017
- Subsidieregeling erfgoedlijnen Zuid-Holland 2020 (*Prb.* 2020, 630)
- Subsidieregeling gebiedsprogramma's groen Zuid-Holland 2016 (*Prb.* 2016, 5769)
- Uitvoeringsprogramma Erfgoedlijnen 2013-2016
- Uitvoeringsregeling POP-3 Zuid-Holland (*Prb.* 2015, 2618)
- Uitvraag sociale basis 2020 Zandvoort
- Verordening van Provinciale Staten van de provincie Gelderland, gewijzigd vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Gelderland houdende regels omtrent subsidie voor het plattelandsontwikkelingsprogramma Verordening POP3 subsidies provincie Gelderland, mei 2018 (*Prb.* 2018, 3726)
- Wijziging van de Nadere regels subsidieverstreking gemeente Breda 2017 (invoering waardennetwerken, *Gmb.* 2023, 337507)

Wet gemeenschappelijke regelingen

- Algemeen Bevoegdhedenbesluit 2019 gemeente Culemborg (*Gmb.* 2019, 302018)
- Algemene Subsidieregeling SNN 2019 (*Prb.* 2019, 2529)

- Algemene subsidieverordening Holland Rijnland 2012 (kenmerk 11/3023)
- Algemene subsidieverordening openbaar lichaam Drechtsteden
- Algemene subsidieverordening Waddenfonds 2017 (*Bgr.* 2017, 402)
- Beheersverordening Fonds Cofinanciering Holland Rijnland (*Bgr.* 2020, 176)
- Beheersverordening Regionaal Investeringsfonds Holland Rijnland
- Bestuursovereenkomst samenwerking informele steun (*Stcrt.* 2019, 37420)
- Convenant beschermd wonen en opvang 2021 (*Stcrt.* 2020, 58108)
- Convenant uitvoering Noodplannen personeelstekort G5 (*Stcrt.* 2020, 38280)
- CR samenwerking Sociaal Domein Fryslân 2018 (*Stcrt.* 2017, 61128)
- CR Sociaal Domein Flevoland (kenmerk 269602)
- CR verwerving jeugdhulp regio Zuid-Limburg 2019 (*Stcrt.* 2018, 61875)
- CR verwerving Wmo ondersteuning Maastricht-Heuvelland 2019 (*Stcrt.* 2019, 65975)
- CR Westelijke Mijnstreek Jeugddomein 2015-2018 (*Stcrt.* 2015, 48450)
- Eindrapport evaluatie Waddenfonds
- Gemeentelijk Toezichtsorgaan Openbaar basisonderwijs Duin- en Bollenstreek (GTO)
- GR Adviescommissie Detailhandel Noord-Holland Zuid tussen Gedeputeerde Staten van Noord-Holland en de Regioraad van de Stadsregio Amsterdam van 1 juli 2015 (*Bgr.* 2015, 148)
- GR BVO West-Betuwe (*Stcrt.* 2020, 1817).
- GR Drechtsteden (*Bgr.* 2019, 513)
- GR Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Zeeland (*Stcrt.* 2019, 64101)
- GR Gemeenschappelijke Rekenkamer Metropool Amsterdam 2016 (*Stcrt.* 2015, 26338)
- GR GGZ subsidies (*Gmb.* 2018, 25144)
- GR Holland Rijnland (*Stcrt.* 2018, 16098)
- GR Metropoolregio Eindhoven (*Stcrt.* 2015)
- GR Metropoolregio Rotterdam Den Haag 2014
- GR Openbaar Primair Onderwijs regio Alphen aan den Rijn (kenmerk 2003/23977)
- GR Regio Arnhem-Nijmegen (*Stcrt.* 2020, 69440)
- GR regionaal budgetbeheer woninggebonden subsidies (BWS) Zeeuws-Vlaanderen 2003 (kenmerk Rb2005/)
- GR RSJ IJsselland (*Stcrt.* 2017, 75403)
- GR Samenwerkingsverband Noord-Nederland (*Stcrt.* 2018, 73474)
- GR Samenwerkingsverband Welzijnszorg Oosterschelderegio
- GR Sociaal Domein Flevoland (kenmerk 2014.06598)
- GR Stadsregio Parkstad Limburg (*Stcrt.* 2015, 47066)
- GR subsidiëring AntiDiscriminatieVoorziening Limburg (ADV-Limburg) (kenmerk 2009/105982)
- GR voor Geweld in Afhankelijkheidsrelaties (GIA) en Meldpunt Crisiszorg West-Brabant (*Stcrt.* 2020, 45194)
- GR voor Veilig Thuis West-Brabant (*Stcrt.* 2018, 72033)
- GR Waddenfonds (*Stcrt.* 2015, 46133)
- Mandaat-, volmacht- en machtigingsbesluit gemeente Dalfsen 2020 (*Gmb.* 2020, 28181)
- Mandaatbesluit Subsidieverordening Gecertificeerde Instellingen Regio IJsselland 2020-2022 (*Gmb.* 2019, 280479)
- Notitie mogelijkheden gezamenlijke subsidiëring Mantelzorg

- Regeling GO Arnhem Nijmegen City Region (*Stcrt.* 2015, 48211)
- Regeling Regio Rivierenland (*Stcrt.* 2017, 14156).
- RZM Bunschoten, Leusden, Nijkerk en Putten (BLNP) (*Stcrt.* 2017, 397)
- RZM Gemeente Zaanstad (*Stcrt.* 2019, 32461)
- Samenwerkingsovereenkomst inzake de inkoop en inzet van 50 waterstofbussen in Nederland (*Stcrt.* 2019, 67741)
- Samenwerkingsovereenkomst tussen gemeenten inzake openbaar primair onderwijs 2020 (*Stcrt.* 2020, 15840)
- Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek (*Stcrt.* 2018, 39492)
- Subsidieregeling Budget Lokale Innovaties Waddenfonds 2018 (*Bgr.* 2018, 683)
- Subsidieregeling Thematische Uitvoering Waddenfonds 2021-01
- Subsidieregeling uitvoering convenanten lerarentekort PO G5 (*Stcrt.* 2020, 39443)
- Subsidieverordening BLS-Stadsregio Amsterdam (kenmerk 2010/10)
- Subsidieverordening Gecertificeerde Instellingen Regio IJsselland 2020-2022 (*Gmb.* 2019, 289164)
- Subsidieverordening Regio Deal Fruitdelta Rivierenland 2020-2023 (*Bgr.* 2020, 1030)
- Subsidieverordening RIF Regio Rivierenland (*Bgr.* 2017, 164)
- Subsidieverordening Vervoersautoriteit Metropoolregio Rotterdam Den Haag (*Bgr.* 2017, 587)
- Tijdelijke stimuleringsregeling samenwerkingsverband Abw (*Stcrt.* 2003, 102)
- Uitvoeringskader Waddenfonds 2017-2026
- Verordening stimuleringsfonds Metropoolregio Eindhoven 2018 (*Bgr.* 2018, 1336)
- Voorstel raadsbesluit gemeente Landgraaf omtrent bestuursovereenkomst samenwerking informele steun (B.19.0419)
- Wijziging GR Rottemeren (*Stcrt.* 2018, 3827)

Gemeenschappelijk landbouwbeleid

- Besluit mandaat en machtiging Stichting Certificering SNL 2023 (*Prb.* 2022, 11605)
- Besluit tot instelling van de Lokale Actiegroep LEADER Flevoland (*Prb.* 2016, 08)
- Besluit van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant van 13 juni houdende Oproep voor het indienen van Lokale ontwikkelingsstrategieën in het kader van LEADER GLB-NSP (*Prb.* 2023, 7059)
- Besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland tot vaststelling van het subsidieplafond en de openstellingsperiode van de Uitvoeringsregeling Europese Landbouwsubsidies Noord-Holland 2023-2027 voor het onderdeel Samenwerking voor plattelandontwikkeling-LEADER – kosten voor het beheer, de monitoring en de evaluatie van de LOS en de dynamisering ervan (*Prb.* 2023, 14152)
- Besluit van gedeputeerde staten van Zeeland houdende een oproep voor het indienen van Lokale ontwikkelingsstrategieën in het kader van LEADER GLB-NSP (*Prb.* 2023, 3897)
- Gedelegeerde Verordening 2022/126
- Instellingsbesluit en reglement Selectiecommissie LEADER 2023-2027 Noord-Nederland (*Prb.* 2023, 4871)
- Instellingsbesluit Lokale Actiegroep LEADER Achterhoek (*Prb.* 2021, 8994)
- Instellingsbesluit Lokale Actiegroep LEADER Oost-Groningen (*Prb.* 2023, 8655)
- Instellingsbesluit Lokale Actiegroep LEADER Utrecht Oost (*Prb.* 2015, 8601)

- Instellingsbesluit Lokale Actiegroep LEADER Weidse Veenweiden (*Prb.* 2015, 8503)
- Instellingsbesluit LOS LEADER Flevoland 2023-2027 (*Prb.* 2023, 5521)
- Modelverordening Natuur- en Landschapsbeheer 2016 voor beheerjaar 2024
- Open Call LEADER GLB-NSP Fryslân (*Prb.* 2023, 5388)
- Open Call voor het indienen van Lokale Ontwikkeling Strategie (LOS) LEADER Flevoland 2023-2027 (*Prb.* 2023, 5531)
- Open Call voor het indienen van Lokale ontwikkelingsstrategieën in het kader van LEADER NSP GLB (*Prb.* 2023, 7471)
- Openstellingsbesluit 2023 Paragraaf 8: Samenwerking voor plattelandsontwikkeling LEADER- kosten voor het beheer, de monitoring en de evaluatie van de LOS en de dynamisering ervan Verordening Europese Landbouwsubsidies 2023-2027 Provincie Limburg (*Prb.* 2023, 13422)
- Openstellingsbesluit Agrarisch natuur- en landschapsbeheer 2023 (*Prb.* 2023, 3806)
- Openstellingsbesluit agrarisch natuur- en landschapsbeheer 2023 provincie Utrecht (*Prb.* 2022, 10836)
- Openstellingsbesluit POP3+ Uitvoering LEADER 2022 (*Prb.* 2022, 782)
- Openstellingsbesluit subsidie beheerkosten LEADER GLB-NSP Zuid-Holland 2023 (*Prb.* 2023, 7423)
- Openstellingsbesluit subsidie uitvoering projecten LOS LEADER Alblasserwaard Zuid-Holland 2024-2027 (*Prb.* 2024, 4256)
- Openstellingsbesluit subsidie uitvoering projecten LOS LEADER Krimpenerwaard Zuid-Holland 2024-2027 (*Prb.* 2024, 4254)
- Openstellingsbesluit Uitvoering projecten Noordwest-, Zuidoost- en Zuidwest-Fryslân (*Prb.* 2024, 1396)
- Oproep voor het indienen van Lokale ontwikkelingsstrategieën in het kader van LEADER voor de periode 2023-2027 (*Prb.* 2023, 5801)
- Oproep voor het indienen van Lokale ontwikkelingsstrategieën in het kader van LEADER GLB-NSP (*Prb.* 2023, 3281)
- Oproep voor het indienen van lokale ontwikkelingsstrategieën in het kader van LEADER in het Nationaal Strategisch Plan (NSP) Limburg (*Prb.* 2023, 501)
- Regeling Europese EZK- en LNV-subsidies 2021
- Regeling Europese landbouw subsidies Zuid-Holland (*Prb.* 2023, 3220)
- Regeling Europese Landbouwsubsidies 2023-2027 Friesland (*Prb.* 2023, 15431)
- Regeling Europese Landbouwsubsidies 2023-2027 provincie Groningen (*Prb.* 2023, 11228)
- Regeling uitvoering NSP GLB 2023-2027 (*Stcrt.* 2022, 34016)
- Regeling uitvoering van LEADER-projecten Oost-Groningen EU (*Prb.* 2022, 4934 en *Prb.* 2023, 12370)
- Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 11 juli 2022, nr. WJZ/ 22162633, tot wijziging van de Regeling Europese EZK- en LNV-subsidies 2021 ter uitvoering van het nieuwe gemeenschappelijk landbouwbeleid (*Stcrt.* 2022, 18453)
- Subsidieverordening Gemeenschappelijk Landbouwbeleid Flevoland 2023-2027 (*Prb.* 2023, 15565)
- Subsidieverordening natuur- en landschapsbeheer Drenthe 2016 (*Prb.* 2023, 13216)
- Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer Limburg 2016 (*Prb.* 2017, 5076)

- Uitvoeringsregeling Europese Landbouwsubsidies Noord-Holland 2023-2027 (*Prb.* 2023, 6330)
- Uitvoeringsregeling GLB 2023 (*Stcrt.* 2022, 29696)
- Uitvoeringsregeling Stichting Certificering SNL 2023 (*Prb.* 2022, 12119)
- Uitvoeringsverordening 2021/2290
- Uitvoeringsverordening 2022/128
- Vaststelling Openstellingsbesluit Samenwerking voor plattelandsontwikkeling LEADER – Uitvoering projecten LOS 2024-2026 (*Prb.* 2024, 4450)
- Vaststelling Openstellingsbesluit Uitvoering van LEADER-projecten provincie Drenthe (*Prb.* 2023, 13535)
- Verordening 2020/2220
- Verordening 2021/1060
- Verordening 2021/2115
- Verordening 2021/2116

Jurisprudentie

Hof van Justitie van de Europese Unie

- HvJ EU 29 april 2004, Zaak C-496/99, ECLI:EU:C:2004:236

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

- ABRvS 30 november 1995, ECLI:NL:RVS:1995:ZF1850, AB 1996/136, m.nt. S.E. Zijlstra (*Stichting Silicose Oud Mijnwerkers*)
- ABRvS 28 december 1995, ECLI:NL:RVS:1995:BL3405, m.nt. J.M.H.F. Teunissen
- ABRvS 12 september 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA7395
- ABRvS 17 december 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AO0234
- ABRvS 27 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL0748, *Gst.* 2010/44, m.nt. R.J.M.H. de Greef
- ABRvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8723, AB 2010/137, m.nt. W. den Ouden (*Theatercompagnie*)
- ABRvS 4 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ3440 (*Het leugenarchief*)
- ABRvS 26 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8283, AB 2012/397, m.nt. A. Drahmman
- ABRvS 16 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1511, AB 2013/394, m.nt. W. den Ouden
- ABRvS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1241, AB 2014/431, m.nt. M.A.M. Dieperink
- ABRvS 21 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1799, AB 2014/387, m.nt. A. Drahmman
- ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379, AB 2015/129, m.nt. J.A.F. Peters (*Stichting kwaliteit leefomgeving Schipholregio*)
- ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3394, AB 2015/130, m.nt. J.A.F. Peters (*Stichting Platform31*)
- ABRvS 13 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1548, AB 2015/308, m.nt. W. den Ouden (*Stichting Impuls*)
- ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, AB 2016/426, m.nt. C.J. Wolswinkel (*Speelautomatenhal Vlaardingen*)
- ABRvS 18 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:86
- 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*)
- ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:413, AB 2019/321, m.nt. W. den Ouden; *Gst.* 2019/86, m.nt. E.M.M.A. Driessen (*SCE I*)
- ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:595, AB 2019/320, m.nt. J.E. van den Brink (*Gymnasion*)
- ABRvS 7 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2385
- ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:95, AB 2021/332, m.nt. D.K Jongkind & A. Drahmman

- ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:176, *Gst.* 2021/83, m.nt. A. Drahmman & E.M.M.A. Driessen; *JB* 2021/48, m.nt. L.J.M. Timmermans (*SCE II*)
- ABRvS 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:567
- ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:781
- ABRvS 25 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1919
- ABRvS 15 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2081, *AB* 2022/64, m.nt. D.K. Jongkind
- ABRvS 3 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2440, *JIN* 2022/56, m.nt. M.H.W.C.M. Theunisse
- ABRvS 3 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2439, *AB* 2022/5, m.nt. E.M.J. Hardy (*Digeketen I*)
- ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (*Harderwijk*)
- ABRvS 23 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:848, *AB* 2024/47, m.nt. J.E. van den Brink & Y. Habicht
- ABRvS 20 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2060, *AB* 2023/178, m.nt. D.K. Jongkind
- ABRvS 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1052

Centrale Raad van Beroep

- CRvB 16 maart 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL8816, *Gst.* 2010/47, m.nt. R.J.M.H. de Greef

College van Beroep voor het bedrijfsleven

- CBb 12 oktober 2012, ECLI:NL:CBb:2012:BY0655, *AB* 2012/393, m.nt. M.A.M. Dieperink
- CBb 6 november 2013, ECLI:NL:CBb:2013:224, *AB* 2014/112, m.nt. A. Drahmman
- CBb 20 mei 2014, ECLI:NL:CBb:2014:203, *AB* 2014/430, m.nt. M.A.M. Dieperink
- CBb 26 mei 2014, ECLI:NL:CBb:2014:217, *AB* 2014/325, m.nt. J.R. van Angeren
- CBb 13 mei 2015, ECLI:NL:CBb:2015:145, *AB* 2016/55, m.nt. M.A.M. Dieperink
- CBb 13 mei 2015, ECLI:NL:CBb:2015:146, *AB* 2016/56, m.nt. M.A.M. Dieperink
- CBb 24 maart 2016, ECLI:NL:CBb:2016:85, *AB* 2016/318, m.nt. J.E. van den Brink
- CBb 2 mei 2016, ECLI:NL:CBb:2016:124, *AB* 2016/317, m.nt. J.E. van den Brink
- CBb 24 mei 2016, ECLI:NL:CBb:2016:375, *AB* 2019/30, m.nt. J.E. van den Brink & V.A. van Waarde
- CBb 8 juli 2016, ECLI:NL:CBb:2016:206, *AB* 2017/106, m.nt. E.M.M.A. Driessen
- CBb 22 september 2016, ECLI:NL:CBb:2016:297, *AB* 2017/152, m.nt. E.M.J. Hardy
- CBb 12 december 2016, ECLI:NL:CBb:2016:457, *AB* 2019/31, m.nt. J.E. van den Brink & V.A. van Waarde
- CBb 12 januari 2017, ECLI:NL:CBb:2017:23, *AB* 2017/317, m.nt. R.E. Gouw
- CBb 26 april 2017, ECLI:NL:CBb:2017:183, *AB* 2018/199, m.nt. M.A.M. Dieperink
- CBb 14 juni 2017, ECLI:NL:CBb:2017:240, *AB* 2018/59, m.nt. E.M.J. Hardy
- CBb 9 oktober 2017, ECLI:NL:CBb:2017:363
- CBb 24 april 2018, ECLI:NL:CBb:2018:160
- CBb 8 mei 2018, ECLI:NL:CBb:2018:244
- CBb 15 mei 2018, ECLI:NL:CBb:2018:281
- CBb 10 juli 2018, ECLI:NL:CBb:2018:371

- CbB 10 juli 2018, ECLI:NL:CBB:2018:372
- CbB 12 maart 2019, ECLI:NL:CBB:2019:101
- CbB 1 december 2020, ECLI:NL:CBB:2020:898
- CbB 19 januari 2021, ECLI:NL:CBB:2021:39, AB 2021/285, m.nt. E.M.J. Hardy & D.K. Jongkind
- CbB 25 mei 2021, ECLI:NL:CBB:2021:519, AB 2022/206, m.nt. J.E. van den Brink & D.K. Jongkind
- CbB 21 september 2021, ECLI:NL:CBB:2021:897
- CbB 16 augustus 2022, ECLI:NL:CBB:2022:548, AB 2022/347, m.nt. J.E. van den Brink
- CbB 25 oktober 2022, ECLI:NL:CBB:2022:718
- CbB 25 oktober 2022, ECLI:NL:CBB:2022:719
- CbB 25 oktober 2022, ECLI:NL:CBB:2022:720
- CbB 25 oktober 2022, ECLI:NL:CBB:2022:721
- CbB 25 oktober 2022, ECLI:NL:CBB:2022:727
- CbB 25 oktober 2022, ECLI:NL:CBB:2022:728
- CbB 7 september 2023, ECLI:NL:CBB:2023:476 (concl. A-G Widdershoven)
- CbB 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:31
- CbB 26 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:190

Hoge Raad

- HR 27 maart 1987, ECLI:NL:HR:1987:AG5565 (*Amsterdam/IKON*)
- HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778 (*Didam*)

Gerechtshoven

- Gh. Arnhem-Leeuwarden 14 november 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:9983
- Gh. 's-Hertogenbosch 14 januari 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:84, AB 2020/318, m.nt. M.H.A. Bakkum & D.K. Jongkind
- Gh. 's-Hertogenbosch 4 februari 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:331
- Gh. Den Haag 24 januari 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:64

Rechtbanken

- Rb. Roermond 28 augustus 2009, ECLI:NL:RBROE:2009:BJ6422
- Rb. Arnhem 16 mei 2011, ECLI:NL:RBARN:2011:BQ6443
- Rb. Arnhem 27 april 2012, ECLI:NL:RBARN:2012:BW6176
- Rb. Gelderland 30 juli 2014, ECLI:NL:RBGEL:2014:5650
- Rb. Gelderland 11 februari 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:8357
- Rb. Zeeland-West-Brabant 16 september 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:6124
- Rb. Noord-Nederland 6 april 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:1622
- Rb. Overijssel 30 november 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:5194
- Rb. Oost-Brabant 29 april 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:2410
- Rb. Limburg 1 augustus 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:7179
- Rb. Den Haag 17 januari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:311
- Rb. Zeeland-West-Brabant 24 februari 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:883

- Rb. Den Haag 20 september 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10149
- Rb. Overijssel 1 december 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:4560
- Rb. Oost-Brabant 28 februari 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:901
- Rb. Rotterdam 1 juni 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:4483
- Rb. Gelderland 15 februari 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:647

Relevante websites

- A. Leeuw, '16 miljard euro in 1300 samenwerkingsverbanden', raadpleegbaar via: binnenlandsbestuur.nl, 2 april 2021
- Aanmeldformulier nieuw Agrarisch natuurbeheer 2024 – 2028, raadpleegbaar via: <https://anog.nl/projecten/anlb-oost-groningen/aanmeldformulier-agrarisch-natuur-beheer-2023>
- Agrarisch Natuur Drenthe, raadpleegbaar via: <https://agrarischenatuurdrenthe.nl/agrarisch-natuurbeheer/interesse-anlb-2023-2028>
- Algemene leveringsvoorwaarden collectief Midden-Groningen, raadpleegbaar via: <https://collectiefmidden groningen.nl/wp-content/uploads/Bijlage-6a-Algemene-voorwaarden-2018.pdf>
- Beheercontract tussen Coöperatief Collectief Agrarisch Natuurbeheer Oost-Brabant U.A., raadpleegbaar via: <https://anbbrabant.nl/wp-content/uploads/2022/12/beheercontract-Oost-2023-20221212.pdf>
- Beheerovereenkomst ANLb 2023 – 2028 Collectief Agrarische Natuur Drenthe, raadpleegbaar via: https://agrarischenatuurdrenthe.nl/images/pdf/20221018_Beheerovereenkomst_ANLB%202023-2028_AND_website_V1.0.pdf
- Beoordeling door de LAG LEADER Achterhoek, raadpleegbaar via: <https://www.leaderachterhoek.nl/over-leader/procedure-werkwijze/>
- Boer en Natuur, raadpleegbaar via: <https://www.boerennatuur.nl/collectieven/>
- Collectief Rijn Vecht & Venen, raadpleegbaar via: <https://www.rijnvechtenvenen.nl/anlb2023-2028>
- Dag van de tafels, raadpleegbaar via: <https://www.universiteit leiden.nl/nieuws/2021/11/demy-jongkind-spreekt-op-dag-van-de-tafels-in-breda>
- De eco-regeling 2023, raadpleegbaar via: <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/eco-regeling>
- De initiatiefvragen op de website, raadpleegbaar via: <https://www.lv.nl/subsidie-tafels-voor-maatschappelijke-activiteiten>
- De uitvoeringsplannen, raadpleegbaar via: <https://www.lv.nl/subsidietafels-voor-maatschappelijke-activiteiten>
- Erfgoedlijn Zuid-Holland, raadpleegbaar via: <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/natuur-landschap/erfgoed-cultuur/erfgoedlijnen/>
- Erfgoedtafels, raadpleegbaar via: <https://www.erfgoedhuis-zh.nl/erfgoedthemas/erfgoedlijnen/aansluiten-bij-een-erfgoedtafel/>
- EU-ministers akkoord over groener Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2023-2027, raadpleegbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/06/28/eu-ministers-akkoord-over-groener-gemeenschappelijk-landbouwbeleid-2023-2027>
- Gemeenschappelijk landbouwbeleid, raadpleegbaar via: <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/cap-introduction/#:~:text=Het%20GLB%20is%20een%20pakket,oudste%20nog%20actieve%20EU%2Dbeleidsterrein>

- Geschillenprocedure Agrarische Natuur Drenthe, raadpleegbaar via: https://agrarischenatuurdrenthe.nl/images/Kwaliteitshandboek/20240115_Bijlage_8_Geschillenprocedure.pdf
- Herstel- en Sanctieprotocol Agrarisch Natuur Drenthe, raadpleegbaar via: <https://agrarischenatuurdrenthe.nl/images/pdf/Kwaliteitshandboek/Bijlage%2016%20Herstel%20en%20sanctieprotocol.pdf>
- Herstel- en Sanctieprotocol Collectief Hoeksche Waard, raadpleegbaar via: https://cchw.eu/wp-content/uploads/2023/03/230307_CCHW_Herstel-en-sanctiebeleid_bijlage-4-bij-Beheercontract_def.pdf
- Herstel- en Sanctieprotocol Collectief Midden-Delftland U.A., raadpleegbaar via: <https://www.vockestaert.nl/wp-content/uploads/2020/11/bijlage-11-herstel-en-sanctieprotocol.pdf>
- Het Nationaal Strategisch Plan, raadpleegbaar via: <https://www.toekomstglb.nl/documenten/publicaties/2022/10/03/definitieve-nsp>. Zie voor de samenvatting: <https://www.toekomstglb.nl/documenten/publicaties/2022/12/08/publieksvriendelijke-samenvatting-nsp>
- <http://mensbreda.nl> (vervallen)
- <https://www.breda.nl/subsidies-breda-samen-doen-20212022> (vervallen)
- Impactgericht subsidiëren, raadpleegbaar via: <https://www.tilburg.nl/inwoners/subsidies/subsidies-met-impact/>
- Kennisclip 'Wijzigingen Wet gemeenschappelijke regelingen' raadpleegbaar via: kennisopenbaarbestuur.nl
- Kennisclip 'Zienswijze bij voorgenomen besluiten', raadpleegbaar via: kennisopenbaarbestuur.nl
- Kennisclip 'Instellen van een gemeenschappelijke adviescommissie', raadpleegbaar via: kennisopenbaarbestuur.nl
- Kennisclip van Jongkind op de website Financieren in netwerken over de subsidie tafel, raadpleegbaar via: <https://www.financiereninnetwerken.nl/interviews/demy-jongkind>
- Kennistafels, raadpleegbaar via: <https://retailand.nl/kennistafels/>
- Kwaliteitshandboek Coöperatie Collectief Hoeksche Waard, raadpleegbaar via: https://cchw.eu/wp-content/uploads/2024/01/CCHW_KHB-v1-4_def.pdf
- Leader krijgt nieuw imago, raadpleegbaar via: <https://www.toekomstglb.nl/actueel/weblogs/verdieping/2021/leader-krijgt-nieuw-imago>
- Mienskipsfonds, raadpleegbaar via: <https://www.leeuwarden.nl/nl/subsidies/mienskipsfonds>
- Model Algemene subsidieverordening, raadpleegbaar via: <https://vng.nl/brieven/wijziging-model-algemene-subsidieverordening-2013>
- Natuurbeheerplan, raadpleegbaar via: <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/subsidiestelsel-natuur-en-landschap/het-natuurbeheerplan/>
- Niet-productieve investeringen op niet-landbouwbedrijven, raadpleegbaar via: <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/niet-productieve-investeringen-op-niet-landbouwbedrijven>
- Nieuwe subsidiesystematiek Leidschendam-Voorburg, raadpleegbaar via: <https://www.hetkrantje-online.nl/nieuws/actueel/97791/nieuwe-subsidiesystematiek-gemeente>

- Officiële bekendmakingen, raadpleegbaar via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/uitgebreidzoeken/parlementair>
- Programma van Eisen, raadpleegbaar via: <https://certificeringnatuur.nl/programma-van-eisen/>
- Protocol Bezwaren en Geschillenprocedure Collectief Midden-Groningen, raadpleegbaar via: <https://collectiefmidden groningen.nl/wp-content/uploads/Bijlage-4-Protocol-Bezwaren-en-Geschillenprocedure-1.pdf>
- RAADS BLOG: Gemengde gevoelens over nieuwe subsidietafels, raadpleegbaar via: <https://leidschendam-voorborg.tv/gemengde-gevoelens-over-nieuwe-subsidietafels/>
- Rechtspraak, raadpleegbaar via: <https://www.rechtspraak.nl>
- Redactie Binnenlands Bestuur, 'Woord van het jaar: participatiesamenleving', *binnenlandsbestuur.nl*, 17 november 2013. Geraadpleegd via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/participatiesamenleving-het-woord-van-2013>
- Regeling zonder meer, raadpleegbaar via: <https://vng.nl/artikelen/regeling-zonder-meer>
- Samenwerken aan innovatie (EIP) fieldlabs, raadpleegbaar via: <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/eip-fieldlabs>
- Scoutinggroep Schiedam, raadpleegbaar via: <https://schiedam24.nl/nl/nieuws/nieuws/scoutinggroepen-maken-bezwaar-tegen-verlies-subsidie/18870>
- Sociaal Kompas, raadpleegbaar via: <https://www.lv.nl/sociaal-kompas>
- Spelregels thematafels Helmond, raadpleegbaar via: <https://www.helmond.nl/Media%20Helmond.nl/Documenten%20Helmond/Bewoners/Sport%20en%20recreatie/Sport%20en%20gezondheid/Preventieakkoord%20thematafels/Thematafel%20web.pdf>
- Subsidie voor EIP, raadpleegbaar via: <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/eip-algemeen>
- Subsidie voor natuur- en landschapsbeheer, raadpleegbaar via: <https://www.bij12.nl/onderwerp/natuursubsidies/snl/inhoud/regeling-en-verordening/subsidie-natuur-landschapsbeheer/>
- Subsidieregister Roermond, raadpleegbaar via: <https://www.roermond.nl/subsidie-register>
- Subsidietafels voor maatschappelijke activiteiten, raadpleegbaar via: <https://www.lv.nl/subsidietafels-voor-maatschappelijke-activiteiten>
- Subsidietafels zorgen voor onrust, raadpleegbaar via: <https://www.hetkrantje-online.nl/nieuws/actueel/97103/subsidietafels-zorgen-voor-onrust>
- Thematafels, raadpleegbaar via: <https://www.breda.nl/thematafels>
- Toolbox subsidietafels, te downloaden op <https://www.lv.nl/subsidietafels-voor-maatschappelijke-activiteiten>
- Uitvoeringsplannen van de tafels, raadpleegbaar via: <https://www.schiedam.nl/a-tot-z/samen-schiedam>
- Veiligheidsregio's en intergemeentelijke sociale diensten, raadpleegbaar via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2016/27/meer-samenwerking-lokale-overheden>
- Verslag van een voorlichtingsbijeenkomst over de invoering van de subsidietafel in de gemeente Leidschendam-Voorburg, raadpleegbaar via: <https://www.youtube.com/watch?v=DfRcodnyZkw>

- Website Financieren in netwerken, geraadpleegd via: <https://www.financierennetwerken.nl>
- Website Holland Rijnland, raadpleegbaar via: <https://www.hollandrijnland.net>
- Toelichting wetsvoorstel consultatie Awb, Raadpleegbaar via: <https://www.internetconsultatie.nl/waarborgfunctieawb/b1>

Bijlagen

Bijlage 1

Vragenlijst ten behoeve van hoofdstuk 4

Vragenlijst Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

1. Waarom werken jullie met een penvoerder, wat willen jullie met de penvoerdersconstructie bereiken?
2. Welke constructies komen voor met betrekking tot de penvoerder: is het vaak een natuurlijk persoon of een rechtspersoon?
3. Wat voor type subsidieaanvragers ziet u het meest voorbijkomen: ziet u vaak grote of kleine partijen, hoe professioneel zijn de aanvragers?
4. Wat zijn de voordelen van het gebruik van een penvoerder? Zijn er best practices?
5. Wat zijn de nadelen van het gebruik van een penvoerder? Ervaart u problemen in de praktijk?
6. Zijn jullie tevreden met de huidige regelgeving omtrent de penvoerder? Merkt u in de praktijk verschil tussen de situatie waarin de penvoerder de enige subsidieontvanger is (BZ) en de situatie waarin de penvoerder enkel een medesubsidieontvanger is (EZX)?
7. Binnen de subsidieregeling van EZK wordt uiteraard de penvoerderconstructie gehanteerd, maar ook in gemeentelijke en provinciale subsidieregelingen komt een dergelijke constructie voor. Toch heeft het overgrote merendeel van de penvoerdersjurisprudentie betrekking op het subsidie-instrumentarium van EZK. Zou u een verklaring daarvoor kunnen geven?
8. Er zijn weinig publicaties van uitspraken van de civiele rechter inzake schadevergoeding, hoe komt dit? Worden problemen intern opgelost / veel geschikt?
9. In veel subsidieregelingen wordt als voorwaarde voor het verkrijgen van de betreffende subsidie verplicht gesteld dat partijen samenwerken, en dat de subsidie aangevraagd dient te worden door (de penvoerder van) een samenwerkingsverband. Vindt u het stellen van een dergelijke voorwaarde proportioneel en noodzakelijk?
10. Het kan voorkomen dat de penvoerder 'stilzit' en subsidiebesluiten niet doorstuurt naar de overige subsidieontvangers binnen een netwerk zonder (pro forma) bezwaar te maken waardoor het desbetreffende besluit onherroepelijk zal worden. De overige subsidieontvangers kunnen zich in dat geval (afhankelijk van de inhoud van de machtiging) vaak niet beroepen op een verschoonbare termijnoverschrijding, en een eventueel ingesteld bezwaar zal derhalve niet-ontvankelijk zijn. Hoe vaak komt dit voor en hoe wordt doorgaans omgegaan met verzoeken om terug te komen van besluiten die onherroepelijk zijn geworden als direct gevolg van stilzittende penvoerders?
11. Een groot deel van de jurisprudentie die betrekking heeft op penvoerdersgeschillen ziet op de zogenoemde essentiële wijziging (art. 37 Kaderbesluit nationale

EZ-subsidies). Waarom speelt dit artikel vaak een essentiële rol in de jurisprudentie?

12. Zijn er problemen ten aanzien van het penvoerderschap die u in de praktijk signaleert?
13. Wat zou de Awb t.a.v. penvoerders moeten regelen?
14. Zijn er nog andere opmerkingen die u naar voren wilt brengen?

Vragenlijst overige gesprekspartners

1. We zien een trend in subsidieland dat er vaker wordt samengewerkt om maatschappelijk innovatieve projecten te verwezenlijken. Een manier om dit vorm te geven is met het gebruik van een penvoerder. Komt u het figuur van de penvoerder veel tegen in de praktijk? Wanneer bent u ermee bekend geraakt (hoe nieuw is het figuur)?
2. Welke penvoerdersconstructies kent u in de praktijk?
3. Kijkend naar die verschillende constructies, wat zijn nou vanuit praktisch oogpunt de voor- en nadelen van zo een penvoerder?
4. Wat zijn de problemen in de praktijk? Gaat het in de praktijk veelal goed of doen zich complexiteiten voor?
 - a) Procederen jullie hier veel over? Heel veel jurisprudentie is niet voorhanden, er zijn weinig uitspraken omtrent de penvoerder (80) waarvan er maar 24 bij de civiele rechter afspelen.
 - b) Wat is de verhouding ongeveer tussen penvoerdersgeschillen die in bezwaar en beroep worden opgelost?
5. Uit wat voor type subsidieontvangers bestaat uw cliëntenbestand? Ziet u vaker grote of kleine partijen, en hoe professioneel zijn deze partijen?
6. Hoe is de relatie tussen de penvoerder en de overige deelnemers in het samenwerkingsverband? Van wat u meekrijgt, zijn ze 'blij' met zo een instrument, maakt het het minder aantrekkelijk, of staan ze er niet bij stil.
7. Soms wordt in de subsidieregeling het sluiten van een zogenoemde 'samenwerkingsovereenkomst' verplicht gesteld. Kunt u hier wat meer kleur bij geven? Wordt bij het opstellen van deze overeenkomst doorgaans aandacht besteed aan de figuur van de penvoerder en de gevolgen hiervan voor bijvoorbeeld terugvorderingen?
8. Wordt er ook een samenwerkingsovereenkomst gesloten als het niet in een subsidieregeling verplicht wordt gesteld?
9. Waarmee is de praktijk nu gebaat om de penvoerder in goede banen te leiden?

Bijlage 2

Vragenlijst ten behoeve van hoofdstuk 6

Vragenlijst subsidietafel overheidskant

Proces voor tafel

1. Waarom is gekozen voor de subsidietafel?
2. Hoe ziet de vormgeving van de subsidietafel eruit?
3. Wordt altijd gewerkt met een subsidieplafond (een maximaal bedrag per tafel)?
4. Wie mogen toetreden, hoe kom je aan tafel?
5. Welke regels gelden er en wat is de status van die regels?

Proces aan tafel

6. Wat is de rol van de voorzitter, is die onafhankelijk?
7. Hoe loopt het proces aan tafel tussen partijen: onderdrukt de meerderheid niet de minderheid, wie bepaalt wat het algemeen belang is aan tafel, wat als partijen niet uit de verdeling komen?
8. Wat is de rol van de tafel: is de tafel adviseur of aanvrager?

Proces na tafel

9. Wat is het uitvoeringsplan en hoe wordt deze door het college beoordeeld?
10. Wat is de juridische status van de uitkomst; een subsidiebesluit, zijn dit een bundel beschikkingen?
11. Wie blijven aan tafel: ook afvallers die niets krijgen?
12. Hoe is de verantwoording geregeld van partijen die subsidie hebben ontvangen?

Overige vragen

13. Bevalt het?
14. Wat zijn positieve punten en negatieve punten?
15. Welke overige (al dan niet juridische) uitdagingen kennen jullie?
16. Wat zouden jullie eventueel anders willen?
17. Rechtsbescherming; wat betekent dit allemaal voor de rechtsbescherming? Als je niet bent toegelaten: kun je daar tegen opkomen? Als je wel bent toegelaten; kun je nog wel goed opkomen tegen het subsidiebesluit?
18. Ben ik nog iets vergeten te vragen?

Algemene vraag: kent u andere gemeenten die werken met de subsidietafel? Heeft u contactgegevens voor mij van andere beleidsmedewerkers van een gemeente en/of aanvragers die aan tafel zitten? Dan hoor ik het heel graag!

Vragenlijst subsidietafel potentiële subsidieontvangers

1. Waarom hebben jullie deelgenomen aan tafel?
2. Ontving je reeds subsidie of wilde je voor het eerst subsidie?
3. Is het toetreden aan tafel toegankelijk, kan een ieder toetreden?
4. Hoe verloopt het proces aan tafel, is er snel overeenstemming en hebben alle partijen het gevoel een eerlijke kans te hebben?
5. Hoe worden besluiten genomen, is er veel onenigheid onderling?
6. Hoe hebben jullie de spelregels ervaren, als bindende regels?
7. Wat moeten jullie verantwoorden als jullie het subsidiegeld binnen hebben?
8. Welke rol neemt de gemeente in aan tafel, is het een lijdelijke rol of actieve?
9. Hoe zien jullie je eigen rol aan tafel: subsidieaanvrager, adviseur van de gemeente?
10. Als het uitvoeringsplan wordt goedgekeurd; ontvangen jullie dan een individuele beschikking? En blijven partijen aan tafel die geen geld ontvangen?
11. Vinden jullie de subsidietafel een goed instrument?
12. Wat ervaren jullie als positieve punten en knelpunten?
13. Hoe is de rechtsbescherming geregeld; kan je opkomen tegen het subsidiebesluit? Gebeurt dit ook?
14. Als je de tafel op iets zou kunnen verbeteren wat zou dat dan zijn?
15. Ben ik nog iets vergeten te vragen?

Algemene vraag: kent u andere gemeenten die werken met de subsidietafel? Heeft u contactgegevens voor mij van andere beleidsmedewerkers van een gemeente en/of aanvragers die aan tafel zitten? Dan hoor ik het heel graag!

Bijlage 3

Vragenlijst ten behoeve van hoofdstuk 8

Vragenlijst Wgr praktijkvoorbeelden

1. Voor welke Wgr vorm heeft u gekozen?
2. Waarom heeft u voor deze Wgr vorm gekozen?
3. Hoe werkt de subsidieverstrekking via deze vorm: van wie verkrijgt u de gelden en hoe geeft u die vervolgens aan derden?
4. Hoe ziet het juridische kader eruit: Is er een specifieke subsidieregeling opgesteld? / zijn er beleidsregels? Normering deelnemende overheden – Wgr constructie, en Wgr constructie – eindontvangers
5. Bent u tevreden met hoe de subsidieverstrekking werkt?
6. Welke knelpunten ervaart u met deze vorm?
7. Heeft u alvorens een Wgr constructie te hebben ingesteld, alternatieven overwogen om subsidie te verlenen? Bijvoorbeeld een stichting?
8. Heeft u een regeling zonder meer overwogen met concrete samenwerkingsafspraken?
9. Zijn er nog overige aspecten die het benoemen waard zijn?
10. Kent u andere gemeenten/provincies die bewust voor de Wgr hebben gekozen (of juist bewust niet)?
11. Als u documenten heeft die hierover gaan (bijv. subsidieregelingen, notities waarin verschillende varianten zijn overwogen), zou ik die dan mogen ontvangen?
12. Heeft u evaluaties van de samenwerkingsconstructie?

Bijlage 4

Vragenlijst ten behoeve van hoofdstuk 9

Vragenlijst Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

Bedrag GLB

1. Hoeveel geld gaat naar Nederland voor de besteding van het GLB (gemeenschappelijk landbouwbeleid)?
2. In hoeverre is samenwerking een thema binnen het ELFPO?
3. Hoelang duren de subsidierelaties?

Verstrekkende organen

4. RvO is het betaalorgaan voor alle behandelde interventies: wat is de grondslag? Is er een mandaatsbesluit waarin RVO bevoegd wordt verklaard?
5. Hoe wordt de cofinanciering verstrekt bij al deze interventies en met welk percentage? Uit EU verordening volgt 80% EU gelden, 20% nationale gelden voor al deze interventies.¹ In nationale regelingen wordt juist soms met de 50/50 verhouding gewerkt.²
6. Wat is de verhouding tussen RVO, GS, EU, SNN?
7. Welke rol hebben de delegated bodies: De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN), de Eenheid Europese Programma's (Stimulus)?

EIP

8. Kun je iets vertellen over samenwerking voor innovatie (EIP)? Hierover is nog weinig informatie voorhanden.

ANLb

9. Voor ANLb wordt steun toegekend aan collectieven (vereniging, coöperatie), wordt dan met een penvoerder gewerkt als contactpersoon?

LEADER

10. Zowel Verordening 2021/2115, de verordening die ziet op het ELGF en het ELFPO, als Vo. 2021/1060, de verordening die ziet op alle fondsen m.u.v. het ELGF en het ELFPO, bevatten regels over LEADER. Het is opvallend dat LEADER wordt gefinancierd vanuit het ELFPO, maar dat de meeste regels zijn te vinden in de verordening die juist niet ziet op het ELFPO. Hoe zit dit?

¹ Art. 91 lid 3 onder b Vo. 2021/2115.

² <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR693934/1>.

11. Bij de LAG (Lokale actiegroepen) wordt subsidie verstrekt voor de voorbereiding van de Lokale Ontwikkelingsstrategie (LOS) en opstelling LAG + goedkeuring uitwerking LAG. Hoe komt het geld bij de LAG wanneer de LOS wordt goedgekeurd? En hoe komt het geld vervolgens bij de eindontvangers van de projecten die door de LAG worden goedgekeurd?
12. Wat is de rol van de LAG: beslissend of adviserend? Zijn ze een bestuursorgaan? Zo ja, 'verandert' een LAG-lid dan van hoedanigheid als die zelf steun wenst te ontvangen voor de uitvoering van LEADER (dit kan immers mits de scheiding van functies wordt gewaarborgd)?
13. Wat is de LAG juridisch gezien? Is het een rechtspersoon?³
14. Wat is de LOS juridisch? Een avv, beleidsregel?

3 33 lid 2 Vo. 2021/1060: 'hetzij één partner van de groep kiezen die in administratieve en financiële aangelegenheden als hoofdpartner optreedt, hetzij zich verenigen in een gemeenschappelijke rechtsstructuur.'

Curriculum vitae

D.K. (Demy Kimberley) Jongkind, geboren in 1995 te Woerden, behaalde haar bachelor Rechtsgeleerdheid (2017) en masterspecialisatie Staats- en bestuursrecht (2019, *cum laude*) aan de Universiteit Leiden. Naast haar studie volgde Demy aan de Universiteit Leiden het Honours College Law en het Pre-PhD Programme en was zij verbonden als student-lid van het instituutsbestuur Publiekrecht. Tijdens haar masterstudie was Demy aangesteld als student-assistent bij de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden (2017-2019). Na haar afstuderen begon zij bij deze afdeling als onderwijs- en onderzoeksmedewerker, waarna zij daar van 2020 tot eind 2024 als promovenda werkte aan haar promotieonderzoek. Als promovenda heeft zij naast haar promotieonderzoek verschillende annotaties voor het jurisprudentietijdschrift *AB* geschreven (en in 2021 met haar promotor de AB-prijs voor de beste annotatie ontvangen) en diverse cursussen voor wetenschap en praktijk verzorgd. Ook heeft Demy tijdens haar promotietraject verschillende vakken onderwezen en in 2024 haar basis kwalificatie onderwijs (BKO) behaald. Demy hecht zeer aan contact met de praktijk. Zij was van 2022-2024 lid van de VNG-Adviescommissie Gemeenterecht en sinds de start van haar promotietraject in 2020 betrokken bij het project 'Financieren in netwerken'.

Per 1 december 2024 is Demy werkzaam bij Pels Rijcken. Zij is op 31 januari 2025 tot advocaat beëdigd.

In de boekenreeks van het E.M. Meijers Instituut van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden zijn in 2023-2025 verschenen:

- MI-395 A.H.A. Mohammad, *De normering van academisch ondernemerschap. Perspectieven vanuit het onderwijs(bekostigings)recht, het Europees staatssteunrecht en de academische vrijheid & wetenschappelijke integriteit*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2023
- MI-396 T.L. Masson-Zwaan, *Widening the Horizons of Outer Space Law*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2023, ISBN 978 94 6421 977 7
- MI-397 W. Zhang, *Achieving decent work in China. A case study of decent working time*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2023
- MI-398 T.M. Vergouwen, *The effect of directives within the area of direct taxation on the interpretation and application of tax treaties*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2023
- MI-399 R. de Massol de Rebetz, *Beyond the Dichotomy between Migrant Smuggling and Human Trafficking. A Belgian Case Study on the Governance of Migrants in Transit*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2023
- MI-400 W. Ruijs, *Pandbelening*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2023, ISBN 978 94 0011 288 9 (e-book)
- MI-401 C. Sriporm, *Franchising Legal Frameworks. A Comparative Study of the DCFR, US Law and Australian Law Regarding Franchise Contracts*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2023, ISBN 978 94 6473 088 3
- MI-402 N. Amin, *State-building, Lawmaking, and Criminal Justice in Afghanistan: A case study of the prison system's legal mandate, and the rehabilitation programmes in Pul-e-charkhi prison*, (diss. Leiden), Den Haag: Eleven International Publishing 2023
- MI-403 J. Tobing, *The Essence of the 1999-2002 Constitutional Reform in Indonesia: Remaking the Negara Hukum. A Socio-Legal Study*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2023
- MI-404 W. Zhang, *Protection of aviation security through the establishment of prohibited airspace*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2023, ISBN 978 94 6473 103 3
- MI-405 A.J. Pasma, *Re-entry support from prison-based and community-based professionals*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2023
- MI-406 K.R. Filesia, *Speaking the same language. De invoering van de Anglo-Amerikaanse trust in het Nederlandse recht*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2023
- MI-407 H.A. ten Oever, *Zorginkoopovereenkomst*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridische uitgevers 2023, ISBN 978 94 6212 859 0, ISBN 978 94 0011 339 8 (e-book)
- MI-408 F.H.K. Theissen, *Sincerely believing in freedom. A reconstruction and comparison of the interpretation of the freedom of religion and belief on the Canadian Supreme Court, the South African Constitutional Court and the European Court of Human Rights*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2023, ISBN: 978 94 6473 247 4
- MI-409 R.M.S. van Es, *The mind in the courtroom. On forensic mental health reports in judicial decision-making about guilt and sentencing in the Netherlands*, (diss. Leiden) Alblasterdam: Ridderprint 2023
- MI-410 I. Kokorin, *Intra-group financing and enterprise group insolvency: problems, principles and solutions*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2023
- MI-411 J.T. Tegelaar, *Single Supervision, Single Judicial Protection? Towards effective judicial protection in Single Supervisory Mechanism Composite Procedures*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2023
- MI-412 A.M.H. van der Hoeven, *Met de vlam in de pijp door Europa. De arbeidssituatie van internationale vrachtwagenchauffeurs: constructies en percepties*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2023, ISBN 978 94 6473 266 5
- MI-413 H.T. Vethaak, *Empirical analysis of social insurance, work incentives and employment outcomes*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2023
- MI-414 E. Hutten, *Belastingprofessionals onder maatschappelijke druk. Een Nederlandse casestudie naar reacties op BEPS*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024
- MI-415 R. Stolk, *Procederende belangenorganisatie in de polder. Een interdisciplinair perspectief op de toegang tot de rechter*, (diss. Leiden), Zutphen: Uitgeverij Paris 2024

- MI-416 A. Sarris, *International law and governance of the Arctic in an era of climate change*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024, ISBN 978 94 6473 382 2
- MI-417 F. Heitmüller, *Combatting tax avoidance, the OECD way? The impact of the BEPS Project on developing and emerging countries' approach to international tax avoidance*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024
- MI-418 F.I. Kartikasari, *Mining and environmental protection in Indonesia: Regulatory pitfalls*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024, ISBN 978 94 6473 462 1
- MI-419 S.H. Starrenburg, *Striking a balance between local and global interests. Communities and cultural heritage protection in public international law*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024
- MI-420 D. Stefoudi, *Legal and policy aspects of space big data. Legal implications of the use of large amounts of space data – Regulatory solutions and policy recommendations* (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024, ISBN 978 94 6473 479 9
- MI-421 S. Pouloupoulou, *Towards the establishment of a new International Humanitarian Law compliance mechanism. Lessons learned from monitoring systems within the International Humanitarian and Human Rights Law frameworks*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024
- MI-422 M. Aalbers, *De werking van algemene belangenafwegingen in het Europese staatssteunrecht. Tussen verbod en verenigbaarheid?*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024
- MI-423 J.M. Elbers, *Reward Systems in Prison*, (diss. Leiden), Alblasterdam: Ridderprint 2024
- MI-424 Z. Tian, *Legal Aspects of Active Debris Removal (ADR): Regulation of ADR under International Space Law and the Way Forward for Legal Development*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024
- MI-425 J.P. Cnossen, *Wisselwerking tussen gemeen en bijzonder materieel strafrecht. Een analyse en waardering in het licht van de beginselen van codificatie, schuld en legaliteit*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2024, ISBN 978 94 6212 967 2, ISBN 978 94 0011 466 1 (e-book)
- MI-426 L.B. Louis, *Towards Better Policing. Achieving Norm Internalization and Compliance with Persuasively Designed Technology*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024, ISBN 978 94 6473 559 8
- MI-427 J.P. Loof & R.A. Lawson (red.), *Diverse mensen en gelijke rechten anno 2024. Essays ter gelegenheid van het emeritaat van prof. Titia Loenen als hoogleraar Mensenrechten en diversiteit*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 2024, ISBN 978 90 6750 070 8
- MI-428 Y. Shi, *Labour Regulation of International Aviation. A Crawl-Walk-Run Approach in International Law*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024, ISBN 978 94 6473 588 8
- MI-429 I.S. Ouwehand, *Toetsing van deskundigenadviezen door de bestuursrechter*, (diss. Leiden), Zutphen: Uitgeverij Paris 2024, ISBN 978 94 6251 362 4
- MI-430 P.L. Koopmans, *Essays on the Economics of Household Finance and Social Insurance*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024
- MI-431 N.U. van Capelleveen, *Radicalisering bij minderjarigen en overheidsingrijpen. Over de interactie van rechtsgebieden en een kinder- en mensenrechtenconforme inzet van juridische instrumenten*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom 2024, ISBN 978 94 6212 009 9, ISBN 978 94 0011 504 0 (e-book)
- MI-432 A.B. Muñoz Mosquera, *The North Atlantic Treaty Organization. An International Institutional Law Perspective*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024
- MI-433 S. Vandenbroucke, *Navigating Corporate Responsibility in Global Supply Chains using Codes of Conduct*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2025
- MI-434 B.N. van Ganzen, *Dynamism and Democracy. Essays on the Fiscal Social Contract in a Globalised World*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2025
- MI-435 M. Michels, *Meerouderschap en het erfrecht. Een onderzoek naar de erfrechtelijke positie van het kind en zijn ouders in een intentioneel meeroudergezin*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2025
- MI-436 D.K. Jongkind, *Netwerksubsidies. Een onderzoek naar de wijze waarop samenwerking in subsidierelaties binnen het bestuursrecht kan worden vormgegeven*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2025, ISBN 978 90 1318 051 0