Memo

Aan : de gemeentesecretarissen Regiodeal

Van : Regionale juristengroep Regio Deal

Datum : 17 november 2025

Betreft : Regionaal juridisch advies over extern advies Haute Equipe Subsidieverordening

---

Aanleiding
Er is tussen het rijk en de vier colleges, het Talland college, de Vereniging voor Ondernemend Waterland en de Purmerendse Scholengroep een 98%-versie van een convenant afgestemd ten behoeve van de Regiodeal Waterland. Dit convenant zal binnenkort formeel worden aangegaan.

Voor de uitwerking van de regiodeal is gekozen voor een governance-model, waarbij onder andere een kernteam is samengesteld. Dit kernteam heeft gekozen voor het werken met het subsidie-instrument om uitvoering te geven aan de regiodeal. Dat wil zeggen om de rijksmiddelen via subsidie door te geven aan projectuitvoerders.

Op basis van de beschikbaar gestelde informatie van de programmamanager is door de regionale juristengroep een concept-subsidieverordening opgesteld en ter afstemming aan het kernteam voorgelegd. Naar aanleiding van opmerkingen van de programmamanager is dit concept op 28 oktober jl. aangepast.

Echter wenst het kernteam meer uitvoeringsruimte dan de huidige concept-verordening biedt. Dit leidde tot het ophalen van een advies van een subsidiespecialist van Haute Equipe (hierna: HE) met als doel een goede politieke afweging bij de uitvoeringskeuze te kunnen maken. Dit advies is op 30 oktober 2025 door HE opgeleverd en op 11 november jl. herzien.
Op het uitgebrachte externe advies is juridisch intern advies gevraagd. De daarmee verbonden opdracht aan de werkgroep juristen regiodeal is als volgt:

A. Geef als regionaal juristenteam een juridisch advies aan de gemeentesecretarissen over het externe juridische advies van Haute Equipe.
B. Wijzig de verordening naar aanleiding van het externe juridische advies van Haute Equipe. *[Noot: deze opdracht is op 14 november jl. komen te vervallen omdat die uitbesteed is aan HE]*

Hierbij moet worden opgemerkt dat, gelet op de dubbele rol (de rol als regiokassier en regiogemeente Regiodeal), de betrokken juristen van Purmerend kennis hebben genomen van dit advies van de overige juristen. Zij zullen binnen hun rol -daar waar dit nodig of wenselijk wordt geacht- afzonderlijk op het advies van HE adviseren richting hun gemeentesecretaris.

HE heeft in haar advies van 11 november jl. het advies samengevat in een vijftal punten, waarbij ook concretere aanbevelingen ter aanpassing van het aangeboden concept subsidie-verordening zijn

gedaan. Het valt ons op dat het advies van HE zich richt op de praktische oplossingsrichting en minder op de juridische basis ingaat. Waaruit dat blijkt wordt hieronder puntsgewijs toegelicht.

ADVIES 1
Gemeenten kunnen deel uitmaken van samenwerkingsverbanden die subsidie aanvragen. Zij kunnen niet zelf subsidie ontvangen vanuit hun eigen verordening maar wel cofinanciering inbrengen.

In de SPUK-regiodeal van het rijk en het aangegane convenant wordt uitgegaan van Triple Helix samenwerking tussen de overheden, kennisinstituten en deskundige uitvoeringspartijen. Colleges zijn daarom zelf ook uitvoeringspartij in bepaalde projecten. Omdat het regiodeal-gebied zich strekt over diverse gemeenten en geen GR is ingesteld of de provincie een rol in deze regiodeal is aangegaan bepaalt de Gemeentewet dat elke raad een eigen subsidieverordening moet vaststellen. Het desbetreffende college is ongeacht of nu gemandateerd wordt aan Purmerend, de uitvoerder van de verordening van haar raad. HE geeft daarom dan ook terecht aan dat een college niet bij zichzelf subsidie kan aanvragen en dus aan zichzelf verstrekken als samenwerkingspartner. Dat betekent dat een college samenwerkingspartner kan zijn in een project en ook cofinanciering kan bieden mits het geen beroep op de eigen subsidiegrondslag doet. De manier hoe het college deze cofinanciering regelt via privaatrecht of een subsidie is dan niet relevant. Maar als het college co-financier in een project is, waarvoor het samenwerkingsverband beroep doet op een verordening die die college moet uitvoeren, dan is er sprake van dubbele bekostiging van één en hetzelfde project. Het betreft dus geen staatssteun argument maar het voorkomen van een doorkruising van bekostiging, hetgeen ook de aanleiding was om, anders dan HE adviseert, cofinanciering door een college achterwege te laten en deze samenwerkingsverbanden via een privaat/publiekrechtelijke samenwerking (PPS) met de regiokassier te regelen.

Indien HE in de aanpassing van de verordening nu wel een artikel met deze optie toevoegt dan heeft dat gevolgen voor de indieningsvereisten en de definities.

ADVIES 2
De leden van de stuurgroep moeten worden aangesteld als adviescommissie voor het college. Hiermee worden rechtmatigheidsrisico's voorkomen en wordt het proces transparanter.

De stuurgroep in deze regiodeal heeft geen juridische status. Het is een werkgroep samengesteld uit afgevaardigden van de convenantpartijen. Hiervan was het doel zoveel mogelijk gelijkwaardigheid in de samenwerking te waarborgen. Echter kent deze gelijkwaardigheid beperkingen door de wettelijke bevoegdheden waarover de diverse partijen beschikken. Zoals bijvoorbeeld de bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen die alleen bij de overheden toebehoren.
De deelnemers van deze stuurgroep zijn vaak zelf ook deelnemer/uitvoerder van een project waarvoor zij subsidie willen aanvragen. Dat zou betekenen dat zij als indiener én als vertegenwoordiger in de adviescommissie ter uitvoering van de verordening (beoordeling van de aanvragen naar wegingscriteria) niet neutraal zijn. En dat belangenverstrengeling kan worden verondersteld. HE geeft daarom aan dat het aan te bevelen is dat de raad en de colleges zich van deze bevoordeling van aanvragen bewust zijn en stelt voor een reglement op te stellen dat transparant zicht geeft over het tot stand komen van een advies van deze commissie. Anders dan HE stelt, kan het college echter niet deze commissie instellen. Dit is in dit geval de raad volgens artikel 84 Gemeentewet, omdat het om de uitvoering van diens verordening gaat en niet om de nadere regel van een college.

Elke gemeenteraad moet daarom zijn eigen een adviescommissie instellen. Dit kan niet het college doen. Het is ook niet mogelijk dat de raad deze bevoegdheid mandateert aan de raad van de

gemeente Purmerend. De aard van de bevoegdheid verzet zich hiertegen. Het is wel mogelijk dat een college een adviescommissie instelt als het een subsidieregeling betreft en geen verordening van de raad.

Ten overvloede merken we op dat, gelet op de gebiedsbevoegdheid van de diverse raden, het instellen van een dergelijke commissie dan ook per raad ter uitvoering van diens verordening dient te gebeuren. Eveneens geldt ook voor het instellen van een adviescommissie door de diverse colleges mits de verordening de bevoegdheid tot het opstellen van een subsidiegrondslag bij het college heeft gelegd.

ADVIES 3
De stukken die bij de aanvraag moeten worden overlegd om aan te tonen dat de aanvrager tekenbevoegd is, lijken te kunnen worden beperkt tot een door alle partners ondertekende samenwerkingsovereenkomst met daarin de KvK-nummers.

Uit het KVK-nummer alleen blijkt niet of het om een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid gaat. Om opvolging van het advies van HE te kunnen geven moet volgens ons de in de verordening opgenomen voorwaarde ‘volledige rechtsbevoegdheid’ daarom worden weggelaten. Wel wordt geadviseerd om binnen de verordening dan aan te geven dat uit de samenwerkingsovereenkomst moet blijken dat de penvoerder door de partners in de samenwerking voldoende is “gemachtigd”.

ADVIES 4
De juridische risico's die één subsidieverordening met zich meebrengt lijken niet op te wegen tegen de nadelen in de uitvoering die worden gecreëerd door de subsidieverordening door alle vier de deelnemende gemeenteraden te laten vaststellen.

De wet (artikel 149) is duidelijk dat elke raad voor zijn grondgebied een verordening ten behoeve van de uitvoering van de regiodeal Waterland zelf moet vaststellen, want er is niet gekozen voor het instellen van een GR. Er is ook geen provincie betrokken die wel voor dit grondgebied van de vier gemeenten een verordening mag opstellen.

In het voorjaar van 2025 is aan de juristengroep medegedeeld dat het instellen van een GR, om moverende redenen zoals kostenaspecten, tijdelijkheidsaspect, bestuurlijke en administratieve last en gelijkwaardigheid van de convenantpartijen, niet wordt overwogen.
Daarom is het werken met één verordening vanuit juridisch oogpunt niet mogelijk.

Uiteraard is dit onderwerp in een eerder stadium uitgebreid besproken en zijn, in het kader van het belang van de regiodeal, verschillende overwegingen aan de orde gekomen. Deze komen ook in een advies van AKD uit juli 2025 naar voren. Wel moet opgemerkt worden dat AKD in het advies het instellen van een GR als een rechtmatige oplossingsrichting voorstelt om te kunnen werken met één verordening. Dit alles overwegende hebben de diverse bestuursorganen toen besloten om vier gelijkluidende verordeningen door de vier raden vast te laten stellen en de juristen de opdracht gegeven een concept-subsidieverordening hiervoor op te stellen. De vier deelnemende gemeenten hebben allemaal een eigen algemene subsidieverordening die verschillend omgaan met de bevoegdheden van het college. Zo ligt voor Waterland en Landsmeer bijvoorbeeld geen bevoegdheid tot het vaststellen van subsidieplafonds bij het college maar de raad. Voor E/V en Purmerend is deze bevoegdheid wel bij het college belegd. Om verwarring omtrent deze bevoegdhedenverdeling te voorkomen is daarom gekozen voor het instellen van een specifieke subsidieverordening die door de raden moet worden vastgesteld.

Het concept hiervoor is op 28 oktober jl. aangeboden door de juristen.

HE stelt voor één subsidieverordening door de regiokassier vast te laten stellen. Daarnaast stelt HE voor dat in mandaat de subsidiemiddelen uit deze verordening middels mandaat van de overige gemeenten dienen te worden verstrekt.
Dit advies is in zich tegenstrijdig en bovendien niet correct. Zoals hierboven reeds toegelicht kan een gemeenteraad niet buiten zijn grondgebied een verordening vaststellen. In het verlengde hiervan is het daarom ook niet mogelijk dat een college (in dit geval college Purmerend als regiokassier) dat van zijn raad de bevoegdheid tot het vaststellen van subsidieregelingen toebedeeld heeft gekregen, een subsidieregeling voor het regiogebied Waterland kan vaststellen.
Indien het advies van HE gevolgd wordt om één verordening of één subsidieregeling vast te stellen, is mandatering door de andere raden of colleges dus niet meer nodig. Bovendien is het vaststellen van de subsidieplafonds behorende bij deze verordening een bevoegdheid van de raad die deze verordening heeft vastgesteld. De raad kan deze bevoegdheid in zijn verordening wel delegeren aan zijn college maar niet aan ander college (of raad). Ook op dit punt is het advies van HE niet consistent doorgeredeneerd.

De beslissing om functionaliteit en efficiency boven rechtmatigheid te verkiezen is een bestuurlijke/politieke keuze. Het is daarom aan te bevelen om de risico-effecten van mogelijke onrechtmatigheid van subsidiebesluiten uitdrukkelijk op te nemen in een bepaling in de Samenwerkingsovereenkomst tussen de convenantpartijen. Zij hebben immers in het convenant met het rijk afgesproken de rechtmatige besteding van de ontvangen rijksmiddelen te waarborgen.

Een risico kan ondermeer zijn dat het niet onwaarschijnlijk is dat bij geschillen over genomen subsidiebesluiten een rechter de onverbindendheid van een dergelijke verordening vaststelt. En dat hiermee de onrechtmatigheid van de genomen subsidiebesluiten het gevolg is. Dit brengt financiële risico's met zich mee.

Het is daarnaast niet onwaarschijnlijk dat een dergelijke onrechtmatige subsidieverstrekking ten behoeve van de regiodeal ook gevolgen heeft voor de staatssteunconformiteit. De meeste gegeven beschikkingen in het kader van deze regiodeal, die overeenkomstig de staatssteunnormen worden gegeven, behoren te worden geupload bij de Europese commissie. Hierbij dient de subsidiegrondslag mede aangeleverd te worden. Dit verhoogt het risico op interventie door de Europese commissie en kan in het ergste geval het terugvorderen van de verleende staatssteun ten gevolg hebben en vervolgens bijbehorende schadeclaims met zich meebrengen.

ADVIES 5
De verordening kan met betrekking tot duidelijkheid, eenduidigheid en functionaliteit op een aantal overige punten worden aangepast.

Nadat op 14 november jl. Meegedeeld is dat HE de aanpassing van de concept-verordening uitvoert wordt niet op deze voorgestelde aanbevelingen ingegaan.
Graag willen we wel nog ingaan op de voorgestelde mogelijkheid van HE om een stichting in te stellen ten aanzien van subsidiering en de meerwaarde van een stichting voor een regiodeal looptijd overschrijdende periode. HE ziet in het oprichten van een stichting vooral de meerwaarde voor het waarborgen van een zwaardere rol van de stuurgroep in het subsidieverleningsproces. Waarom deze optie in het advies aan de orde komt en niet ook andere opties zoals de PPS-constructie of een GR is onduidelijk.

De voorgestelde subsidieverstrekking met de verlengde arm/subsidieverlening via de stichting zou nog steeds de vaststelling van de subsidiegrondslag door het bevoegde openbaar lichaam vereisen. Het is belangrijk dat de uitvoerder van de subsidieverordening neutraal is en dus dan niet zelf een aanvragende partij kan zijn. Daarnaast wordt door HE, bij de voorgestelde optie Stichting, niet ingegaan op de vraag of dan ook de middelen ter uitvoering van de verordening, de zogeheten derdengeldenconstructie, zullen worden overgemaakt aan de stichting. De regiokassier is vrij om al dan niet gelden over te brengen naar een derdengeldenrekening van een uitvoerder. Dit is op eigen verantwoordelijkheid van de regiokassier. Let wel, dat over alle gelden die aan de regiodeal-uitvoering worden besteed, verantwoord dient te worden in de SiSa-verantwoording (financiële verantwoording) van de gemeenten.

ADVIES AAN GEMEENTESECRETARISSEN

1. Het advies van Haute Equipe geeft volgens ons voldoende antwoord vanuit praktische overwegingen.
2. Vanuit rechtmatigheid opteren wij voor het (verder) onderzoeken van een GR en een daarop gebaseerde subsidieverordening.