



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Lessen uit de subsidiëring van samenwerkingsverbanden op grond van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)

Jongkind, D.K.; van den Brink, J.E.

**Publication date**

2024

**Document Version**

Final published version

**Published in**

Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht

**License**

Article 25fa Dutch Copyright Act (<https://www.openaccess.nl/en/policies/open-access-in-dutch-copyright-law-taverne-amendment>)

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Jongkind, D. K., & van den Brink, J. E. (2024). Lessen uit de subsidiëring van samenwerkingsverbanden op grond van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2024(3), 130-143. Article 94.

[https://www.inview.nl/document/id78ec217264bd4b1983a07390b0539a8a?ctx=WKNL\\_CSL\\_86](https://www.inview.nl/document/id78ec217264bd4b1983a07390b0539a8a?ctx=WKNL_CSL_86)

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

*UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (<https://dare.uva.nl>)*

# Lessen uit de subsidiëring van samenwerkingsverbanden op grond van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)

NTB 2024/94

## 1. Inleiding

Steeds vaker worden subsidies die louter met nationaal geld zijn bekostigd alleen aan samenwerkingsverbanden verstrekt. In de literatuur wordt dit een netwerksubsidie genoemd.<sup>2</sup> De netwerksubsidie is een subsidievorm waarbij er meerdere partijen aan de subsidieverstrekende en/of de subsidieontvangende kant zijn betrokken, waardoor samenwerking wordt gestimuleerd. In eerder onderzoek is stilgestaan bij de netwerksubsidies die met nationaal geld worden gefinancierd.<sup>3</sup> In deze bijdrage gaan wij in op de netwerksubsidies die met EU-geld worden gefinancierd, meer in het bijzonder de netwerksubsidies die hun grondslag vinden in het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (hierna: GLB).

In 2023 is binnen de Europese Unie (hierna: EU) een nieuw GLB in werking getreden.<sup>4</sup> Het GLB bestaat uit een tweetal fondsen, namelijk het Europees Landbouwarantiefonds (hierna: ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (hierna: ELFPO). Vanuit deze fondsen worden onder meer de inkomenssteun aan de boeren,<sup>5</sup> eco-regelingen<sup>6</sup> en agromilieubetalings<sup>7</sup> gefinancierd. De landbouwfondsen worden in gedeeld beheer tussen de Europese Commissie en de lidstaten uitgevoerd.<sup>8</sup> 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, Natuur en Voedselkwaliteit en de colleges van Gedeputeerde Staten

(hierna: het college van GS) van de provincies subsidiere-laties aangaan met de eindontvangers.<sup>9</sup> Meestal gaat het daarbij om landbouwers.<sup>10</sup>

In een van de basisverordeningen die ziet op de uitvoering van het nieuwe GLB, namelijk Verordening (hierna: Vo.) 2021/2115, is een aantal bepalingen terug te vinden op basis waarvan samenwerkingsverbanden vanuit het GLB kunnen worden gesubsidieerd.<sup>11</sup> In deze bijdrage 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 (hierna: Awb) van toepassing. Om die reden beantwoorden wij in deze bijdrage ook de vraag 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 deze bijdrage 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 deze bijdrage de netwerksubsidie centraal staat voor zover het gaat om meerdere partijen aan de subsidieontvangende kant. Het verdient opmerking dat bij EU-subsidies vaak ook sprake is van netwerkvorming aan de subsidieverstrekende kant. 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

1 D.K. (Demy) Jongkind is promovenda aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden. J.E. (Jacobine) van den Brink is hoogleraar bestuursrecht aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit van Amsterdam. Jacobine is promotor van Demy bij haar onderzoek naar de netwerksubsidie.

2 Zie bijv. D.K. Jongkind & M.H.A. Bakkum, 'De positie van de penvoerder in netwerksubsidies', *NTB* 2020/258, p. 649-661 en D.K. Jongkind, 'De subsidietafel', *Gst.* 2022/85, p. 437-447. Zie ook het onderdeel netwerksubsidie, via de website 'Financieringen in netwerken', raadpleegbaar via: [www.financieringeninnetwerken.nl](http://www.financieringeninnetwerken.nl).

3 Zie voorgaande voetnoot en daarnaast D.K. Jongkind, 'Subsidiëren met de WGR: de koninklijke weg?', *Gst.* 2022/10, p. 52-62 en D.K. Jongkind, 'Subsidiëren met de WGR: ervaringen in de praktijk', *Gst.* 2022/19, p. 106-115.

4 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.

5 Nationaal Strategisch Plan voor Nederland (hierna: NSP), p. 267 e.v., voor Nederland raadpleegbaar via: [www.toekomstglb.nl/documenten/publicaties/2022/10/03/definitieve-nsf](http://www.toekomstglb.nl/documenten/publicaties/2022/10/03/definitieve-nsf). Zie ook [https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support\\_nl](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support_nl).

6 NSP, p. 280 e.v. Zie ook [www.rvo.nl/subsidies-financiering/eco-regeling](http://www.rvo.nl/subsidies-financiering/eco-regeling).

7 NSP, p. 405 e.v. en art. 70 Vo. 2021/2115.

8 W. den Ouden, M.J. Jacobs & J.E. van den Brink, *Subsidierecht* (Mastermonografieën staats- en bestuursrecht), Deventer: Kluwer 2021, p. 488 e.v.

9 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 en *Stcrt.* 2022, 34016). Uit de Uitvoeringsregeling GLB volgen vooral bepalingen over rechtstreekse betalingen en bepalingen inzake de conditionaliteiten en het bedrijfsadviesingsstelsel (hfst. 2 en 3 Uitvoeringsregeling GLB 2023). De Regeling uitvoering NSP GLB 2023-2027 – die een stuk korter is – ziet vooral op bepalingen omtrent welk orgaan nu verantwoordelijk is voor welke interventie (artt. 2-3 Regeling uitvoering NSP GLB 2023-2027). Zie ook NSP, p. 582, waar staat vermeld dat de provincies worden aangewezen als intermediaire instantie.

10 Dit is echter niet noodzakelijk. Een voorbeeld is een subsidie voor niet-landbouwbedrijven die met niet-productieve investeringen bijdragen aan de water- en klimaatdoelen ([www.rvo.nl/subsidies-financiering/niet-productieve-investeringen-op-niet-landbouwbedrijven](http://www.rvo.nl/subsidies-financiering/niet-productieve-investeringen-op-niet-landbouwbedrijven)).

11 Artt. 70 en 77 Vo. 2021/2115.

cofinanciering.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> Dit betekent dat projecten vaak door meerdere subsidieverstrekkingen worden gesubsidieerd. Hoewel dit (ook) tot complexe vraagstukken leidt, ligt in dit artikel de focus op netwerkvorming aan de subsidieontvangende kant.

Dit artikel is als volgt opgebouwd. Na een inleiding in paragraaf 2.1 wordt in paragraaf 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 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 (par. 2.4-2.5). In paragraaf 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. Wij leggen daarbij zoveel mogelijk de nadruk op het huidige recht en de huidige programmaperiode.<sup>14</sup>

De Europese subsidies die centraal staan in paragrafen 2.3-2.5 zijn geselecteerd na bestudering van Vo. 2021/2115.<sup>15</sup> Het selectiecriteria was in hoeverre Vo. 2021/2115 voorschrijft dan wel expliciet mogelijk maakt dat de Europese subsidie aan een netwerk aan de subsidieontvangende 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 (hierna: RVO) die zich bezighoudt met het nieuwe GLB.<sup>16</sup>

## 2. Europese landbouwsubsidies aan samenwerkingsverbanden

### 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 (par. 2.3). Vervolgens worden in paragrafen 2.4 en 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 2.2 het nieuwe GLB geschetst.

### 2.2 Het Gemeenschappelijk landbouwbeleid

Het GLB is een van de oudste beleidsterreinen van de EU.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> De afgelopen decennia heeft deze productiesteun langzaam 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.<sup>19</sup> 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 platteland<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> Nederland ontvangt in de periode 2023-2027 jaarlijks zo'n € 790 miljoen voor de uitvoering van het GLB.<sup>22</sup> De wijze waarop Nederland invulling gaat geven aan het GLB in de periode 2023-2027 is neergelegd in het Nationaal Strategisch Plan (hierna: NSP) dat op grond van artikel 104, eerste lid, Vo. 2021/2115 moet worden opgesteld.<sup>23</sup> De Europese Commissie heeft het Nederlandse plan voor de nieuwe programmaperiode in december 2022 goedgekeurd.<sup>24</sup>

12 Ook wel medefinancieringspercentages genoemd. Zie daarbij de algemene Fondsenverordening 2021/1060 voor de nieuwe programmaperiode, art. 112.

13 Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 493.

14 Het voert te ver voor dit artikel om de gehele verhouding EU-recht en nationaal recht te bespreken en alle ontwikkelingen die zich op het terrein van GLB hebben voorgedaan. Daarvoor verwijzen wij naar Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021. In dit handboek wordt echter vooral ingegaan op de voorgaande programmaperiode 2014-2020. Daarom zullen wij in dit artikel wel aandacht besteden aan de invoering van de nieuwe programmaperiode en welke gevolgen dit heeft voor het GLB.

15 Dit artikel beperkt zich dus tot de landbouwsubsidies.

16 Dit interview is gehouden om een beeld te krijgen van de wijze waarop de samenwerkingsvormen in de praktijk werken. Ook konden wij vragen stellen 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. De uitwerkingen van de interviews zijn toegestuurd en geaccordeerd.

17 Het bestaat sinds 1962, zie: [www.consilium.europa.eu/nl/policies/cap-introduction/#:~:text=Het%20GLB%20is%20een%20pakket,oudste%20nog%20actieve%20EU%2Dbeleidsterrein](http://www.consilium.europa.eu/nl/policies/cap-introduction/#:~:text=Het%20GLB%20is%20een%20pakket,oudste%20nog%20actieve%20EU%2Dbeleidsterrein).

18 P. de Waard, 'Dreigen weer melkplas en boterberg?', *De Volkskrant*, 15 april 2016.

19 Zie art. 20 e.v., Vo. 2021/2115.

20 Daarbovenop heeft Nederland besloten om op grond van art. 103 lid 1 sub a Vo. 2021/2115 15% van de toegewezen EU-gelden voor rechtstreekse betalingen over te hevelen naar de ELFP-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.

21 Zie art. 31 Vo. 2021/2116.

22 [www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/06/28/eu-ministers-akkoord-over-groener-gemeenschappelijk-landbouwbeleid-2023-2027](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/06/28/eu-ministers-akkoord-over-groener-gemeenschappelijk-landbouwbeleid-2023-2027).

23 Zie: [www.toekomstglb.nl/documenten/publicaties/2022/11/02/definitief-nationaal-strategisch-plan](http://www.toekomstglb.nl/documenten/publicaties/2022/11/02/definitief-nationaal-strategisch-plan).

24 De goedkeuring van de strategische GLB-plannen is neergelegd in art. 118 Vo. 2021/2115.

De financiering van het GLB is momenteel afkomstig uit twee fondsen, namelijk het eerdergenoemde ELGF en het ELFPO.<sup>25</sup> 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 landbouwmarkten gefinancierd.<sup>26</sup> 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-Blauw<sup>27</sup> en dierenwelzijn,<sup>28</sup> generatievernieuwing<sup>29</sup> en inzet op kennis en innovatie.<sup>30</sup>

Op het terrein van het nieuwe GLB is op Unierechtelijk niveau een drietal wetgevingsverordeningen vastgesteld. In de eerste plaats gaat het om Vo. 2021/2115. In deze verordening zijn de voorschriften inzake steun voor strategische GLB-plannen en plannen 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,<sup>31</sup> regels die zien op de terugvordering door de lidstaten in geval van onregelmatigheden<sup>32</sup> en regels over de controles en sancties door de lidstaten.<sup>33</sup> 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 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.<sup>34</sup>

25 Zie art. 4 Vo. 2021/2116.

26 Zie art. 5 lid 2 Vo. 2021/2116.

27 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 het verbetert de bodemkwaliteit, zie samenvatting NSP, p. 60.

28 Bijv. robotisering, investeringen in stalsystemen en watergebruik/beheer, windsingels ter bescherming van het gewas, fruitbomen/struiken ten behoeve van de productie van het bedrijf en investeringen ten behoeve van het verbeteren van het dierenwelzijn, zie samenvatting NSP, p. 76.

29 Projecten waarin de oudere en de jongere generatie samenwerken, zoals pensioenopbouw, vakmanschap, grondmobiliteit en eigenaarschap. Samenvatting NSP, p. 84.

30 Zoals steun voor kennisontwikkeling, actieve netwerken, nieuwe technologie en marktconcepten. Samenvatting NSP, p. 79. Zie p. 96 voor een overzicht van onderwerpen die in ELGF en ELFPO vallen.

31 Zie art. 8 Vo. 2021/2116.

32 Zie artt. 56 en 57 Vo. 2021/2116.

33 Titel IV Vo. 2021/2116.

34 Andere relevante verordeningen zijn: Uitvoeringsverordening 2021/2290, Gedelegeerde Verordening 2022/126 en Uitvoeringsverordening 2022/128.

## 2.3 Subsidiering op grond van het GLB aan samenwerkingsverbanden

### 2.3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt besproken welke mogelijkheden het nieuwe GLB biedt wat betreft de subsidiëring van samenwerkingsverbanden. In paragraaf 2.3.2 wordt ingegaan op de subsidies voor het agrarisch natuurbeheer (hierna: ANLb). In paragraaf 2.3.3 behandelen we de subsidies die op grond van *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale* (hierna: LEADER) worden verstrekt. Ten slotte worden in paragraaf 2.3.4 de subsidies aan operationele groepen in het kader van samenwerking voor innovatie (hierna: EIP) besproken. De grondslag voor het subsidiëren van samenwerkingsverbanden binnen het GLB is wat betreft LEADER en EIP te vinden in artikel 77 Vo. 2021/2115. De grondslag voor het verstrekken van subsidies voor het ANLb is neergelegd in artikel 70 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.<sup>35</sup>

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 subsidieontvangende kant. Voor LEADER en EIP is dat als voorwaarde neergelegd in artikel 77, tweede lid, 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. 2115/2021 verplicht namelijk niet tot het verstrekken van ANLb-subsidies aan samenwerkingsverbanden. Wel mogen de lidstaten op grond van artikel 70, vijfde lid, 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.<sup>36</sup> Dit is dus een nationale keuze.

### 2.3.2 Agrarisch natuurbeheer (ANLb)

Op grond van artikel 70 Vo. 2021/2115 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, Vo. 2021/2115. Centraal staat het stimuleren van landbouwproductiemethodes die een gunstig effect hebben op het klimaat, het landschap, de

35 NSP, p. 170.

36 NSP, p. 236.

natuurlijke hulpbronnen, de bodem, water en biodiversiteit.<sup>37</sup> In Nederland gaat het concreet om de Europese subsidies voor agrarisch natuurbeheer (ANLb-subsidies).

De provincies zijn verantwoordelijk voor de verstrekking van ANLb-subsidies.<sup>38</sup> Daartoe zijn per provincie subsidieverordeningen Natuur- en Landschapsbeheer vastgesteld.<sup>39</sup> Zoals hiervoor al aangegeven, heeft Nederland ervoor gekozen de ANLb-subsidies uitsluitend aan collectieven te verstrekken.<sup>40</sup> Deze keuze is overigens niet nieuw voor de programmaperiode 2023-2027, maar was ook al gemaakt in de programmaperiode 2014-2022.<sup>41</sup> Concreet betekent deze keuze dat individuele landbouwers en begunstigden niet voor een ANLb-subsidie in aanmerking kunnen komen.<sup>42</sup>

Om voor subsidie in aanmerking te komen, dienen de collectieven te voldoen aan een aantal subsidievoorwaarden.<sup>43</sup> Zo dient het collectief over een certificaat collectief agrarisch natuurbeheer te beschikken.<sup>44</sup> In zo een 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.<sup>45</sup> Daarnaast dient het collectief te voldoen aan de beoordelingscriteria die zijn geformuleerd in de natuurbeheerplannen (hierna: NBP/NBP's) 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.<sup>46</sup> 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.<sup>47</sup> 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.<sup>48</sup>

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.<sup>49</sup> De gedachte is dat de contractuele relatie tussen de collectieven en de individuele boer wordt beheerd 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.<sup>50</sup> Ieder collectief heeft een eigen website, met daarop nadere voorwaarden en informatie over de met de agrarische natuurbeheerders/grondbeheerders gesloten beheerscontracten.<sup>51</sup>

### 2.3.3 LEADER

Op grond van artikel 77 lid 1 sub b 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

37 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 vermesting (fosfaatuitmijning) en gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen. NSP, p. 405. Een voorbeeld is te vinden via: [www.rijnvechtenvenen.nl/anlb2023-2028](http://www.rijnvechtenvenen.nl/anlb2023-2028), een website van een van de collectieven.

38 Art. 3 lid 1 sub a Regeling uitvoering NSP GLB 2023-2027; NSP, p. 582.

39 Zie bijv. Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer Drenthe 2016 (*Prb.* 2023, 13216).

40 Zie art. 3.1 Modelverordening Natuur- en Landschapsbeheer 2016 voor beheerjaar 2024.

41 Zie hierover 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, par. 2.2.3.

42 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 dichterbij 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. F.G. Boonstra e.a., *Stelselvernieuwing in uitvoering; Tussenevaluatie van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer*, Wageningen: Wageningen Environmental Research 2021, Rapport 3066, p. 7-8.

43 Zie art. 3.4 Modelverordening SVNL.

44 De Stichting Certificering SNL verstrekt namens 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 kwaliteitsstelsel van de subsidieontvangers bij de aanvraag om een certificaat. Het kwaliteitsstelsel 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, raadpleegbaar via: <https://certificeringnatuur.nl/programma-van-eisen/>.

45 NSP, p. 412, zie ook de Uitvoeringsregeling Stichting Certificering SNL 2023 (*Prb.* 2022, 12119).

46 Zie definities bij Modelverordening SVNL. De plannen zijn online te achterhalen. Zie het natuurbeheerplan, raadpleegbaar via: [www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/subsidiestelsel-natuur-en-landschap/het-natuurbeheerplan/](http://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/subsidiestelsel-natuur-en-landschap/het-natuurbeheerplan/). Uit de jurisprudentie volgt dat een potentiële aanvrager belanghebbende is bij de vaststelling van de NBP's: ABRvS 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1052.

47 NSP, p. 412-413.

48 RVO is als betaaloorgaan verbonden voor het uitvoeren van de regelingen, NSP, p. 582. Zie ook Regeling uitvoering NSP GLB 2023-2027.

49 NSP, p. 407.

50 Raadpleegbaar via: [www.boerenatuur.nl/collectieven/](http://www.boerenatuur.nl/collectieven/).

51 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>.

sociaaleconomische ontwikkeling. Het onderdeel 'LEADER' van het GLB ziet dus op de subsidiëring van samenwerkingsverbanden die gericht zijn op brede plattelandontwikkeling.<sup>52</sup> Concreet gaat het om het samenwerken aan de sociaaleconomische ontwikkeling van het platteland en aan een duurzaam gebruik en beheer van de ruimte, waarvan de landbouw een belangrijk onderdeel uitmaakt.<sup>53</sup> Het essentiële kenmerk van de LEADER-aanpak is de toepassing van participatieve en bottom-upmethoden om lokale gemeenschappen te betrekken bij de projectontwikkeling en besluitvormingsprocessen.<sup>54</sup>

Het LEADER-programma heeft al een lange geschiedenis binnen het GLB. Eerst was het programma neergelegd in een zogenoemd communautair initiatief.<sup>55</sup> 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, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV).<sup>56</sup> 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.<sup>57</sup> Voor de uitvoering van LEADER zijn 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 77, eerste lid, aanhef en sub b, Vo. 2021/2115 volgt uit artikel 92, eerste lid, 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 er meer regels zijn te vinden in de algemene Fondsenverordening 2021/1060,<sup>58</sup> terwijl deze verordening niet op het ELFPO van toepassing is.<sup>59</sup> 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 (hierna: LAG/LAG's).<sup>60</sup> Het gaat hierbij om representatieve groepen inwoners uit

bepaalde gebieden.<sup>61</sup> De LAG's ontwerpen zogenoemde Lokale Ontwikkelingsstrategieën (hierna: 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 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.<sup>62</sup> 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.<sup>63</sup> In het NSP worden de belangrijkste 'basisprincipes' van het instrument LEADER samengevat.<sup>64</sup>

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.<sup>65</sup> Daarin wordt bepaald welke activiteiten voor een LEADER-subsidie in aanmerking kunnen komen.<sup>66</sup> 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.<sup>67</sup> 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

52 NSP, p. 494.

53 Samenvatting NSP, p. 70 en 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: [www.toekomstglb.nl/actueel/weblogs/verdieping/2021/leader-krijgt-nieuw-imago](http://www.toekomstglb.nl/actueel/weblogs/verdieping/2021/leader-krijgt-nieuw-imago).

54 Samenvatting NSP, p. 70 en 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, p. 4.

55 J.E. van den Brink, *De uitvoering van Europese subsidieregelingen in Nederland*, Deventer: Kluwer 2012, p. 50 e.v.

56 De minister is de nationale beheersautoriteit, art. 2 lid 1 Regeling uitvoering NSP GLB 2023-2027.

57 Art. 3 lid 1 Regeling uitvoering NSP GLB 2023-2027; NSP p. 582-583.

58 Zie artt. 31 t/m 34 Vo. 2021/1060.

59 Wel is in art. 3 sub 15 Vo. 2021/2115 een definitie van LEADER te vinden waarbij wordt verwezen naar art. 31 Vo. 2021/1060.

60 Art. 33 Vo. 2021/1060.

61 NSP, p. 519 en 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 en 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.

62 Zie voor de overige eisen art. 32 lid 1 Vo. 2021/1060. Zie ook art. 31 lid 1 sub c Vo. 2021/1060.

63 Europese Rekenkamer 2022, p. 7.

64 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; en (7) innovatie die aansluit op de lokale context.

65 *Prb.* 2023, 6330.

66 Zie bijv. art. 2.7.1 e.v. van de Regeling Europese Landbouwsubsidies 2023-2027 provincie Groningen (*Prb.* 2023, 11228).

67 Zie bijv. art. 2.8.1 e.v., Uitvoeringsregeling Europese Landbouwsubsidies Noord-Holland 2023-2027.

2023-2027 Friesland dat deze paragraaf is gereserveerd voor de voorbereiding op de GLB-periode 2028-2034.<sup>68</sup>

In de tweede plaats kan subsidie worden verkregen voor de uitvoering van de LOS door de betrokken LAG.<sup>69</sup> 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 het college 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.<sup>70</sup> 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.<sup>71</sup> 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.<sup>72</sup>

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 de LOS alleen 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.<sup>73</sup> De selectie van de projecten zelf vindt niet plaats door het college van GS, maar door de LAG.<sup>74</sup> 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.<sup>75</sup> 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.<sup>76</sup> De LAG stelt daarbij zelf een reglement op waarin is geregeld hoe de besluitvorming over ingediende aanvragen plaatsvindt.<sup>77</sup> Daarbij is van belang dat in het Unierecht is voorgeschreven dat de LAG zorg dient te dragen voor een niet-discriminerende en transparante selectieprocedure.<sup>78</sup> Vervolgens wordt subsidie verleend aan begunstigden 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.<sup>79</sup> 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, de monitoring en de evaluatie van een door het college van GS goedgekeurde LOS en de dynamisering ervan, met inbegrip van het faciliteren van uitwisselingen tussen belanghebbenden.<sup>80</sup> Ook hiervoor worden door het college van GS Openstellingsbesluiten opgesteld.<sup>81</sup>

#### 2.3.4 EIP

Op grond van artikel 77, eerste lid, sub a, 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 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.<sup>82</sup>

Daarbij wordt het zogenoemde interactief innovatiemodel gehanteerd. Binnen dat model wordt uitgegaan van een drietal leidende beginselen: a) het ontwikkelen van

68 Zie Regeling Europese Landbouwsubsidies 2023-2027 Friesland (*Prb.* 2023, 15431), NSP, p. 512.

69 Art. 33 lid 1 Vo. 2021/1060.

70 Art. 3 lid 1, Open Call LEADER GLB-NSP Fryslân en *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 de onderlinge rolverdeling.

71 Art. 32 lid 2 Vo. 2021/1060 en art. 3 lid 2 sub 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).

72 Zie bijv. art. 5 lid 10 van de eerdergenoemde Openstellingsbesluit Zuid-Holland.

73 Zie bijv. artt. 2.7.3-2.7.4 Uitvoeringsregeling Europese Landbouwsubsidies Noord-Holland 2023-2027.

74 Zie bijv. art. 2 lid 2 Openstellingsbesluit Uitvoering projecten Noordwest-, Zuidoost- en Zuidwest-Fryslân (*Prb.* 2024, 1396) en art. 14 Vaststelling Openstellingsbesluit Uitvoering van LEADER-projecten provincie Drenthe (*Prb.* 2023, 13535).

75 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.

76 Art. 5 lid 1, Openstellingsbesluit Uitvoering projecten Noordwest-, Zuidoost- en Zuidwest-Fryslân; *Prb.* 2024, 1396.

77 Art. 33 lid 3 sub b Vo. 2021/1060 en NSP, p. 514-515.

78 Art. 33 lid 3 sub b Vo. 2021/1060.

79 Art. 33 lid 5 Vo. 2021/1060.

80 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).

81 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 plattelandsontwikkeling-LEADER - kosten voor het beheer, de monitoring en de evaluatie van de LOS en de dynamisering ervan (*Prb.* 2023, 14152).

82 Zie art. 127 lid 3 Vo. 2021/2116 gelezen in verbinding met art. 77 lid 1, aanhef en sub a, Vo. 2021/2116.

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 cocreatie gedurende het hele project.<sup>83</sup> Het EIP draagt bij aan het bereiken van de specifieke doelstellingen die zijn vastgelegd in artikel 6, eerste en tweede lid, Vo. 2021/2115, zoals de verbetering van de positie van de landbouwers in de waardeketen (art. 6, eerste lid, sub c) en ook het bijdragen aan matiging van en aanpassing aan klimaatverandering (art. 6, eerste lid, sub d). Meer concreet gaat het ingevolge artikel 127, tweede lid, 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 innovatie; 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.<sup>84</sup>

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 (hierna: REES 2021).<sup>85</sup> Op grond van artikel 5.6.2, eerste lid, REES 2021 verstrekt de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 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 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.”<sup>86</sup> Uit artikel 2.9, vijfde lid, sub 5, 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, 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 staart<sup>87</sup> bij biggen in de varkenshouderij in de in artikel 2.3, onderdeel b, van het Besluit diergeeneeskundigen 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 eco-regeling als bedoeld in artikel 31 Vo. 2021/2115; c) het uitwerken van een ontwerp voor het opzetten van een gebiedsgerichte fieldlab;<sup>88</sup> of d) het ontwikkelen van andere innovaties die bijdragen aan de doelstellingen bedoeld in artikel 6, eerste lid en tweede lid, Vo. 2021/2115. Relevant is dat ook de kosten voor het opzetten van de operationele groep zelf – het netwerk – subsidiabel zijn.<sup>89</sup> De grondslag hiervoor ligt in artikel 77, eerste lid, sub a, 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.

#### 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 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: “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.”<sup>90</sup> 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.”<sup>91</sup>

De invulling van de samenwerking zelf wordt in de Unierechtelijke verordeningen summier genormeerd. Wel bestaat

83 Art. 127 lid 3 Vo. 2021/2116.

84 Art. 127 lid 2 Vo. 2021/2115.

85 Inmiddels zijn in Nederland de eerste subsidies voor EIP verleend: [www.rvo.nl/subsidies-financiering/eip-algemeen](http://www.rvo.nl/subsidies-financiering/eip-algemeen).

86 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.

87 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.

88 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: [www.rvo.nl/subsidies-financiering/eip-fieldlabs](http://www.rvo.nl/subsidies-financiering/eip-fieldlabs).

89 Art. 5.6.3 lid 1 sub a REES 2021.

90 Aanhef Vo. 2021/2115, punten 83–84.

91 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.

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.<sup>92</sup> 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 wetgeving wordt de netwerksubsidie wel gereguleerd, maar dit gebeurt op zeer uiteenlopende wijzen, wat tot de nodige aandachtspunten leidt.<sup>93</sup>

De Europese subsidies aan samenwerkingsverbanden die zijn besproken in paragraaf 2.3 leiden allemaal tot het ontstaan van samenwerkingsverbanden voorafgaand aan de totstandkoming van de subsidiërelatie. 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.<sup>94</sup> Ook bij het instrument EIP is steun beschikbaar in de voorbereidingsfase, namelijk voor het opzetten van een operationele groep.<sup>95</sup> 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: ook voor allerlei voorbereidingshandelingen kan steun worden verkregen.

Kortom, de Nederlandse subsidiewetgever zou wat betreft de netwerksubsidie inspiratie kunnen putten uit de EU-subsidiëregelgeving. 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.

## 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 gaan wij in op het beginsel van gelijke kansen (par.

2.5.1), de advisering en beslissingsbevoegdheid (par. 2.5.2), penvoerdersperikelen (par. 2.5.3) en de rechtsbescherming (par. 2.5.4). Per Unierechtelijke netwerksubsidie kunnen de (potentiële) knelpunten verschillen.

### 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,<sup>96</sup> 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.<sup>97</sup> Er is dus sprake van een schaarse subsidie.<sup>98</sup> Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) volgt dat in dat geval aan potentiële gegadigden ruimte moet worden geboden om naar de beschikbare schaarse subsidie mee te dingen.<sup>99</sup> 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.<sup>100</sup> 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 Afdeling.<sup>101</sup> Deze eis is gebaseerd op de uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie voortvloeiende transparantieplichting.<sup>102</sup> 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 er sprake van een schaarse subsidie in de verhouding tussen GS en het collectief. In de Openstellingsbesluiten op grond waarvan collectieven een subsidie

92 "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.

93 Zie bijv. Jongkind & Bakum 2020.

94 NSP, p. 512 en art. 77 lid 1 sub b Vo. 2021/2115.

95 Art. 77 lid 1 sub a Vo. 2021/2115.

96 NSP, p. 170.

97 Zie bijv. Openstellingsbesluit Agrarisch natuur- en landschapsbeheer 2023 (Prb. 2023, 3806).

98 Den Ouden, Van den Brink & Jacobs 2021, par. 11.4.2.

99 ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2310, AB 2018/406, m.nt. J.E. van den Brink & A. Drahmman (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.

100 ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927 (*Speelautomatenhal Vlaardingen*), r.o. 7.

101 ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927 (*Speelautomatenhal Vlaardingen*), r.o. 7.

102 Zie ook ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:994, r.o. 5.3 waar dit expliciet wordt benoemd.

bij GS kunnen aanvragen is per geografisch gebied een subsidieplafond neergelegd.<sup>103</sup> 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.<sup>104</sup> 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.<sup>105</sup> Het voorgaande betekent dat 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. Zoals 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.<sup>106</sup> In de literatuur zijn hier kanttekeningen bij geplaatst.<sup>107</sup> 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.<sup>108</sup> In onze optiek zijn de collectieven 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.<sup>109</sup> 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 gewerkt met een online aanmeldformulier, zoals bij de Agrarische

Natuurvereniging Oost-Groningen.<sup>110</sup> 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.<sup>111</sup>

Ook bij LEADER speelt het beginsel van gelijke kansen op twee niveaus een rol. In de eerste plaats is er sprake van een schaarse subsidie in de relatie tussen GS en de LAG. Er wordt namelijk opnieuw gewerkt met een subsidieplafond, wat inhoudt dat er dus beperkte middelen beschikbaar zijn.<sup>112</sup> Zo volgt uit het Openstellingsbesluit Flevoland dat GS maximaal vier LOS'en selecteert in het desbetreffende gebied, naar aanleiding van een rangschikking die wordt gemaakt door een selectiecommissie die de selectiecriteria toepast.<sup>113</sup> Het voorgaande betekent dat GS in het kader van de subsidiëring van de LAG is gebonden aan het beginsel van gelijke kansen en de daaruit voortvloeiende rechtsnormen. Uit ons 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 de LAG in oprichting,<sup>114</sup> maar iedere partij kan een LAG oprichten, zolang de basiscriteria voor de samenstelling van de LAG in acht worden genomen.<sup>115</sup> Behoudens een aantal ‘basisvoorwaarden’ waaraan een LAG moet voldoen,<sup>116</sup> 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.<sup>117</sup> Er zijn wel vragen te stellen bij de toetreding 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

103 Zie bijv. art. 1.4 Openstellingsbesluit agrarisch natuur- en landschapsbeheer 2023 provincie Utrecht (Prb. 2022, 10836).

104 [www.bijl2.nl/onderwerp/natuursubsidies/snl/inhoud/regeling-en-verordening/subsidie-natuur-landschapsbeheer/](http://www.bijl2.nl/onderwerp/natuursubsidies/snl/inhoud/regeling-en-verordening/subsidie-natuur-landschapsbeheer/).

105 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.

106 HR 27 maart 1987, ECLI:NL:HR:1987:AG5565 (Amsterdam/IKON). Zie ook HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778 (Didam).

107 Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, p. 514 en Van den Brink & Jacobs 2021, par. 2.2.3.

108 Zie hierover verderop in deze bijdrage in par. 2.5.4.

109 NSP, p. 407.

110 Zie <https://anog.nl/projecten/anlb-oost-groningen/aanmeldformulier-agrarisch-natuurbeheer-2023>.

111 Zie <https://agrarischenuatuurdrenthe.nl/agrarisch-natuurbeheer/interessen-anlb-2023-2028>.

112 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.”

113 Art. 2 lid 3 Openstellingsbesluit Flevoland (Prb. 2023, 5531).

114 Zie bijv. art. 3 lid 2 Openstellingsbesluit Noord-Holland (Prb. 2023, 7471).

115 Zie als voorbeeld punt 5.2 bijlage 1 Openstellingsbesluit Noord-Holland (Prb. 2023, 7471).

116 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).

117 Zie bijv. bijlage 2 van het Openstellingsbesluit Limburg (Prb. 2023, 501) waar alle selectiecriteria worden opgesomd.

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.<sup>118</sup> Door aandacht te besteden aan de samenstelling van de LAG worden verschillende partijen uit de desbetreffende gebieden betrokken, maar wij vragen ons af hoe hier concreet uitvoering aan wordt gegeven.<sup>119</sup>

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 ons onderzoek blijkt dat de LAG's in de periode 2014-2020 waren vormgegeven als een provinciale adviescommissie in de zin van artikel 82 Provinciewet.<sup>120</sup> 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 entiteit niet zijnde een advies- of bestuurscommissie. Wij verwachten dat er in ieder geval van wordt uitgegaan dat de LAG's nog steeds fungeren als provinciale commissies. Hierop gaan wij in de volgende paragraaf dieper in. 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 wat ons betreft problematisch dat een lid van de LAG potentieel een 'dubbele pet' kan hebben. Een lid van de LAG oordeelt immers over subsidieaanvragen, maar kan tegelijkertijd ook zelf een subsidie aanvragen. Hoe verhoudt dit zich tot het verbod van vooringenomenheid op grond van artikel 2:4 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 een adviescommissie. In de uitspraak *Theatercompagnie* is door de Afdeling 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 Afdeling concludeerde dat deze persoon op grond van artikel 2:4 Awb niet aan de advisering over concurrerende aanvragen

had mogen deelnemen.<sup>121</sup> In dat licht is het onrechtmatig wanneer een LAG-lid aanvragen selecteert indien dit lid ook zelf een subsidieaanvraag heeft ingediend.<sup>122</sup> Hoewel uit de Unierechtelijke verordening volgt dat in dat geval de scheiding van functies moet worden geëerbiedigd,<sup>123</sup> vragen wij ons af hoe dit in de praktijk wordt gewaarborgd. Wij betwijfelen of het onthouden van een stem of het verlaten van de vergadering bij de stemming voldoende is,<sup>124</sup> zeker als onduidelijk is of het daarbij alleen om de besluitvorming over de eigen aanvraag gaat.<sup>125</sup> Het onderzoek van de Europese Rekenkamer bevestigt dit beeld.<sup>126</sup>

### 2.5.2 Advisering en beslissingsbevoegdheid

In paragraaf 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. Zoals 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 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 was het uitgangspunt dat de LAG's de op basis van de LOS'en ingediende steunaanvragen beoordeelden en concrete acties selecteerden.<sup>127</sup> Maar ingevolge artikel 34, derde lid, aanhef en sub f, 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.<sup>128</sup> 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 marginaal<sup>129</sup> – beoordeelden

118 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.

119 Uit Europese Rekenkamer, *Toepassing van de LEADER-aanpak op de plattelandsontwikkeling*, speciaal verslag nr. 5, 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 en 42. Wel waren de meeste LAG's niet genderneutraal en jongeren ondervertegenwoordigd, p. 43.

120 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) en art. 2 lid 1 Instellingsbesluit Lokale Actiegroep LEADER Utrecht Oost (*Prb.* 2015, 8601).

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

122 Wij zien hier enige parallellen 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.

123 Art. 33 lid 5 Vo. 2021/1060.

124 Zie bijv. Openstellingsbesluit Zuid-Holland (*Prb.* 2023, 3281), p. 16.

125 Uit de al genoemde uitspraak *Theatercompagnie* blijkt immers dat een adviseur die tegelijkertijd subsidieaanvrager is, ook belang heeft bij de advisering over concurrerende aanvragen.

126 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 toepaste bij het selecteren van de LOS'en. Zie Europese Rekenkamer 2022, p. 5.

127 Art. 34 Vo. 1303/2013.

128 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.

129 De selectie voor projecten wordt neergelegd in een zwaarwegend advies richting GS, wat 'in principe' zal worden overgenomen, zie bijv. stap 6 beoordeling door de LAG, raadpleegbaar via: [www.leaderachterhoek.nl/over-leader/procedure-werkwijze/](http://www.leaderachterhoek.nl/over-leader/procedure-werkwijze/).

en het subsidiebesluit namen. In de nieuwe programmaperiode 2023-2027 lijkt daar minder ruimte voor te bestaan. In artikel 33 Vo. 2021/1060 is namelijk bepaald dat een aantal taken *uitsluitend* door de plaatselijke actiegroepen wordt verricht. Daaronder vallen het opstellen van een niet-discriminerende, 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, sub d, 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 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 sub d, 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.<sup>130</sup> In de provincie Groningen heeft dit ertoe geleid dat de LAG Oost-Groningen niet langer juridisch wordt vormgegeven als een adviescommissie. In de programmaperiode 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.<sup>131</sup> Thans is in artikel 3 van het Instellingsbesluit Lokale Actiegroep LEADER Oost-Groningen bepaald dat GS de LAG instelt als entiteit niet zijnde een advies- of bestuurscommissie.<sup>132</sup> Uit de aanhef van dit besluit leiden wij af dat GS met dit besluit een andere commissie in de zin van artikel 82 Provinciewet 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.<sup>133</sup> 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 GS goedgekeurde LOS en zijn

geselecteerd door de LAG.<sup>134</sup> Daaruit volgt dat GS de subsidie verstrekt.

Waar de LAG's in de vorige programmaperiode steeds werden gekwalificeerd als adviesorgaan,<sup>135</sup> illustreert het voorbeeld van Oost-Groningen dat de LAG in de programmaperiode 2023-2027 een beslissende rol heeft in de selectie van de projecten. Wij denken dat het nog steeds gaat 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.<sup>136</sup> 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 opengesteld wordt, wat het subsidieplafond is en dat GS de Openstellingsbesluiten vaststelt.<sup>137</sup> 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 door de LAG komt voor subsidie in aanmerking en is daarmee potentieel begunstigde."*<sup>138</sup> Dit duidt er dus op dat de LAG feitelijk beslist, maar 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 (vooral nog) geen duidelijkheid gecreëerd.

### 2.5.3 Penvoerderperikelen

Bij de subsidiëring van samenwerkingsverbanden wordt vaak gewerkt met een penvoedersconstructie. 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.<sup>139</sup> Dit kan de administratieve lasten aan-

130 Het hiernavolgende 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.

131 *Prb.* 2022, 4934.

132 *Prb.* 2023, 8655. Op de website [www.overheid.nl](http://www.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.

133 *Prb.* 2023, 12370.

134 *Prb.* 2023, 11228.

135 Openstellingsbesluit POP3+ Uitvoering LEADER 2022 (*Prb.* 2022, 782); art. 2 lid 1 Instellingsbesluit Lokale Actiegroep LEADER Achterhoek (*Prb.* 2021, 8994) en 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."

136 Er zijn enkel instellingsbesluiten voor de voorgaande programmaperiode beschikbaar, zie bijv. het eerdergenoemde Instellingsbesluit Lokale Actiegroep LEADER Achterhoek.

137 Art. 2.7.2 Subsidieverordening Gemeenschappelijk Landbouwbeleid Flevoland 2023-2027 (*Prb.* 2023, 15565).

138 Art. 2.7.4 van de Subsidieverordeningen Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de provincies.

139 Zie Jongkind & Bakkum 2020.

zienlijk 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 penvoedersconstructie. In de eerste plaats komt het voor dat de penvoerder subsidievoorschotten ontvangt namens de andere 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 daaropvolgende 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.<sup>140</sup> 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 Awb.<sup>141</sup> Ook dit wordt gezien als 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 subsidie-regeling 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.<sup>142</sup> In de praktijk vergeet de penvoerder nogal eens om wijzigingen door te geven, zodat ook geen ontheffing wordt verleend. Pas bij de beslissing over de subsidie-vestiging 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 sub b, van de Awb. Partijen dienen elkaar dus goed in de gaten te houden, zodat zij eventuele wijzigingen tijdig kunnen melden.<sup>143</sup>

De Unierechtelijke regelgeving bevat voor de hiervoor genoemde problemen geen oplossing. De verordeningen bevatten immers geen bepalingen over penvoedersconstructies. Wel is er – zie paragraaf 2.3.4 – in Nederland voor gekozen om bij het EIP te werken met een

penvoedersconstructie.<sup>144</sup> Dit betekent dat de hiervoor genoemde problemen zich ook bij het EIP kunnen voordoen. Artikel 5.1.5 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**, maar niet hoofdelijk aansprakelijk is voor alle, eventuele, onverschuldigd betaalde voorschotten of onverschuldigd betaalde subsidiebedragen."<sup>145</sup> Uit artikel 2.13 REES 2021 volgt dat de beschikkingen tot subsidieverlening aan de penvoerder worden toegezonden. De penvoerder regelt daarnaast de administratie (art. 2.17 lid 1 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 lid 2 REES 2021 volgt dat het mogelijk is om ontheffing te vragen voor essentiële wijzigingen.

#### 2.5.4 Rechtsbescherming

Ten slotte gaan wij in op de (bestuursrechtelijke) rechtsbescherming. Tegen een besluit van een bestuursorgaan kan een belanghebbende ingevolge artikel 8:1 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 GS kan opkomen bij de bestuursrechter.<sup>146</sup>

Tussen de collectieven en de eindontvangers worden echter beheerscontracten afgesloten. In de praktijk wordt aangenomen dat deze relatie wordt beheerst door het privaatrecht. Zoals 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.<sup>147</sup> Hiervan is sprake wanneer aan de cumulatieve criteria van het financieel en

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

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

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

143 Jongkind & Bakkum 2020, p. 657.

144 Art. 1 Regeling Europese EZK- en LNV-subsidies 2021.

145 *Stcrt.* 2022, 18453.

146 Zie Rb. Den Haag, 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.

147 Van den Brink & Jacobs 2021, par. 2.2.3. Omdat het om verenigingen en coöperaties gaat en deze ingevolge art. 2:3 BW 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.

inhoudelijk vereiste wordt voldaan.<sup>148</sup> 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.<sup>149</sup> Dit wordt door GS vastgelegd in de NBP's die de basis vormen voor de gronden waarop de collectieven hun aanvragen kunnen indienen.<sup>150</sup> Wanneer het collectief als buitenwettelijk b-bestuursorgaan wordt aangemerkt, kunnen de individuele deelnemers voor wat betreft besluiten van het collectief bestuursrechtelijke rechtsbescherming krijgen.<sup>151</sup>

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:<sup>152</sup> (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 van eerder uitgekeerde vergoedingen over de betreffende maatregel/boete; en (6) ontbinding van het deelnemerscontract.<sup>153</sup> Uit

het protocol volgt dat het collectief de financiële gevolgen van de sanctie doorberekent aan de individuele deelnemers.<sup>154</sup> Wanneer overtredingen in de uitvoering worden geconstateerd, kan dit namelijk leiden tot sancties vanuit de provincie richting het collectief. Alleen tussen 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 beheersubsidie/het wijzigen van de beheerpakketten.<sup>155</sup>

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)<sup>156</sup> 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.<sup>157</sup> De civiele rechter wordt echter ervaren als een stuk minder toegankelijk dan de bestuursrechter.<sup>158</sup> In dat opzicht geeft het te denken dat wij geen uitspraken van civiele rechters hebben gevonden die zien op de relatie tussen het collectief en individuele landbouwers. Gelet op de ingrijpende sancties die de collectieven kunnen opleggen, is het wat ons betreft wenselijk dat de bestuursrechter de evenredigheid van zo een sanctie kan beoordelen.<sup>159</sup>

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.

### 3. Afronding

De netwerksubsidie wint aan populariteit in 'subsidieland'. Niet alleen nationale subsidies worden steeds vaker aan samenwerkingsverbanden verstrekt, hetzelfde geldt voor

148 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 moet in overwegende mate (twee derde 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.

149 Van den Brink & Jacobs 2021, par. 2.2.3.

150 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.

151 In het VAR-rapport (*Verbreding van bestuursrechtspraak. Noodzaak en consequenties van een groeimodel voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming* (VAR-reeks 171), Den Haag: Boom juridisch 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; en (iii) meer werken met declaratoire uitspraak nu dat minder verregaand is dan een vernietiging (p. 158). Het rapport biedt echter geen oplossing voor de problematiek omtrent het bestuursorgaanbegrip.

152 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. [www.vockestaert.nl/wp-content/uploads/2020/11/bijlage-11-herstel-en-sanctieprotocol.pdf](http://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](https://cchw.eu/wp-content/uploads/2023/03/230307_CCHW_Herstel-en-sanctiebeleid_bijlage-4-bij-Beheercontract_def.pdf).

153 Zie bijv. Herstel- en Sanctieprotocol Agrarisch Collectief Midden-Delftland U.A. en Agrarisch Natuur Drenthe: [www.vockestaert.nl/wp-content/uploads/2020/11/bijlage-11-herstel-en-sanctieprotocol.pdf](http://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>.

154 Punt 18 Algemene voorwaarden van Beheercontract tussen Coöperatief Collectief Agrarisch Natuurbeheer Oost-Brabant U.A. en Deelnemer.

155 Punt 19 van het genoemde Beheercontract; punt 24 algemene leveringsvoorwaarden collectief Midden-Groningen en art. 11 Beheerovereenkomst ANLb 2023-2028 Collectief Agrarische Natuur Drenthe.

156 Zo wordt gesproken van een bezwaren- en beroepsprocedure, wat tot enige verwarring leidt. Zie bijv. Protocol Bezwaren en Geschillenprocedure Collectief Midden-Groningen en Geschillenprocedure Agrarische Natuur Drenthe. Vergelijkbaar met bezwaar wordt hier ook de zesweketermijn gehanteerd.

157 Bijv. punt 20 Algemene voorwaarden eerdergenoemd Beheercontract en Kwaliteitshandboek Coöperatie Collectief Hoeksche Waard, p. 15.

158 M. Barendrecht, K. van Beek & S. Muller, *Menselijk en rechtvaardig. Is de rechtstaat er voor de burger?*, Den Haag: HiiL 2017; J.B.M. Vranken & M.V.R. Snel, 'De civiele rechter in Nederland op de schopstoel', *NJB* 2019/687, p. 858-866 en T. Vennmanns, 'De afnemende populariteit van civiele rechtspraak', *NJB* 2023/1555.

159 Zie ook ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (*Harderwijk*).

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 prestaties en resultaten gelegd.<sup>160</sup> De gedachte is dat door gezamenlijk een project op te pakken, de efficiëntie en effectiviteit van de subsidies worden vergroot.

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 deze bijdrage besproken hoe de subsidiëring is vormgegeven en genormeerd, zowel op Unierechtelijk als op nationaal niveau. Vervolgens is ingegaan op de kansen en risico's van deze vormen van subsidieverstrekking aan samenwerkingsverbanden. Hierbij hebben wij geconstateerd dat de EU voorloopt op Nederland, nu de (subsidietitel van de) Awb geen aandacht heeft voor de subsidiëring van netwerken.<sup>161</sup> 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. Wij denken 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 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 subsidiereguleerders 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 betere samenwerkingsverbanden en een grotere slagingskans van het project dat wordt gesubsidieerd.

Wij zien echter ook knelpunten bij de bestudeerde samenwerkingsvormen. Zo is het niet altijd helder wie wanneer kan toetreden tot een netwerk, zodat in dat opzicht niet in overeenstemming met de transparantieplichting 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 lid 1 sub a Awb zoals in de vorige programmaperiode het geval was? Wij denken van wel, 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 (art. 2:4 Awb). Bij netwerksubsidies die louter met nationaal geld worden gefinancierd, spelen deze problemen op een vergelijkbare wijze.<sup>162</sup>

Ook bij netwerksubsidies die met EU-gelden worden gefinancierd, doen zich de penvoedersperikelen en de beperkte toegang van netwerkpartners tot de bestuursrechter voor.<sup>163</sup> 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 hebben wij geconstateerd dat de collectieven zijn aan te merken als buitenwettelijke b-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. Wij zouden het een goede zaak vinden als de Awb-wetgever die handschoen oppakt.

160 Vo. 2021/2115, punt 3 in de inleiding.

161 Behoudens een paragraaf over driehoeksverhoudingen. *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, nr. 3, p. 23-25.

162 Jongkind 2022. Daar wordt ingegaan op zowel het beginsel van gelijke kansen als de rol die de tafel heeft.

163 Jongkind & Bakkum 2020.