



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Snoeien in subsidies

Ouden, W. den; Jacobs, M.J.; Verheij, N.

Citation

Ouden, W. den, Jacobs, M. J., & Verheij, N. (2003). Snoeien in subsidies. *De Gemeentestem*, 153(7198), 679-685. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/13880>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/13880>

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

BESTUURSRECHTELIJK TIJDSCHRIFT

de Gemeentesten

Gst. 2003, 7198
zaterdag 13 december 2003
153e jaargang

Snoeien in subsidies

Beëindiging en vermindering van subsidies

Mr. drs. W. den Ouden
Mr. M.J. Jacobs
Prof. mr. N. Verheij *

203 Het is zwaar weer in subsidieland. De bezuinigingsplannen van het kabinet-Balkenende-II betekenen dat veel bestuursorganen fors moeten snijden in hun subsidiebudgetten. Daardoor pakken donkere wolken zich samen boven langdurig gesubsidieerde instellingen. Veel van deze instellingen hebben rond Prinsjesdag een brief ontvangen, waarin wordt aangekondigd dat hun subsidie, waarvan zij vaak in belangrijke mate of zelfs geheel afhankelijk zijn, met tientallen procenten zal worden gekort of zelfs helemaal zal worden beëindigd.

Deze kortingen zullen ongetwijfeld vele bezwaarschriften en vervolgens beroepen bij de bestuursrechter gaan opleveren. Daarom willen wij in deze bijdrage, aan de hand van de subsidietitel van de Awb en de relevante, deels recente, jurisprudentie, nog eens¹ op een rij zetten aan welke juridische eisen dergelijke kortingen moeten voldoen en wat daarbij de rechtspositie van de gesubsidieerde instelling is. Wij zeggen er maar meteen bij dat dit voor de subsidieontvangers overwegend een slecht-nieuws-gesprek wordt. In de meeste gevallen kunnen zij door bezwaar en beroep hooguit een procedurele overwinning behalen of enig uitstel van executie bewerkstelligen, maar de korting uiteindelijk niet echt tegenhouden. Meestal staat het de overheid namelijk vrij om een langlopende subsidie te verminderen of te beëindigen, mits dit zorgvuldig en met inachtneming van een redelijke termijn gebeurt.

Daarmee is niet gezegd dat bezwaar maken of beroep instellen in alle gevallen bij voorbaat zinloos is. Uitstel van executie kan voor een subsidieontvanger soms heel belangrijk zijn. Uitstel kan de ruimte scheppen om verplichtingen die al waren aangegaan behoorlijk na te komen, althans netjes af te wikkelen of om het uitgavenpatroon aan de nieuwe subsidie aan te passen.

* W. den Ouden is universitair hoofddocent bestuursrecht aan de Universiteit Leiden. R. Jacobs is wetgevingsjuriste bij de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie. N. Verheij is coördinerend raadadviseur bij de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie en hoogleraar Europees bestuursrecht en openbaar bestuur aan de Universiteit Maastricht. Zie ook W. den Ouden, M.J. Jacobs & N. Verheij, *Subsidieright*, Deventer: Kluwer 2003, hoofdstuk 9; A.J. 'Bok, *Subsidies*, Deventer: 2002; J.R. van Angeren, 'Beëindiging van de subsidie', in A.J. Bok e.a., *Praktijkboek Subsidieright*, Den Haag: (losbl.), hoofdstuk 9.

INHOUD

203. Snoeien in subsidies. Mr. drs. W. den Ouden, mr. M.J. Jacobs, prof. mr. N. Verheij

204. Vervreemdingsbeperkende bedingen: een overzicht van recente jurisprudentie. Mr. T.E.P.A. Lam

205. Reactie. Mr. D.H. de Vries

206. ABRvS 31-7-02. Tussentijdse wijziging meerjarige subsidies. Begrotingsvoorboud. (Staat)

207. ABRvS 26-2-03. Subsidie; beëindiging. Geen verplichting wachtgeld te garanderen. (Werkendam)

208. Rb. Arnhem 7-5-03. Anti-speculatiebeding nietig? (Nijkerk)

209. Vzng. Rb. Zwolle 21-11-02. Vervreemdingsbeperkend beding rechtsgeldig? (Ommen)

210. CRvB 28-1-03 Bijstand. Gezamenlijke huishouding. Bewijs. Onvoldoende verklaring belanghebbende geen recht. (Laarbeek)

211. ABRvS 28-5-03. Meerdere aanvragen om bouwvergunning t.b.v. elkaar uitsluitende bouwplannen. Aanvragen ten onrechte buiten behandeling gelaten. (Doorn)

212. ABRvS 29-4-03. Weigering evenementenvergunning voor kleiduivenschieten wegens strijdigheid met Flora- en Faunawet en Wet wapens en munitie. Rubrica est lex. Specialiteitsbeginsel. (Maasdriel)

(Vervolg inhoud op pagina 690.)

KLUWER 

213. ABRvS 12-3-03. Nieuw bestemmingsplan. Overgangsrecht. Gebruik rechte onaan-tastbaar. Handhaving, bijzonde-re omstandigheden. Rechtsver-werking door tijdsverloop. Per-soonsgebonden gedoog-toestemming. (Zaandam)

214. Op-recht bekeken. Absurde sancties? Prof. mr. W. Konijnen-belt.

Als de subsidiegever bij het beëin-digen van de subsidierelatie onvol-doende rekening houdt met deze belangen, kan de bestuursrechter de subsidiebeschikking om die re-den vernietigen. Bestuursorganen hebben er dus belang bij om bij het korten op subsidies zorgvuldig te zijn. Dit moet natuurlijk in de eerste plaats omdat het bestuur in een rechtsstaat altijd zorgvuldig moet handelen. Maar in het niet geheel denkbeeldige geval dat dat argument in gesprekken met de fin-anciële collega's of de ambte-lijke of politieke leiding onvol-doende indruk maakt, kan het nut-tig zijn erop te wijzen dat juridi-sche fouten kunnen leiden tot aanzienlijk vertraging bij het rea-liseren van voorgenomen bezuini-ingen.

1. De voornemens van het kabinet

Met name het nieuwe subsidiebeleid dat onder de noemer 'Kennis, Innova-tie, Meedoen'² is aangekondigd door de Minister van VWS, Hoogervorst, heeft de afgelopen tijd veel aandacht gekregen in de media. De minister meent dat er behoefte is aan een nieuw subsidiebeleid dat flexibeler is, beter aansluit bij de verzakelijking-van subsidierelaties en bovenal recht doet aan de zich wijzigende verdeling van verantwoordelijkheden tussen-overheid, maatschappelijke organisa-ties en burgers. Het nieuwe uitgangspunt van de minister is dat subsidies voortaan slechts in bijzondere geval-len worden verstrekt. Andere finan-cieringsstromen, zoals premies en specifieke uitkeringen, behoren vol-gens de minister de kern van het be-leidsinstrumentarium van VWS te vormen. Pas als deze instrumenten te-kort schieten, kan – tijdelijk – subsi-

die worden verstrekt. Voortaan kun-nen organisaties slechts op een beperkt aantal duidelijk omschreven terreinen rekenen op structurele fin-anciële steun van VWS.

De gevolgen van de beleidswijziging zijn groot. Instellingssubsidies die niet in dit nieuwe beleid passen, worden vanaf 2004 beëindigd. Dit betreft sub-sidies aan 130 instellingen. Bijna alle andere structureel door VWS gesub-sidieerde instellingen (nog steeds zo'n 170 stuks) krijgen met ingang van 2004 te maken met een korting op hun subsidie van 10%. Waar de mi-nister meent dat deze instellingen nog een doelmatigheidswinst kunnen boe-ken, volgt vanaf 2005 nog een aan-vullende korting van 20%.

Dit subsidiebeleid van minister Hoogervorst komt niet uit de lucht vallen. Al in oktober 2002 wordt bij de algemene financiële beschouwin-gen over de begroting van 2003 een motie³ aangenomen waarbij de rege-ring wordt verzocht '(...) om alle rijkstaken eens tegen het licht te hou-den door middel van een op te starten 'zoeklichtactie', welke als een con-tinu proces tot doel heeft om alle rijkstaken qua taakstelling, omvang en kosten door te lichten en bijzon-dere aandacht te besteden aan alle subsidieregelingen (...)'.⁴

Om aan dit verzoek tegemoet te ko-men werd de interdepartementale werkgroep 'Zicht op Subsidies' inge-steld, die bestaande subsidieregelin-gen inventariseerde en een beoor-delingskader voor de doelmatigheid van subsidiëring opstelde. Ondertus-sen viel het kabinet Balkenende I, dus kon het rapport van de interdeparte-mentale werkgroep⁴ mooi worden ge-bruikt in de voorbereidingen van de kabinetsformatie. Daar waar het eer-ste kabinet Balkenende al een effi-ciency en bezuinigingstaakstelling van 600 miljoen euro voor subsidies in haar plannen tot 2006 had opgeno-men, bleek uit het Hoofddlijnenak-koord dat het 'ingewikkelde oerwoud aan subsidies'⁵ te lijf zal worden ge-gaan door in diezelfde periode nog eens circa 550 miljoen euro op subsi-dies te korten.⁶

De klappen vallen op allerlei terrei-nen. Uit het overzicht met voorgenomen 'ombuigingen' blijkt dat forse 'beperkingen van overheidssubsidies' zullen plaatsvinden tot en met 2007 bij EZ (170 mln), VROM (150 mln), en BZK, OCW, Financiën, Defensie en VWS (ieder naar proportie geza-

menlijk 190 mln). V&W moet allerlei uitgaven waaronder overheidssubsidies met 100 mln beperken voor 2007.⁷ Ook andere ministeries, zoals Justitie, snoeien fors in hun subsidies. Natuurlijk zullen deze bezuinigingen ook effect hebben op het subsidiebe-leid van decentrale overheden. Ten eerste werken de 'ombuigingen' door in een verlaging van de uitkeringen uit Provincie- en Gemeentefonds (in 2007 in totaal 710 mln).⁸ Daarnaast fungeren decentrale overheden bin-nen sommige van de subsidiestromen waarop de rijksoverheid zal bezuini-gen als 'doorgeefluik'. Als er minder subsidiegelden binnen komen valt er ook minder door te geven. Ten slotte is voorspelbaar dat sommige instel-lingen die door deze bezuinigingen van het rijk in moeilijkheden komen, zich tot de decentrale overheden zul-len wenden met verzoeken om ver-vangende subsidies.

2. Het juridisch kader

Als gezegd moeten beëindigingen van en kortingen op subsidies zorgvuldig plaatsvinden. Sinds 1 januari 1998 is er een algemene wettelijke regeling inzake subsidies neergelegd in titel 4.2 van de Algemene wet bestuurs-recht (Awb), beter bekend als de sub-sidietitel. Daarin zijn ook bepalingen opgenomen over het intrekken en wij-zigen van subsidiebeschikkingen en de weigering om een subsidierelatie voort te zetten. Hoewel het dus lo-gisch is dat beschouwingen over beëindiging of vermindering van sub-

² Kennis, Innovatie, Meedoen. Beleid be-grotingssubsidies VWS, nota als bijlage bij de aanbestedingsbrief, *Kamerstukken II* 2003/04, 29 214, nr. 1.

³ Motie Van As, *Kamerstukken II* 2002/03, 28 600, nr. 51.

⁴ Aangeboden door de toenmalige Minis-ter van Financiën Hoogervorst per brief van 7 maart 2003 (*Kamerstukken II* 2002/03, 28 600, nr. 65).

⁵ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 637, nr. 19, p. 5.

⁶ Verslag van een schriftelijk overleg over het rapport 'Zicht op subsidies', *Kamerstukken II* 2002/03, 28 600, nr. 70, p. 6 en Verslag van een algemeen overleg over het rapport 'Zicht op subsidies', *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200, nr. 47, p. 4.

⁷ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 637, nr. 19, p. 20.

⁸ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 637, nr. 19, p. 20.

sidies vaak meteen beginnen bij de relevante bepalingen van de Awb, is dit systematisch niet juist. Vaak is in de eerste plaats een bijzondere wettelijke subsidieregeling van belang.

Het zit als volgt. Art. 4:23 lid 1 Awb bepaalt, eveneens sinds 1 januari 1998, dat een subsidie in beginsel moet berusten op een bij wettelijk voorschrift toegekende bevoegdheid tot subsidieverstreking. Deze bevoegdheid kan zijn toegekend bij of krachtens een wet in formele zin,⁹ maar ook bij of krachtens een verordening van een provincie, gemeente of een ander met verordenende bevoegdheid bekleed openbaar lichaam. In beginsel berusten subsidies dus op een wettelijke subsidieregeling en is de eerste vraag die moet worden gesteld of dit wettelijk voorschrift beëindiging of vermindering toelaat. Meestal is dit wel het geval, maar niet altijd. Zolang de wet bepaalt dat aanspraak op subsidie bestaat als aan bepaalde voorwaarden is voldaan – en dus in bepaalde gevallen recht geeft op subsidie – valt er niets te beëindigen zolang aan deze voorwaarden is voldaan. Zolang een bijzondere school voldoet aan de wettelijke voorwaarden voor bekostiging,¹⁰ kan deze bekostiging in beginsel niet worden beëindigd, althans slechts worden beëindigd in de in de bijzondere wet geregelde gevallen (zie bijvoorbeeld art. 153 e.v. Wet op het primair onderwijs). Beëindiging of vermindering is slechts mogelijk, voorzover de subsidie zou kunnen worden geweigerd als deze voor de eerste keer werd aangevraagd.

Soms is er geen grondslag voor een subsidie in een bijzondere wettelijke regeling. Dan gaat het – als het goed is – om één van in art. 4:23 lid 3 genoemde uitzonderingen op de eis van een wettelijke grondslag. De in dit verband belangrijkste uitzondering is neergelegd in art. 4:23 lid 3 onderdeel c: een wettelijke grondslag is niet vereist, als zowel de subsidieontvanger als het maximale bedrag van de subsidie bij de begroting zijn vermeld. Dergelijke subsidies worden wel geïndividualiseerde subsidies genoemd. Zij betreffen in de praktijk met name subsidies die een subsidiegever slechts aan één of enkele grote instellingen verstrekt. Het gaat vaak om zogeheten exploitatiesubsidies: de subsidiegelden worden niet verstrekt voor een bepaald project, maar voor de instandhouding van de instelling

als zodanig. Met deze subsidies zijn vaak substantiële bedragen gemoeid en zij worden doorgaans gedurende langere perioden verstrekt. De ontvangende instellingen zijn er voor hun inkomsten vaak in belangrijke mate of zelfs geheel van afhankelijk. De wetgever heeft ingezien dat het wel erg zwaar zou zijn om voor die ene of enkele instellingen een bijzondere wettelijke regeling te maken. Om toch enige democratische controle te waarborgen, geldt dan het vereiste dat in of bij de begroting wordt vermeld aan wie hoeveel subsidie wordt verstrekt.¹¹ Bovendien biedt de subsidietitel met afdeling 4.2.8 Awb,¹² die op dergelijke subsidies toegespitsde bepalingen bevat, een voldoende wettelijke, zij het facultatieve, basisregeling.

Naast de subsidies die vallen onder de uitzonderingen van art. 4:23 Awb lid 3 bestaan er ook nog (enkele) 'buiten-

⁹ Het kan ook nog een zelfstandige algemene maatregel van bestuur zijn (art. 89 lid 1 Gw), maar die kan dan voor ten hoogste vier jaar gelden (art. 4:23 Awb). Dergelijke zelfstandige subsidie-AMvB's komen een enkele keer voor: zie bijvoorbeeld het Tijdelijk besluit tegemoetkoming verhuiskosten Antillianen en Arubanen (Stb. 2002, 532).

¹⁰ Volgens art. 4:21 Awb lid 4 is de subsidietitel van overeenkomstige toepassing op de bekostiging van onderwijs en onderzoek. Deze bepaling is overbodig, want deze bekostiging is gewoon een subsidie in de zin van art. 4:21 lid 1. Zij berust op een politiek compromis om de particularistische gevoeligheden van de onderwijswereld althans optisch te ontzien.

¹¹ Op rijksniveau wordt aan dit vereiste overigens op nogal minimalistische wijze voldaan. De eerste jaren na inwerkingtreding van de subsidietitel werden de hier bedoelde subsidies nog opgesomd in bijlagen bij de toelichtingen op de begrotingen van de afzonderlijke ministeries. Daardoor kon een ieder vrij eenvoudig opzoeken welke structurele subsidies buiten de wet om werden verleend, aan wie en tot welk bedrag. Maar Financiën vindt tegenwoordig dat dit niet meer past in de nieuwe begrotingssystematiek VBTB (Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording). Daarom wordt tegenwoordig volstaan met één subsidieoverzicht rijksoverheid (het SOR), uitsluitend te vinden op de website van het Ministerie van Financiën, waarin echter wettelijke en buitenwettelijke subsidies dwars door elkaar staan. O.i. wordt aldus geen recht gedaan aan de bedoeling van de wetgever.

¹² Zie daarover W. den Ouden, M.J. Jacobs & N. Verheij, *Subsidierecht*, Deventer: Kluwer 2003, hoofdstuk 11.

de Gemeentestem

Erevoorzitter:
Mr E. Brederveld

Hoofredactie:
Prof. mr D.J. Elzinga
Prof. mr R.J.N. Schlössels
Mr J.M.H.F. Teunissen
Drs C.J.N. Versteden
Mr J. de Vries

Redactieraad:
Mr M.A.C. van Egdom
Prof. mr H.Ph.J.A.M. Hennekens
J.A.M. van Homelen
Prof. mr W. Konijnenbelt
Mr J.B. Mencke
Mr J.J.H. Pop
Prof. mr R.J.G.M. Widdershoven

Eindredactie:
Mr D.E. Bunschoten

Vaste annotatoren:
Mr E. Brederveld (EB)
W.P.F. de Bruijn (WdB)
Mr H.J.A.M. van Geest (HvG)
Mr A.A.J. de Gier (dG)
Mr J.M.H.F. Teunissen (JT)

Citeertitel:
Gst. Jaartal, nummer van het artikel,
jurisprudentie, column enz.
Gst. 2003, 1

Auteursrichtlijnen:
Artikelen en reacties zijn welkom.
Gelieve vooraf contact op te nemen met
mw M.E.C. van der Veen, bureauredacteur,
tel. 0570-647654, e-mail:
mvanderveen@kluwer.nl

Kopij zenden aan: uitgeefassistentie mw
J.H. Palm, K.A.0.05, Pb 23, 7400 GA
Deventer, tel. 0570-647236, fax 0570-
647803, e-mail: jpalm@kluwer.nl

Abonnementenadministratie:
Kluwer afd. Klantcontacten, Pb 878,
7400 AW Deventer, tel. 0570-673449,
e-mail: juridisch@kluwer.nl
Abonnementen kunnen op elk gewenst
tijdstip ingaan en lopen automatisch
door, tenzij 3 maanden voor de verval-
datum schriftelijk wordt opgezegd.

Abonnementsprijs:
€ 237,82 incl. 6% BTW incl. opberg-
band per jaar; studenten en aio's 50%
korting; losse nummers € 13,51 incl. 6%
BTW; opbergband € 19,24 incl. adm- en
verzendskosten. Verschijnt 22 x per jaar.

Gebruik persoonsgegevens:
Kluwer BV legt de gegevens van abonnees vast voor de uitvoering van de (abonnements-)overeenkomst. De gegevens kunnen door Kluwer, of zorgvuldig geselecteerde derden, worden gebruikt om u te informeren over relevante producten en diensten. Indien u hier bezwaar tegen heeft, kunt u contact met ons opnemen.

Leveringsvoorwaarden:
Op al onze aanbiedingen en overeenkomsten zijn van toepassing de Algemene Voorwaarden van Kluwer BV, gedeponeerd ter griffie van de Rechtbank te Amsterdam op 6 januari 2003 onder depotnummer 3/2003. Een exemplaar van deze voorwaarden zal op eerste verzoek gratis worden toegezonden.

Reprorecht:
Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelten(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

De gemeentestem is een uitgave van Kluwer BV.

ISSN 0165-7895

Nederlands
Uitgeversverbond
Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

wettelijke subsidies' die op grond van het overgangsrecht (art. III) zijn gerechtvaardigd. Kort gezegd komt het erop neer dat voor subsidies die reeds overeenkomstig bekend gemaakt beleid werden verstrekt, vanaf de inwerkingtreding van titel 4.2 Awb een overgangstermijn van vier jaar gold (dus tot 1 januari 2002). Om de lasten voor de regelgever wat te spreiden, mochten deze beleidsregels voorlopig fungeren als wettelijk voorschrift in de zin van art. 4:23 Awb. Er kunnen dus voor 1 januari 2002 op basis van beleidsregels meerjarige subsidies zijn verleend die nu nog lopen.

Als geen bijzondere wettelijke regeling voor handen is, valt men voor de korting op- of beëindiging van subsidies, terug op de regels van titel 4.2 Awb. Daarover gaat de volgende paragraaf. Hier willen wij nog ingaan op de vraag welk bestuursorgaan van de gemeente in een dergelijk geval bevoegd is tot het nemen van de subsidiebeschikking waarmee wordt gekort of beëindigd. Daarover was tot voor kort geen twiifel mogelijk: uit art. 147 jo. 108 Gemeentewet volgde dat de raad besliste over de toekenning (en dus ook stopzetting of vermindering) van subsidies voorzover die bevoegdheid niet uitdrukkelijk aan een ander orgaan (burgemeester en wethouders of een commissie) was toegekend of gedelegeerd.¹³ In de praktijk leeft de vraag of dat sinds de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur,¹⁴ anders is komen te liggen. Wij kunnen daarover kort zijn: onzes inziens niet. Zonder en detail op de gevolgen van de Wet dualisering gemeentebestuur in te gaan – een dergelijke beschouwing zou hier te ver voeren¹⁵ – kan worden gesteld dat in deze wet niet is gebroken met het zogenoemde 'open stelsel' van dagelijks bestuur door het college van B&W. Ook de algemene en onbepaalde bestuursbevoegdheid van de raad is gehandhaafd. Daaruit vloeit voort dat ten aanzien van bestuurstaken waarvan niet bij of krachtens wet is geregeld welk gemeentelijk orgaan bevoegd is (zoals bij subsidieverstrekking zonder wettelijke grondslag het geval is), het de gemeenteraad is die besluit over de bevoegdheidskwestie.¹⁶

3. Beëindiging volgens de Awb

Wanneer vaststaat dat het bestuursorgaan de subsidie zou kunnen weig-

ren als zij voor het eerst zou worden aangevraagd, komen wij toe aan de vraag of de subsidie kan worden beëindigd. Pas op dat moment komt de Awb in beeld. Wij moeten dan twee gevallen onderscheiden, die in deze paragraaf achtereenvolgens aan de orde komen:

- intrekking voor de toekomst van een 'lopende' subsidiebeschikking (art. 4:50 Awb);
- weigering voor een nieuw subsidietijdvak (art. 4:51 Awb).

Intrekking van 'lopende' subsidiebeschikkingen

Art. 4:50 Awb regelt het geval dat een subsidie voor een bepaald tijdvak is verleend, maar het bestuursorgaan de subsidie wil beëindigen of verminderen voordat dit tijdvak is verstreken. In de praktijk gaat het dan om subsidies die voor meer dan één begrotingsjaar zijn verleend. Bij instellings-subsidies in de cultuursector is bijvoorbeeld een verlening voor vier jaar (een 'cultuurnotaperiode') gebruikelijk.

Als het bestuursorgaan zo'n voor vier jaar verleende subsidie toch na twee of drie jaar wil beëindigen of verminderen – bijvoorbeeld om te bezuinigen –, moet de beschikking tot subsidieverlening worden ingetrokken of ten nadele van de ontvanger worden gewijzigd. Dit is een intrekking voor de toekomst, die goed moet worden onderscheiden van de intrekking met terugwerkende kracht, zoals geregeld in art. 4:48 Awb. Zo'n tussentijdse intrekking is maar in een beperkt aantal gevallen mogelijk, omdat het een nogal grove inbreuk op de rechtszekerheid is. Het bestuursorgaan heeft immers in de hier besproken situatie niet alleen maar verwachtingen gewekt door feitelijk gedrag, beleid of toezeggingen, maar bij uitdrukkelijk besluit geïndividualiseerde aanspraken toegekend voor een bepaald tijdvak. Als het bestuur dan toch halverwege dit tijdvak weer van deze aanspraken af wil, is dat per definitie een inbreuk op gerechtvaardigd vertrouwen van de subsidieontvanger. Wij vinden de stelling dat dit eigenlijk helemaal niet zou moeten kunnen verdedigbaar.

Zover heeft de Awb-wetgever echter niet willen gaan. Art. 4:50 Awb opent de mogelijkheid van tussentijdse intrekking of wijziging ten nadele van de ontvanger in drie gevallen:

- als de subsidieverlening onjuist was;

- als veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich in overwegende mate tegen voortzetting van de subsidie verzetten;
- in andere bij wettelijk voorschrift geregelde gevallen.

Om met dat laatste te beginnen: intrekking of wijziging van een subsidiebeschikking voor de toekomst mogelijk in bij wettelijk voorschrift geregelde gevallen. Daarbij moeten wij vooral denken aan het geval dat de subsidieontvanger niet langer voldoet aan één van de wettelijke eisen om voor subsidie in aanmerking te komen. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat het aantal leden van een gesubsidieerde vereniging onder het vereiste minimum daalt. Indien de bijzondere subsidieregeling uitdrukkelijk bepaalt dat dit een grond voor intrekking is, kan en moet de subsidieontvanger daarmee rekening houden. Daarom behoeft het bestuursorgaan in dat geval ook de uit de beëindiging voortvloeiende schade niet te vergoeden.

In de tweede plaats is beëindiging of vermindering van een meerjarige subsidie voor de toekomst mogelijk als de subsidieverlening onjuist was, maar de ontvanger dit niet kon weten. Deze laatste toevoeging volgt uit het systeem van de wet: als de ontvanger wél kon weten dat de subsidieverlening onjuist was, kan de subsidie immers zelfs met terugwerkende kracht worden ingetrokken (art. 4:48 lid 1 onderdeel d Awb). Art. 4:50 lid 1 onderdeel a Awb ziet dus op voor de ontvanger niet kenbare fouten van de subsidiegever, zoals een subsidie die ten onrechte zonder wettelijke grondslag is verleend.

We hebben deze twee gronden volledigheidshalve aangestipt, maar in het kader van de huidige bezuinigingsgolf is vooral de derde grond van belang: een meerjarige subsidie kan tussentijds worden beëindigd of vermin-

¹³ Vgl. ABRvS 31 januari 1997, AB 1997, 440 (m.nt. NV) onder AB 1997, 441.

¹⁴ Per 7 maart 2002, *Stb.* 2002, 111.

¹⁵ Daarvoor verwijzen wij naar A.H.M. Dölle, D.J. Elzinga, m.m.v. J.W.M. Engels, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2003.

¹⁶ Vgl. A.H.M. Dölle, D.J. Elzinga & J.W.M. Engels, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2003, hoofdstuk 13 (p. 314 e.v.), 'De bevoegdheden van het college', i.h.b. p. 322 en 323.

derd als veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich in overwegende mate tegen (ongewijzigde) voortzetting van de subsidie verzetten (art. 4:50 lid 1 onderdeel b). Het was de bedoeling van de wetgever dat dit een zware eis zou zijn. Het enkele feit dat het bestuursorgaan een ander beleid wil gaan voeren, of dat het de subsidie nu niet meer zo zou verstrekken, is niet voldoende. Dit was ook de regel die naar voren kwam in de bekende uitspraak van de toenmalige Afdeling rechtspraak van de Raad van State over de subsidiëring van de St. Bavokerk¹⁷ in Haarlem: het staat een bestuursorgaan in beginsel vrij om zijn beleid te wijzigen, maar voor het voortijdig terugkomen op een ondubbelzinnige toezegging moeten zwaarwegende redenen bestaan. Wat voldoende zwaarwegende redenen zijn, hangt nogal van de omstandigheden af. Toen de Tweede Kamer politieke bezwaren had tegen een subsidie voor de Olympische spelen voor gehandicapten in Arnhem in 1980, omdat daar in strijd met de internationale boycot van het toenmalige apartheidsregime ook Zuid-Afrikaanse atleten zouden deelnemen, achtte de voorzitter van de Afdeling Rechtspraak dat een voldoende zwaarwegende reden om op de subsidietoezegging terug te komen,¹⁸ maar in andere zaken lag dat weer anders.¹⁹

Er zit bovendien een adder onder het gras. In de praktijk komt een beroep op 'veranderde omstandigheden' natuurlijk vooral aan de orde als er bezuinigd moet worden. De bestuursrechter vindt 'de dwingende noodzaak tot bezuinigen' in beginsel een voldoende zwaarwegende reden.²⁰ Uit een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak²¹ wordt bovendien duidelijk, dat de rechter het oordeel van het bestuursorgaan dat bezuinigen noodzakelijk is, zeer terughoudend toetst. Dat is op zichzelf begrijpelijk: het gaat om een typisch politiek-economische afweging, waar de rechter in beginsel buiten moet blijven. Maar als een minister zelfs begin 1998, toen de rijksbegroting voor het eerst sinds een halve eeuw een overschot vertoonde en de economie groeide als kool, in redelijkheid tot het oordeel kon komen dat bezuinigen nodig was, is het moeilijk om een situatie te bedenken waarin hij niet tot dat oordeel kan komen. Nu is de zaak a-typisch omdat ook een begrotingsvoorboud was gemaakt en

het bovendien om een relatief geringe korting ging, maar dat laat onverlet dat de bescherming die art. 4:50 Awb beoogt te bieden door deze marginale toetsing zwakker wordt.

Wel geldt ook in dit geval dat het bestuursorgaan de schade moet vergoeden die de subsidieontvanger lijdt doordat hij op de subsidie heeft vertrouwd (art. 4:50 Awb lid 2) en moet de beëindiging of vermindering natuurlijk met de nodige zorgvuldigheid en met inachtneming van een redelijke termijn geschieden. Het eerste betekent onzes inziens dat de ontvanger ten minste in staat moet worden gesteld om verplichtingen die reeds zijn aangegaan en redelijkerwijs mochten worden aangegaan, op een behoorlijke wijze na te komen. Dit kan meebrengen, dat een tussentijdse beëindiging of vermindering voor het bestuursorgaan in eerste instantie weinig oplevert. Wellicht is dat een reden waarom bestuursorganen deze grond niet vaak toepassen. Zo wordt in de begroting van OCenW voor 2004 nog niet gekort op de lopende cultuurnota-subsidies. In die sector vallen de klappen pas volgend jaar, als de huidige cultuurnota-periode (2001-2004) afloopt.

Weigering voor een volgend subsidietijdvak

Subsidieverleningen voor meer dan één begrotingsjaar komen buiten het terrein van OCenW niet zo heel veel voor. De meeste langlopende subsidies worden ieder jaar opnieuw verleend en vastgesteld. De subsidieontvanger krijgt dus telkens maar een subsidie voor één jaar. Als het bestuursorgaan de subsidie met ingang van het volgende jaar wil beëindigen of verminderen, hoeft het dus niets in te trekken. Het kan volstaan met afwijzing van de aanvraag voor het volgende jaar, dan wel met toewijzing daarvan tot een lager bedrag.

In hoeverre dit mag, hangt wederom af van de mate van beleidsvrijheid waarover de subsidiegever beschikt en dus van het wettelijk voorschrift waarop de subsidie berust. Ook hier geldt, dat beëindiging niet aan de orde is zolang de wet een aanspraak op subsidie geeft of de beleidsvrijheid van de subsidiegever op andere wijze is beperkt, bijvoorbeeld door beleidsregels, een bindende toezegging of een overeenkomst waarbij de subsidiegever zich heeft verbonden jaarlijks een beschikking tot subsidieverlening af te geven.²²

In de praktijk beschikt het bestuursorgaan in de meeste gevallen wél over voldoende beleidsvrijheid om de subsidie te weigeren. In dat geval is het in beginsel ook bevoegd om de subsidie te beëindigen of te verminderen.²³ Anders dan bij het terugkomen op een meerjarige subsidieverlening behoeft het bestuursorgaan daarvoor geen bijzondere of zwaarwegende gronden aan te voeren. Het enkele feit dat het bestuursorgaan zijn beleid wil wijzigen is voldoende. Deze regel volgde al uit de jurisprudentie van de bestuursrechter²⁴ en de Awb-wetgever heeft zich daar in art. 4:51 Awb bij aangesloten. Het verschil met de in art. 4:50 Awb geregelde situatie is dat het bestuur in dit geval geen inbreuk maakt op verkregen rechten, maar slechts beslist om geen nieuwe rechten toe te kennen. Daarom heeft de subsidieontvanger ook geen recht op schadevergoeding.

Dat neemt niet weg dat een subsidieontvanger die jaar na jaar wordt gesubsidieerd op den duur natuurlijk toch gaat vertrouwen op voortzetting van de subsidierelatie, ook al krijgt hij formeel telkens maar een aanspraak voor één jaar. In navolging van de jurisprudentie heeft de wetgever geregeld dat dit vertrouwen enige bescherming verdient. Deze bescherming houdt echter slechts in dat de subsidiegever bij het beëindigen of verminderen van de subsidie een redelijke termijn in acht moet nemen. Zelfs dat hoeft volgens art. 4:51 Awb niet als de ontvanger minder dan drie jaar gesubsidieerd is geweest. Een subsidierelatie van één of twee jaar is een juridische 'one-night-stand' die

¹⁷ ARRvS 23 oktober 1979, AB 1980, 198 (*Grote of St. Bavokerk*; m.nt. JHvdV).

¹⁸ Vz. ARRvS 3 januari 1980, AB 1980, 353 (*Paralympics*; m.nt. J.E. Goldschmidt).

¹⁹ In Vz. ARRvS 16 oktober 1984, tBS VII, 252 waren politieke bezwaren weer niet voldoende.

²⁰ ARRvS 28 maart 1985, AB 1985, 600 (*Stichting Humanistisch Vormingsonderwijs*; m.nt. P.J.J. van Buuren).

²¹ ABRvS 31 juli 2002, AB 2003, 136 (*Het Nederlands Balletorkest*; m.nt. NV).

²² Zie voor een voorbeeld daarvan art. 74 Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden.

²³ ABRvS 21 november 1995, AB 1996, 239 (*Centrum voor Maatschappelijk Werk Heerlen*; m.nt. NV); ABRvS 21 november 1995, AB 1996, 238 (*Stichting Kreativiteitscentrum Heerlen*; m.nt. NV onder nr. 239).

²⁴ ARRvS 21 maart 1985, tBS III 605 (*de Nieuwe Komedia*).

voor het bestuursorgaan geen verplichtingen schept. Het is de lange duur van de subsidierelatie die een zeker vertrouwen op de voortzetting daarvan rechtvaardigt. Natuurlijk is het arbitrair om de grens bij drie jaar te leggen, maar het noemen van die termijn schept wel duidelijkheid.

De bescherming van art. 4:51 Awb gaat in, zodra de subsidierelatie aan het derde jaar bezig is. Anders gezegd: als drie keer subsidie is verleend. Als het bestuursorgaan dus halverwege het derde jaar wil beëindigen, moet het de redelijke termijn in acht nemen.²⁵ Ook geldt het vereiste van inachtneming van een redelijke termijn als éénmaal voor drie jaar of langer subsidie is verleend voor een voortdurende activiteit.²⁶

4. De redelijke termijn

Zowel art. 4:50 Awb als art. 4:51 Awb spreken van een 'inachtneming van een redelijke termijn'. Maar over wat redelijk zullen subsidiegever en -ontvanger bij beëindiging van of korting op subsidie al snel van mening verschillen.

Hoe lang deze termijn moet zijn, hangt af van diverse factoren.²⁷ Bij een vermindering is de omvang van de vermindering een belangrijke factor. Daarbij is zowel de verhouding tussen de korting en de gehele subsidie, als de verhouding tussen de korting en het totale budget van de subsidieontvanger van belang. Een vermindering met 3% van de subsidie is sneller op te vangen dan een vermindering met 30 %. Maar als de subsidie maar 10% van het totale budget van een instelling uitmaakt, hoeft ook een vermindering met 30% van de subsidie niet altijd ingrijpend te zijn.

In dit verband is het opmerkelijk, dat de minister van VWS in zijn meergenoemde beleidsbrief aan alle instellingen die naar zijn oordeel nog doelmatigheidswinst kunnen boeken, een uniforme korting van 30% oplegt op een uniforme termijn van ruim één jaar. Nergens blijkt dat rekening is gehouden met factoren als de zojuist genoemde. Dat lijkt op het eerste gezicht een vorm van gelijke behandeling, maar dat is het alleen als de gevallen ook daadwerkelijk gelijk zijn, hetgeen ons niet heel waarschijnlijk lijkt. Daarmee is overigens nog niet gezegd dat deze korting op deze termijn onrechtmatig is: het kan zijn dat

de termijn ook voor de zwaarst getroffen instelling nog als redelijk kan worden aangemerkt. Maar een risico ligt hier wel.

In het algemeen is het criterium dat de subsidieontvanger voldoende tijd moet krijgen om de maatregelen te nemen om de gevolgen van de beëindiging of vermindering op een behoorlijke wijze op te vangen, ook jegens derden. In dit verband is een belangrijke factor of de subsidieontvanger werknemers in dienst heeft²⁸ en of die in dienst kunnen blijven. Als werknemers moeten worden ontslagen, moeten de geldende opzegtermijnen in acht kunnen worden genomen. De bescherming van art. 4:51 Awb gaat echter niet zover, dat het bestuursorgaan ook alle geldende wachtgeldverplichtingen moet garanderen.²⁹ Op de omvang en duur daarvan heeft de subsidiegever immers in beginsel geen invloed.

Beslissingen over beëindiging of vermindering van subsidies worden vaak genomen bij de voorbereiding of zelfs pas bij de behandeling van de begroting, dus vaak pas in het najaar. Daardoor kan het voorkomen dat de redelijke termijn doorloopt in een volgend begrotingsjaar. Als dan voor het volgende jaar ook nog een subsidieplafond geldt, zou dit door het in acht nemen van de redelijke termijn kunnen worden overschreden. Art. 4:51 Awb lid 2 bepaalt dat in zo'n geval de overschrijding van het subsidieplafond niet aan de subsidieontvanger kan worden tegengeworpen. Anders gezegd: de redelijke termijn gaat voor het plafond.

5. Het rechtskarakter van de aankondiging

De tussentijdse intrekking van een meerjarige subsidieverlening is een besluit en dus vatbaar voor bezwaar en beroep. Bij de aankondiging dat een reeks jaarlijkse subsidies zal worden beëindigd of verminderd, was daarover twijfel mogelijk. Strikt genomen is dat immers niet meer dan de aankondiging dat een aanvraag voor het volgende jaar zal worden afgewezen, respectievelijk worden toegewezen voor een lager bedrag dan voorheen. De bestuursrechter ging er dan ook van uit dat de aankondiging geen besluit was.³⁰ Dit had echter ongelukkige gevolgen voor de rechtsbescherming. De subsidieontvanger zou pas bij de beslissing op de aanvraag voor

het volgende jaar rechtsbescherming kunnen inroepen. Ingeval van beëindiging zou dit bovendien betekenen dat hij speciaal daarvoor een bij voorbaat kansloze aanvraag voor dit volgende jaar zou moeten indienen. Daarom werd in de memorie van toelichting bij art. 4:51 Awb het standpunt ingenomen dat de aankondiging wel een besluit was.³¹ Het rechtsgevolg van de aankondiging werd gezocht in het gaan lopen van de redelijke termijn. In lijn hiermee oordeelt inmiddels ook de Afdeling bestuursrechtsspraak dat de aankondiging van beëindiging of vermindering een besluit is.³² Wij zijn van mening dat slechts het bestuursorgaan dat bevoegd is om subsidie te verstrekken, ook bevoegd is om zo'n aankondigingsbesluit te nemen. Bij een door de gemeenteraad verstrekte subsidie zal dus ook de raad tot de aankondiging moeten besluiten en niet, zoals voorheen vaak praktijk was, het college van burgemeester en wethouders.

Bij een tussentijdse intrekking van een meerjarige subsidieverlening begint de redelijke termijn te lopen door de bekendmaking van de intrekkingsschikking. Bij de beëindiging of vermindering van een reeks jaarlijkse subsidieverleningen begint de redelijke termijn te lopen door de bekendmaking van het aankondigingsbesluit.

²⁵ Zie impliciet ABRvS 12 september 2001, AB 2001, 335 (*Catalpa*; m.nt. NV).

²⁶ ABRvS 7 april 1997, AB 1997, 412 (*Tooneelgroep Amsterdam*; m.nt. NV).

²⁷ ABRvS 7 april 1997, AB 1997, 412 (*Tooneelgroep Amsterdam*; m.nt. NV), ABRvS 14 april 1997, AB 1997, 411 (*Landelijke Gereformeerde Raad voor samenlevingsaangelegenheden*; m.nt. NV), Pres. Rb. Amsterdam 23 maart 1999, JB1999/98 (*Schipperskinderen*), ABRvS 12 september 2001, AB 2001, 335 (*Catalpa*; m.nt. NV), ABRvS 24 april 2002, AB 2002, 270 (*Sede Antia*; m.nt. NV), ABRvS 31 juli 2002, AB 2003, 136 (*Het Nederlands Balletorkest*; m.nt. NV).

²⁸ Zie bijv. ABRvS 20 maart 2002, AB 2002, 273 (*Open Jongeren centrum Dinsgus*; m.nt. NV).

²⁹ Vgl. ABRvS 26 februari 2003, AB 2003, 172 (*Stichting muziekonderwijs Land van Heusden en Altena*; m.nt. NV).

³⁰ ABRvS 14 april 1997, AB 1997, 411 (*Landelijke Gereformeerde Raad voor Samenlevingsaangelegenheden*; m.nt. NV).

³¹ PG Awb III, blz. 251.

³² ABRvS 24 april 2002, AB 2002, 270 (*Sede Antia*; m.nt. NV); ABRvS 12 september 2001, AB 2001, 335 (*Catalpa*; m.nt. NV).

Soms laat de Afdeling bestuursrechtsspraak bij de beoordeling van de redelijkheid van de termijn meewegen, dat de subsidieontvanger reeds vóór deze intrekkingbeschikking, respectievelijk dit aankondigingsbesluit, signalen had gekregen dat het wellicht tot beëindiging of vermindering zou komen, bijvoorbeeld uit vooroverleg of uit een voorstel van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad.³³ Wij plaatsen daar vraagtekens bij indien de beëindiging of vermindering leidt tot ingrijpende beslissingen, zoals het ontslaan van werknemers. Van een subsidieontvanger mag niet worden gevergd dat hij dergelijke ingrijpende beslissingen neemt, voordat het bevoegde bestuursorgaan ondubbelzinnig en definitief tot beëindiging of vermindering heeft besloten. Een waarschuwing dat voorlopig beter geen nieuwe langlopende verplichtingen kunnen worden aangegaan, daarentegen, zou onzes inziens wel kunnen meewegen en kan daarom zinvol zijn.

6. De hoorplicht bij aankondigingsbesluiten

Naast de specifieke eisen die de subsidietitel stelt aan kortings- en beëin-

digingsbeslissingen, zijn natuurlijk ook de algemene normen die de Awb geeft voor besluiten van belang. Daarbij willen wij in het bijzonder wijzen op de hoorplicht. Het oordeel van de Afdeling bestuursrechtsspraak dat de aankondiging een besluit (en meer in het bijzonder een beschikking) is, brengt onzes inziens mee dat bij de voorbereiding van dit besluit de ontvanger moet worden gehoord. Dit volgt uit art. 4:8 Awb. Art. 4:12 Awb lid 1 bepaalt weliswaar dat de hoorplicht niet geldt bij – kort gezegd – financiële beschikkingen, maar art. 4:12 lid 2 maakt weer een uitzondering op deze uitzondering voor bepaalde ingrijpende subsidiebesluiten. Voor deze in art. 4:12 lid 2 opgesomde besluiten geldt dus weer de hoofdregel van art. 4:8. Eén van de in art. 4:12 lid 2 genoemde besluiten is ‘het met toepassing van art. 4:51 weigeren van een subsidie’. Het lijkt niet voor redelijke twijfel vatbaar, dat daarmee ook op het aankondigingsbesluit is gedoeld, want de kennelijke bedoeling van de wetgever is dat bij de toepassing van art. 4:51 de hoorplicht zou gelden en in de praktijk staat bij die toepassing het aankondigingsbesluit centraal.

7. Besluit

Voor subsidieontvangers die zich geconfronteerd zien met bezuinigingen op hun subsidies, is dit geen opwekkend verhaal geworden. Als de subsidiegever het zorgvuldig aanpakt, zijn er voor hen immers nauwelijks juridische mogelijkheden om aan bezuinigingen van hun subsidiegever te ontsnappen. In de Awb zijn enkele zorgvuldigheidsnormen geformuleerd die specifiek van toepassing zijn op situaties waarin subsidies worden verminderd of beëindigd. In het bovenstaande zijn deze normen kort uiteengezet. Een zorgvuldige aanpak kan echter niet voorkomen dat veel subsidieontvangers de komende jaren de broekriem stevig zullen moeten aanhalen of op zoek zullen moeten gaan naar andere inkomensbronnen. We zeiden het al aan het begin van dit artikel: het is zwaar weer in subsidie-land!

³³ ABRvS 20 maart 2002, AB 2002, 273 (*Open Jongerencentrum Dingus*; m.nt. NV).