

LEIDRAAD AFBOUW SUBSIDIES

Leeswijzer Leidraad afbouw subsidies

De leidraad bestaat uit een drietal documenten, te weten: een nota, een checklist met twee voorbeeldbrieven, en het artikel “Snoeien in subsidies”, van W. den Ouden, M.J. Jacobs en N. Verheij.¹

Nota

De nota beschrijft de randvoorwaarden waaronder subsidies verminderd, beëindigd of geweigerd kunnen worden ingeval van bezuinigingen binnen het betrokken ministerie (p. 3–10).

Checklist

In de checklist wordt puntsgewijs aangegeven welke stappen moeten worden doorlopen indien subsidies (wegens bezuinigen) moeten worden verminderd, beëindigd of geweigerd. Daarbij wordt chronologisch onderscheiden een aantal fases die het gehele tijdsvlak bestrijken van inventarisatie (van de te wijzigen subsidies), tot aan de definitieve beslissing en de eventuele verdere procedures die hierop volgen. Bij deze checklist zijn tevens twee voorbeeldbrieven opgenomen (p. 11-15).

Artikel “Snoeien in subsidies”

Als derde document is in de leidraad het artikel ‘Snoeien in subsidies’ van W. den Ouden, M.J. Jacobs en N. Verheij opgenomen. Dit artikel is alweer enige jaren geleden verschenen, maar de inhoud is nog steeds zeer relevant (p. 16-26).

¹ Gst. 2003, 203.

NOTA

§ 1 Inleiding

Achtergrond

Deze nota beoogt u te informeren over de randvoorwaarden waaronder subsidies verminderd, beëindigd of geweigerd kunnen worden in geval bezuinigingen binnen uw ministerie daartoe nopen.

De opbouw van deze nota is als volgt. Paragraaf 2 bevat een overzicht van drie verschillende situaties die zich kunnen voordoen bij vermindering, beëindiging of weigering van subsidies. Bij elke situatie verschillen de mogelijkheden over wat juridisch wel of niet mogelijk is en wat de voorwaarden zijn waaraan voldaan moet worden. Deze situaties komen in de achtereenvolgende paragrafen uitgebreid aan bod: paragraaf 3 behandelt de reeds vastgestelde subsidies, paragraaf 4 de reeds verleende maar nog niet vastgestelde subsidies en paragraaf 5 de nog te verlenen subsidies voor een nieuw tijdvak. Paragraaf 6 gaat in op het intrekken en wijzigen van subsidieregelingen.

§ 2 Schema indeling subsidies

Bij vermindering, beëindiging of weigering van subsidies kunnen zich drie verschillende situaties voordoen: 1) de subsidie kan reeds zijn vastgesteld, 2) de subsidie is reeds verleend, maar nog niet vastgesteld, of 3) de subsidie moet nog verleend worden. Voordat tot vermindering, beëindiging of weigering van subsidies wordt overgegaan, moet eerst de vraag worden gesteld van welke van de drie situaties sprake is. Afhankelijk van het antwoord op deze vraag, kan vervolgens in deze nota doorgebladerd worden naar de paragraaf die op deze situatie betrekking heeft. Hieronder volgt ten behoeve van het totaaloverzicht een schema. Dit schema dient tevens als samenvatting.

SCHEMA INDELING SUBSIDIES

1. Is er sprake van een reeds vastgestelde subsidie? (paragraaf 3)

Zo ja, dan is vermindering of beëindiging volgens de letter van de wet wel mogelijk (zie artikel 4:49, lid 1, onderdeel a, Awb), echter ten eerste af te raden. In ieder geval is er een verplichting tot het vergoeden van schade.

2. Is er sprake van een reeds verleende maar nog niet vastgestelde subsidie (paragraaf 4)

¥ Indien er sprake is van weinig vrije beleidsruimte bij het toekennen van subsidies, is vermindering of beëindiging niet mogelijk, tenzij de regeling waarop de subsidie is gebaseerd wordt gewijzigd of ingetrokken.

¥ Indien sprake is van een vrije bevoegdheid, is vermindering of beëindiging op grond van veranderde omstandigheden of gewijzigd beleid mogelijk, indien voldaan is aan de volgende voorwaarden:

- a. er moet een redelijke termijn in acht worden genomen;
- b. de beleidsbeslissing moet deugdelijk gemotiveerd zijn;
- c. er is sprake van zwaarwegende redenen die zich *in overwegende mate* tegen voortzetting of ongewijzigde voortzetting van de subsidie verzetten;
- d. er is een verplichting tot het vergoeden van schade;
- e. op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur wordt er vooraf overleg worden gepleegd.

3. Is er sprake van een nog te verlenen subsidie voor een nieuw tijdvak? (paragraaf 5)

¥ Indien sprake is van weinig vrije beleidsruimte bij de toekenning van subsidies, is weigering van subsidies niet mogelijk, tenzij de regeling waarop de subsidie is gebaseerd wordt gewijzigd of ingetrokken.

¥ Indien sprake is van vrije beleidsruimte bij het toekennen van de subsidie:

- > Is de subsidie reeds voor drie of meer achtereenvolgende jaren verleend? Weigering van subsidie is alleen mogelijk onder de volgende voorwaarden:

- a. er moet een redelijke termijn in acht worden genomen;
- b. er vindt aan de subsidieontvanger een aankondiging plaats;
- c. de beleidsbeslissing moet deugdelijk gemotiveerd zijn.
- d. op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur wordt er vooraf overleg worden gepleegd.

- > Is de subsidie voor minder dan drie achtereenvolgende jaren verleend? Vermindering of beëindiging van subsidies is mogelijk zonder de onder a t/m d genoemde waarborgen.

§ 3 Beëindiging of vermindering van subsidies die reeds zijn vastgesteld (art. 4:49 Awb)

In artikel 4:49, eerste lid, van de Awb zijn de gronden waarop een reeds vastgestelde subsidie verminderd of beëindigd kan worden, limitatief opgesomd. Eén van de gronden om een vastgestelde subsidie in te trekken of te verminderen is dat er zich feiten en omstandigheden voordoen, waarvan de subsidieverstrekker op het moment van de subsidievaststelling redelijkerwijs niet op de hoogte kon zijn en op grond waarvan de subsidie lager dan overeenkomstig de subsidieverlening zou zijn vastgesteld, indien de subsidieontvanger wel op de hoogte was geweest. (artikel 4:49, eerste lid, onderdeel a, Awb). Volgens de letter van de wet lijkt het mogelijk te zijn om reeds vastgestelde subsidies te wijzigen op grond van de door het nieuwe kabinet voorgenomen bezuinigingen. Hiervan konden de ministeries tot voor kort immers niet op de hoogte zijn. Het is echter zeer onwaarschijnlijk dat een intrekking of een vermindering van een vastgestelde subsidie in geval van bezuinigingen op grond van dit artikel in een rechterlijke procedure overeind zal blijven. Niet alleen is er dan sprake van onbehoorlijk bestuur, maar in ieder geval zal het risico groot zijn dat de door de subsidieontvanger geleden schade verhaald zal worden. Vanwege de hiervoor genoemde nadelen dient als algemene lijn te gelden voor reeds vastgestelde subsidies, dat deze niet op grond van artikel 4:49 Awb worden ingetrokken of verminderd.

§ 4 Beëindiging of vermindering van subsidies die reeds verleend zijn, maar nog niet zijn vastgesteld (art. 4:50 Awb)

4.1 Wel of geen beleidsvrijheid

De eerste vraag die in dit verband beantwoord moet worden, is of de subsidieregeling op basis waarvan de subsidie is verstrekt een zekere beleidsvrijheid geeft met betrekking tot het verlenen van de subsidie.

4.1.1 Geen beleidsvrijheid

Is er sprake van een gebonden subsidiebevoegdheid waarbij de subsidieregeling tot in details aangeeft in welke gevallen er een aanspraak op subsidie bestaat, dan kan de subsidie niet worden verminderd of beëindigd, tenzij de betreffende subsidieregeling wordt ingetrokken of gewijzigd (zie hiervoor ook paragraaf 6). Zo lang de subsidieregeling niet is ingetrokken of gewijzigd en de subsidieontvanger aan de in de subsidieregeling genoemde criteria voldoet, zal de subsidie voortgezet moeten worden, en bestaat er geen ruimte om wegens veranderende omstandigheden of beleidsinzichten op de subsidieverlening terug te komen.

Een voorbeeld van een subsidieregeling met een gebonden subsidiebevoegdheid is de *Subsidieregeling vereniging Fietzersbond 2007*. In artikel 2 van deze regeling is bepaald, dat de minister op aanvraag subsidie aan de Fietzersbond verstrekt, ten behoeve van het instandhouden van deze vereniging. Indien de Fietzersbond aan de in de subsidieregeling genoemde verplichtingen voldoet en het in artikel 3 opgenomen subsidieplafond niet wordt overschreden, heeft de minister geen vrijheid de aanvraag voor subsidieverlening door de Fietzersbond te weigeren (en derhalve ook geen vrijheid om de subsidie te verminderen of te beëindigen).

4.1.2 Wel beleidsvrijheid

Indien in de subsidieregeling voldoende beleidsvrijheid is overgelaten voor het al dan niet verlenen van subsidie, is er sprake van een niet-gebonden subsidiebevoegdheid. Op grond van artikel 4:50, eerste lid, onderdeel b, van de Awb kan een dergelijke subsidie in geval van veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten gewijzigd of ingetrokken worden. Hiervoor moeten wel zwaarwegende redenen bestaan, dat wil zeggen dat het maatschappelijk belang zwaarder weegt dan de belangen van het individu. Voorbeeld van een veranderde omstandigheid is een verslechtering van de financiële situatie. Een wijziging van beleidsinzichten kan zich bijvoorbeeld voordoen, doordat een politieke wisseling heeft plaatsgevonden (aantreden nieuw kabinet) waardoor er voor een nieuw subsidiebeleid is gekozen.

4.1.2.1 Randvoorwaarden beëindiging of vermindering lopende subsidie

Indien er wordt besloten om een reeds verleende subsidie te verminderen of te beëindigen op grond van veranderde omstandigheden of gewijzigd beleid, moeten altijd de volgende randvoorwaarden worden vervuld:

a. er moet een redelijke termijn in acht worden genomen

De lengte van de redelijke termijn is afhankelijk van de aard van de subsidie en de gesubsidieerde activiteiten. Een aantal relevante factoren hierbij is:

- afwikkeling verplichtingen jegens derden: de subsidieontvanger moet in staat worden gesteld om de rechtmatige verplichtingen jegens derden op zorgvuldige wijze af te wikkelen;
- ingrijpendheid: naarmate de beëindiging of de vermindering sterker ingrijpt in de financiële situatie van de subsidieontvanger, moet deze meer tijd krijgen om zich op de nieuwe situatie in te stellen. Hierbij speelt tevens de vraag of de subsidieontvanger alternatieve financieringsmogelijkheden heeft;
- schadevergoeding en overnemen verplichtingen: soms is een kortere termijn aanvaardbaar als het bestuursorgaan bereid is lopende verplichtingen over te nemen. Het is overigens raadzaam terughoudend om te gaan met het overnemen van lopende verplichtingen.

Wat in de praktijk een redelijke termijn is, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. De rechter vond in een geval van vermindering van de subsidiëring van de Toneelgroep Amsterdam een overgangstermijn van 8 maanden lang genoeg gezien het feit dat:

- a) het de Toneelgroep Amsterdam bekend is dat de subsidies eens in de vier jaar – met het uitbrengen van nieuw Kunstenplan - worden heroverwogen (dat gold ook voor de subsidie aan de Toneelgroep Amsterdam),
- b) de subsidiesystematiek de mogelijkheid bood in een Kunstenplanperiode ter reservering voor de periode daarna om een eventuele noodzakelijke afbouw van bepaalde activiteiten en een navolgende Kunstenplanperiode geleidelijk kan plaatsvinden,
- c) de Toneelgroep Amsterdam tijdelijk maatregelen heeft kunnen treffen om de vermindering van subsidie op te vangen, en
- d) de sociale gevolgen voor de werknemers die als gevolg van de verlaging van de subsidie hun arbeidsplaats verloren, opgevangen konden worden (ABRS 7 april 1997, AB1997/412).

Met name de laatste twee argumenten zijn opmerkelijk: omdat het gelukt is de gevolgen op te vangen, was de termijn blijkbaar lang genoeg. In de jurisprudentie duikt dit argument vaker op. Dit kan echter pas achteraf worden vastgesteld.

De redelijke termijn begint te lopen op het moment dat de beëindigings- of verminderingsbeschikking bekendgemaakt wordt. Bij de beoordeling van de redelijkheid van de termijn die in acht is genomen, betreft de rechter evenwel ook eventuele vooraankondigingen.

b. de beleidsbeslissing moet deugdelijk gemotiveerd zijn

Het besluit waarbij de subsidie ingetrokken of gewijzigd wordt, dient te berusten op een deugdelijke motivering (art. 3:46 Awb). Het moet voor de subsidieontvanger kenbaar zijn, welke redenen nopen tot bezuinigingen binnen het ministerie. De opgelegde bezuinigingen leiden tot een gewijzigd beleid, met als gevolg een heroverweging van subsidies.

In de motivering bij de beslissing om bepaalde subsidies te verminderen of te beëindigen, kan gebruik worden gemaakt van de inhoud van het regeerakkoord. Hierbij moet er echter wel rekening mee worden gehouden dat de enkele noodzaak tot bezuinigen soms wel en soms niet als voldoende zwaarwegend wordt aangemerkt om de subsidie te beëindigen. Behalve het regeerakkoord, kunnen ook uitspraken van de Tweede Kamer dienen als motivatie. Hiervoor geldt echter hetzelfde als voor een bezuiniging: soms zijn deze uitspraken wel en soms niet zwaarwegend genoeg om de subsidie te beëindigen.

c. Er moet een belangenafweging plaats vinden tussen het algemeen belang en het individueel belang waarbij het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen

Het bestuursorgaan moet de belangen die bij het besluit betrokken zijn afwegen. De gevolgen van de beëindiging of vermindering voor de subsidieontvanger mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met de beëindiging, vermindering te dienen belangen (art. 3:4 Awb).

d. Er bestaat een verplichting tot nadeelcompensatie

Het bestuursorgaan heeft de verplichting om de schade te vergoeden die de subsidieontvanger lijdt doordat hij in vertrouwen op de subsidie anders heeft gehandeld dan hij zonder subsidie zou hebben gedaan.

Relevante factoren bij de bepaling van de hoogte van de schadevergoeding zijn onder meer:

a. Waar is de subsidie voor verleend?

Posten waarvoor geen subsidie is verleend, komen niet in aanmerking voor schadevergoeding.

b. Welke verplichtingen heeft de subsidieontvanger jegens derden en wat is de inhoud van die verplichtingen?

Van belang zijn de termijnen voor het opzeggen van contracten en of in de contracten boeteclausules zijn opgenomen.

c. Kan de subsidieontvanger snel andere geldstromen aanboren?

Het is bijzonder raadzaam om op het moment dat de subsidieontvanger op de hoogte wordt gesteld van een vermindering of beëindiging van de reeds verleende subsidie, de subsidieontvanger te verzoeken de schade vanaf dat moment zoveel mogelijk te beperken.

Heeft de subsidieontvanger bijvoorbeeld naar aanleiding van een verleende subsidie personeel aangenomen, dan moet rekening worden gehouden met nadeelcompensatie op grond van wachtgeldverplichtingen.

e. Er moet voorafgaand aan het besluit tot subsidievermindering overleg worden gepleegd.

Wanneer is besloten om een reeds verleende subsidie stop te zetten, is het bijzonder raadzaam om – alvorens het definitieve besluit daartoe kenbaar te maken aan de betreffende subsidieontvanger – vooraf met de subsidieontvanger te overleggen over de eventuele gevolgen van de subsidievermindering. Wordt vooraf geen overleg gepleegd, dan kan in strijd worden gehandeld met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (artikelen 4:8, eerste lid, Awb en artikel 4:12, tweede lid, onder c, Awb). Overleg is niet nodig indien de subsidievermindering voor de subsidieontvanger van geringe betekenis is.

In dit verband heeft de rechter bepaald dat het in de Awb neergelegde beginsel van een zorgvuldige voorbereiding, zich tevens uitstrekt tot de personele consequenties die een subsidiebeëindiging met zich meebrengt. Dat houdt in dat in geval van een subsidiebeëindiging een bestuursorgaan zich een *zelfstandig oordeel* dient te vormen over de gevolgen van de afbouwregeling voor het kunnen voldoen aan van wachtgeldverplichtingen.

4.1.2.2 Meerjarige subsidieverleningen

Het zij opgemerkt dat het verminderen of beëindigen van reeds verleende maar nog niet vastgestelde subsidies met name aan de orde zal zijn bij meerjarige subsidieverleningen. Bij eenjarige subsidies zal de plicht om een redelijke termijn in acht te nemen en vervangende schadevergoeding te betalen zoveel geld en extra werk met zich meebrengen (bezwaren en beroepen afhandelen), dat de subsidie net zo goed voortgezet kan worden tot aan het einde van de betreffende subsidieperiode en pas voor de volgende subsidieperiode kan worden verminderd of beëindigd.

§ 5 Weigering subsidies voor een volgende subsidieperiode (art. 4:51 Awb)

5.1 Wel of geen beleidsvrijheid

Evenals bij de beëindiging en vermindering van lopende subsidies moet voor de weigering van nieuwe subsidies eerst naar de achterliggende subsidieregeling gekeken worden om te bepalen of deze regeling voldoende beleidsvrijheid biedt ten aanzien van het verlenen van subsidies.

5.1.1 Geen beleidsvrijheid

Als er geen beleidsvrijheid is, dan kan de subsidie voor een volgende subsidieperiode niet geweigerd worden. Ook niet als er sprake is van veranderde omstandigheden. Om een aangevraagde subsidie te kunnen weigeren zal de subsidieregeling ingetrokken of gewijzigd worden.

5.1.2 Wel beleidsvrijheid

Indien er sprake is van een niet-gebonden subsidiebevoegdheid, dan kan een subsidie voor een nieuwe subsidieperiode geweigerd worden ingeval van veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten. De enkele verandering van omstandigheden of beleidswijziging is voldoende grond om een aangevraagde subsidie te weigeren. Bij weigering van een subsidie voor een volgende periode is er meer beleidsvrijheid om een verandering in omstandigheden of beleidsinzichten mee te wegen dan bij de vermindering of beëindiging van reeds verleende subsidies.

5.1.2.1 Subsidies: de drie-jaargrens

Art. 4:51 Awb maakt een onderscheid tussen subsidies die voor korter dan drie jaren zijn verstrekt en subsidies die voor drie of meer achtereenvolgende jaren zijn verstrekt voor (in hoofdzaak) dezelfde voortdurende activiteiten.

¥Subsidies die voor korter dan drie jaren zijn verstrekt, kunnen zonder meer uit oogpunt van opportuniteit en doelmatigheid voor een nieuwe periode geweigerd worden.

¥ Indien voor voortdurende activiteiten drie of meer achtereenvolgende jaren subsidies zijn verstrekt, dan geniet de subsidieontvanger bescherming op grond van art. 4:51 Awb en kan een nieuwe subsidie alleen onder de volgende voorwaarden geweigerd worden.

a. er moet een redelijke termijn in acht worden genomen

Hiervoor zijn dezelfde factoren van belang als genoemd in § 4.1.2.1 onder a.

b. er vindt aan de subsidieontvanger een aankondiging plaats

De inachtneming van de redelijke termijn betekent dat er tijdig aan de subsidieontvanger bekend moet worden gemaakt dat de subsidie zal worden geweigerd. Uit jurisprudentie is inmiddels gebleken dat een tijdige en duidelijke aankondiging wil zeggen dat subsidieverminderingen ondubbelzinnig en concreet, bij voorkeur bij afzonderlijke brief aan de ontvanger, moeten worden aangekondigd. Daarbij moet ook de omvang van de vermindering concreet worden aangegeven.

c. de beslissing moet deugdelijk gemotiveerd zijn

Hiervoor is voldoende dat wordt aangegeven dat het beleid is gewijzigd als gevolg van het aantreden van een nieuw kabinet. Ook kan worden verwezen naar de noodzaak tot bezuiniging. Wel zal duidelijk gemaakt moeten worden wat de beleidswijzigingen inhouden en waarom bepaalde subsidies wel voortgezet worden en andere subsidies juist niet.

d. Er moet vooraf overleg worden gepleegd.

Zie hetgeen hierover is opgemerkt bij paragraaf 4.1.2.1, onder e. In dit verband is niet artikel 4:8, eerste lid, van belang maar artikel 4:7, eerste lid, Awb.

De voorwaarden a t/m d gelden alleen, indien drie jaar of meer subsidie is verstrekt voor *voortdurende* activiteiten. Indien er sprake is van subsidiëring van activiteiten die naar hun aard per definitie niet voortdurend zijn (bijvoorbeeld projectsubsidies), geniet de subsidieontvanger op grond van art. 4:51 Awb geen bescherming. De subsidieontvanger kan verwachten dat met de beëindiging van deze activiteiten tevens de subsidie is beëindigd, ook al is voor drie of meer jaren subsidie ontvangen.

§ 6 Intrekken of wijzigen van subsidieregelingen

In deze nota is verschillende malen aan de orde geweest dat het voor het verminderen of beëindigen van subsidies uiteindelijk noodzakelijk zal zijn om de subsidieregeling waarop de subsidie berust, in te trekken of te wijzigen.

Bij het intrekken of wijzigen van subsidieregelingen verdienen de volgende zaken aandacht:

- a. Indien een regeling wordt ingetrokken of gewijzigd op grond waarvan wel reeds subsidies zijn verleend, maar nog niet zijn vastgesteld, moet voor deze reeds verleende subsidies een overgangsregeling worden getroffen. Indien vervolgens op basis van deze overgangsregeling het uiteindelijk vast te stellen subsidiebedrag lager uitvalt dan het eerder verleende subsidiebedrag, bestaat er een plicht tot schadevergoeding (zie ook paragraaf 4.1.2.1).
- b. Indien een regeling op basis waarvan een organisatie drie of meer achtereenvolgende jaren subsidie heeft ontvangen wordt ingetrokken, of gewijzigd en deze intrekking of wijziging is alleen van invloed op nieuwe subsidies, moet eveneens een overgangsregeling worden getroffen. Als bij deze overgangsregeling een redelijke termijn in acht wordt genomen (zie ook paragraaf 5.1.2.1.), is het ministerie, in tegenstelling tot de situatie bij a, niet schadeplichtig.
- c. De intrekking of wijziging van de regeling moet tijdig geschieden. Dit om te voorkomen dat de intrekking of wijziging geen gevolgen meer heeft voor reeds eerder ingediende aanvragen. Tijdig betekent in ieder geval voor aanvang van de periode waarop een nieuwe subsidie betrekking heeft.

d. Over de voorgenomen intrekking of wijziging van regelingen dient bij voorkeur en zo spoedig mogelijk met de begunstigde(n) van de regeling overleg plaats te vinden. Dit om de gevolgen van een vermindering of stopzetting van subsidies voor de begunstigde(n) in kaart te brengen. De uitkomsten van deze overleggen kunnen dienen om vast te stellen wat de in de overgangsregeling te hanteren redelijke termijn is. Mocht het dan aankomen op een rechterlijke procedure, dan kan het ministerie in ieder geval niet worden verweten dat zij ten aanzien van dit punt gehandeld heeft in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Checklist bij de intrekking of verlaging van subsidies²

Deze checklist dient als leidraad bij de weigering, intrekking of verlaging van subsidies. De Awb stelt eisen aan zowel het wijzigen of intrekken van subsidies gedurende de looptijd van een subsidie als het weigeren van een subsidie voor een nieuwe periode aan een instelling waarmee al een langdurige subsidierelatie bestaat. De weigering, intrekking of verlaging van subsidies moet zorgvuldig gebeuren. Volgens de Awb is bij lopende subsidies wijziging bovendien alleen mogelijk na een redelijke termijn en mogelijk schadevergoeding (zie art. 4:50 Awb). Bij (gedeeltelijke) weigering van subsidies voor een nieuw tijdvak moet een redelijke termijn in acht worden genomen als reeds 3 jaar subsidie is verleend aan de desbetreffende instelling voor dezelfde of in hoofdzaak dezelfde voortdurende activiteiten (zie art. 4:51 Awb). Daarom is het belangrijk om subsidieontvangers hierover tijdig te informeren. Bij de besluitvorming dient tijdig financiële en juridische expertise te worden betrokken teneinde de financiële en juridische kwaliteit van de besluitvorming te borgen.

Stap 1: inventarisatie

Zodra duidelijk is dat het bedrag aan subsidies beperkt moet worden, moet er binnen het departement geïnventariseerd worden op welke subsidieverhoudingen dit van invloed is. Hierbij moet worden gedacht aan langdurige subsidierelaties en aan subsidies die het komende jaar verleend zullen worden. Bepaal en maak een duidelijk onderscheid of sprake is van een lopende subsidie of een opnieuw te verlenen subsidie.

Stap 2: informeren subsidieontvangers

Indien duidelijk is welke subsidies geraakt worden door de subsidietaakstelling³, is het raadzaam een brief naar de betrokken subsidieontvangers te sturen (zie voorbeeldbrief 1). In deze brief worden de subsidieontvangers geïnformeerd over de afbouw van subsidies en wordt hen verzocht hiermee rekening te houden bij de planning en de begroting.

Stap 3: uitwerking plannen

Vervolgens zullen de bezuinigingsplannen binnen het departement verder worden uitgewerkt. Hierbij kunnen verschillende opties denkbaar zijn, bijvoorbeeld dat er gericht zal worden afgestoten of dat er een bepaald aantal procent zal worden gekort.

Stap 4: voornemen besluit

Nadat de plannen binnen het departement zijn uitgewerkt, moet er een brief naar de subsidieontvangers worden gestuurd waarin het voornemen tot afbouw wordt uitgewerkt (zie voorbeeldbrief 2). In deze brief wordt ingegaan op hetgeen de afbouw specifiek betekent voor deze subsidieontvanger. Het is van belang in deze brief concreet aan te geven welke subsidieregeling(en) het betreft, wat het kortingspercentage/kortingsbedrag is, wat de hoogte van het nieuwe subsidiebedrag is en wat de ingangsdatum van de korting is. Indien de betrokken subsidieregeling afgeschaft wordt, dient aangegeven te worden op welke termijn de subsidie wordt afgeschaft en hoe de subsidie wordt afgebouwd.

² Deze checklist is alleen van toepassing op subsidies waarvan het subsidiebedrag niet reeds vastligt in een regeling. Als een dergelijke subsidie moet worden afgebouwd, is er een wijziging van de regeling immers noodzakelijk.

³ Indien e.e.a. nog niet duidelijk is, kan men tevens – mits voldaan aan de voorwaarden genoemd in art. 4:34 Awb – subsidie toekennen onder het voorbehoud dat voldoende gelden beschikbaar zullen worden gesteld.

Voordat deze brief wordt verstuurd, moet rekening worden gehouden met het feit dat het bestuursorgaan bij intrekking of wijziging van een lopende subsidie (dus een subsidie die reeds is verleend) ten nadele van de subsidieontvanger schadeplichtig kan zijn indien de subsidieontvanger in vertrouwen op de subsidie anders heeft gehandeld dan hij zonder subsidie zou hebben gedaan. Deze mogelijke schadeplicht moet worden afgewogen tegen het subsidiebedrag.

In deze brief moet de subsidieontvanger in beginsel ook de mogelijkheid worden geboden om een zienswijze kenbaar te maken, tenzij de afwijzing in het geheel niet steunt op gegevens over feiten en belangen die de aanvrager betreffen (artikel 4:7 en 4:8 Awb). Indien van de mogelijkheid tot horen gebruik wordt gemaakt, kan de subsidieontvanger zelf kiezen of dat mondeling of schriftelijk gebeurt.

Stap 5: definitieve beslissing

Vervolgens moet de definitieve beslissing worden verstuurd. In deze brief wordt een reactie gegeven op de eventueel kenbaar gemaakte zienswijze. Deze zienswijze kan worden overgenomen of de zienswijze kan gemotiveerd niet worden overgenomen.

Stap 6: verdere procedures

Tegen de definitieve beslissing staat bezwaar en beroep open, dus er is een mogelijkheid dat de procedure voortduurt wegens de behandeling van bezwaar- en beroepschriften.

Onderwerp

Aankondiging Herziening subsidiebeleid Ministerie van.....

Het zal u niet zijn ontgaan dat het kabinet-Rutte forse ombuigingen heeft voorgesteld. Omschrijving taakstellingen. Het geheel aan taakstellingen van het kabinet-Rutte noopt ertoe de uitgangspunten en kaders voor alle subsidies – waaronder de subsidie aan uw NAAM ORGANISATIE – in de toekomst kritisch te bezien.

Met deze brief wil ik u, als ontvanger van één of meerdere subsidies, informeren dat ik thans bezig ben met een herziening van het subsidiebeleid op mijn beleidsterrein.

Indien de gevolgen nog niet bekend zijn:

[Hierbij zal met name worden bezien of de subsidie nog past bij de huidige prioriteiten. Tevens zal versnippering worden tegen gegaan. Deze doorlichting zal leiden tot een verdere korting op subsidieregelingen dan wel tot afschaffing van bestaande subsidieregelingen. Definitieve besluitvorming hierover zal naar verwachting plaatsvinden in ... Ik wijs u erop dat de taakstelling (mogelijk) ook gevolgen heeft voor de subsidie die uw instelling ontvangt. Ik raad u dan ook aan om uiterst terughoudend te zijn bij het aangaan van financiële verplichtingen voor de komende jaren.

U kunt er overigens verzekerd van zijn dat de herziening van de subsidies met de grootst mogelijke zorgvuldigheid zal plaatsvinden. Zodra dat mogelijk is zult u van de verdere besluitvorming op de hoogte worden gebracht.]

Indien al een kortingspercentage bekend is:

[Tevens wil ik u informeren over de mogelijke gevolgen hiervan voor uw instelling. Voor het jaar 2011 ben ik voornemens alle subsidies/subsidies op het beleidsterrein ..., met inachtneming van de juridische kaders, voor het jaar 2011 te belasten met een kortingspercentage van ... procent. Dit brengt mee dat ik u hierbij reeds mededeel dat uw subsidieaanvraag voor het komend tijdvak geheel of gedeeltelijk zal worden geweigerd. Voor de jaren 2011 en verder ben ik bovendien voornemens om alle subsidies op mijn beleidsterrein grondig door te lichten. Hierbij zal met name worden bezien of de subsidie nog past bij de huidige prioriteiten. Tevens zal versnippering worden tegen gegaan. U kunt er overigens verzekerd van zijn, dat de herziening van het subsidiebeleid zorgvuldig zal plaatsvinden.

Deze doorlichting zal leiden tot een verdere korting op subsidieregelingen dan wel tot afschaffing van bestaande subsidieregelingen. Definitieve besluitvorming hierover zal plaatsvinden in ... U dient er rekening mee te houden dat ook uw instelling in meer of mindere mate te maken krijgt met de gevolgen. Ik raad u dan ook aan om uiterst terughoudend te zijn bij het aangaan van (meerjarige) financiële verplichtingen.]

Ik vertrouw erop u hiermee voor dit moment voldoende te hebben geïnformeerd.

ONDERTEKENING DOOR VERANTWOORDELIJKE MINISTER

voor deze,
de secretaris-generaal,

Voorzover deze brief een aankondiging bevat ten aanzien van het (deels) weigeren van subsidie kunnen belanghebbenden binnen zes weken na dagtekening van dit besluit daartegen bezwaar maken bij de Minister van ..., Den Haag. Het bezwaarschrift dient vergezeld te gaan van het bestreden besluit en de gronden waarop het bezwaar berust.

Voorbeeldbrief II
Subsidieontvanger

Onderwerp
Herziening subsidiebeleid Ministerie van.....

Op ... heeft u van mij een brief (BRIEFNUMMER) ontvangen waarin ik u, als ontvanger van één of meerdere subsidies, heb geïnformeerd over de rijksbrede subsidietaakstelling. Tevens heb ik u gewezen op de mogelijke gevolgen hiervan voor uw instelling voor het jaar 2011 en volgende.

Met deze brief wijs ik u concreet op de gevolgen.

Bij lopende/verleende subsidies opnemen:

Voor de jaren 2011, 2012, 2013 en 2014 worden de subsidies belast met een kortingspercentage van achtereenvolgens ... [NB: even kijken of de bewuste subsidie wel zolang doorloopt] Dit betekent concreet:

HIER AANGEVEN WELKE SUBSIDIES (NAAM/OMSCHRIJVING ACTIVITEITEN, SUBSIDIEBEDRAG 2010, KORTINGSBEDRAG, SALDO EN INGANGSDATUM) ER GEKORT WORDEN.

Deze korting vindt plaats met toepassing van artikel 4:50, eerste lid, onderdeel b, Awb. Er zijn geen specifieke omstandigheden waarom deze korting niet voor uw instelling kan gelden.

Bij opnieuw te verlenen subsidies opnemen:

Met ingang van ... verstrek ik u geen subsidie meer (of: nog slechts subsidie voor de volgende activiteiten: ...). Deze weigering (of: gedeeltelijke weigering) vindt plaats met toepassing van artikel 4:51, eerste lid, Awb.

Op grond van de artikelen 4:7 en 4:8 Awb stel ik u gedurende vier weken na dagtekening van deze brief in de gelegenheid uw zienswijze naar voren te brengen. U kunt dat naar keuze schriftelijk dan wel mondeling (telefonisch) doen. Een schriftelijke reactie moet u richten aan: AFDELING
Indien u mondeling wenst te reageren verzoek ik u een afspraak te maken met de hierboven genoemde ambtenaar, **NAAM VAN DEGENE DIE HET DOSSIER BIJ DE BELEIDSDIRECTIE BEHANDELT.**

DE MINISTER VAN ...,

Voor deze,

Gst. 2003, 203. Snoeien in subsidies (Mr. drs. W. den Ouden, Mr. M.J. Jacobs en Prof. mr. N. Verheij* [\[1\]](#))

Beëindiging en vermindering van subsidies

Het is zwaar weer in subsidieerland. 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 eens* [\[2\]](#) 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.

Als de subsidiegever bij het beëindigen van de subsidierelatie onvoldoende rekening houdt met deze belangen, kan de bestuursrechter de subsidiebeschikking om die reden 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 financiële collega's of de ambtelijke of politieke leiding onvoldoende indruk maakt, kan het nuttig zijn erop te wijzen dat juridische fouten kunnen leiden tot aanzienlijk vertraging bij het realiseren van voorgenomen bezuinigingen.

1 DE VOORNEMENS VAN HET KABINET

Met name het nieuwe subsidiebeleid dat onder de noemer 'Kennis, Innovatie, Meedoen'* [\[3\]](#) 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 organisaties en burgers. Het nieuwe uitgangspunt van de minister is dat subsidies voortaan slechts in bijzondere gevallen worden verstrekt. Andere financieringsstromen, zoals premies en specifieke uitkeringen, behoren volgens de minister de kern van het beleidsinstrumentarium van VWS te vormen. Pas als deze instrumenten tekort schieten, kan - tijdelijk - subsidie worden verstrekt. Voortaan kunnen organisaties slechts op een beperkt aantal duidelijk omschreven

terreinen rekenen op structurele financiële steun van VWS.

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

Dit subsidiebeleid van minister Hoogervorst komt niet uit de lucht vallen. Al in oktober 2002 wordt bij de algemene financiële beschouwingen over de begroting van 2003 een motie* [\[4\]](#) aangenomen waarbij de regering wordt verzocht '(...) om alle rijkstaken eens tegen het licht te houden door middel van een op te starten 'zoeklichtactie', welke als een continu proces tot doel heeft om alle rijkstaken qua taakstelling, omvang en kosten door te lichten en bijzondere aandacht te besteden aan alle subsidieregelingen (...)'.

Om aan dit verzoek tegemoet te komen werd de interdepartementale werkgroep 'Zicht op Subsidies' ingesteld, die bestaande subsidieregelingen inventariseerde en een beoordelingskader voor de doelmatigheid van subsidiëring opstelde. Ondertussen viel het kabinet Balkenende I, dus kon het rapport van de interdepartementale werkgroep* [\[5\]](#) mooi worden gebruikt in de voorbereidingen van de kabinetsformatie. Daar waar het eerste kabinet Balkenende al een efficiency en bezuinigingstaakstelling van 600 miljoen euro voor subsidies in haar plannen tot 2006 had opgenomen, bleek uit het Hoofdlijnenakkoord dat het 'ingewikkelde oerwoud aan subsidies'* [\[6\]](#) te lijf zal worden gegaan door in diezelfde periode nog eens circa 550 miljoen euro op subsidies te korten.* [\[7\]](#)

De klappen vallen op allerlei terreinen. 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 gezamenlijk 190 mln). V&W moet allerlei uitgaven waaronder overheidssubsidies met 100 mln beperken voor 2007.* [\[8\]](#) Ook andere ministeries, zoals Justitie, snoeien fors in hun subsidies.

Natuurlijk zullen deze bezuinigingen ook effect hebben op het subsidiebeleid 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).* [\[9\]](#) Daarnaast fungeren decentrale overheden binnen sommige van de subsidiestromen waarop de rijksoverheid zal bezuinigen als 'doorgeefluik'. Als er minder subsidiegelden binnen komen valt er ook minder door te geven. Ten slotte is voorspelbaar dat sommige instellingen die door deze bezuinigingen van het rijk in moeilijkheden komen, zich tot de decentrale overheden zullen wenden met verzoeken om vervangende 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 bestuursrecht (Awb), beter bekend als de subsidietitel. Daarin zijn ook bepalingen opgenomen over het intrekken en wijzigen van subsidiebeschikkingen en de weigering om een subsidierelatie voort te zetten. Hoewel het dus logisch is dat beschouwingen over beëindiging of vermindering van subsidies 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 subsidieverstrekking. Deze bevoegdheid kan zijn toegekend bij of krachtens een wet in formele zin,* [\[10\]](#) 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,* [11] 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 zogenoemde 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.* [12] Bovendien biedt de subsidietitel met [afdeling 4.2.8](#) Awb,* [13] die op dergelijke subsidies toegespitste 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) 'buitenwettelijke 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 twijfel 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.* [14] In de praktijk leeft de vraag of dat sinds de inwerkingtreding van de [Wet dualisering gemeentebestuur](#),* [15] 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 voeren* [16] - 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 subsidieverstreking zonder wettelijke grondslag het geval is), het de gemeenteraad is die besluit over de bevoegdheidskwestie.* [17]

3 BEËINDIGING VOLGENS DE AWB

Wanneer vaststaat dat het bestuursorgaan de subsidie zou kunnen weigeren 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 instellingssubsidies 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 verminderd 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. Bavokerk* [\[18\]](#) 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,* [\[19\]](#) maar in andere zaken lag dat weer anders.* [\[20\]](#)

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.* [\[21\]](#) Uit een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak* [\[22\]](#) 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 atypisch 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 cultuurnotaperiode (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.* [\[23\]](#) 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.* [\[24\]](#) 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 bestuursrechter* [\[25\]](#) 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 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.* [\[26\]](#) Ook geldt het vereiste van inachtneming van een redelijke termijn als éénmaal voor drie jaar of langer subsidie is verleend voor een voortdurende activiteit.* [\[27\]](#)

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.* [\[28\]](#) 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 heeft* [29] 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. * [30] 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. * [31] Dit had echter ongelukkige gevolgen voor de rechtsbescherming. De subsidieontvanger zou pas bij de beslissing op de aanvraag voor het volgende jaar rechtsbescherming kunnen invoeren. 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. * [32] Het rechtsgevolg van de aankondiging werd gezocht in het gaan lopen van de redelijke termijn. In lijn hiermee oordeelt inmiddels ook de Afdeling bestuursrechtspraak dat de aankondiging van beëindiging of vermindering een besluit is. * [33] 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 intrekkingbeslissing. Bij de beëindiging of vermindering van een reeks jaarlijkse subsidieverleningen begint de redelijke termijn te lopen door de bekendmaking van het aankondigingsbesluit. Soms laat de Afdeling bestuursrechtspraak bij de beoordeling van de redelijkheid van de termijn meewegen, dat de subsidieontvanger reeds vóór deze intrekkingbeslissing, 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. * [34] 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 beëindigingsbeslissingen, 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 bestuursrechtspraak 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 subsidieland!

*[1] 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 raadviseur bij de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie en hoogleraar Europees bestuursrecht en openbaar bestuur aan de Universiteit Maastricht.

*[2] Zie ook W. den Ouden, M.J. Jacobs & N. Verheij, *Subsidierecht*, 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 Subsidierecht*, Den Haag: (losbl.), hoofdstuk 9.

*[3] Kennis, Innovatie, Meedoen. Beleid begrotingssubsidies VWS, nota als bijlage bij de aanbestedingsbrief, *Kamerstukken II* 2003/04, 29 214, nr. 1.

*[4] Motie Van As, *Kamerstukken II* 2002/03, 28 600, nr. 51.

*[5] Aangeboden door de toenmalige Minister van Financiën Hoogervorst per brief van 7 maart 2003 (*Kamerstukken II* 2002/03, 28 600, nr. 65).

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

*[7] 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.

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

*[9] *Kamerstukken II* 2002/03, 28 637, nr. 19, p. 20.

- *[10] 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).
- *[11] 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.
- *[12] 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.
- *[13] Zie daarover W. den Ouden, M.J. Jacobs & N. Verheij, *Subsidierecht*, Deventer: Kluwer 2003, hoofdstuk 11.
- *[14] Vgl. ABRvS 31 januari 1997, [AB 1997, 440](#) (m.nt. NV) onder [AB 1997, 441](#).
- *[15] Per 7 maart 2002, *Stb.* 2002, 111.
- *[16] 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.
- *[17] 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.
- *[18] ARRvS 23 oktober 1979, [AB 1980, 198](#) (*Grote of St. Bavokerk*; m.nt. JHvdV).
- *[19] Vz. ARRvS 3 januari 1980, [AB 1980, 353](#) (*Paralympics*; m.nt. J.E. Goldschmidt).
- *[20] In Vz. ARRvS 16 oktober 1984, *tBS* VII, 252 waren politieke bezwaren weer niet voldoende.
- *[21] ARRvS 28 maart 1985, [AB 1985, 600](#) (*Stichting Humanistisch Vormingsonderwijs*; m.nt. P.J.J. van Buuren).
- *[22] ABRvS 31 juli 2002, [AB 2003, 136](#) (*Het Nederlands Balletorkest*; m.nt. NV).
- *[23] Zie voor een voorbeeld daarvan [art. 74](#) Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden.
- *[24] 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).
- *[25] ARRvS 21 maart 1985, *tBS* III 605 (*de Nieuwe Komедie*).
- *[26] Zie impliciet ABRvS 12 september 2001, [AB 2001, 335](#) (*Catalpa*; m.nt. NV).
- *[27] ABRvS 7 april 1997, [AB 1997, 412](#) (*Toneelgroep Amsterdam*; m.nt. NV).
- *[28] ABRvS 7 april 1997, [AB 1997, 412](#) (*Toneelgroep 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).

*[29] Zie bijv. ABRvS 20 maart 2002, [AB 2002, 273](#) (*Open Jongerencentrum Dingus*; m.nt. NV).

*[30] Vgl. ABRvS 26 februari 2003, [AB 2003, 172](#) (*Stichting muziekonderwijs Land van Heusden en Altena*, m.nt. NV).

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

*[32] PG Awb III, blz. 251.

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

*[34] ABRvS 20 maart 2002, [AB 2002, 273](#) (*Open Jongerencentrum Dingus*; m.nt. NV).