
Het rechtszekerheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel bij subsidie-intrekking

Onderzoek naar in hoeverre het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel de intrekking van subsidies begrenzen en in hoeverre bestuursorganen rekenschap geven van het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel bij het intrekken van subsidies.

Bachelorscriptie: Bestuurskunde EPA

Faculteit: Management en Bestuur

Auteur: Carolien Somi

Begeleider: mr. dr. M.Harmsen

Tweede lezer: prof. mr. dr. M.A. Heldeweg

Universiteit Twente, Enschede, 2014

Datum: 6 juli 2014

Voorwoord

Voor u ligt een onderzoeksrapport dat het resultaat is van een onderzoek gedaan door een student aan de Universiteit Twente. Dit is gedaan in het kader van het afsluiten van de bachelor opleiding Bestuurskunde aan de Universiteit Twente.

Met dit rapport heb ik een kijk willen nemen in de wereld van het rechtszekerheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel bij de intrekking van subsidies. Daarbij hoop ik met dit rapport lezers te kunnen informeren en aan het denken te zetten. Het rapport is tot stand gekomen door grondig onderzoek te hebben gedaan in de literatuur, rechtspraak en de wetgeving. Ook zijn er interviews gehouden met ambtenaren, om te zien hoe door bestuursorganen om wordt gegaan met de intrekking van subsidies.

Ik wil in dit voorwoord graag van de gelegenheid gebruik maken om een aantal mensen te bedanken. Om te beginnen gaat mijn dank uit naar mijn begeleider mr. dr. M.Harmsen, die mij tijdens het hele onderzoek heeft ondersteund met feedback en essentiële adviezen. Door de heer Harmsen raakte ik gemotiveerd en probeerde ik het beste uit me zelf te halen om een zo kwalitatief mogelijk onderzoek neer te zetten. Daarnaast wil ik ook graag prof. mr. dr. M.A. Heldeweg bedanken die de rol van tweede lezer op zich heeft genomen.

Ook wil ik alle respondenten bedanken die aan dit onderzoek hebben deelgenomen. Zij hebben tijd vrijgemaakt voor het interview en vele documenten verzameld om aan mij te verstrekken.

Tot slot wil ik mijn familie en vrienden bedanken, voor het begrip dat zij hebben kunnen opbrengen voor de vele uren en dagen die het onderzoek van mij heeft gevraagd.

Carolien Somi

Oldenzaal, Juli 2014

Samenvatting

Het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel bij de intrekking van subsidies, is het onderwerp van deze bachelorscriptie. De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek luidt:

In hoeverre begrenzen het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel de intrekking van subsidies en in hoeverre geven bestuursorganen rekenschap van het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel bij het intrekken van subsidies?

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is gekozen om het onderzoek in twee gedeeltes uit te splitsen. Het eerste gedeelte is het normatief-juridische gedeelte, waar de normen (vanuit het perspectief van beide beginselen) zijn vastgesteld die gelden bij subsidie-intrekking. Voor het normatief-juridische gedeelte is relevante wetgeving en haar geschiedenis, juridische literatuur over subsidieverlening en – intrekking, alsmede over het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel alsmede rechtspraak van de verschillende bestuursrechters geraadpleegd. Het tweede gedeelte is het empirische gedeelte, waar gekeken wordt naar hoeverre bestuursorganen de afgelopen 2 jaar de vastgestelde normen die gelden bij subsidie-intrekkingen hebben nageleefd in de praktijk. De gekozen onderzoeksmethoden bij het empirische gedeelte zijn documentenanalyses en interviews.

Om te beginnen wordt het begrip subsidie in artikel 4:21 lid 1 Awb gedefinieerd als: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. De Subsidietitel in de Awb is pas van toepassing als er sprake is van een ‘subsidie’ en hieraan is voldaan als een financiële verstrekking van de overheid aan alle elementen van artikel 4:21 lid 1 Awb voldoet. Intrekking van meerjarige subsidies komt veelvuldig voor in onze samenleving. Het is de lange duur van een subsidierelatie die een zeker vertrouwen op de voortzetting daarvan rechtvaardigt (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 146).

Voor de intrekking van beschikkingen is er geen algemene regeling. Voor de intrekking van subsidiebeschikkingen is er wel een regeling getroffen, namelijk in afdeling 4.2.6 Awb. In het kader van dit onderzoek zijn artikelen 4:50 Awb en 4:51 Awb van belang, het betreft hier intrekkingen voor de toekomst. Artikel 4:50 Awb gaat over de intrekking van een meerjarige lopende subsidie. Artikel 4:51 Awb gaat over de weigering of vermindering van een subsidie voor het daaropvolgende tijdvak. Het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel begrenzen de intrekking/weigering van subsidies door middel van de volgende normen:

- Intrekking van een lopende subsidie kan alleen plaatsvinden op basis van 4:50 lid 1 Awb genoemde gronden.
- Weigering voor het daaropvolgend tijdvak kan alleen plaatsvinden op basis van 4:51 lid 1 Awb genoemde gronden.
- Het intrekkingbesluit/weigeringsbesluit moet worden aangekondigd aan de subsidieontvanger.
- Bij intrekkingen/wijzigingen op grond van art 4:50 lid 1 sub a en b Awb moet schade worden vergoed.
- Intrekking/weigering moet plaatsvinden met het in acht nemen van een redelijke termijn.
- Afbouwregelingen moeten worden gehanteerd.
- De hoorplicht moet in acht worden genomen.

Na de normen te hebben vastgelegd is er gekeken naar de praktijk en in hoeverre de bestuursorganen de beschreven voorwaarden in het eerste gedeelte naleven om recht te doen aan het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Om dit te bepalen is onderzoek naar gedaan bij vijf gemeenten, dit waren de gemeenten Zwolle, Enschede, Utrecht, Wierden en Borne. Bestuursorganen geven rekenschap van het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel bij het intrekken van subsidies door middel van:

- Het niet hebben doorgevoerd van intrekkingen van een lopende subsidie op grond van 4:50 Awb. Subsidieontvangers kunnen er op vertrouwen dat wanneer aan hen een subsidie wordt verstrekt voor bijvoorbeeld 4 jaar, het bestuursorgaan niet na bijvoorbeeld 2 jaar besluit om over te gaan tot intrekking of wijziging van de subsidie.
- Het voortzetten van weigeringen op grond van bezuinigingen (dit valt onder 4:51 lid 1 Awb 'veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten').
- De subsidieontvangers op tijd op de hoogte te stellen betreffende het weigeringsbesluit.
- Een redelijke termijn voor subsidieweigering in acht te nemen waarvan de lengte en de factoren die gebruikt worden om de lengte van de redelijke termijn te bepalen overeenkomen met de jurisprudentie.
- Het betrekken van de subsidieontvangers bij de besluitvormingen.
- Afbouwregelingen te hanteren en de hoorplicht in acht te nemen.

Concluderend kan worden verondersteld dat het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel de intrekking/weigering van subsidies begrenzen middels de gestelde normen.

Bestuursorganen geven rekenschap aan het rechtszekerheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel door de gestelde normen optimaal na te leven.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding van het onderzoek	7
1.2 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen	8
1.3 Methoden van onderzoek	10
1.3a Onderzoeksoptzet en gekozen methoden van onderzoek	10
1.3b Case selectie en sampling	11
1.3c Data collectie methoden en data analyse	12
1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	13
1.5 Vooruitblik op de scriptie	13
2 Een introductie tot subsidies	14
2.1 Het subsidiebegrip	14
2.2 Soorten subsidies	17
2.3 Wettelijke grondslag	19
2.4 Het proces van subsidiëring	21
2.5 Conclusie	23
3 Intrekking/wijziging van beschikkingen in het licht van het rechtszekerheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel	24
3.1 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	24
3.2 Het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel	25
3.3 Voorwaarden voor intrekking van beschikkingen	27
3.3a Begunstigende en belastende beschikkingen	27
3.3b Het intrekkingbesluit	28
3.3c Verscheidene soorten intrekkingbesluiten	28
3.3d De intrekking van onjuiste beschikkingen	29
3.3e De intrekking wegens veranderde omstandigheden/gewijzigde inzichten	32
3.4 Conclusie	33
4 Voorwaarden voor intrekking en wijziging van subsidies	35
4.1 De intrekking/wijziging van subsidiebeschikkingen	35
4.2 Intrekking of wijziging met terugwerkende kracht	37

4.3 Intrekking of wijziging voor de toekomst	38
4.3a Intrekking of wijziging meerjarige lopende subsidies (art. 4:50 Awb)	39
4.3b Weigering of vermindering subsidie daaropvolgend tijdvak (art. 4:51 Awb)	42
4.3c De redelijke termijn en de hoorplicht bij de toepassing van 4:50 Awb en 4:51 Awb	46
4.4 Conclusie	48
5 De naleving in de praktijk van de voorwaarden die gelden bij subsidie-intrekking	50
5.1 Resultaten van onderzoek	50
5.1.1 Onderwerpen van onderzoek	50
5.1.2 Verzamelen van onderzoeksgegevens: documenten en interviews	52
5.1.3 Vergelijking onderzoeksresultaten van de gemeenten	61
5.2 Rechtmatigheidscontrole van de werkwijzen voor subsidie-intrekking	64
5.3 Conclusie	66
6 Conclusies en aanbevelingen	67
6.1 Conclusies	67
6.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	70
Referentielijst	71
Bijlagen	75
Bijlage 1: Format interview	75
Bijlage 2: Uitgewerkte interviews	78
2.1 Interview gemeente Zwolle	78
2.2 Interview gemeente Enschede	86
2.3 Interview 1 gemeente Utrecht	92
2.4 Interview 2 gemeente Utrecht	97
2.5 Interview gemeente Wierden	102
Bijlage 3: Reflectieverslag	106

1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal eerst de aanleiding van het onderzoek worden belicht. Vervolgens wordt de hoofdvraag besproken en worden de deelvragen afzonderlijk behandeld. Daarna zal aandacht besteed worden aan de gebruikte methoden van onderzoek. Deze methoden zijn gebruikt om antwoorden te kunnen krijgen op de hoofdvraag en de deelvragen. Ook zal uitgelegd worden wat de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van het onderzoek is. Ten slotte zal in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk een vooruitblik op de scriptie worden geboden.

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Door de eerste Kamer werd er een motie ingediend waarin aan de minister van Cultuur werd gevraagd om de gevolgen van de cultuurbezuinigingen te inventariseren. Uit deze inventarisatie is gebleken dat van de 173 culturele instellingen die in 2013 geen subsidie meer kregen van de overheid er 41 culturele instellingen zijn gestopt. Subsidies werden in 2012 nog door het Rijk, de provincies en de gemeenten verstrekt aan 589 culturele instellingen. Het ging in de culturele sector om een bezuiniging van een 325 miljoen euro (Van Kampen, 2014).

In deze tijden van voortdurende crisis wordt door de overheid op de kleintjes gelet. Door de financieel-economische toestand van het land leidt dit tot het doorvoeren van grote bezuinigingen zoals het bovenstaande voorbeeld laat zien. De subsidiepot wordt geraakt. De overheid moet bezuinigen op subsidies die door haar worden verstrekt door middel van intrekkingen of wijzigingen van de subsidies. Snijden in subsidies geschiedt op verschillende overheidsniveaus. De cultuursector en de sportsector zijn maar twee van de vele sectoren die massaal worden bedreigd met intrekkingen of wijzigingen van subsidies. Vele bestaande en vaste subsidierelaties worden beëindigd (Zandvliet, 2010).

Subsidies zijn een belangrijke bron van financiering voor activiteiten die worden ondernomen door burgers en bedrijven (Bok, 2002, p. 159). Burgers en bedrijven hebben er in vele gevallen recht op, maar dit wordt hen soms ontnomen. Intrekking van meerjarige subsidies komt veelvuldig voor in onze samenleving. Het is de lange duur van een subsidierelatie die een zeker vertrouwen op de voortzetting daarvan rechtvaardigt (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 146). Hier komt naar voren dat het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel een grotere rol spelen bij langdurende subsidierelaties dan dit het geval is bij kortdurende subsidierelaties. Bij dit onderwerp komen dan ook een aantal vragen naar voren zoals: 'Is het mogelijk om (meerjarige) subsidies in te trekken of te wijzigen, zeker als deze subsidies jarenlang zijn verstrekt?' 'Op welke wijze genieten de subsidieontvangers bescherming bij de intrekking of wijziging van subsidies?' en 'Hoe wordt door de overheid omgegaan met de rechten van de subsidieontvangers ingeval subsidie-intrekkingen worden doorgevoerd?'. Dit onderzoek tracht antwoord te geven op deze en meerdere vragen betreffende de genoemde kwestie. Bij de intrekking van subsidies moet er rekening worden gehouden met (on)geschreven rechten van de burgers, waaronder het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. In dit onderzoek richt ik me op de betekenis en reikwijdte van deze beginselen voor de Nederlandse subsidiepraktijk.

In andere onderzoeken is ook aandacht besteed aan het onderwerp 'intrekking van Nederlandse of Europese subsidies' en hebben onderzoekers zich gericht op beide beginselen. Toch kan dit onderzoek een toegevoegde waarde hebben voor bestaande literatuur doordat het accent op meerjarige subsidierelaties gelegd is en de focus specifiek ligt op het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Andere onderzoeken hebben dit accent op meerjarige subsidies en beide beginselen minder gelegd. De fundamentele inbreuk op de rechten van de burgers door subsidie-intrekkingen die drastische gevolgen met zich mee kan brengen intrigeerden mij in die mate dat ik in deze bachelorscriptie een onderzoek heb uitgevoerd waarbij is onderzocht in hoeverre het

rechtszekerheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel de intrekking van subsidies begrenzen en in hoeverre bestuursorganen rekening houden met het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel bij subsidie-intrekkingen. Dit onderzoek kan eveneens een bijdrage leveren aan het inzicht in de gehanteerde werkwijze in de praktijk voor de intrekking van meerjarige subsidies. Om dit onderzoek te verrichten is een hoofdvraag geformuleerd en is een aantal deelvragen opgesteld. De centrale onderzoeksvraag en de deelvragen worden in de volgende paragraaf belicht.

1.2 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

Nadat geconstateerd is dat intrekking van meerjarige subsidies niet probleemloos geschiedt en besloten is om het onderzoek hier op te richten, is er een hoofdvraag geformuleerd en zijn er deelvragen opgesteld. In deze paragraaf zullen de geformuleerde vragen worden besproken. De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek luidt:

- ❖ *Hoofdvraag: In hoeverre begrenzen het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel de intrekking van subsidies en in hoeverre geven bestuursorganen rekenschap van het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel bij het intrekken van subsidies?*

Met ‘bestuursorganen’ worden de subsidieverstreckende organen bedoeld, maar eveneens de subsidie-intrekkende organen. Zij bevinden zich op verscheidene overheidsniveaus. Bestuursorganen trekken wel eens subsidies in. Het materiële rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel spelen een rol ten aanzien van de intrekking van subsidies. Zij verzetten zich namelijk tegen het intrekken of wijzigen van subsidies. Deze beginselen beogen de verkregen rechten van burgers te beschermen. Met intrekkingen wordt er een inbreuk gepleegd op de verkregen of toegekende rechten van de subsidieontvanger. Desondanks kan het bestuursorgaan intrekkingen van subsidies voortzetten in bepaalde gevallen. Ik vraag me dan ook af onder welke voorwaarden het toch mogelijk is dat bestuursorganen overgaan tot subsidie-intrekkingen waarbij het ook van belang is om na te gaan hoe bestuursorganen in de subsidiepraktijk zich rekenschap geven van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel.

Met de gestelde hoofdvraag wordt dan ook beoogd vast te stellen welke normen (vanuit het perspectief van het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel) er zijn die gelden bij subsidie- intrekkingen en in welke mate de bestuursorganen deze normen naleven in de praktijk.

De hoofdvraag is een beschrijvende-empirische onderzoeksvraag. Het doel van een beschrijvende-empirische vraag is om een onderwerp te beschrijven en uit te werken (Babbie, 2010, p. 93). In dit geval zijn de voorwaarden beschreven die gelden bij subsidie-intrekking en de gehanteerde werkwijzen van de gemeenten voor subsidie-intrekking zijn besproken. Het empirisch aspect van deze vraag verwijst naar de waarnemingen die zijn opgedaan in de praktijk, waarna er een beschrijving is gegeven over de gehanteerde werkwijzen voor subsidie-intrekkingen.

In het kader van de gestelde hoofdvraag is het onderzoek dat verricht is zowel normatief-juridisch als empirisch. De hoofdvraag kan niet in één keer worden beantwoorde. Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is gekozen om het onderzoek in twee gedeeltes uit te splitsen (die op hun beurt weer onderverdeeld zijn in deelvragen en paragrafen). Het eerste gedeelte is het normatief-juridische gedeelte dat bestaat uit de deelvragen 1 t/m 3 (deze deelvragen worden besproken in hoofdstukken 2 t/m 4 van deze scriptie). Het tweede gedeelte is het empirische gedeelte dat bestaat uit deelvraag 4 (deze deelvraag wordt besproken in hoofdstuk 5 van deze scriptie). Iedere deelvraag zal hieronder worden belicht waarbij wordt aangetoond waarom deze deelvragen van belang zijn voor de beantwoording van de centrale hoofdvraag.

❖ *Deelvraag 1: Een introductie tot subsidies*

Deze deelvraag is vooral een introducerend hoofdstuk betreffende subsidies. Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is het van belang om eerst te begrijpen wat het subsidiebegrip inhoudt. In deze deelvraag worden de verscheidene elementen van het subsidiebegrip belicht. Daarnaast worden de verschillende soorten subsidies besproken. Voor de hoofdvraag is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen langdurige subsidierelaties en kortdurende subsidierelaties, omdat desbetreffende hoofdvraag gericht is op de langdurige subsidierelaties. Tot slot moeten subsidies eerst worden verstrekt wil het bestuursorgaan überhaupt overgaan tot intrekking ervan. Er wordt dan ook kort stil gedaan bij het proces van subsidiëring.

❖ *Deelvraag 2: Intrekking/wijziging van beschikkingen in het licht van het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel*

Na een introducerend hoofdstuk over subsidies, zal in deze deelvraag inzicht worden verschaft betreffende de intrekking en wijziging van beschikkingen. Nog voordat de intrekking en wijziging van subsidies zal worden belicht (zie volgende deelvraag), wordt het vraagstuk betreffende intrekking breder aangesneden. Dit wordt breder aangesneden om de lezer een algemeen beeld te verschaffen over wat intrekking van beschikkingen inhoudt en in welke mate het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel de intrekking van begunstigde beschikkingen normeren. Er wordt in zijn algemeenheid een beschouwing gegeven over de intrekking van begunstigde besluiten. Een algemene regeling omtrent dit onderwerp is er niet in de wet. Om de juridische normeringen omtrent intrekkingbesluiten te bepalen zijn we afhankelijk van jurisprudentie en literatuur.

❖ *Deelvraag 3: Voorwaarden voor intrekking en wijziging van subsidies*

Na de intrekking van beschikkingen te hebben besproken zal in deze deelvraag specifiek aandacht worden besteed aan de intrekking en wijziging van subsidies. Deze deelvraag is van belang om inzicht te verschaffen in de normen die vanuit het rechtszekerheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel worden gesteld bij de intrekking van subsidies. De intrekking en wijziging van subsidiebeschikkingen is geregeld in Afdeling 4.2.6 Awb. Intrekking en wijziging van subsidies is een ingrijpend besluit ten opzichte van de subsidieontvanger. Bescherming van burgers bij de intrekking van subsidies wordt verzekerd door artikel 4:48 Awb t/m 4:51 Awb. In het kader van dit onderzoek zijn artikel 4:50 Awb en 4:51 Awb vooral van belang. Deze artikelen stellen de normen voor subsidie-intrekking gericht op de toekomst.

❖ *Deelvraag 4: De naleving in de praktijk van de voorwaarden die gelden bij subsidie-intrekking*

In de vorige drie deelvragen zijn uitgebreid de normen besproken die gelden voor intrekking/weigering en wijziging van subsidies. Deelvraag 4 is van belang om inzicht te verschaffen in hoeverre bestuursorganen de (in vorige deelvragen besproken) geldende voorwaarden naleven in de praktijk. Er is in de praktijk nagegaan hoe 5 gemeenten omgaan met intrekking/weigering en wijziging van subsidies.

Deelvraag 1 t/m 3 zijn voornamelijk van belang voor de beantwoording van het eerste gedeelte van de hoofdvraag: *'In hoeverre begrenzen het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel de intrekking van subsidies?'*. Deelvraag 4 is van belang voor de beantwoording van het tweede gedeelte van de hoofdvraag: *'In hoeverre geven bestuursorganen rekenschap van het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel bij het intrekken van subsidies?'*

1.3 Methoden van onderzoek

1.3a Onderzoeksopzet en gekozen methoden van onderzoek

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is het onderzoek uitgesplitst in twee gedeeltes: een normatief-juridisch gedeelte en een empirisch gedeelte. Hieronder zal eerst het normatief-juridische deel worden belicht met de daarbij gekozen methoden van onderzoek. Vervolgens het empirische gedeelte worden besproken met de voor dat gedeelte gekozen onderzoeksmethoden.

Normatief-juridische deel

Om te beginnen is het normatief-juridisch deel uitgewerkt (deelvragen 1 t/m 3). In dit gedeelte zijn de normen (vanuit het perspectief van beide beginselen) vastgesteld die gelden bij subsidie-intrekking. Voor het normatief-juridische gedeelte is relevante wetgeving en haar geschiedenis, juridische literatuur over subsidieverlening en – intrekking, alsmede over het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel alsmede rechtspraak van de verschillende bestuursrechters geraadpleegd. Deelvraag 2 werd beantwoord door middel van de wetgeving, literatuur en jurisprudentie.

Voor het beantwoorden van deelvraag 3 kon de wetgeving niet worden geraadpleegd, omdat er geen algemene regeling is getroffen omtrent de intrekking van beschikkingen. Voor de beantwoording van deze deelvraag waren we geheel afhankelijk van jurisprudentie en literatuur. Voor de intrekking van subsidies is er wel een regeling getroffen, bij de beantwoording van deelvraag 4 werd de wet, naast literatuur en jurisprudentie, ook geraadpleegd.

Empirische deel

Na uitwerking van het normatief-juridische deel is het empirische gedeelte (deelvraag 4) uitgevoerd en uitgewerkt. In het normatief-juridische deel zijn de normen (die gesteld zijn vanuit het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel) vastgesteld die gelden voor subsidie-intrekkingen. Na deze normen te hebben vastgesteld, is bij het empirische deel gekeken naar hoeverre bestuursorganen de afgelopen 2 jaar de vastgestelde normen die gelden bij subsidie-intrekkingen hebben nageleefd in de praktijk. Ingeval de gemeente in de afgelopen 2 jaar geen subsidies heeft ingetrokken/geweigerd is er gevraagd naar een langere tijdsspanning (5 jaar bijvoorbeeld).

Om antwoord te krijgen op het empirische deel van de onderzoeksvraag is gekozen voor de beschrijvende onderzoeksmethode. Deze methode is erop gericht om uit te leggen hoe een bepaalde situatie in elkaar zit (Babbie, 2010, p. 93). Nu mijn empirische onderzoek erop is gericht om na te gaan op welke wijze bestuursorganen zich rekenschap geven van rechtszekerheid in geval van intrekking van subsidies, is deze beschrijvende onderzoeksmethode een geschikte methode van onderzoek. Om redenen die hieronder nog worden genoemd, zal het onderzoek plaatsvinden bij gemeenten.

De gekozen onderzoeksmethoden voor dit gedeelte zijn documentenanalyses en interviews.

Documentenanalyse is het bestuderen van opgenomen menselijke communicatie zoals boeken, documenten en brieven (Babbie, 2010, p. 333). Documentanalyse is een methode voor het verzamelen van gegevens waarbij het gaat om het analyseren van de inhoud van de geschreven documenten teneinde een conclusie te trekken (Babbie, 2010, p. 333).

Aan ambtenaren (waar ik interview mee had gepland) werkzaam bij de gemeente is gevraagd om documenten betreffende intrekking/weigering van subsidies. Daarbij werd aan de ambtenaar aangegeven of deze documenten bij het interview of per e-mail konden worden verstrekt. De selectie van documenten heeft plaatsgevonden op grond van de onderwerpen die onderzocht worden in het kader van dit onderzoek. De geanalyseerde documenten zijn: 'beleidsstukken', 'kadernota's', 'brieven aan de subsidieontvanger met aankondigingen van het weigeringsbesluit' en 'documenten over het aantal weigeringen'. Documentenanalyses geven een groot inzicht in de gehanteerde werkwijze van de gemeente voor subsidie-intrekkingen/subsidieweigeringen. Er is voornamelijk voor een

documentenanalyse gekozen, omdat documenten betrouwbaar zijn en een precieze uitleg verschaffen. Daarnaast heeft de interviewer geen invloed op de het document dat wordt bestudeerd. Het document is namelijk al zijn geschreven (Babbie, 2010, p. 344).

De andere toegepaste onderzoeksmethode bij dit gedeelte zijn de interviews. Interviews zijn gehouden met ambtenaren werkzaam bij de onderzochte gemeenten. Er is telefonisch en schriftelijk contact gelegd met de gemeenten en gevraagd of ze mee willen werken aan een interview. Na contact te hebben gelegd met desbetreffende gemeenten en uitleg te hebben gegeven over het onderzoek, is mij gezegd dat de heer (naam ambtenaar) degene is met de meeste kennis op dit gebied (namen en functies van de geïnterviewden staan bij de uitgewerkte interviews die zijn toegevoegd in de bijlagen). Interviews zijn vooral gehouden als aanvulling op de informatie verkregen uit de aangereikte documenten. Op sommige vragen kon geen antwoord worden gevonden in de documenten, het interview verschaftte hier dan wel antwoord over. Ook kon het zo zijn dat er nog vragen waren na het lezen van de documenten, dan kon bij het interview gevraagd worden om meer duidelijkheid (Babbie, 2010, p. 274). Gekozen is om een mondeling interview te houden in plaats van een schriftelijk interview, omdat op deze manier kon worden doorgevraagd aan de geïnterviewde ingeval er onduidelijkheid bestond over het gegeven antwoord (Babbie, 2010, p. 286). Daarnaast was het zo dat in sommige gevallen de respondent in het kader van een antwoord op een vraag ook al antwoord op de volgende vraag gaf, dat vraag kon zodoende worden overgeslagen (Babbie, 2010, p. 286). Ook kan bij een mondeling interview een vraag op een andere manier gesteld worden, indien de respondent de vraag niet begrijpt (Babbie, 2010, p. 286).

Mogelijke nadelen gekozen onderzoeksmethoden

In het licht van betrouwbaarheid en validiteit is gekeken naar de mogelijke nadelen van de onderzoeksmethoden. Hieronder zullen de mogelijke nadelen worden besproken en de wijze waarop deze nadelen zijn weggewerkt.

- Een nadeel bij documentenanalyse is dat het onderzoek afhankelijk is van de documenten die de ambtenaren uitreiken. Door op verscheidene manieren te hebben gevraagd naar bepaalde documenten is dit nadeel geprobeerd tegen te gaan (Babbie, 2010, p. 344).
- Een ander nadeel bij documentenanalyse is dat hetgeen waar naar gezocht wordt niet in de documenten staat. Dit nadeel is geprobeerd weg te werken, door naast documentenanalyses ook interviews te houden (Babbie, 2010, p. 344).
- Bij interviews kunnen problemen ontstaan wanneer de mensen liegen of beïnvloed worden door de interviewer (Babbie, 2010, p. 300). Dit is geprobeerd tegen te gaan door het nemen van een zo natuurlijke en objectieve houding en waarbij er geprobeerd is door te vragen naar expliciete uitleg.
- Een ander nadeel is dat bij een interview vaak wordt afgedwaald van het onderwerp. Dit nadeel is geprobeerd weg te werken door vooraf duidelijkheid te verschaffen over de onderzochte onderwerpen en de focus op de onderzochte onderwerpen te leggen (Babbie, 2010, p. 287).

1.3b Case selectie en sampling

De eenheden van analyse (Babbie, 2010, p. 98) in het onderzoek zijn de intrekking van meerjarige subsidies. De eenheden van observatie in het onderzoek zijn ook de intrekking meerjarige subsidies. Het onderzoek richt zich op meerjarige subsidies. Structurele (meerjarige) subsidies worden verstrekt voor voortdurende activiteiten. Er zijn verscheidene soorten subsidies die gecategoriseerd kunnen worden onder meerjarige subsidies: instellingssubsidies, budgetsubsidies en prestatiesubsidies. Daarnaast zijn er de incidentele (eenmalige) subsidies die verstrekt worden voor bijvoorbeeld een eenmalig evenement of project. Onder incidentele subsidies kunnen worden gerekend: projectsubsidies, startsubsidies, investeringssubsidies en waarderings-, stimulerings- en

aanmoedigingssubsidie. Er is gekozen om het onderzoek te richten op meerjarige subsidies, omdat de rechtszekerheid bij de verstrekking van deze subsidies een veel grotere rol speelt dan bij incidentele subsidies (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, pp. 145-146). Het is de lange duur van een subsidierelatie die een zeker vertrouwen op de voortzetting daarvan rechtvaardigt (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 146).

Daarnaast is gekozen om onderzoek te doen onder gemeenten. De keuze om het onderzoek te richten op gemeenten, en niet op provincies of het Rijk, is uit praktische redenen genomen. Door de korte tijdslimiet die gebonden is aan de bachelorscriptie, moest in een korte periode geprobeerd worden om interviews te houden met bestuursorganen. Doordat er meer gemeenten in Nederland zijn vergeleken met provincies en het Rijk, was de kans groter dat een aantal gemeenten op korte termijn bereid was om mee te werken aan het onderzoek dan dit het geval is voor provincies of het Rijk.

Voor het onderzoek zijn een vijftal gemeenten gekozen. Dit zijn de gemeenten: Enschede, Zwolle, Utrecht, Wierden en Borne. Met verscheidene gemeenten is contact opgenomen om te vragen of ze bereid waren mee te werken aan het onderzoek. De 5 gekozen gemeenten waren de enige gemeenten die instemden met een interview op korte termijn. Ten slotte is besloten om een vijftal gemeenten te onderzoeken, omdat het onderzoek in een korte tijdslimiet moest worden verricht.

1.3c Data collectie methoden en data analyse

Data collectie methoden

Kwalitatief onderzoek is gericht op het verkrijgen van diepgaande informatie, terwijl kwantitatief onderzoek vooral gericht is op het verkrijgen van cijfermatige informatie (Babbie, 2010, p. 394). Over het geheel is er gekozen voor de kwalitatieve data collectie methode (Babbie, 2010, p. 394). Bestaande literatuur/jurisprudentie, documenten en interviews staan centraal in het onderzoek. Echter, interviews waren daarbij vooral gebaseerd op gesloten vragen (kwantitatieve data collectie methode (Babbie, 2010, p. 422) om een vergelijking te kunnen maken tussen de gemeenten. Interviewvragen hadden veelal de antwoordmogelijkheden: ja/nee, categorieën waar de geïnterviewde uit kon kiezen of het antwoord van de geïnterviewde was een bepaald aantal.

Data analyse

Om te beginnen zijn de interviews geheel uitgewerkt, waarbij is bepaald welke fragmenten (teksten die bij elkaar horen) er allemaal in het interview zijn. Deze fragmenten zijn gecodeerd, om een beter overzicht te krijgen van het interview (Babbie, 2010, p. 338). De belangrijkste onderwerpen zijn bestudeerd in de uitgewerkte interviews. Daarnaast zijn ook documenten bestudeerd die betrekking hebben op de onderzochte onderwerpen. De belangrijkste onderwerpen zijn zowel in de interviews als in de documenten bestudeerd.

Na de belangrijkste onderwerpen te hebben bestudeerd in de uitgewerkte interviews en de documenten is geprobeerd een zo goed mogelijk beeld te schetsen van gehanteerde werkwijze voor subsidie-intrekking van de onderzochte gemeenten. Er is volgens een bepaald stramien gewerkt om duidelijkheid te verschaffen over werkwijze voor subsidie-intrekking van de gemeenten en om een duidelijke vergelijking te kunnen maken tussen de gemeenten (zie paragraaf 5.1.1 voor de structuur). De bevindingen zijn ten slotte in een tabel gezet (zie paragraaf 5.1.3). Door ze in een tabel te zetten ontstaat er een duidelijk overzicht van de gemeenten en hoe met een bepaald onderwerp wordt omgegaan. Ook kan op deze manier de gemeenten met elkaar worden vergeleken.

1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Zestien van de honderd prestatie-instellingen beeldende kunst in Nederland zijn gestopt. Dit is het gevolg van de bezuinigingen die door de overheid zijn doorgevoerd op cultuur. Van de overige gebleven instellingen krijgen 60% ervan minder subsidie vergeleken met 2013 of helemaal geen subsidie meer. De instellingen hebben maatregelen getroffen: medewerkers werden ontslagen, het implementeren van minder activiteiten, de eigen ruimte werd opgegeven etc. (Kammer & Van Lent, 2013).

Het bovenstaande voorbeeld laat zien dat subsidie-intrekkingen door bestuursorganen ernstige gevolgen met zich mee kan brengen, dat zelfs kan leiden tot het sluiten van de instellingen. Door het uitgebreide rechtssysteem in ons land hebben wij vele rechten en plichten. Een eenmaal verstrekte subsidie waar we recht op hebben, wordt wel eens ingetrokken, met alle gevolgen van dien. De maatschappelijke relevantie van het onderzoek is dat nu subsidies steeds vaker worden ingetrokken of gewijzigd, het relevant is om te weten hoe met onze rechten wordt omgegaan door de overheid. Het is van belang om te weten hoe met onze rechten worden omgaan doordat intrekking kan leiden tot drastische gevolgen. De wetenschappelijke relevantie is het tonen of en in welke mate gemeenten zich in de praktijk houden aan juridische normen die gelden voor intrekking en wijziging van subsidies. Gemeenten dienen de normen die vanuit het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel gesteld zijn in acht te nemen bij de intrekking van subsidies. Dit onderzoek toont aan of dit daadwerkelijk gebeurt.

In dit onderzoek wordt gekeken naar hoe er vorm wordt gegeven in de wet, jurisprudentie en in de praktijk aan het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel bij subsidie-intrekkingen.

1.5 Vooruitblik op de scriptie

Deze bachelorscriptie bestaat uit 6 hoofdstukken. Het tweede hoofdstuk is een introducerend hoofdstuk over subsidies dat zich onder andere richt op het subsidiebegrip en de soorten subsidies die er zijn (deelvraag 1). Het derde hoofdstuk behandelt de intrekking of wijziging van beschikkingen in kader van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel (deelvraag 2). Het vierde hoofdstuk presenteert de voorwaarden (vanuit het perspectief van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel) die gelden bij de intrekking of wijziging van subsidies (deelvraag 3). In het vijfde hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de mate waarin bestuursorganen zich houden aan de voorwaarden die gelden bij subsidie-intrekking in de praktijk (deelvraag 4). Tot slot wordt in hoofdstuk 6 van dit onderzoek de conclusie en de aanbevelingen besproken.

2 Een introductie tot subsidies

De gemeente Epe verstrekt een meerjarige subsidie aan het Centrum voor Jeugd en Gezin. Het gaat hier om 520.000 euro over de jaren 2012 tot en met 2014. Het geld is bedoeld voor communicatie, huisvesting, facilitaire zaken en personeel. Er is hier gekozen voor een meerjarige subsidie, zodat er niet voor elke activiteit telkens subsidie moet worden aangevraagd bij de gemeente.

Extra administratieve kosten worden hierdoor vermeden. (De Stentor, 2012)

Zoals het voorbeeld laat zien verstrekken gemeentes voor enkele honderdduizenden euro's aan subsidies. In dit hoofdstuk zullen de elementen van het subsidiebegrip worden toegelicht. Subsidies bestaan uit verscheidene soorten, waarbij de meest relevante voor dit onderzoek zullen worden besproken. Ook wordt de eis van wettelijke grondslag uitgelegd en zal er aandacht worden besteed aan het proces van subsidiëring.

2.1 Het subsidiebegrip

Vanuit verscheidene disciplines zijn er vele definities voor het begrip subsidie. Een bestuurskundige definieert een subsidie als een beleidsinstrument dat in vele gevallen beter werkt dan regelgeving, omdat bij subsidies directe dwang ontbreekt. Een econoom omschrijft een subsidie als een ontwrichting van de werking van prijsmechanisme (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 9). Tot slot wordt het begrip subsidie vanuit de openbare financiën beschreven als een overdrachtsuitgave waarbij een economische tegenprestatie ontbreekt en de uitgave wordt verleend voor een bepaald doel (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 9).

Het begrip subsidie wordt in artikel 4:21 lid 1 Awb gedefinieerd als: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. De Subsidietitel in de Awb is pas van toepassing als er sprake is van een 'subsidie' en hieraan is voldaan als een financiële verstrekking van de overheid aan alle elementen van artikel 4:21 lid 1 Awb voldoet. Achtereenvolgens zal hieronder elk element van de wettelijke definitie worden toegelicht. De verschillende elementen genoemd in artikel 4:21 lid 1 Awb waaraan een subsidie moet voldoen, zijn:

- 1 Een aanspraak op financiële middelen
- 2 Door een bestuursorgaan verstrekt
- 3 Met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager
- 4 Anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten

(Bok, 2002, pp. 13-14 en Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 9).

2.1a Elementen subsidiebegrip

(1) Een aanspraak op financiële middelen

Met 'een aanspraak op financiële middelen' wordt een aanspraak op geld bedoeld. Subsidies in natura worden hierbij uitgesloten. Onder subsidies in natura wordt verstaan: het beschikbaar stellen van goederen en diensten tegen prijzen die niet kostendekkend zijn of het helemaal gratis beschikbaar stellen hiervan. Voorbeeld van een subsidie in natura is gratis toegang tot museums. Subsidies in natura zijn bewust buiten het bereik van de Subsidietitel gehouden, omdat voorschriften zoals het subsidieplafond die betrekking hebben op contante subsidies, lastig toepasbaar kunnen worden gemaakt op subsidies in natura.

Aanspraak op geld is vaak een gunst of een krediet onder voorwaarden. Subsidies zijn geen vrijblijvend voorrecht, maar zijn onder omstandigheden een afdwingbaar recht. Aanspraak hebben op financiële middelen wil nog niet zeggen dat belanghebbende ook echt geld krijgt.¹ In sommige gevallen stelt de overheid zich garant voor de rente en aflossing van een door een derde (vaak een bank) verstrekken van een lening, dit wordt ook gezien als subsidiëring. De overheid zal er geen geld

¹ CBB 15 -4-2011, LJN BQ1383

aan kwijt zijn als de kredietnemer zijn verplichtingen tegenover de derde nakomt. Garantstelling wordt gezien als subsidiëring (ook als de overheid er niets aan kwijt is), omdat dit een economisch voordeel oplevert. Het levert een voordeel op, omdat zonder garantie de bank het krediet waarschijnlijk tegen een hogere rente zou verstrekken. Daadwerkelijke financiële overdracht van het overheidsorgaan aan de belanghebbende is dus geen vereiste als we het hebben over subsidies (Bok, 2002, pp. 14-15 en Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, pp. 10-11).

(2) Door een bestuursorgaan verstrekt

De Awb is alleen van toepassing op de door de overheid verstrekte subsidies. Financiële verstrekking door particuliere organisaties en fondsen valt niet onder de Subsidietitel. In sommige gevallen kunnen particuliere organisaties en fondsen als bestuursorgaan worden gekenmerkt waardoor de Subsidietitel dan wel van toepassing is. Volgens artikel 1:1 Awb is een bestuursorgaan:
a-orgaan. een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of
b-orgaan. een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.

Onder a-organen worden de bestuursorganen behorende tot publiekrechtelijke rechtspersonen bedoeld zoals: de waterschappen, gemeenten, provincies en organen van het Rijk. Zelfstandige bestuursorganen worden bij subsidieverstrekkings ook gerekend tot a-organen, omdat zij een orgaan van een rechtspersoon krachtens publiekrecht zijn of omdat zij over een publiekrechtelijke rechtspersoon beschikken waardoor zij een subsidiërend bestuursorgaan zijn.

Decentrale overheden zijn zelf verantwoordelijk voor subsidies als zij deze subsidies uit eigen middelen verstrekken. In sommige gevallen worden decentrale overheden ingeschakeld om beschikbaar gestelde gelden door het Rijk te verstrekken in de vorm van subsidies. In zulke situaties dienen zij vooral als 'doorgeefluik'. De verantwoordelijkheid wordt hier niet geheel overgelaten aan het Rijk, de decentrale overheden hebben ook verantwoordelijkheid aangezien zij de uiteindelijke subsidieverstrekker zijn. In de jurisprudentie heeft zich de situatie voorgedaan waarbij er aan de gemeente wegens omstandigheden een lagere bijdrage werd verstrekt dan men had verwacht. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State besloot dat dit nog niet wilde zeggen dat er ook aan de belanghebbende een lager bedrag zou mogen worden verstrekt. Het desbetreffende gemeentebestuur had zijn eigen verantwoordelijkheid niet onderkend door zijn gemeentelijke steun geheel afhankelijk te maken van het beschikbaar gestelde geld door het Rijk² (Bok, 2002, pp. 15-17).

Naast de bestuursorganen behorende tot artikel 1:1 lid 1 sub a Awb zijn er ook andere bestuursorganen die vallen onder artikel 1:1 lid 1 sub b Awb. Deze bestuursorganen kunnen privaatrechtelijke instellingen zijn die bekleed zijn met enig openbaar gezag. Deze rechtspersonen naar privaatrecht zijn met enig openbaar gezag bekleed, alleen wanneer zij een deel van een overheidstaak uitvoeren. Juist privaatrechtelijke instellingen die subsidies verstrekken, wat regelmatig voorkomt, zijn op deze manier aan te merken als bestuursorgaan.³ Dit komt omdat subsidies publiekrechtelijke verstrekkingen zijn. Men vond het van belang dat bij deze verstrekkingen van subsidies de verstrekkers zich ook zouden houden aan de regels van het publiekrecht, omdat per slot van rekening gemeenschapsgeld wordt verstrekt. Deze privaatrechtelijke instellingen vallen derhalve onder de Subsidietitel voor alle activiteiten die zij uitvoeren als bestuursorgaan (Bok, 2002, pp. 15-18 en Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 11).

(3) Met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager

De intentie van subsidies is om aan de hand van het verstrekken van financiële middelen een bepaald gedrag van burgers en ondernemers te provoceren. Aanvullende inkomensvoorzieningen vallen buiten het bereik van de Subsidietitel, omdat zij niet gericht zijn op *bepaalde* activiteiten van een aanvrager. Soms is de scheidslijn tussen inkomensvoorzieningen en subsidies lastig te bepalen. Sociale uitkeringen (bijv. AOW en Kinderbijslag) worden gerekend tot inkomensvoorzieningen, omdat

² ABRvS 12-8-1994, JG 94.0390

³ ABRvS 22-5-2002, JB 2002, 203 m.nt Hans Peters (Mondriaan Stichting)

ze een algemeen inkomenseffect beogen. Uitkeringen op basis van de Algemene Bijstandswet worden om dezelfde reden als sociale uitkeringen verstrekt. Hierdoor vallen ook zij niet onder de Subsidietitel. Problemen ontstaan er als het gaat om bijzondere bijstandsuitkeringen die verstrekt zijn met het doel op bepaalde activiteiten van de aanvrager. Dit doel kan bijvoorbeeld het volgen van een bepaalde opleiding zijn. Zij vallen officieel onder het begrip subsidie, maar zijn toch als uitzondering bestempeld⁴. Hetzelfde geldt voor studiefinanciering en individuele huursubsidie waarvoor het lastig te bepalen is of zij tot subsidies of algemene inkomensvoorzieningen moeten worden gerekend (Bok, 2002, pp. 20-22).

Verder vallen prijzen, schadeloosstellingen en schadevergoedingen ook niet onder de Subsidietitel. Duidelijkheid ontbreekt er in de praktijk over het onderscheid tussen subsidies en schadevergoedingen. Soms ontstaat er verwarring in de praktijk doordat een verzoek tot schadevergoeding wordt verstrekt in de vorm van een subsidieaanvraag.⁵ Men moet bedacht zijn dat schadevergoedingen veelal worden gegeven ter compensatie van een voorgevallen situatie waarbij zich schade heeft voorgedaan bij de ontvanger. Schadevergoeding heeft echter niet als doel om bepaald gedrag van ontvangers uit te lokken en is daarom niet aan te merken als een subsidie (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 15).

(4) Anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten
Ten slotte zijn we belandt bij het laatste aspect van artikel 4:21 lid 1 Awb. Dit aspect is dat betalingen van bestuursorganen aan derden voor geleverde goederen of diensten buiten de Subsidietitel vallen. Voorbeelden van dergelijke commerciële transacties zijn de aankoop van materialen voor kantoor zoals pennen en tafels, het inhuren van een glazenwasser of het kopen van een nieuwe vrachtauto. Commerciële transacties worden niet gerekend tot subsidies, omdat er sprake is van *een reële economische tegenprestatie*. Het is soms moeilijk te bepalen of het gaat over een subsidie of een commerciële transactie. Meestal spreekt men van een commerciële transactie als de marktprijs wordt betaald. Als er echter een lagere of een hogere prijs wordt betaald dan de marktprijs, dan zou dit kunnen wijzen op een subsidie.⁶ In bepaalde gevallen is de marktprijs geen goede richtlijn voor het bepalen van de grens tussen subsidies en commerciële transacties, omdat de marktprijs niet altijd goed is vast te stellen. Als een betere standaard voor het bepalen van de grens tussen subsidies en commerciële transacties wordt wel beschouwd de afdracht van BTW. Het betreft een commerciële transactie als bij de betaling BTW moet worden afgedragen (Bok, 2002, pp. 22-23, Pennarts, 2006, pp. 8-9 en Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 16).

2.1b Uitzonderingen in de wet

In de wet is een aantal uitzonderingen geformuleerd die niet vallen onder het wettelijke subsidiebegrip. Om te beginnen staat er in artikel 4:21 lid 2 Awb: deze titel is niet van toepassing op aanspraken of verplichtingen die voortvloeien uit een wettelijk voorschrift inzake: belastingen, de heffing van een premie dan wel een premie vervangende belasting als gevolg van de Wet financiering sociale verzekeringen of de heffing van een inkomensafhankelijke bijdrage dan wel een bijdrage vervangende belasting ingevolge de Zorgverzekeringswet. Fiscale aanspraken worden derhalve uitgesloten van het subsidiebegrip. Dit geldt uitsluitend indien de aanspraken voortkomen uit wettelijke regelingen van fiscale aard. Daarnaast is er de uitzondering geformuleerd onder artikel 4:21 lid 3 Awb dat aangeeft dat de Subsidietitel niet van toepassing is op de aanspraak op financiële middelen die wordt verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat uitsluitend voorziet in verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld. Betalingen die tussen overheden onderling geschieden, vallen niet onder de Subsidietitel. Ten slotte wordt er naast

⁴ PG Awb III, p. 190. Zie artikel 21, derde lid Algemene Bijstandswet, dat bepaalt dat de subsidietitel Awb niet van toepassing is op verstrekkingen ingevolge deze wet.

⁵ ARRvS 1-12-1993, Gst. 6993, 8, m.nt. C.P.J. Goorden

⁶ CBB 24-2-2005 JB 2005/225

genoemde uitzonderingen door artikel 4:21 lid 4 Awb aangegeven dat de Subsidietitel van gelijke toepassing is op de financiering van onderwijs en onderzoek (Pennarts, 2006, p. 9 en Van der Heijden, 2006, pp. 38-39).

2.2 Soorten subsidies

Er zijn verscheidene soorten subsidies die op verschillende wijzen kunnen worden gecategoriseerd. Het hangt af van de doelen van het beleid en de inzichten welk type subsidie vervolgens wordt verstrekt. Alle subsidiesoorten vallen onder de in paragraaf 2.1 besproken regeling (art. 4:21 Awb), mits zij voldoen aan alle elementen. De Subsidietitel is opgedeeld in een zestigtal artikelen. Een groot deel van deze artikelen is als regelend recht of facultatief recht samengesteld. Regelend recht is recht waarbij per subsidiebeschikking of in een bijzondere subsidieregeling kan worden afgeweken. Facultatief recht is recht dat van toepassing is tot op zeker punt is vastgesteld per subsidiebeschikking of in een bijzondere subsidieregeling. Dit toont aan dat de wetgever bewust heeft gekozen om nadere uitwerking over te laten aan de subsidiereggever en het subsidieverstrekken bestuursorgaan. De wetgever is van mening dat zij beter kunnen bepalen wat past bij een bepaald geval en bij een bepaalde subsidie (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 27). Er wordt dan per geval gekeken naar de toepasbare Awb regels. Naast de algemene regels in de Awb voor alle subsidiesoorten, zijn er ook regelingen opgesteld die betrekking hebben op een specifieke subsidiesoort. In deze scriptie is gekozen om de subsidiesoorten in te delen naar de mate van continuïteit van de subsidierelaties. De belangrijkste subsidievormen voor beide categorieën worden besproken. De indeling is een combinatie van Den Ouden, Jacobs & Verheij en Pennarts (Pennarts, 2006, pp. 3-4 en Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 27).

2.2a Langdurige subsidierelaties

Bij langdurige subsidies relaties gaat het om een structurele (meerjarige) subsidies die worden verstrekt voor voortdurende activiteiten. Hier moet een onderscheid gemaakt worden tussen de lopende subsidie of een subsidie die elk jaar opnieuw wordt verstrekt. Ten eerste is er de meerjarige lopende subsidie, dit is bijvoorbeeld een instellingsubsidie die voor 4 jaar is verstrekt. Daarnaast is er de subsidie die elk jaar opnieuw wordt verstrekt en die naar meerdere achtereenvolgende jaren ook aangeduid wordt als een meerjarige subsidie. Afdeling 4.2.8. Awb heeft betrekking op deze vorm van subsidies, waarbij regelingen zijn opgesomd die betrekking hebben op het verstrekken van subsidies per boekjaar aan rechtspersonen. Ook is afdeling 4.2.6. van belang voor meerjarige subsidies. Deze afdeling gaat over de intrekking en wijziging van een meerjarige lopende subsidie (4:50 Awb) of de beëindiging of vermindering van een meerjarige subsidie voor het volgende tijdvak (4:51 Awb) (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 27).

Het gaat om verscheidene soorten subsidies, die vallen binnen het type langdurige subsidiesrelaties. Hieronder worden deze verschillende soorten subsidies belicht.

1. *Instellingssubsidie (exploitatiesubsidie); structurele subsidie*

Bij exploitatiesubsidies subsidieert het bestuursorgaan de exploitatie van de instelling met als doel het in stand houden van de instelling. In vele gevallen gaat het om subsidiering van een exploitatietekort.⁷ Ook komt het voor dat het bestuursorgaan alle uitgaven van desbetreffende instelling subsidieert, dit komt voor wanneer de instelling niet beschikt over eigen inkomsten. Een doelmatige besteding van het verstrekte bedrag zal niet worden nagestreefd met deze subsidie (Pennarts, 2006, p. 3 en Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 27).

2. *Budgetsubsidie; structurele subsidie*

Indien er sprake is van een budgetsubsidie, zal er voorafgaand een vast bedrag worden vastgesteld dat als subsidie verstrekt zal worden. Dit bedrag houdt verband met een bepaald niveau van

⁷ ABRvS 23-1-1992, Gst 1992 (6948) nr 11

activiteiten of prestatie. Met dit budget moet de instelling de afgesproken activiteit ten uitvoer brengen. Als er van het budget geld over blijft, mag de instelling dit bedrag behouden. Als het blijkt dat er juist meer geld nodig is, dan is dit voor eigen rekening van de instelling.

Ten opzichte van de exploitatiesubsidie brengt de budgetsubsidie een aantal voordelen met zich mee. Om te beginnen wordt er niet aangestuurd op het verschil tussen inkomsten en uitgaven, maar op de omvang en de kwaliteit van de activiteiten. Dit brengt met zich mee dat deze subsidie meer een prikkel met zich mee brengt om doelmatig te presteren. Ten tweede is de controle door de subsidiegever bij een budgetsubsidie veel gemakkelijker dan bij de exploitatiesubsidie. De controle vindt hier plaats door te controleren of de activiteiten of prestaties zijn behaald in plaats van zicht te houden op de bedrijfsvoering van de instelling. Ten slotte ligt de verantwoordelijkheid bij een budgetsubsidie meer bij de subsidieontvanger dan bij de subsidiegever. Bij een exploitatiesubsidie is dit niet het geval, waarbij de subsidiegever ook veel meer bemoeit met de bedrijfsvoering (Bok, 2002, p. 179 en Pennarts, 2006, p. 4).

3. Prestatiesubsidie; structurele subsidie

Een prestatiesubsidie heeft vaak ook als oogmerk 'stimulering'. Een specifieke prestatie (bijvoorbeeld een voorstelling) wordt door deze subsidiesoort gesubsidieerd. Bij deze subsidie denkt men in prestatie-eenheden. Dit kan bijvoorbeeld zijn: per leerling, per voorstelling of per dag. Ook kan het voorkomen dat de subsidie een samenhang heeft met de inkomsten van de onderneming. In dit soort situaties hangt de subsidie af van bijvoorbeeld de kaarten die uiteindelijk zijn verkocht of het aantal leden. De subsidie neemt hier de vorm in van een aanvulling op de eigen inkomsten van de onderneming (Pennarts, 2006, p. 4).

2.2b Kortdurende subsidierelaties

Naast langdurige subsidierelaties tussen subsidieontvanger en subsidiegever zijn er ook kortdurende subsidierelaties. Hier gaat het meestal om incidentele (eenmalige) subsidies die worden verstrekt aan bijvoorbeeld een eenmalig evenement of project. Bij incidentele subsidies wordt er in een beperkt tijdvak aan een beperkt aantal subsidieontvangers een maximum bedrag beschikbaar. Ook voor deze relaties is een aantal specifieke Awb regelingen. Artikel 4:23 lid 3 sub d Awb lid is hier een voorbeeld van. Dit artikel regelt dat voor incidentele subsidies geen wettelijke grondslag voor de verstrekking van de subsidie is vereist. Zij zijn uitgezonderd van deze regel, omdat dit teveel lasten met zich mee zou brengen voor deze subsidierelatie (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 27). Ook hier gaat het om verschillende soorten subsidies, die vallen binnen het type kortdurende subsidierelaties. Deze subsidies worden hieronder besproken.

1. Projectsubsidies; Incidentele subsidie

Projectsubsidies zijn concrete subsidie die worden verstrekt voor projecten in een beperkt tijdvak. De projecten die worden gesubsidieerd hebben een eenmalig karakter. Nieuwe activiteiten, evenement of projecten worden gestimuleerd door het verstrekken van een projectsubsidie. Deze subsidie heeft als doel om een vooraf bepaalde prestatie te bereiken. Projectsubsidies kunnen naast de incidentele vorm ook in de structurele vorm voorkomen. Dit is het geval als zij worden verstrekt voor meerdere subsidieontvangers en voor een langer tijdvak (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 27).

2. Startsubsidie; Incidentele subsidie

Deze subsidie is meestal een incidentele subsidie mits de subsidie is verstrekt in het kader van een algemeen startersbeleid. Een startsubsidie is een subsidie die wordt verstrekt om het financieel mogelijk te maken van de beginfase van een activiteit of instelling. De subsidie is dus gericht op de start van een activiteit of onderneming (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 27).

3. *Investeringssubsidie; Incidentele subsidie*

Met een investeringssubsidie wordt er een bijdrage gegeven betreffende investering in meestal onroerende zaken. Als voorbeelden kunnen de bouw van een sportcomplex en restauratie van een gebouw dienen. Naast het (ver)bouw van accommodaties, kan aanschaf en vervanging van duurzame kapitaalgoederen ook dienen als voorbeeld (Pennarts, 2006, p. 4).

4. *Waarderings-, stimulerings- en aanmoedigingssubsidies; incidentele subsidie*

Deze vorm van subsidies worden verstrekt om vooral de waardering van de subsidiegever voor een bepaalde activiteit of onderneming uit te drukken.⁸ Tegenover deze subsidie hoeft geen prestatie van de subsidieontvanger te staan (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 28).

Ten slotte wordt hier alvast vermeld dat dit onderzoek zich richt op de meerjarige subsidies, waarbij er telkens een onderscheid wordt gemaakt tussen een meerjarige lopende subsidie en een subsidie die per tijdvak opnieuw wordt verstrekt en na drie jaar gekenmerkt wordt als meerjarige subsidie. Dit onderscheid is vooral van belang voor de intrekking/beëindiging van de subsidies. Bij meerjarige subsidies is het vertrouwen van de subsidieontvanger groot op voortzetting van de verstrekte subsidie of op het opnieuw verstrekken van een subsidie voor het volgende tijdvak. Bij incidentele subsidies is dit vertrouwen er niet of nauwelijks, doordat het een eenmalige subsidie is van korte duur.

2.3 Wettelijke grondslag

Het verstrekken van subsidies geschiedt slechts krachtens een wettelijke regeling (art. 4:23 Awb). Voorafgaand het verstrekken van een subsidie door een bestuursorgaan voor bepaalde activiteiten, moet er eerst een wettelijke regeling worden vastgelegd die betrekking heeft op die bepaalde activiteiten. Artikel 4:23 Awb bepaald dat er in een opgenomen wettelijke regeling wordt vastgesteld voor welke activiteiten een subsidie kan worden verstrekt door het bestuursorgaan. Hier is het van belang hoe een bepaalde activiteit is omschreven. Als er gebruik is gemaakt van een concrete aanduiding, kan er op grond van dit artikel gemakkelijk een subsidieaanvraag worden geweigerd (Pennarts, 2006, pp. 11-13 en Bok, 2002, p. 33).

2.3a Motieven

Het verstrekken van een subsidie zonder wettelijke grondslag (en indien het geen uitzondering is) wordt gezien als een onrechtmatige verstrekking, doordat deze verstrekking in strijd is met artikel 4:23 Awb. Deze onrechtmatige verstrekking zal in sommige gevallen worden vernietigend.⁹ Maar in vele gevallen is dit geen onderdeel van het conflict. Strijd met artikel 4:23 Awb is vaak wel van belang bij ambtelijke toetsing van artikel 4:23 Awb en het beroep door derden.¹⁰ Toch wordt het vastleggen van een wettelijke regeling waarop de verstrekking van subsidies berust gezien als een vereiste. Er zijn hier verscheidene redenen voor. Een belangrijk argument is dat er in vele bepalingen in de Awb bevoegdheden worden verbonden aan een wettelijke regeling. Als men bepaalde bevoegdheden wil eigenaren zal dit alleen kunnen als er een wettelijke grondslag is die de bevoegdheid expliciet bepaald. Het vastleggen in een wettelijke subsidieregeling van de volgende mogelijkheden is van belang als men hier gebruik van wil maken:

- De mogelijkheid van een subsidieplafond (art. 4:25 Awb)
 - Het verbod van een begrotingsvoorbehoud (art. 4:34 lid 2 Awb)
 - De mogelijkheid van verplichtingen die niet-doelgebonden zijn (art. 4:39 Awb)
 - De mogelijkheid tot intrekking van de subsidie (art. 4:50 lid 1 sub c Awb)
 - De mogelijkheid van afwijkende betalingstermijn (art. 4:52 lid 2 Awb)
- (Pennarts, 2006, pp. 11-13).

⁸ ABRvS 8-10-2008, AB 2009, 223 m.nt. W. den Ouden (Gondelproject Delft)

⁹ ABRvS 20-10-2004, AB 2005, 157

¹⁰ ABRvS 18-12-2002, AB 2003, 147

Subsidiering op basis van een wettelijke grondslag wordt ook als een noodzaak gezien door het ontstane rechtsidee dat het bestuur ingeval van subsidiëring eenzijdig de rechtspositie van een burger bepaald, en dit alleen kan gebeuren op basis van een wettelijke grondslag. Tot slot heeft de beheersing van de overheidsuitgave aangevoerd dat voor verstrekking van subsidies een wettelijke grondslag moest zijn. In een wettelijke regeling worden namelijk bepalingen betreffende de hoogte van de subsidie opgenomen, wordt er precies vastgelegd voor welke activiteiten subsidies kunnen worden verstrekt etc. Subsidies kunnen dus niet zomaar voor alle activiteiten worden verstrekt, waardoor oneigenlijk gebruik kan worden tegengaan (Bok, 2002, pp. 33-34).

2.3b Soorten 'wettelijk voorschrift'

Zoals in artikel 4:23 Awb bepaald wordt moet de subsidie worden verstrekt op basis van een 'wettelijk voorschrift'. Een wettelijk voorschrift duidt op een wettelijke regeling dat is opgesteld door een orgaan die op grond van de Grondwet of formele wet de bevoegdheid heeft gekregen regelgeving op te stellen. Bij wettelijk voorschrift denk je vaak aan een wet in formele zin, dit zijn meestal kaderwetten. Een orgaan van het Rijk stelt zijn subsidieregelingen in de meeste gevallen vast in een wet in formele zin. Er zijn per ministerie een aantal algemene subsidiewetten vastgesteld. Ze dienen als een soort kaderwet waar de verscheidene soorten subsidies zijn geordend en waarbij regels zijn vastgesteld betreffende de verstrekking van deze subsidies. Nadere onderwerpen betreffende subsidies kunnen geregeld worden in een AMvB of een ministeriele regeling. Naast wetten in formele zin kunnen subsidieregelingen vastgesteld worden in verordeningen van de gemeenten, provincies en van andere openbare lichamen. Hier kan het gaan om een medebewindstaak, maar dit is niet altijd het geval. Een gemeente kan een eigen subsidiebeleid hebben en deze vastleggen in de gemeentelijke verordening. De hiërarchie van rechtsbronnen is hetzelfde als die wordt toegepast in het Staatsrecht. Wetten in formele zin staan dus boven de verordeningen van de lagere wetgevers. Verder worden vaak naast een wettelijke regeling, uitvoeringsvoorschriften betreft subsidies vastgelegd in beleidsregels of subsidieprogramma's (Bok, 2002, pp. 35-40 en Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, pp. 32-34).

2.3c Uitzonderingen

In artikel 4:23 lid 3 Awb worden er vier uitzonderingen opgesomd die zich niet hoeven te houden aan de eis van een wettelijke grondslag. In deze gevallen is het vaak lastig om aan deze eis te voldoen. Spoedeisende subsidies zijn de eerste uitzondering (art. 4:23 lid 3 sub a Awb). Deze subsidies moeten snel worden verstrekt, waardoor er geen tijd is om een wettelijke regeling vast te leggen. Het gaat hier meestal om subsidies die worden verstrekt voor nieuwe activiteiten, zoals een methode van behandeling voor ziekte, waar nog geen wettelijke grondslag voor is. De tijd die verloren gaat bij het opstellen van een wettelijke regeling is in deze gevallen vaak kostbare tijd. De subsidie mag worden verstrekt worden zonder wettelijke grondslag, mits er binnen een jaar een regeling is vastgesteld of, als het om een formele wet gaat, een wetsvoorstel is ingediend. Ook Europese subsidies hoeven niet te voldoen aan de eis van de wettelijke grondslag als ze verstrekt worden in het kader van een vastgesteld programma door een instelling van de Europese Unie (art. 4:23 lid 3 sub b Awb). Een wettelijk voorschrift kan ook achterwege blijven, ingeval de begroting de maximale hoogte van het bedrag dat kan worden verstrekt en de subsidieontvanger vermeldt (art. 4:23 lid 3 sub c Awb). Geïndividualiseerde subsidies worden dit soort gevallen ook genoemd. Ten slotte is er ook geen wettelijke grondslag vereist bij incidentele subsidies, zoals reeds besproken in paragraaf twee (art. 4:23 lid 3 sub d Awb) (Bok, 2002, pp. 41-46 en Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, pp. 36-40).

2.4 Het proces van subsidiëring

Een bestuursorgaan moet beschikkingen (één of meer) geven ingeval hij of zij subsidies wil verstrekken. Het aantal beschikkingen dat in een situatie nodig is, hangt onder andere af van wanneer de subsidie is aangevraagd. Een bestuursorgaan hoeft maar één beschikking te geven als de aanvraag van de subsidie geschiedt nadat de activiteiten hebben plaatsgevonden. Immers als de activiteiten al hebben plaatsgevonden, is het precies bekend hoe hoog de subsidie moet worden en zijn men ook al bewust van alle noodzakelijke gegevens. Door middel van deze gegevens kan het bestuursorgaan de subsidie vaststellen en verstrekken. Een groot nadeel van deze procedure is dat de aanvraag afgekeurd kan worden en de subsidieaanvrager dan zonder subsidie blijft te zitten. In vele gevallen is het zo dat de aanvrager vooraf over voldoende zekerheid wil beschikken over de subsidieverstrekking en dan pas een activiteit wil of kan realiseren. Voor het bestuursorgaan is er juist achteraf meer zekerheid, omdat zij willen weten of de activiteit goed en überhaupt zal worden uitgevoerd. Het werken met twee beschikkingen is de oplossing voor dit probleem. Er zal dan één beschikking vooraf worden geven (aangeduid als subsidieverlening) en één beschikking achteraf (aangeduid als de subsidievaststelling). Als er in de wet het woord 'verstrekken' wordt gebruikt, verwijst dit naar beide beschikkingen. Om de Subsidietitel te begrijpen is het onderscheid tussen subsidieverlening en subsidievaststelling van belang (zie figuur 1) (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, pp. 53-54).

Artikel 4:29 Awb bepaalt dat tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, kan voorafgaande aan een subsidievaststelling een beschikking omtrent subsidieverlening worden gegeven. Dit kan alleen in het geval een aanvraag daartoe is ingediend voor de afloop van de activiteit of het tijdvak waarvoor de subsidie wordt gevraagd. Door het gebruik van het woord 'kan' in artikel 4:29 Awb lijkt het alsof het geven van een subsidieverlening een keuze is, dit is eigenlijk niet het geval. Door het systeem van de Subsidietitel (hieronder meer over), merk je op dat een normaal type van subsidieverstrekking is: eerst wordt een subsidieverlening gegeven en dan pas een subsidievaststelling. De wetgever vindt het belangrijk dat alvorens de activiteiten hebben plaatsgevonden of het aangevraagde tijdvak voor de subsidie is afgelopen, er duidelijkheid moet worden geboden aangaande de subsidie aan de hand van een subsidieverlening. Duidelijkheid jegens de subsidieontvanger én het bestuursorgaan. Duidelijkheid tegenover de subsidieontvanger houdt in dat hij of zij aanspraak krijgt ten aanzien van financiële middelen. Daarenboven kan bij de subsidieverlening het bestuursorgaan zijn financiële positie vastleggen. Het bestuursorgaan kan bijvoorbeeld bepalen wat het maximale subsidiebedrag is waar hij of zij zich aan bindt of een subsidieplafond instellen (Bok, 2002, p. 70).

Een voorafgaand aan de gesubsidieerde activiteit gegeven beschikking wordt dus aangeduid als subsidieverlening (art. 4:29 Awb). Met subsidieverlening wordt bedoeld dat de aanvrager van de subsidie het bedrag zal krijgen dat in de beschikking staat beschreven (art. 4:31 Awb), op voorwaarde dat hij of zij de activiteiten die beschreven staan in de beschikking uitvoert en ook de andere genoemde verplichtingen naleeft (art. 4:30 Awb en afd. 4.2.4. Awb). Bij subsidieverlening gaat het dus om een voorwaardelijke aanspraak op financiële middelen. Er is hier nog onzekerheid over de hoogte van het subsidiebedrag. Om die reden moet er daarna worden vastgesteld op welk bedrag de subsidieontvanger recht heeft en in welke mate de voorwaarden zijn volbracht. De tweede beschikking wordt hier gegeven, dit is de subsidievaststelling. Bij subsidievaststelling gaat het om een onvoorwaardelijke aanspraak, de ontvanger heeft recht op een bepaald bedrag (het bedrag kan ook 0 euro zijn). Derhalve is het bestuursorgaan verplicht om het subsidiebedrag te betalen (art. 4:42 Awb en art. 4:52 Awb) (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 54).

De kern van het systeem van de Subsidietitel is het onderscheid tussen subsidieverlening en subsidievaststelling. Er zijn een drietal gevolgen aan het systeem van de Subsidietitel:

- De vordering staat pas vast bij de subsidievaststelling, met als gevolg dat het bestuursorgaan na de subsidievaststelling pas de subsidie kan betalen. Echter, vaak wordt er na de

subsidieverlening al het geld uitgekeerd, omdat de subsidieontvanger vaak niet zelf de middelen heeft om de activiteiten te financieren (deswege vraagt hij dan ook subsidie aan). Het gaat hier om voorschotten van de subsidie, en dus niet om betaling van de subsidie. Na de subsidievaststelling wordt de betaling vereffend (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 54).

- In sommige gevallen kan de subsidie direct worden vastgesteld, waardoor subsidieverlening onnodig is. Een subsidieverlening is onnodig, als de subsidie achteraf wordt verstrekt (nadat de activiteiten zijn verricht) waarbij alle gegevens beschikbaar zijn. De subsidieverlening is dan tevens verboden (art. 4:29 Awb). Daarnaast kan subsidievaststelling zonder voorafgaand subsidieverlening ook geschieden betreffende toekomstige activiteiten. In beide situaties moet het subsidiebedrag bekend zijn, gezien het feit dat het bedrag bij de subsidievaststelling meteen wordt vastgelegd. Een voorbeeld voor de eerste situatie: na afloop van een sportevenement dat door een vereniging is georganiseerd blijkt er een tekort van 15.000 euro te zijn, een bestuursorgaan is gewillig hiervoor een subsidie te verstrekken achteraf. Een voorbeeld voor de tweede situatie: een bestuursorgaan kan een bedrag van 8000 euro verstrekken aan een organisatie als aanmoedigingssubsidie om een bijeenkomst te organiseren. Je merkt uit beide voorbeelden op dat wanneer de activiteiten al hebben plaatsgevonden of het echt vaststaat dat bepaalde activiteiten gaan plaatsvinden en een vast bedrag aan subsidie wordt verleend, je aan een subsidievaststelling genoeg hebt. In dit soort situaties is één beschikking voldoende, waarin de subsidie wordt verleend en het bedrag wordt vastgesteld.

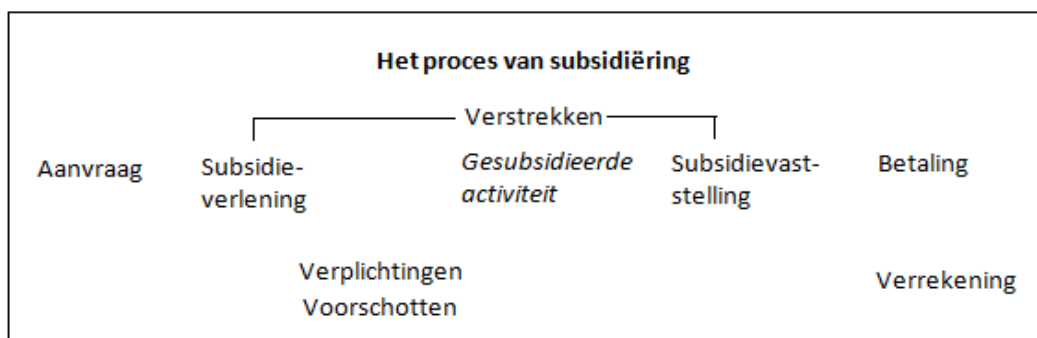
Ten slotte is er sinds 1 januari 2010 besloten dat een subsidievaststelling voldoende is voor subsidies onder de 25.000 euro die verstrekt worden door een orgaan van het Rijk (Aanwijzingen voor subsidies; Stcrt. 2009, 20306). Door het lage subsidiebedrag wordt het onnodig gezien om twee keer een beschikking te nemen. Een subsidievaststelling is in alle gevallen wel een essentieel onderdeel van de subsidieverstreking (Bok, 2002, p. 70 en Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 55).

- Bij de subsidievaststelling wordt beoordeeld of de aanvrager zijn verplichtingen heeft nageleefd. Sancties op het niet naleven van de verplichtingen zijn intrekken van de subsidieverlening of de subsidieverlening verlagen. Intrekken van de verlening is niet meer nodig als de subsidie kan wordt vastgesteld, omdat de subsidieverlening dan is volbracht. Intrekking van de subsidieverlening komt voornamelijk voor als de subsidiegever door bepaalde redenen zoals bezuinigingen hiertoe overgaat (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 55).

Daarnaast regelt artikel 4:29 Awb dat een subsidieverlening voorafgaand een subsidievaststelling kan geschieden, behalve als bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Je kunt hierbij aan twee gevallen denken. Ten eerste kan het voorkomen dat het bijzonder wettelijk voorschrift regelt dat er altijd een voorafgaande subsidieverlening moet hebben plaatsgevonden. Alleen een subsidievaststelling is daarbij geheel uitgesloten.¹¹ Ook komt het voor dat het wettelijk voorschrift de subsidieverlening uitzondert en standaard een subsidieverstreking door middel van een enkele subsidievaststelling prefereert (Bok, 2002, pp. 70-71).

Tot slot heeft men met twee aparte besluiten te maken als er een subsidieverlening plaatsvindt vóór een subsidievaststelling geschiedt. Doordat je hier te maken hebt met twee besluiten, zijn beide besluiten afzonderlijk appellabel. Bezwaar of beroep zal niet-ontvankelijk worden verklaard als aspecten van subsidieverlening ook worden genoemd bij het bezwaar of beroep tegen de subsidievaststelling. Als men het niet eens is met bepaalde elementen van de subsidieverlening, moet hier apart bezwaar of beroep tegen worden genomen (Bok, 2002, p. 71).

¹¹ Afdeling 4.2.8. Awb bepaald dat voorafgaand subsidieverlening dient plaats te vinden, bij het per boekjaar verstrekken van subsidies aan rechtspersonen.



Figuur 1: het proces van subsidiëring (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 54).

2.5 Conclusie

Om te beginnen wordt het begrip subsidie in artikel 4:21 lid 1 Awb gedefinieerd als: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. De Subsidietitel in de Awb is pas van toepassing als er sprake is van een 'subsidie' en hieraan is voldaan als een financiële verstrekking van de overheid aan alle elementen van artikel 4:21 lid 1 Awb voldoet. De elementen waaraan moet zijn voldaan zijn: een aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt, met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager en anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

Daarnaast moet er een onderscheid gemaakt tussen langdurige subsidierelaties en kortdurende subsidierelaties. Onder langdurige subsidierelaties vallen: instellingsubsidies, budgetsubsidies en prestatiesubsidies. Tot kortdurende subsidierelaties worden gerekend: projectsubsidies, startsubsidies, investeringsubsidies en waarderings-, stimulerings- en aanmoedigingsubsidies. Het verstrekken van subsidies geschiedt slechts krachtens een wettelijke regeling (art. 4:23 Awb). Subsidieregelingen kunnen worden vastgelegd in: wetten in formele zin, verordeningen van de gemeenten, provincies en van andere openbare lichamen.

Tot slot is het proces van subsidiëring van belang. Het is belangrijk om subsidieverlening en subsidievaststelling hierbij te onderscheiden. Een voorafgaand aan de gesubsidieerde activiteit gegeven beschikking wordt aangeduid als subsidieverlening (art. 4:29 Awb). Bij subsidieverlening gaat het om een voorwaardelijke aanspraak op financiële middelen. Een achteraf aan de gesubsidieerde activiteit gegeven beschikking is een subsidievaststelling. Hier gaat het om een onvoorwaardelijke aanspraak, de ontvanger heeft recht op een bepaald bedrag (art. 4:42 Awb). Na in dit hoofdstuk uitgebreid stil te hebben gestaan bij het juridisch fenomeen 'subsidies', zal in het volgende hoofdstuk aandacht worden besteed aan de intrekking van beschikkingen (subsidies worden hiertoe gerekend) in het licht van het rechtszekerheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel. Dit is een algemeen hoofdstuk over de intrekking van beschikkingen, waarna in hoofdstuk 4 specifiek aandacht wordt besteed aan de intrekking van subsidies.

3 Intrekking/wijziging van beschikkingen in het licht van het rechtszekerheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel

‘Eens gegeven, blijft gegeven’ is een spreekwoord dat wij allen kennen. Dit spreekwoord geeft kracht aan het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. In principe zou een eens gegeven beschikking door het bestuursorgaan niet moeten kunnen worden terugtrokken. Het algemeen belang dat de overheid dient, maakt het echter mogelijk dat intrekking van een eens gegeven beschikking onder omstandigheden dient te geschieden. De intrekking van beschikkingen wordt genormeerd door het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Een algemene regeling omtrent dit onderwerp is er niet. Daarom zijn we afhankelijk van jurisprudentie en literatuur om de juridische normeringen omtrent intrekkingen te bepalen (Den Ouden, 2010, p. 715).

In dit hoofdstuk zal eerst aandacht worden besteed aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het algemeen, waarna vervolgens het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel afzonderlijk worden belicht. Tot slot zal worden nagegaan in welke mate vooral laatstgenoemde beginselen de intrekking van begunstigende beschikkingen normeren.

3.1 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Voordat het onderzoek zich specifiek richt op het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel is het van belang om stil te staan bij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur om te begrijpen hoe beide beginselen zijn ontstaan.

Bestuursorganen dienen zich naast de geschreven regels in de wetgeving ook aan ongeschreven regels te houden. Vanaf halverwege de vorige eeuw zijn de beginselen van behoorlijk bestuur vooral in en door rechtspraak tot ontwikkeling gekomen. Onder ongeschreven regels verstaat men vooral de door de rechtspraak ontwikkelde algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Daarnaast rekent men ook de algemene rechtsbeginselen tot ongeschreven recht. Wel moet er worden vermeld dat algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet steeds ongeschreven rechtsregels zijn. Steeds vaker komt het voor dat men beginselen codificeert waardoor het geschreven rechtsregels worden, niettemin blijven het algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Addink, 1999, pp. 5-6).

3.1a Ontstaan en ontwikkeling

De beginselen van behoorlijk bestuur zijn ontstaan toen men ging zoeken naar middelen om de rechterlijke rechtmatigheidscontrole van het bestuurshandelen ruimer te maken dan alleen de toetsing aan de geschreven regels. Het bestuur moest zich naast geschreven regels ook gaan houden aan ongeschreven regels.

Wettelijke regels laten vaak een ruime mate van beslissingsruimte aan het bestuur bij het nemen van besluiten. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn opgesteld door de commissie-De Monchy in de jaren 50. Onder deze beginselen vallen verschillende door de jurisprudentie ontwikkelde rechtsbeginselen. Een mogelijk beroepsgrond was er door de introductie van de a.b.b.b. ontstaan: ‘strijd met een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur’. Door de intrede van deze algemene beginselen van behoorlijk bestuur konden nu ook de niet door de wet voorgeschreven elementen toetsen worden getoetst.

In de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie had men de genoemde beroepsgrond vastgelegd, waarna ook andere wetten deze beroepsgrond overnamen. Maar deze beroepsgrond is geschrapt na introductie van de Awb. De aanleiding hiervoor was dat sommige beginselen in de Awb gecodificeerd werden en het werd als vanzelfsprekend gevonden dat rechters toetsen op geschreven

en ongeschreven rechtsregels met als gevolg dat men niet vond dat er een expliciete beroepsgrond moest zijn.

Verdere ontwikkeling van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur staat niet vast en is voortdurend in ontwikkeling. Onbekend is of alle beginselen op ten duur zullen worden gecodificeerd in de Awb (Konijnenbelt, Van Wijk, & Van Male, 2005, pp. 276-278).

3.1b Functie en invloed van de a.b.b.b.

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur hebben twee functies. Ten eerste zijn zij norm voor het bestuurshandelen. Het handelen van de overheid moet in overeenstemming zijn met deze beginselen. Ten tweede zijn ze beroepsgrond, toetsingsgrond en vernietigingsgrond. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn beroepsgrond voor degenen die bezwaar hebben tegen een genomen overheidsbesluit. Daarnaast zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur toetsingsgrond en vernietigingsgrond voor die rechters en andere instanties die een controlerende taak hebben.

De a.b.b.b. kunnen als rechtsnorm invloed hebben op drie verschillende overheidshandelen.

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur kunnen van invloed zijn:

1. Bij de uitleg van wettelijke regelingen.
2. Bij de vorming van het overheidsbeleid waar wettelijke normering afwezig is.
3. Bij de uitvoering van het beleid in individuele gevallen (beschikkingen).

Wel moet men rekening houden dat deze drie vormen door elkaar kunnen lopen (Konijnenbelt, Van Wijk, & Van Male, 2005, p. 364).

3.2 Het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel

Het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, zijn beide beginselen van behoorlijk bestuur die een rol spelen bij de intrekking van beschikkingen. Beide beginselen worden hieronder afzonderlijk belicht waarna in de volgende paragraaf aandacht wordt geschonken aan de intrekking van begunstigende beschikkingen in het licht van beide beginselen.

3.2a Voorwaarden voor het rechtszekerheidsbeginsel

Het rechtszekerheidsbeginsel wordt gekenmerkt als één van de uitgangspunten van de rechtstaat (Addink, 1999, p. 117). Het beginsel heeft een fundamenteel karakter, wat betekent dat het beginsel een doorwerking heeft in het materiele bestuursrecht en bestuursprocesrecht. Er wordt onderscheid gemaakt tussen het formele rechtszekerheidsbeginsel en het materiële rechtszekerheidsbeginsel. Het formele rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat de formulering van een besluit duidelijk en ondubbelzinnig moet zijn voor justitiabelen. Onder het materiële rechtszekerheidsbeginsel wordt verstaan dat bij een eenmaal genomen besluit dit besluit moet worden nageleefd. Het materiële rechtszekerheidsbeginsel betekent vooral dat het geldende recht moet worden toegepast en dat genomen besluiten niet met terugwerkende kracht mogen worden ingetrokken/gewijzigd ten nadele van de burgers. In beginsel is terugwerkende kracht van benadelende besluiten niet toegelaten. Uitzondering op dit punt zal alleen worden gemaakt als de omstandigheden zwaarwegend zijn en er geen ander alternatief is. Voor dit onderzoek is vooral het materiële rechtszekerheidsbeginsel van belang (Konijnenbelt, Van Wijk, & Van Male, 2005, p. 312 en Addink, 1999, pp. 117-121).

3.2b Voorwaarden voor het vertrouwensbeginsel

Onder het vertrouwensbeginsel verstaat men dat de bestuursorganen gewekt vertrouwen niet mogen beschamen. Het vertrouwensbeginsel beschermt diegene die op goede gronden mocht vertrouwen dat een bestuursorgaan een bepaald besluit zou nemen of een bepaald beleid zou

realiseren. Voornamelijk wordt die burger beschermd die op grond van het gewekte vertrouwen activiteiten heeft ondernomen die hij of zij zonder dat vertrouwen niet zouden hebben ondernomen of dit op een andere manier zou hebben gedaan. Voor een geldig beroep op het vertrouwensbeginsel door de burgers zijn er een aantal voorwaarden waaraan moet worden voldaan (Konijnenbelt, Van Wijk, & Van Male, 2005, pp. 316-317):

- De gewekte verwachtingen moeten zijn gewekt door het bevoegde orgaan of door een functionaris waarvan de burger mocht aannemen dat hij of zij sprak namens het bevoegd gezag. Een beroep op het vertrouwensbeginsel wordt gehonoreerd (indien men ook voldoet aan de andere eisen van het vertrouwensbeginsel) als het bevoegde bestuursorgaan zelf de verwachting heeft opgewekt of er sprake is van een geldige opwekking van verwachtingen namens het bestuursorgaan. In deze laatste situatie moet men eigenlijk marginaal beoordelen of er wel sprake is van een geldig mandaat en als er geen mandaat is of men dan alsnog het beroep op het vertrouwensbeginsel kan honoreren (Heldeweg, 2006, p. 155)
- De verwachtingen zijn op eenduidige wijze gewekt. Verwachtingen kunnen op verschillende manieren gewekt zijn. Er zijn daarbij verschillende vertrouwensbronnen zoals: eerdere beschikkingen, overeenkomsten, toezeggingen, inlichtingen, het gevoerde beleid, gedogen en een wettelijke regeling (Heldeweg, 2006, p. 156).
- De verwachtingen leiden tot dispositie. Dit vereiste houdt in dat er sprake moet zijn van een nadeel dat is of zal ontstaan indien of doordat de verwachtingen niet worden nagekomen en dat nadeel niet zou (zijn) ontstaan als de verwachting niet was gewekt door het bestuur (Heldeweg, 2006, p. 156). Het dispositievereiste is een vereiste dat niet altijd hoeft te gelden voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel, er zijn namelijk uitzonderingsgevallen. Een voorbeeld van een uitzonderingsgeval zijn fiscale toezeggingen. Hierbij wordt het nadeel zodanig gevonden dat men geen onderzoek instelt naar de precieze nadelen die de particulier heeft ondervonden. Dit heeft de belastingrechter besloten op basis van rechtszekerheid (Konijnenbelt, van Male, & van Wijk, 2005, pp. 321).
- De afwezigheid van omstandigheden waardoor het gerechtvaardigde vertrouwen niet kan worden gehonoreerd. Het algemeen belang is een dergelijk contra-indicatie die zich verzet tegen honorering van het vertrouwen. Het algemeen belang staat vaak tegenover het belang van een persoon (Konijnenbelt, Van Wijk, & Van Male, 2005, pp. 322-323).

3.2c Onderscheid tussen het materiële rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel

De burgers beschermen tegen onzekerheid en willekeur van de overheid staat centraal in onze rechtstaat. De rechtspositie van burgers moet niet door onverwachte wijze worden aangetast door de overheid. Vanuit deze gedachte zijn een aantal eisen opgesteld, waaronder het verbod van terugwerkende kracht van een besluit (materiële rechtszekerheidsbeginsel), de burgers het vertrouwen te geven op de duurzaamheid van besluiten, op het nakomen van gemaakte toezeggingen en het nakomen van verwachtingen die door bestuursorganen zijn gewekt (het vertrouwensbeginsel). Beide beginselen zijn aan elkaar verwant, het 'vertrouwen op het recht' is voor beide een belangrijk aspect. Het onderscheid zit hem in dat het materiële rechtszekerheidsbeginsel vooral van belang is voor de bescherming van burgers *nadat* een besluit tot stand is gekomen en het vertrouwensbeginsel speelt voornamelijk een rol *voordat* het besluit tot stand is gekomen (Stroink & Schlössels, 2006, p. 215 en Konijnenbelt, Van Wijk, & Van Male, 2005, pp. 310-311).

Het materiële rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel spelen een rol ten aanzien van de intrekking van begunstigende beschikkingen. Zij verzetten zich tegen het intrekken of wijzigen van een begunstigende beschikking. Toch kan het bestuursorgaan in bepaalde omstandigheden besluiten om over te gaan tot intrekking, dit heeft te maken met de taak van de overheid om het algemeen belang te dienen. Een intrekkingbesluit tot wijziging of intrekking van een begunstigende beschikking is zelf ook een beschikking, omdat bij het intrekken van een beschikking een eerder

gegeven recht of bevoegdheid hetzij een eerder opgelegde plicht wordt beëindigd (Michiels, 2001, p. 53). Alle geschreven en ongeschreven beginselen gelden dus ook hier. De normen (voornamelijk vanuit het perspectief van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel) waaraan de verscheidene intrekkingbesluiten moeten voldoen worden in de volgende paragraaf toegelicht (Konijnenbelt, Van Wijk, & Van Male, 2005, p. 381).

3.3 Voorwaarden voor intrekking van beschikkingen

3.3a Begunstigende en belastende beschikkingen

Een beschikking wordt in artikel 1:3 lid 2 Awb gedefinieerd als: 'een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan'. Uit deze formulering valt uit te maken dat een beschikking een soort besluit is. De definitie van besluit is hier dus ook van belang: 'een besluit is een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling' (art. 1:3 lid 1 Awb). Een beschikking is dus een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling van individuele strekking. Beschikkingen worden gegeven in het kader van realisatie van beleidsdoeleinden. Het bestuursorgaan moet over verscheidene soorten beschikkingsbevoegdheden beschikken om maximaal de belangen van de samenleving te kunnen behartigen. Voorbeelden van beschikkingen zijn: vergunningen, vrijstellingen, ontheffingen en subsidies (Stroink & Schlössels, 2006, pp. 177-180).

Beschikkingen kunnen op verscheidene manieren worden geclassificeerd. Voor dit onderzoek is het van belang om een onderscheid te maken tussen begunstigende beschikkingen en belastende beschikkingen. Bij begunstigende beschikkingen wordt aan een individu rechten of aanspraken gegeven die er daarvoor niet waren. Ook kan het gaan om de verlichting van bestaande lasten of het voorkomen van een toekomstige dreigende last. Ingeval aan een sportclub een subsidie wordt verstrekt door een bestuursorgaan, gaat het om een begunstigende beschikking. Daarnaast zijn er belastende beschikkingen, die leggen een last opleggen die er voorheen niet was dan wel een verlangde begunstiging niet (meer) toestaan. Een voorbeeld hiervan is het weigeren van een subsidie aan een sportclub of het intrekken van een verstrekte subsidie aan een sportclub. Een begunstigende beschikking kan overigens naast de begunstigende elementen ook belastende elementen bevatten. Dit is bijvoorbeeld het geval als een sportclub een subsidie krijgt (begunstigend), echter onder de verplichtende voorwaarde dat het bestuur van de sportclub twee keer per jaar dient te geven hoe het zijn geld heeft aangewend op vertoon van alle financiële gegevens van desbetreffende sportclub (belastend) (Konijnenbelt, Van Wijk, & Van Male, 2005, p. 191 en Van Ballegooij, Barkhuysen, Den Ouden, & Polak, 2008, p. 69).

Het onderscheid tussen beide soorten van beschikkingen is van belang om een aantal redenen. Ten eerste is het onderscheid van belang voor de motivering van beschikkingen. Bij belastende beschikkingen wordt vergeleken met begunstigende beschikkingen meer vereist. De behoefte aan een degelijke motivering is groter bij belastende beschikkingen dan dit het geval is bij begunstigende beschikkingen, omdat belastende beschikkingen een last opleggen op het individu en dit niet het geval is bij begunstigende beschikkingen (Van Ballegooij, Barkhuysen, Den Ouden, & Polak, 2008, p. 69 en Konijnenbelt, Van Wijk, & Van Male, 2005, p. 192). Ten tweede is het voor de hoorplicht van belang dat onderscheid wordt gemaakt tussen beide soorten van beschikkingen. Wanneer een bestuursorgaan een beschikking verstrekt die voor een belanghebbende (hiermee wordt in dit geval niet de aanvrager bedoeld) als belastend wordt ervaren, moet in een aantal gevallen gelegenheid worden geboden aan de belanghebbende om zijn standpunt te uiten (art. 4:8 Awb) (Konijnenbelt, Van Wijk, & Van Male, 2005, p. 192). Tot slot is een scheidslijn tussen beide soorten van beschikkingen belangrijk voor de vraag of een beschikking kan worden ingetrokken/gewijzigd. Het intrekken van een beschikking wordt eerder geaccepteerd bij belastende beschikkingen dan dit het

geval is bij begunstigende beschikkingen. Immers het intrekken van een belastende beschikking brengt de houder van een beschikking in een betere positie dan voorheen het geval was (Konijnenbelt, Van Wijk, & Van Male, 2005, p. 192).

3.3b Het intrekkingbesluit

Het komt vaak voor dat een bestuursorgaan besluit om over te gaan tot intrekking van een eerder gegeven begunstigende beschikking (Den Ouden, 2010, p. 689). Dit heeft een ingrijpend effect op de houder van een begunstigende beschikking. Intrekkingbesluiten zijn weinig ontwikkeld in het Nederlandse bestuursrecht, dit heeft vermoedelijk te maken met het complexe karakter van deze besluiten. Immers, er zijn vele soorten beschikkingen zijn (zoals vergunningen, ontheffingen, subsidies) waar intrekkingbesluiten betrekking op hebben, op grond van verscheidene redenen kan het bestuursorgaan beslissen om over te gaan tot intrekking en zij zijn vaak niet (ondubbelzinnig) vastgelegd in de bijzondere regelgeving. In de Awb heeft dit onderwerp geen plek weten te verwerven. Doordat er geen regeling is vastgelegd in de Awb, groeit de inconsistentie in de toetsing van de rechter, bestuurshandelen en regelgeving (Marseille & De Graaf, 2004, p. 319). Met als gevolg dat er rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid zou kunnen ontstaan.

Voordat een uitgebreide analyse wordt gegeven van de soorten intrekkingbesluiten, zal eerst het begrip 'intrekkingbesluit' ten aanzien van begunstigende beschikkingen worden toegelicht. Onder intrekkingbesluit wordt verstaan: een intrekking is een beschikking waarmee een bevoegd bestuursorgaan overgaat tot intrekking van een eerder gegeven begunstigende beschikking waarmee aan een (rechts)persoon rechten werden verleend (Den Ouden & Tjepkema, 2010, p. 153). Het gebruik van het woord 'intrekken' heeft betrekking op het ten nadele van de belanghebbende wijzigen van een beschikking. Het gaat hier niet om het herroepen van een besluit ten gevolge van een bezwaarprocedure, die wel een regeling heeft in de Awb (hoofdstuk 7). Daarnaast is er gekozen om de intrekking van begunstigende beschikkingen in plaats van de intrekking van belastende beschikkingen te belichten. Bezwaar tegen de intrekking van belastende beschikking zal de belanghebbende niet/nauwelijks hebben. Immers dit brengt de belanghebbende in een betere positie dan voorheen. Wel kunnen de belangen van derden in het geding zijn bij de intrekking van belastende beschikkingen. Indien dit het geval zou zijn is het meest gemakkelijke dat zij een bezwaarprocedure beginnen, dit valt niet onder 'intrekkingbesluit'. Echter, ook zij kunnen aanspraak maken op het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Daarnaast blijkt in de praktijk dat intrekking van begunstigende beschikkingen meer problemen met zich meebrengt met het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel dan intrekking van belastende beschikkingen (Den Ouden, 2010, pp. 691-692).

3.3c Verscheidene soorten intrekkingbesluiten

Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende soorten intrekkingbesluiten, omdat dit van belang is voor de toepassing van rechtsnormen waaronder het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Er gelden andere regels wanneer het bestuursorgaan een nieuw beleid wil voeren en op basis daarvan overgaat tot intrekking in plaats van een intrekking als bestuurlijke sanctie door overtreding van de houder van de begunstigende beschikking (Den Ouden, 2010, p. 692). Intrekkingbesluiten zullen hieronder in twee categorieën worden onderverdeeld, namelijk de intrekking als bestuurlijke sanctie en de andere soorten intrekkingbesluiten.

- **Eerste categorie: Intrekking fungeert als sanctie**

Als de ontvanger van de begunstigende beschikking een norm heeft overschreden, is intrekking van de beschikking te beschouwen als een sanctie. Een voorbeeld hiervan is de terrashouder die voor

geluidsoverlast zorgt (normoverschrijding). Door intrekking van de terrasvergunning (sanctie) zal de terrashouder zijn terras moeten sluiten met als complementair gevolg dat de geluidsoverlast zal verdwijnen. Intrekking dient hier vooral als reactie op normoverschrijding gedrag van de houder of ontvanger van de begunstigende beschikking. Het gaat hier om het overschrijden van de normen die zijn vastgelegd in een wettelijke regeling of in de verstrekte beschikking. Intrekking van een begunstigende beschikking ten gevolge van het niet voldoen aan de verplichtingen die zijn vastgelegd in de beschikking, wordt ook gekenmerkt als een bestuurlijke sanctie. De intrekking als bestuurlijk sanctie heeft geen regeling gekregen in de Vierde tranche van de Awb. De reden hiervoor is hoogstwaarschijnlijk dat discussie bestaat over de kwalificatie van deze soort intrekkingsbesluit als herstelsanctie of als bestraffende sanctie.

Daarnaast wordt er ook veel gediscussieerd over de waarborgen die moeten worden geboden aan de geadresseerde ingeval het bestuursorgaan overgaat tot intrekking als sanctie. Uit de jurisprudentie blijkt dat schadevergoeding niet erg voor de hand ligt bij de intrekking als sanctie.¹² (Den Ouden, 2010, pp. 692-694 en Den Ouden & Tjepkema, 2010, pp. 153-154).

▪ Tweede categorie: andere soorten intrekkingsbesluiten

Na kort de intrekking als bestuurlijke sanctie te hebben beschreven, zal er nu aandacht worden besteed aan de intrekkingsbesluiten die vallen onder de tweede categorie. Er zijn drie vormen van intrekkingsbesluiten die hieronder vallen. Ten eerste kan een begunstigende beschikking worden ingetrokken naar aanleiding van veranderende omstandigheden van de ontvanger van de beschikking, hij/zij voldoet bijvoorbeeld niet meer aan de voorwaarden. Daarnaast kan een begunstigende beschikking ook worden ingetrokken doordat er bezuinigd moet worden, door het in de praktijk brengen van een nieuwe wettelijke regelgeving of door kennis die is verworven door wetenschappelijk onderzoek of jurisprudentie dat aanleiding gaf tot het formuleren van een nieuw beleid. Bij dit soort intrekkingsbesluit kan intrekking dus ook geschieden wegens veranderingen aan de kant van de gever van de beschikking. Ten slotte zijn er de zogeheten onjuiste beschikkingen, waarbij het bestuursorgaan een fout heeft gemaakt bij de afgifte ervan. De fout zal worden gecorrigeerd door het intrekken van de begunstigende beschikking.

Bij dezen twee laatste twee vormen is er niets te verwijten aan de houder van de begunstigende beschikking. Er ontstaat dan snel een inbreuk op het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel bij dit soort intrekkingsbesluiten. Per slot van rekening vertrouwde de houder van de begunstigende beschikking op de verstrekte beschikking en paste zijn gedrag hier op aan (Den Ouden, 2010, pp. 694-695). In het kader van dit onderzoek zullen we deze twee vormen dan ook verder belichten.

3.3d De intrekking van onjuiste beschikkingen

Bij onjuiste besluiten gaat het om besluiten die vanaf het begin af aan al fout waren. Deze besluiten zijn onjuist, doordat het bestuursorgaan bijvoorbeeld de feiten niet goed of onvoldoende heeft vastgesteld, niet in overeenstemming met het beleid heeft besloten of onjuist het relevante recht heeft toegepast waardoor het als een onjuist besluit wordt gekenmerkt (Marseille & De Graaf, 2004, p. 306). De beschikking zal dan worden hersteld door het bestuursorgaan ten nadele van de houder van de begunstigende beschikking. Het eerder genomen besluit zal dan worden gewijzigd of ingetrokken (Marseille & De Graaf, 2004, p. 306).

Wettelijke bevoegdheidsgrondslag voor intrekking

In verscheidene bijzondere wettelijke regelingen staat de bevoegdheid van het bestuursorgaan vast om over te kunnen gaan tot intrekking van een eerder genomen begunstigende beschikking indien het blijkt dat er onjuistheden zijn (Marseille & De Graaf, 2004, p. 308). Een voorbeeld hiervan is artikel 43 lid 2 sub c Natuurbeschermingswet 1998. In het desbetreffende artikel is bepaald dat een

¹² ABRvS 26-6-2002, AB 2003, 232 m.nt. BJS en ABRvS 24-2-2010, LJN BL5333

vergunning kan worden ingetrokken indien deze in strijd met de wettelijke voorschriften is verstrekt. In de Awb zijn er ook regels over de intrekking/wijziging van onjuist beschikkingen, maar die zijn alleen gericht op onjuiste subsidiebeschikkingen. Een algemene bevoegdheidsgrondslag over de intrekking van beschikkingen is in de Awb niet opgenomen. Aanvaard wordt dat wanneer er geen wettelijke grondslag voor de intrekking van een onjuist besluit is, het bestuursorgaan niettemin bevoegd is dit besluit in te trekken. Onjuiste begunstigende beschikkingen mogen op voorwaarde dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (voornamelijk het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel) in acht worden genomen, zonder wettelijke grondslag worden ingetrokken¹³ (Konijnenbelt, van Male, & van Wijk, 2005, p. 383, Den Ouden, 2010, p. 697 en Marseille & De Graaf, 2004, p. 308).

Kennelijk onjuiste of niet-kennelijk onjuiste besluiten

De intrekking van onjuiste begunstigende beschikkingen staat op gespannen voet met beide beginselen. Om recht te doen aan beide beginselen moet het bestuursorgaan de concrete omstandigheden van het geval in ogenschouw nemen. Om te kijken in hoeverre beide beginselen in acht moeten worden genomen is het van belang een onderscheid te maken tussen kennelijk onjuiste besluiten en niet-kennelijk onjuiste besluiten. In het geval de houder van de begunstigende beschikking wist of behoorde te weten dat het besluit onjuist was, zal hij of zij zich niet zo snel op gerechtvaardigd vertrouwen op de instandhouding van het besluit kunnen beroepen. Dit is anders bij de niet-kennelijk onjuiste besluiten waarbij de houder van de begunstigende beschikking niet wist of niet hoorde te weten dat het besluit onjuist was. Bij kennelijk onjuiste besluiten gaat het veelal om fouten die gemakkelijk waar te nemen zijn, zoals een typefout waardoor aan een begunstigende meer geld wordt verstrekt dan volgens de wettelijke regeling toegelaten. In bepaalde gevallen is het lastig te beslissen of een besluit kennelijk onjuist was of niet. De verantwoordelijkheid om dit te bepalen en al dan niet over te gaan tot intrekking ligt bij het desbetreffende bestuursorgaan. In een uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) is bepaald dat wanneer een geldend wettelijk kader bij een bepaald geval complexer wordt het minder gemakkelijk is om vast te stellen of de houder van de beschikking had kunnen opmerken dat het besluit onjuist was.¹⁴ Verder hangt het van de deskundigheid van de houder van de beschikking af of hij of zij de onjuistheid van het besluit kan opmerken (Den Ouden, 2010, pp. 698-700 en Den Ouden & Tjepkema, 2010, pp. 155-156).

Tijdstip intrekking/wijziging

Bij kennelijk onjuiste besluiten geldt als veronderstelling dat de houder wist of behoorde te weten dat het besluit onjuist was. Om die reden wordt aangenomen dat intrekking mag plaatsvinden met terugwerkende kracht (Den Ouden, 2010, p. 700 en Den Ouden & Tjepkema, 2010, p. 155). Intrekking met terugwerkende kracht wordt ook wel intrekking 'ex tunc' genoemd. Het intrekken van de beschikking met terugwerkende kracht tot en met de dag van verstrekking ervan (tenzij een andere dag is bepaald) is een inbreuk op het rechtszekerheidsbeginsel, tenzij de houder wist of hoorde te weten van de onjuistheden (Den Ouden, 2010, p. 700).

Dit is anders bij niet-kennelijke onjuiste besluiten. In de literatuur en rechtspraak wordt aangenomen dat deze alleen voor de toekomst, ex nunc, mogen worden beëindigd (Den Ouden, 2010, p. 700). De reden hiervoor is dat de houder van de beschikking niet wist of hoefde te weten dat het een onjuiste beschikking was. Hij of zij mocht vertrouwen op de juistheid van de beschikking en op grond daarvan heeft hij of zij activiteiten ondernomen als; verplichtingen met derden aangaan en/of het uitgeven van verstrekte gelden (Den Ouden, 2010, p. 700 en Den Ouden & Tjepkema, 2010, p. 155). In dit geval zal intrekking met terugwerkende kracht niet rechtvaardig zijn, omdat vaak de houder van de beschikking er pas bij de aankondiging van het intrekkingsbesluit achter komt dat het een onjuiste

¹³ ABRvS 12-12-2001, JB 2002, 27, m.nt. Albers, AB 2002, 323 m.nt. Marseille

¹⁴ CBB 9-5-2006, JB 2006, 203

beschikking was (Den Ouden, 2010, p. 700). Voor de intrekking geldt dat een redelijke termijn in acht moet worden genomen waardoor de houder van de beschikking zich kan voorbereiden op het hebben van geen of een gewijzigde beschikking (Den Ouden & Tjepkema, 2010, p. 158). Dit was het geval in een de uitspraak van het CBb. Intrekking van een aanwijzing moest in die situatie geschieden, omdat de gegeven aanwijzing in strijd met de Europese regelgeving is verstrekt. Bij dit niet-kennelijk onjuist besluit werd een overgangstermijn van langer dan een jaar gegeven aan de houder van de beschikking.¹⁵ Onder bepaalde omstandigheden kan een intrekking dus plaatsvinden op een bepaald moment in de toekomst.

Schadevergoeding en tijdsverloop beschikkingsrelatie

Naast de compenserende maatregel van een redelijke termijn kan ingeval van intrekking ook schadevergoeding worden verstrekt aan de houder van de beschikking (Den Ouden & Tjepkema, 2010, p. 158). De houder van een beschikking die kennelijk onjuist was heeft geen recht op schadevergoeding bij de intrekking ervan, immers hij of zij wist of behoorde te weten dat de beschikking onjuist was en daar mocht hij of zij niet op afgaan (Den Ouden, 2010, p. 701).¹⁶ Vergoeding van dispositieschade zal wel moeten worden verstrekt bij intrekking van niet-kennelijk onjuiste besluiten, omdat de subsidieontvanger in die gevallen niet wist of hoefde te weten van de onjuistheid. Schuld ligt daar geheel bij het bestuursorgaan, waardoor het voor de hand ligt dat het bestuursorgaan de schade vergoed (Den Ouden, 2010, pp. 701-702).

Bij de normering van de intrekking van onjuiste besluiten is het tijdsverloop ook van belang. Het gaat hier om een tijdsverloop vanaf de bekendmaking van de primaire verstrekte beschikking. De uitspraak van CRvB op 12 oktober 1988, RVS 1989, 107 is bekend jurisprudentie bij dit onderwerp. Hier was het geval dat pas na 17 jaar een onjuistheid werd ontdekt door een uitkerende instantie. De uitkerende instantie ging over tot intrekking ten nadele van de uitkeringsgerechtigde. De Raad oordeelde hier dat het tijdverloop belangrijk is voor het te nemen belangenafweging door het bestuursorgaan. De belangenafweging werd als onrechtvaardig geclassificeerd. Vaak wordt verondersteld dat hoe langer een beschikking rechtskracht heeft, hoe meer de ontvanger van die beschikking zijn activiteiten erop heeft afgestemd. Door tijdsverloop kan het zo zijn dat de belangenafweging uiteindelijk wordt beslist in voordeel van de houder van de beschikking, waarbij intrekking of wijziging niet wordt doorgevoerd (Marseille & De Graaf, 2004, p. 316).

Het bestuursorgaan kan in dat geval ook besluiten om een langere redelijke termijn in acht te nemen bij de beëindiging of het verstrekken van een hoger bedrag aan schadevergoeding. Een algemene bepaling betreffende het tijdsverloop is er niet, omdat overwegingen betreffende dit onderwerp lastig zijn vast te leggen. Deze overwegingen kunnen worden betrokken bij het oordeel over de intrekkingsbevoegdheid, het vaststellen van de redelijke termijn en/of de eventuele vergoeding van dispositieschade (Den Ouden, 2010, pp. 702-703). Wel is het denkbaar dat er op termijn een regeling komt op het gebied van de verjaringstermijn van een niet-kennelijk onjuist besluit (Den Ouden, 2010, p. 703). In de wetgeving is vastgesteld dat het, vanuit het perspectief van het rechtszekerheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel, voor niet-kennelijke onjuiste subsidiebeschikkingen van belang is dat een intrekkingsbesluit moet worden gekoppeld aan een bepaalde verjaringstermijn (art. 4:49 Awb).¹⁷ Het is onduidelijk waarom dit vanuit het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel niet is besloten voor andere soorten beschikkingen. In bijzondere wetgeving kan worden bepaald, indien nodig, dat voor een bepaalde beschikking intrekking ook mogelijk moet worden gemaakt voor een langere termijn (Den Ouden, 2010, p. 703).

¹⁵ CBb 27-6-2008, AB 2008, 282, m.nt. R. Ortlep

¹⁶ HR 10-4-2009, AB 2009, 320, m.nt. G.A.

¹⁷ Kamerstukken II 1993/1994, 23700, nr. 3, p.78

3.3e De intrekking wegens veranderde omstandigheden/gewijzigde inzichten

Naast dat beschikkingen kunnen worden ingetrokken/gewijzigd op basis van onjuistheden, kan dit ook plaatsvinden wegens veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten aan de kant van het bestuursorgaan. Onder veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten verstaat men bijvoorbeeld bezuinigingen, nieuw beleid geformuleerd op grond van wetenschappelijke kennis of nieuwe regelgeving die in de praktijk wordt uitgevoerd (Den Ouden & Tjepkema, 2010, p. 154). Een voorbeeld van wetsartikel in dit verband is artikel 8.22 lid 1 en lid 2 van de Wet milieubeheer. In dit artikel is vastgelegd dat wegens de kwaliteit en de technische veranderingen van het milieu het bestuursorgaan geregeld moet kijken of de milieuvergunning toereikend genoeg is. Intrekking of wijziging van milieuvergunningen is vaak het gevolg van de technische veranderingen en nieuwe afspraken op internationaal niveau betreffende milieuonderwerpen ¹⁸ (Den Ouden, 2010, p. 709).

Wettelijke bevoegdheidsgrondslag

Ook de bevoegdheid om over te gaan tot intrekking of wijziging wegens veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten is veelal vastgelegd in een bijzondere wettelijke regeling. Wanneer deze bevoegdheid niet is vastgelegd in wettelijke regeling, zal dit onder bepaalde omstandigheden plaatsvinden zonder wettelijke regeling. Uit de jurisprudentie is gebleken dat het niet altijd duidelijk is dat intrekking of wijziging wegens veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten kan geschieden op basis van een ongeschreven bevoegdheid.¹⁹ Zoals ook bij onjuiste subsidiebeschikkingen, is in de Awb met betrekking tot subsidies deze soort intrekkingbevoegdheid vastgelegd (art. 4:50 Awb lid 1 sub b). Een algemene regeling over dit onderwerp is er niet. De bevoegdheid om in te trekken wegens veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten die in de bijzondere regelgeving is opgenomen, wordt vaak verbonden met de door de wettelijke regeling beschermde belangen van de houder van de beschikking.²⁰ Dit is echter niet het geval bij de intrekkingbevoegdheid betreffende subsidies, dat geregeld is in artikel 4:50 Awb. De reden hiervoor is dat het lastig is om alle doelstellingen van de verscheidene subsidieregelingen vast te leggen in één regeling. Vanuit het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel is het wel van belang dat er een algemene regeling komt in de Awb, die refereert naar de doelstelling van onderliggende wettelijke regeling en dat daarin ook concreet zal worden uitgewerkt wat er wordt verstaan onder 'veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten'. Ook moet worden vastgelegd dat net als in artikel 4:50 Awb, deze veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich 'in overwegende mate' moeten verzetten tegen ongewijzigde voorzetting van de verstrekte beschikking. Het idee is ontstaan dat intrekking van besluiten moet zijn gebaseerd op zwaarwegende redenen.²¹ Het gevolg van de eis van 'zwaarwegende redenen' is dat in vele gevallen de termijn van de beschikkingsrelatie wordt vastgelegd. Mogelijke veranderingen aan de kant van de overheid worden zo meer in ogenschouw genomen door de houder van de beschikking. Ook zal periodiek door het bestuursorgaan gecontroleerd worden of de verstrekte beschikking nog rechtskracht moet hebben (Den Ouden, 2010, pp. 710-711 en Den Ouden & Tjepkema, 2010, pp. 158-159).

¹⁸ ABRvS 18-7-2007, AB 2008, 296, m.nt. A.R. Neerhof

¹⁹ CBb 20-10-2008, AB 2008, 368, m.nt. Ortlep

²⁰ Art. 8.25 Wet milieubeheer art 6:22 + art 20a lid 1 Kernenergiewet

²¹ Kamerstukken II 1993/94, 23700, nr. 3, p. 78

Belangenafweging

Het bestuursorgaan moet een belangenafweging maken ingeval het intrekking of wijziging van een beschikking overweegt. Deze belangenafweging gaat tussen de veranderende omstandigheden die noodzaken tot een gewijzigde beschikking en de belangen van de houder van de begunstigende beschikking, die mocht vertrouwen op de juistheid van de beschikking.²² Hierbij is de mate waarin de houder van de beschikking mocht vertrouwen op de onveranderde instandhouding van de verstrekte beschikking van belang. De mate van vertrouwen kan men onder anderen bepalen door vast te stellen of de bekendmaking van de beschikking lang of kort geleden heeft plaatsgevonden.²³ Uit de jurisprudentie is verder naar voren gekomen dat bij een voor onbepaalde tijd verstrekte beschikking het logisch is dat een intrekking of wijziging onder bepaalde omstandigheden toch kan plaatsvinden. De houder van dit soort beschikkingen moet dit dan ook kunnen verwachten.²⁴ Vanuit deze context is, niet zoals bij de intrekking of wijziging van onjuiste beschikkingen, een verjaringstermijn hier dan ook niet meteen relevant. Vanzelfsprekend dienen het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel ook in acht te worden genomen bij de intrekking (Den Ouden, 2010, p. 712 en Den Ouden & Tjepkema, 2010, pp. 159-160).

Schadevergoeding en/of redelijke termijn

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur moeten altijd in acht worden genomen, hoe zwaarwegend het te dienen algemeen belang met de intrekking ook is. Het tegemoet komen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kan plaatsvinden door het in acht nemen van een redelijke termijn en/of schadevergoeding. Wanneer een redelijke termijn niet in acht kan worden genomen, zal het bestuursorgaan overgaan tot vergoeding van de dispositieschade van de houder van de beschikking (Den Ouden, 2010, p. 712 en Den Ouden & Tjepkema, 2010, pp. 159-160).

Voor de intrekking van subsidies is een specifieke regeling voor schadevergoeding vastgesteld (art. 4:50 lid 2). Daarnaast is er nog een regeling vastgelegd die te maken heeft met schadevergoeding bij intrekking van besluiten, namelijk in artikel 3:4 lid 2 Awb. In dit wetsartikel gaat de vraag of er recht is op schadevergoeding gepaard met het intrekkingbesluit. Ingeval de houder van de beschikking het oneens is met de schadevergoeding, zal bezwaar of beroep moet worden aangetekend tegen het intrekkingbesluit (Marseille & De Graaf, 2004, p. 314).

Regelingen die te maken hebben met de omvang van de schadevergoeding bij de intrekking van beschikkingen wegens veranderende omstandigheden of gewijzigde inzichten bestaan er nauwelijks. Een uitzondering hierop is de Circulaire schadevergoedingen in de wet Milieubeheer. Daar gaat men uit van een hoge schadevergoeding wanneer de activiteiten binnen 10 jaar na de laatste verstrekte vergunning moeten worden beëindigd, dan wanneer het om een bedrijf gaat die langer dan 10 jaar erover kan doen (Den Ouden & Tjepkema, 2010, p. 171).

3.4 Conclusie

Het materiële rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel spelen een rol ten aanzien van de intrekking van begunstigende beschikkingen. Zij verzetten zich tegen het intrekken van een begunstigende beschikking. Toch kan het bestuursorgaan in bepaalde omstandigheden besluiten om over te gaan tot intrekking, dit heeft te maken met de taak van de overheid om het algemeen belang te dienen.

Het onderzoek focust zich op de intrekking van begunstigende beschikkingen, waarbij er verscheidene soorten van intrekkingbesluiten zijn. Onder intrekkingbesluit wordt verstaan: een intrekking is een beschikking waarmee een bevoegd bestuursorgaan overgaat tot intrekking van een eerder gegeven begunstigende beschikking waarmee aan een (rechts)persoon rechten werden

²² ABRvS 28-1-2009, AB 2009, 145, m.nt. Marseille

²³ ABRvS 18-8-2004, zaaknr. 200400208/1 (r.o. 2.4), ABRvS 7-8-2002, zaaknr. 200104659/1

²⁴ AGRvS 28-11-1991, AB 1992, 531, m.nt. JJIV

verleend. Intrekkingsbesluiten kunnen in twee categorieën worden onderverdeeld, namelijk de intrekking als bestuurlijke sanctie en de andere soorten intrekkingsbesluiten. Onder de categorie 'andere soorten intrekkingsbesluiten' zijn vooral twee vormen van belang: de onjuiste beschikkingen en intrekking wegens veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten bij het bestuursorgaan. Bij dezen twee vormen is er niets te verwijten aan de houder van de begunstigende beschikking. Er ontstaat dan snel een inbreuk op het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel bij dit soort intrekkingsbesluiten. Per slot van rekening vertrouwde de houder van de begunstigende beschikking op de verstrekte beschikking en paste zijn gedrag hier op aan. In het kader van dit onderzoek zijn in dit hoofdstuk vooral deze twee vormen verder belicht.

Om te beginnen zijn er de onjuiste besluiten waarbij het gaat om besluiten die vanaf het begin af aan al fout waren. De intrekking van onjuiste begunstigende beschikkingen staat op gespannen voet met beide beginselen. Om te kijken in hoeverre beide beginselen in acht moeten worden genomen is het van belang een onderscheid te maken tussen kennelijk onjuiste besluiten en niet-kennelijk onjuiste besluiten. In het geval de houder van de begunstigende beschikking wist of behoorde te weten dat het besluit onjuist was, zal hij of zij zich niet zo snel op gerechtvaardigd vertrouwen op de instandhouding van het besluit kunnen beroepen. De intrekking geschiedt hier 'ex tunc'. Dit is anders bij de niet-kennelijk onjuiste besluiten waarbij de houder van de begunstigende beschikking niet wist of niet hoorde te weten dat het besluit onjuist was, de intrekking geschiedt hier 'ex nunc'. Voor de intrekking van niet-kennelijk onjuiste besluiten geldt dat een redelijke termijn in acht moet worden genomen. Naast deze compenserende maatregel kan ook schadevergoeding worden verstrekt aan de houder van de beschikking van niet-kennelijk onjuiste besluiten. Daarnaast maakt het bestuursorgaan een belangenafweging waarbij het tijdsverloop van belang is. Door tijdsverloop kan het zo zijn dat de belangenafweging uiteindelijk wordt beslist in voordeel van de houder van de beschikking, waarbij intrekking of wijziging niet wordt doorgevoerd.

Naast dat beschikkingen kunnen worden ingetrokken op basis van onjuistheden, kan dit ook plaatsvinden op grond van veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten aan de kant van het bestuursorgaan. Onder veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten verstaat men bijvoorbeeld bezuinigingen, nieuw beleid geformuleerd op grond van wetenschappelijke kennis of nieuwe regelgeving die in de praktijk wordt uitgevoerd. Ook bij de intrekking wegens veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten moet het bestuursorgaan een belangenafweging maken. Deze belangenafweging gaat tussen de veranderende omstandigheden die noodzaken tot een gewijzigde beschikking en de belangen van de houder van de begunstigende beschikking, die mocht vertrouwen op de juistheid van de beschikking. Daarnaast wordt aan het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel tegemoet gekomen door het in acht nemen van een redelijke termijn en/of schadevergoeding.

Zoals aangegeven is er geen algemene regeling omtrent de intrekking van beschikkingen. Om de juridische normering te bepalen zijn we in dit hoofdstuk afhankelijk geweest van jurisprudentie en literatuur. Voor de intrekking van subsidiebeschikkingen is er wel een regeling getroffen, namelijk in afdeling 4.2.6 Awb. Deze regeling zal in het volgende hoofdstuk uitgebreid worden besproken.

4 Voorwaarden voor intrekking en wijziging van subsidies

Het bestuursorgaan zal in bepaalde omstandigheden zich genoodzaakt zien om op een eerder verstrekte subsidieverlening of subsidievaststelling terug te komen, aan de hand van intrekking daarvan of een wijziging ten nadele van de subsidieontvanger. Dit ingrijpend besluit moet ten opzichte van de subsidieontvanger omgeven worden door beperkingen en waarborgen. Intrekking en wijziging van subsidiebeschikkingen is geregeld in Afdeling 4.2.6 Awb. In afdeling 4.2.6 Awb is een balans gezocht tussen de belangen van het bestuursorgaan en de belangen van de subsidieontvanger (Bok, 2002, p. 143). In dit hoofdstuk zal ten eerste worden belicht wat er verstaan wordt onder 'de intrekking van subsidiebeschikkingen', waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de intrekking of wijziging met terugwerkende kracht en de intrekking of wijziging van subsidies voor de toekomst ('opzegging' is een nauwkeurigere aanduiding voor intrekking voor de toekomst (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 132)). Vervolgens wordt in de tweede paragraaf aandacht besteed aan de intrekking met terugwerkende kracht (art. 4:48 Awb en 4:49 Awb). De intrekking voor de toekomst wordt in de laatste paragraaf besproken (art. 4:50 Awb en 4:51 Awb).

Tot slot een opmerking vooraf. Hieronder wordt er gebruik gemaakt van het woord 'intrekking' in dit onderzoek staat dit synoniem voor 'beëindigingen'. Bij artikel 4:51 Awb gaat het officieel om een 'weigering' van een subsidie voor het volgend tijdvak. Echter deze 'weigering' wordt als 'intrekking' ervaren. Daarnaast is er een onderscheid tussen intrekking en wijziging. Onder intrekking wordt er verstaan een algehele intrekking en onder wijziging wordt een gedeeltelijke intrekking verstaan (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, pp. 131-132).

4.1 De intrekking/wijziging van subsidiebeschikkingen

In het vorig hoofdstuk kwam al naar voren dat er nog geen algemene regeling betreft de intrekking/wijziging van (begunstigde)beschikkingen is vastgelegd in de Awb. Dit is een ander verhaal wanneer we het hebben over de intrekking/wijziging van subsidies. In afdeling 4.2.6 Awb gaat het over de intrekking en wijziging van subsidiebeschikkingen. Het is hier van belang om te vermelden dat het ook hier gaat om wijzigingen ten nadele van de belanghebbende. Wijziging betekent dat een subsidie geheel of gedeelte wordt ingetrokken (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 131).

Bescherming van de burgers bij de intrekking van subsidies wordt verzekerd door artikel 4:48 Awb t/m 4:51 Awb in afdeling 4.2.6 Awb. Bepaalde aspecten van het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel zijn gecodificeerd in desbetreffende artikelen.

Ten eerste gaat het over wijziging of intrekken van de subsidiebeschikking voordat het precieze bedrag is vastgesteld, omdat een overtreding is gemaakt op de grondslag waarop de subsidiebeschikking was versterkt (art. 4:48 Awb). Ten tweede gaat het over het wijzigen of het intrekken van een eenmaal vastgestelde subsidie op basis van nieuwe feiten (art. 4:49 Awb). Ten derde, alvorens het precieze subsidiebedrag is vastgelegd besluit het bestuursorgaan tot intrekking (door bijv. bezuinigingen) met een effect dat gericht is op de toekomst (art. 4:50 Awb). Dit kan gebeuren op basis van drie gronden. En tot slot wordt de meerjarige subsidie benoemd waarbij men weigert de subsidie voor een daaropvolgend tijdvak voort te zetten (art. 4:51 Awb).

De bovengenoemde artikelen kunnen worden onderverdeeld in twee categorieën van 'intrekkingen'. Allereerst is er de intrekking van een subsidie met terugwerkende kracht. Dit wordt ook wel intrekking 'ex tunc' genoemd (art. 4:48 Awb en art. 4:49 Awb). Bij een intrekking ex tunc, wordt het genomen subsidiebesluit in juridische zin geacht nooit te hebben bestaan, althans vanaf het moment van intrekking (Scheltema & Scheltema, 2008, p. 445). Het gaat hier vaak om intrekking als sanctie, zoals wanneer de subsidieontvanger de verplichtingen die aan de subsidiebeschikkingen zijn verbonden niet is nagekomen. Het verschil tussen art. 4:48 Awb en 4:49 Awb is dat art. 4:48 Awb

gaat over intrekking en wijziging van de subsidieverlening (de subsidiebeschikking is nog niet vastgesteld) en art. 4:49 Awb behandelt de intrekking en wijziging van de subsidievaststelling (subsidiebeschikking is wel vastgesteld) (zie paragraaf 1.4 voor het onderscheid tussen subsidieverlening/subsidievaststelling) (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 131 en Bok, 2002, p. 143).

Ten tweede is er de intrekking van een subsidie voor de toekomst, ook wel aangeduid als intrekking 'ex nunc' (art. 4:50 Awb en 4:51 Awb). Het subsidiebesluit wordt met ingang van een in de toekomst gelegen tijdstip beëindigd (Scheltema & Scheltema, 2008, p. 445).

Meestal gaat het hier om intrekking wegens een beleidswijziging of bezuiniging aan de kant van het bestuursorgaan. Ook hier moet er een onderscheid gemaakt worden tussen 4:50 Awb en 4:51 Awb. Artikel 4:50 Awb gaat over de intrekking of wijziging van de subsidieverlening. Er wordt bijvoorbeeld aan een instelling een budgetsubsidie verstrekt voor 4 jaar, waarnaar na 2 jaar door het bestuursorgaan wordt besloten (door bezuinigingen) om over te gaan tot intrekking. Bij artikel 4:51 Awb gaat het niet om een lopende subsidie, maar om subsidies die elkaar jaar opnieuw worden verstrekt. Na drie of meer achtereenvolgende jaren (voor in hoofdzaak) dezelfde voortdurende activiteiten worden zij structureel als een meerjarige subsidie gezien. De subsidiegever besluit om een subsidie te weigeren voor het daaropvolgende tijdvak. Strikt gesproken gaat het hier niet om 'intrekking' maar om 'weigering'. Desalniettemin wordt deze vorm meegerekend tot intrekking van een subsidie voor de toekomst, omdat in de samenleving weigering hetzelfde wordt beleefd als intrekking en weigering veelal ook hetzelfde effect heeft als intrekking (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, pp. 132, Scheltema & Scheltema, 2008, p. 286 en Bok, 2002, p. 143-144).



Figuur 2: intrekking/wijziging subsidiebeschikking (Bok, 2002, pp. 143-144).

Figuur 2 laat duidelijk het verschil zien tussen beide categorieën. Intrekking 'ex tunc' bestaat uit het artikel 4:48 Awb en artikel 4:49 Awb. Intrekking 'ex nunc' bestaat uit het artikel 4:50 Awb en artikel 4:51 Awb. Het verschil tussen artikel 4:48 Awb en artikel 4:50 Awb is: artikel 4:48 Awb gaat over intrekking van de subsidieverlening wegens omstandigheden bij de subsidieontvanger (waarbij het meestal gaat om sanctie op verwijtbaar gedrag van de ontvanger) en artikel 4:50 Awb gaat over

intrekking van de subsidieverlening wegens omstandigheden bij het bestuursorgaan (vaak gaat het om bezuinigingen of beleidswijzigingen). Artikel 4:49 Awb regelt het geval dat wordt overgegaan tot intrekking van een reeds vastgestelde subsidie, waarbij het meestal gaat om sanctie op verwijtbaar gedrag van de ontvanger. Tot slot hebben we het afzonderlijk geval van art. 4:51 waarbij het strikt genomen gaat om weigering van een subsidie voor het daaropvolgend tijdvak (Bok, 2002, pp. 143-144).

4.2 Intrekking of wijziging met terugwerkende kracht

4.2a Intrekking of wijziging van de subsidieverlening 'ex tunc' (art. 4:48 Awb)

Bij de vorm van intrekking 'ex tunc', moet er een onderscheid gemaakt worden tussen intrekking van een subsidieverlening en intrekking van een subsidievaststelling.

Schending van het rechtszekerheidsbeginsel is een gevolg van de intrekking van een begunstigende beschikking. De wetgever heeft bepaald dat intrekking met terugwerkende kracht alleen geschiedt op basis van een aantal in de wet opgenomen gevallen. Dit zijn gevallen waarbij de wetgever oordeelde dat hier niet/nauwelijks rekening moest worden gehouden met het rechtszekerheidsbeginsel. De subsidieontvanger kan dus in deze gevallen geen beroep doen op het rechtszekerheidsbeginsel. De volgende situaties kunnen daarbij worden onderscheiden, waarbij men over kan gaan tot intrekking:

- Subsidie is verleend met het oog op bepaalde activiteiten. Als deze activiteiten niet of niet helemaal zijn geschied of zullen geschieden, kan de subsidiegever overgaan tot intrekking van de subsidieverlening (art. 4:48 lid 1 sub a Awb).²⁵
- Het bestuursorgaan kan overgaan tot intrekking van de subsidieverlening vanwege het niet nakomen van de verplichtingen door de subsidieontvanger (art. 4:48 lid 1 sub b Awb).²⁶
- Op basis van onjuiste of onvolledige gegevens gegeven door de subsidieontvanger. En wanneer wel de juiste of volledige gegevens zouden zijn gegeven, zou er een andere subsidieverlening zijn verstrekt door de subsidiegever (art. 4:48 lid 1 sub c Awb).²⁷
- De subsidieverlening is foutief en de subsidieontvanger op de hoogte was hiervan of dit behoorde te weten (art. 4:48 lid 1 sub d Awb): het gaat hier om een fout die gemaakt is door het bestuursorgaan.²⁸
- Door een bestuursorgaan wordt een beroep gedaan op het begrotingsvoorbehoud, mits er toereikende gelden ter beschikking worden gesteld (art. 4:48 lid 1 sub e Awb).

Intrekking van de subsidieverlening is veelal complementair aan het lager vaststellen van een subsidie, waardoor de gronden voor beide intrekkingen min of meer hetzelfde zijn. Zoals reeds besproken gaat het bij de subsidievaststelling er eigenlijk pas om of de subsidieontvanger al zijn verplichtingen is nagekomen. Ingeval het bestuursorgaan al voor de subsidievaststelling ontdekt dat er iets mis is waarbij onmiddellijk ingrijpen noodzakelijk is, zal het bestuursorgaan overgaan tot intrekking van de subsidieverlening. In de praktijk vindt deze vorm van intrekking vaak plaatst, ook al is onmiddellijk ingrijpen middels intrekking van de subsidieverlening niet noodzakelijk²⁹ (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, pp. 132-133 en Bok, 2002, p. 145).

²⁵ ABRvS 8-10-2008, AB 2009, 223, m.nt. W. den Ouden (Gondelproject delft) + ABRvS 10-3-2010, LJN BL7006

²⁶ ABRvS 4-3-2009, AB 2009, 236, m.nt. T. Barkhuysen en W. den Ouden

²⁷ ABRvS 26-9-2000, JB 2000, 321, m.nt. EvdL (Reisiger beheer)

²⁸ ABRvS 10-3-2010, AB 2011, 68 m.nt. J.E. van den Brink

²⁹ ABRvS 5-3-2003, AB 2003, 167

4.2b Intrekking of wijziging van de subsidievaststelling 'ex tunc' (art. 4:49 Awb)

Het afsluiten van de subsidierelatie is de intentie van de subsidievaststelling. Naast de intrekking van een subsidieverlening, kan ook de subsidievaststelling worden ingetrokken. Ook bij de subsidievaststelling kan men op basis van een aantal gronden overgaan tot intrekking:

- Op basis van onbekende feiten en omstandigheden bij de subsidievaststelling. En wanneer deze feiten en omstandigheden wel bekend zouden zijn geweest, zou er een andere subsidievaststelling zijn verstrekt door de subsidiegever (art. 4:49 lid 1 sub a Awb).³⁰
- De subsidievaststelling is foutief en de subsidieontvanger op de hoogte was hiervan of hoorde te weten dat er dat dit het geval was (art. 4:49 lid 1 sub b Awb); het gaat hier om een fout dat gemaakt is door een bestuursorgaan. Dit is het geval als bijvoorbeeld door een typefout een bedrag wordt verstrekt aan een belanghebbende dat vijf keer zoveel was dan eigenlijk het geval zou zijn. De ontvanger moet er dan niet van uitgaan dat hij het verstrekte bedrag mag houden.³¹
- Het bestuursorgaan kan overgaan tot intrekking van de subsidievaststelling vanwege het niet nakomen van de voortdurende verplichtingen na subsidievaststelling door de subsidieontvanger (art. 4:49 lid 1 sub c Awb); ook na de subsidievaststelling zijn er verplichtingen die moeten worden nageleefd. Intrekking zal als sanctie dienen wanneer verplichtingen niet worden nagekomen. In het arrest BMG-vastgoed gaat het om een subsidie die verstrekt wordt voor het opknappen van huurwoningen. De eigenaar van deze huurwoningen mag na het opknappen deze woningen een aantal jaren niet doorverkopen. Deze eis wordt gesteld om ervoor te zorgen dat woningen die opgeknapt zijn, met gebruikmaking van gemeenschapsgeld, niet worden verkocht met het doel om winst te behalen.³²

Daarnaast heeft de wetgever vanwege het rechtszekerheidsbeginsel geregeld dat het bestuursorgaan na 5 jaar, vanaf de bekendmaking van de subsidievaststelling of vanaf het niet nakomen van de voortdurende verplichtingen na de subsidievaststelling, niet meer over kan gaan tot intrekking van de subsidievaststelling (art. 4:49 lid 3 Awb) (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, pp. 134-136 en de Kruif, 2012, p. 329).

4.2c Intrekking of wijziging met terugwerkende kracht

Beide soorten intrekkingen met terugwerkende kracht werken terug tot en met het moment waarop de subsidie is verstrekt behoudens het anders is vastgelegd bij de intrekking of wijziging (art. 4:48 lid 2 Awb en art. 4:49 lid 2 Awb). Verder is bepaald dat bij de intrekking vanwege het niet voldoen aan de verplichtingen, de intrekking hoogstens mag terugwerken tot op het moment van de inbreuk op de verplichtingen. Deze stelling is voornamelijk van toepassing op meerjarige subsidies, waarbij tot aan de inbreuk van de verplichtingen men uitgaat van een juist uitgevoerde activiteit (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 137).

4.3 Intrekking of wijziging voor de toekomst

Na de bespreking van de intrekking met terugwerkende kracht, wordt in deze paragraaf de intrekking voor de toekomst belicht. Subsidierelaties worden aangegaan, maar hebben ook een einde. Bij een incidentele projectsubsidie eindigt de subsidierelatie bij het einde van het project. Meerjarige subsidies worden verstrekt voor voortdurende activiteiten. De afloop van deze activiteiten is onbekend. Deze eenmaal verstrekte subsidies hoeven niet voor altijd voort te duren. Er is een aantal redenen, zoals bezuinigingen of veranderd beleid, waarom de overheid kan beslissen om over te gaan tot intrekking. Beëindiging of vermindering van deze meerjarige subsidierelaties geschiedt niet

³⁰ ABRvS 2-8-2006, AB 2008, 65

³¹ ABRvS 30-12-2009, AB 2010, 55, m.nt. W. den Ouden

³² ABRvS 28-6-2006, AB 2006, 326, m.nt. W. den Ouden

probleemloos. Net als bij de intrekking met terugwerkende kracht, verzetten het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel zich tegen het beëindigen van een subsidie voor de toekomst. Aan de ene kant zijn er de subsidieontvangers die ervan uitgaan dat zij de subsidie krijgen voor de komende jaren en aan de andere kant zijn er de subsidiegevers die enige flexibiliteit willen in verstrekken en intrekken van een langdurige subsidie. De wetgever heeft door bepalingen op te nemen in de Awb titel 4.2, zoals het in acht nemen van een redelijke termijn, geprobeerd een middenweg te vinden tussen beide belangen. Ook wordt in artikel 4.32 Awb geregeld dat de periode waarvoor een meerjarige subsidie wordt verstrekt moet worden vermeld in de subsidieverlening. Hierdoor wordt de subsidiegever aangezet door elke periode te bekijken of de subsidie nog wel moet worden verstrekt en wel noodzakelijk is (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, pp. 139-140).

In welke mate een meerjarige subsidie kan worden beëindigd of verminderd wordt in de eerste plaats bepaald door een bijzondere subsidieregeling. Pas na deze bepaling is de Awb van toepassing. De beleidsvrijheid van de subsidiegever om wel of niet te subsidiëren wordt namelijk geregeld in de bijzondere subsidieregeling. Wanneer het bestuursorgaan geen beleidsvrijheid heeft om de subsidie in te trekking, is het überhaupt niet mogelijk om de subsidie te beëindigen. Niettemin wordt er veel beleidsvrijheid gegeven aan de subsidiegever. Na het bepalen of de subsidiegever de subsidie zou mogen beëindigen, moet er gekeken worden of deze subsidierelatie wel kan worden beëindigd. Om dit te bepalen moet er gekeken worden naar de regelingen in de Awb. Hierbij onderscheiden we twee vormen van intrekkingen voor de toekomst: de intrekking van een meerjarige lopende subsidie (art. 4:50 Awb) en de weigering van een meerjarige subsidie voor een volgend tijdvak (4:51 Awb) (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 140 en Bok, 2002, p. 151).

4.3a Intrekking of wijziging meerjarige lopende subsidies (art. 4:50 Awb)

Voor een lopende subsidie die voor een bepaalde periode is verstrekt (meestal langer dan één begrotingsjaar) is intrekking en wijziging voor de toekomst voornamelijk geregeld in art. 4:50 Awb. Een voorbeeld van een dergelijke subsidie is een instellingssubsidie die vaak voor 4 jaar wordt gegeven, ook wel aangeduid als cultuurnotaperiode, die wordt verleend aan instellingen in de cultuursector. Om bij dit voorbeeld te blijven: het bestuursorgaan kan bijvoorbeeld na 1,5 jaar vanwege verscheidene redenen besluiten om over te gaan tot intrekking of wijziging van de meerjarige subsidie (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 141). Deze intrekking of wijziging is toekomstgericht en wordt genomen wegens veranderde omstandigheden aan de kant van de subsidiegever en niet aan de kant van de subsidieontvanger (zoals artikel 4:48 Awb wel beoogt) (Bok, 2002, p. 149). Schending van het rechtszekerheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel is een gevolg van de intrekking van subsidies, waardoor intrekking en wijziging niet altijd mogelijk is. Per slot van rekening heeft het bestuursorgaan verwachtingen gecreëerd bij de subsidieontvanger door bijvoorbeeld het feitelijke gedrag, maar voornamelijk doordat er een expliciet besluit is genomen waarbij individuele aanspraken voor een bepaalde termijn aan een subsidieontvanger zijn verleend. In principe is het intrekken of wijzigingen van een meerjarige subsidie een schending van het vertrouwen van de subsidieontvanger in kwestie. Wel zijn er een aantal gevallen in de wet opgesomd waarbij het bestuursorgaan over kan gaan tot intrekking (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 141).

In artikel 4:50 Awb lid 1 staan drie gevallen opgesomd waarbij het bestuursorgaan kan overgaan tot intrekking of wijziging van een lopende subsidie:

- a. Wanneer het een onjuiste subsidieverstreking betreft.
- b. Als veranderde omstandigheden/gewijzigde inzichten zich in overwegende mate tegen voortzetting of ongewijzigde voortzetting van de subsidie verzetten.
- c. In andere bij wettelijk voorschrift geregelde gevallen.

Onjuiste subsidieverstreking

Achtereenvolgens worden de drie gevallen besproken. Om te beginnen zijn er de zogeheten onjuiste subsidieverstrekingen, waar het bestuursorgaan een fout heeft gemaakt bij de afgifte ervan. De fout in de subsidieverstreking zal worden gecorrigeerd door het intrekken van de begunstigde beschikking. Het is belangrijk om hier te vermelden dat het hier gaat om de situatie waarbij de subsidieontvanger niet kon weten dat de subsidieverstreking onjuist was. In het geval de subsidieontvanger dit wel wist of behoorde te weten, kan de intrekking van de subsidieverlening geschieden met terugwerkende kracht (art. 4:48 lid 1 sub d Awb). Er is geen sprake van een gerechtvaardigd vertrouwen van de subsidieontvanger op de correctheid van de verlening als de subsidieontvanger wel wist of moest weten dat de subsidieverlening onjuist was.

Voorbeelden van onjuiste subsidieverstrekingen bedoeld in art. 4:50 lid 1 sub a Awb zijn: een subsidieverlening die in strijd is met de wet (Nationale of Europese) is verstrekt³³, verkeerd of niet voldoende de relevante feiten zijn vastgesteld of het geldend beleid niet voldoende in acht is genomen bij het besluit. Vanaf het begin was het besluit dus al onjuist en het bestuursorgaan probeert dit te corrigeren door de beschikking in te trekken. Er kan sprake zijn van een nadeel dat is ontstaan voor de subsidieontvanger doordat de subsidieontvanger activiteiten heeft verricht wegens het vertrouwen op de correctheid van de subsidiebeschikking en hij deze activiteiten niet zou hebben verricht als hij had geweten dat hij minder (of geen) subsidie zou hebben gekregen. Voor de geleden schade heeft de subsidieontvanger recht op schadevergoeding (art. 4:50 lid 2 Awb). De rechter heeft besloten dat de subsidieontvanger de tijd moet worden gegeven om de geleden schade aan te wijzen en aannemelijk te maken.³⁴ Daarnaast moet bij de intrekking op grond van een onjuiste subsidieverlening een redelijke termijn in acht worden genomen (art. 4:50 lid 1 Awb) (Bok, 2002, p. 150 en Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, pp. 141-142).

Gewijzigde omstandigheden of inzichten

Daarnaast kan een beschikking worden ingetrokken of gewijzigd naar aanleiding van veranderende omstandigheden of gewijzigde inzichten die zich in overwegende mate tegen (ongewijzigde) voortzetting verzetten (art. 4:50 lid 1 sub b Awb). Een beschikking kan worden ingetrokken doordat er bezuinigd moet worden, door het in de praktijk brengen van een nieuwe wettelijke regelgeving of door kennis die is verworven door wetenschappelijk onderzoek of jurisprudentie dat aanleiding gaf tot het formuleren van een nieuw beleid (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 142 en Den Ouden, 2010, p. 694).

Het is niet toegestaan om zomaar een subsidie in te trekken, omdat men bijvoorbeeld een ander beleid wil gaan voeren. In de uitspraak over subsidie-intrekking St. Bavokerk heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een norm vastgesteld betreffende intrekking van een lopende subsidie: een bestuursorgaan mag alleen om zwaarwegende redenen subsidiëring van de kerk intrekken. Het hangt van de omstandigheden af wat als 'zwaarwegende redenen' wordt gezien. Verder werd in deze uitspraak ook bepaald, dat naast de eis dat omstandigheden behoorlijk zwaarwegend moeten zijn, zij ook min of meer onvoorzienbaar moeten zijn geweest voor het betreffende bestuursorgaan³⁵ (Bok, 2002, pp. 151-152).

Hier moet worden vermeld, dat de vorm van intrekking door veranderde omstandigheden aan de kant van de overheid in de praktijk vooral van toepassing is als de overheid moet bezuinigen. In principe wordt 'de noodzaak om over te gaan tot bezuinigingen' door de bestuursrechter gezien als een zwaarwegend motief voor intrekking.³⁶ De toetsing van de beslissing van het bestuursorgaan over de noodzaak van bezuinigingen wordt terughoudend getoetst door de bestuursrechter, omdat

³³ Kamerstukken II 1993/94, 23700, nr. 3, p. 79, vgl. ABRvS 25-6-2008, LJN BD5394

³⁴ ABRvS 25-6-2008, LJN BD5394

³⁵ ARRvS 23-10-1979, Ab 1980, 198 m.nt. JHvdV (St. Bavokerk)

³⁶ ARRvS 28-3-1985, AB 1985, 600 (Stichting Humanistische Vormingsonderwijs; m.nt. P.J.J. van Buuren)

het een politiek-economische beleidsmatige beslissing betreft.³⁷ Wegens deze terughoudende toetsing door de bestuursrechter wordt de bescherming die artikel 4:50 lid 1 sub b Awb beoogd te bieden zwakker dan wanneer deze beperkte toetsing er niet zou zijn geweest. Verder wordt in het tweede lid van art. 4:50 Awb bepaald dat de schade die de subsidieontvanger ondervindt, doordat hij op basis van het gerechtvaardigd vertrouwen op de subsidie op een andere manier heeft gehandeld dan wanneer hij geen of weinig subsidie zou krijgen, door het bestuursorgaan moet worden vergoed. Ook moet er een redelijke termijn in acht worden genomen voor de intrekking of wijziging van de subsidie op grond van veranderde omstandigheden/gewijzigde inzichten (art. 4:50 lid 1 Awb) (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, pp. 142-143).

Bij wettelijk voorschrift geregelde gevallen

Op basis van bij wettelijk voorschrift geregelde gevallen kan intrekking of wijziging voor de toekomst ook geschieden. Hier gaat het voornamelijk om de gevallen dat de subsidieontvanger niet meer voldoet aan de wettelijke gestelde eis (en) voor het verkrijgen van subsidie. Een voorbeeld van een dergelijke wettelijke eis is dat een vereniging minimaal 20 leden moet hebben voor het verkrijgen van subsidie. De subsidieontvanger moet rekening houden met intrekking, wanneer de regeling waarop de subsidie op gebaseerd is vermeld dat wanneer het aantal leden onder het minimum is, het bestuursorgaan over kan gaan op intrekking. Vanwege deze reden hoeft het bestuursorgaan bij intrekkingen of wijzigingen van subsidies op grond van bij wettelijk voorschrift geregelde gevallen de vergoeding van schade achter wege te laten. Echter, ook hier moet er een redelijk termijn in acht worden genomen (art 4:50 lid 1 Awb) (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 143 en Bok, 2002, pp. 153-154).

Schadevergoeding en/of redelijke overgangstermijn

Zoals besproken, zal het bestuursorgaan bij intrekkingen of wijzigingen op basis van art 4:50 lid 1 sub a en b Awb de schade vergoeden die ontstaan is doordat de subsidieontvanger vertrouwde op de verstrekte subsidiebeschikking en op grond hiervan activiteiten heeft ondernomen die hij anders niet zou ondernemen (art 4:50 lid 2 Awb). Dit wordt ook wel dispositieschade genoemd. In de praktijk hebben zich weinig problemen voorgedaan omtrent dit onderwerp (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 143). Dit kan komen doordat het bestuursorgaan op andere manier de belangen van de subsidieontvanger tegemoet komt. Het in acht nemen van een redelijke overgangstermijn is hier een voorbeeld van (art. 4:50 lid 1 Awb). Hierdoor kan de subsidieontvanger zich voorbereiden op het hebben van geen of minder subsidie (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 143). Maar hoe lang moet deze redelijke termijn precies zijn? De lengte van de redelijke overgangstermijn hangt af van de omstandigheden. In elk geval gaat het hier om dat de overgangstermijn wel van dusdanige duur is dat de subsidieontvanger al zijn verplichtingen tegenover derden moet kunnen naleven en maatregelen kan nemen om tegemoet te komen aan de gevolgen van intrekking of wijziging. De redelijke overgangstermijn gaat in vanaf het punt van de bekendmaking van het intrekking- of wijzigingsbesluit door het bestuursorgaan (Bok, 2002, p. 154 en Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 150). Indien de overgangstermijn lang genoeg is, zou het eventueel kunnen dat de subsidieontvanger geen of weinig schade heeft ondervonden, waardoor het bestuursorgaan geen schadevergoeding hoeft te geven³⁸ (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 143).

Het bestuursorgaan kan niet in alle situaties een redelijke overgangstermijn in acht nemen, zoals wanneer de intrekking of wijziging zo snel mogelijk dient plaats te vinden door het in strijd zijn met het Europees recht. Een gevolg hiervan is dat op grond van artikel 4:50 lid 2 Awb het bestuursorgaan kan overgaan tot het vergoeden van de schade van de subsidieontvanger.

³⁷ ABRvS 31-7-2002, AB 2003, 136 (Het Nederlands Balletorkest; m.nt. NV)

³⁸ ABRvS 17-6-2009, LJN B18482

In de wet staat er expliciet: het vergoeden van eventuele schade door het bestuursorgaan *bij* intrekking of wijziging. Uit deze zin kan men concluderen dat het schadebesluit een onzelfstandig besluit is. Voordat het bestuursorgaan overgaat tot een besluit van intrekking of wijziging moet er eerst een nauwkeurige afweging worden gemaakt betreffende het besluit tot schadevergoeding. Het besluit van schadevergoeding is een onzelfstandig besluit, omdat het een onderdeel is van het besluit tot intrekking of wijziging van de subsidieverstreking. De subsidieontvanger kan het oneens zijn met onderdelen van het intrekkingbesluit betreffende aspecten over schadevergoeding. Bezwaar en eventueel beroep door de subsidieontvanger moet hier tegen het intrekkingbesluit worden aangetekend en niet zoals men denkt, tegen het schadebesluit. Dit brengt met zich dat bedoelde rechtsgevolgen van het intrekkingbesluit nog niet in werking kunnen treden door het geschil betreffende aspecten van schadevergoeding.

Desondanks is uit de jurisprudentie af te leiden dat de bestuursrechters wel uitgaan van zelfstandig schadebesluit en alleen in uitzonderingsgevallen hiervan afwijken. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State pleit voor een zelfstandig schadebesluit, waarmee kan worden voorkomen dat beoordeling van schadeaspecten invloed hebben op de voortgang van de doeltreffende taakvervulling van het bestuursorgaan. Het verkrijgen van schadevergoeding wordt ook deze manier voldoende vastgesteld.³⁹ Zoals vermeld is deze veronderstelling nog geen onderdeel van artikel 4:50 Awb, maar onder omstandigheden is deze aanname wel van toepassing bij de intrekking van subsidies (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 144).

4.3b Weigering of vermindering subsidie daaropvolgend tijdvak (art. 4:51 Awb)

Ook artikel 4:51 Awb biedt bescherming tegen intrekking aan meerjarige subsidieontvangers. Het eerste lid van het desbetreffende artikel legt vast dat ingeval aan een subsidieontvanger voor drie of meer achtereenvolgende jaren subsidie is verstrekt voor (in hoofdzaak) dezelfde voortdurende activiteiten, weigering van de subsidie voor een daaropvolgend tijdvak op grond van veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten, slechts kan geschieden met inachtneming van een redelijke termijn. De veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten verzetten zich tegen (ongewijzigde) voortzetting van de subsidie.

Bij meerjarige subsidies zijn de subsidieontvangers meestal instellingen die de subsidies ontvangen voor bijvoorbeeld investeringen in onroerende zaken of voor het aannemen van personeel (Bok, 2002, p. 159). In dit wetsartikel is bescherming van subsidieontvangers betreffende gehele of een gedeeltelijke weigering van een subsidie voor het daarop aansluitende tijdvak geregeld (Bok, 2002, pp. 159-160). In de praktijk komen de meerjarige lopende subsidies niet vaak voor. In de meeste gevallen worden meerjarige subsidies gegeven in de vorm van een jaarlijks opnieuw gegeven subsidieverlening en subsidievaststelling. Bij het beëindigen of verminderen van de subsidierelatie gaat het hier officieel niet om de 'intrekking' van subsidies, maar om weigering van subsidie of het verstrekken van een lagere subsidie voor het volgend tijdvak (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 145).

Veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten kunnen net als bij de lopende subsidie grond zijn waarna het bestuursorgaan de subsidie weigert of vermindert voor een daaropvolgend tijdvak. Een belangrijk verschil met de intrekking van een lopende subsidie is dat in dit geval de eis dat omstandigheden/inzichten behoorlijk zwaarwegende moet zijn niet wordt gesteld. Alleen al het feit dat het bestuursorgaan een nieuw beleid in praktijk wil brengen, is genoeg reden om over te gaan tot weigering of vermindering.⁴⁰ Er hoeft dus geen sprake te zijn van veranderde omstandigheden of inzichten die zich 'in overwegende mate' verzetten tegen voortzetting van de subsidierelatie. Dit

³⁹ ABRvS 31-10-2007, LJN BB 6805

⁴⁰ ARRvS 21-3-1985 tB/S III 605 (Nieuwe Komedie) + ABRvS 7-6-2006, LJN AX7048

verschil tussen beide soorten beëindigingen, komt omdat bij een weigering niet wordt teruggekomen op een eerder gegeven beschikking (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 145, Bok, 2002, p. 161 en Den Ouden & Jacobs, 2014, p. 68).

Echter, ook hier kan het vertrouwen van de subsidieontvanger groot zijn dat de subsidie het daaropvolgende jaar weer zal worden verstrekt. Een subsidieontvanger kan op dat vertrouwen zijn organisatie daarop inrichten. In de uitspraak over subsidieweigering Maatschappelijk Werk Heerlen heeft de bestuursrechter besloten dat er veel beleidsvrijheid is voor het desbetreffende gemeentebestuur voor het beëindigen of verminderen van de subsidie voor het daaropvolgende tijdvak. Maar deze beleidsvrijheid wordt wel beperkt door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder met name het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Daarom moet de belanghebbende vroegtijdig op de hoogte worden gesteld door het bestuursorgaan van de weigering of vermindering van de subsidie, zodat hij bijvoorbeeld zijn verplichtingen tegenover derden nog wel kan nakomen ⁴¹ (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 145). Artikel 4:51 Awb is specifiek bedoeld om het vertrouwen van de subsidieontvanger te beschermen. Bestuursorganen dienen een redelijk termijn in acht te nemen en een voornemen tot het weigeren of verminderen van de subsidie bekend te maken. Bescherming vindt alleen plaats indien aan de subsidieontvanger voor drie of meer achtereenvolgende jaren voor (in hoofdzaak) dezelfde activiteiten subsidie is verstrekt (art. 4:51lid 1 Awb). De wetgever gaat ervan uit dat bij subsidierelaties van drie jaar of meer het vertrouwen van de subsidieontvanger groter is in subsidieverstrekking dan subsidierelaties minder dan drie jaar (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 146).

De subsidieontvanger zal niet beschermd worden ingeval de subsidie wordt beëindigd of verminderd op basis van een wettelijke regeling waarin is geregeld dat geen subsidie meer wordt verleend. In zulke situaties hoeft er dus geen rekening worden gehouden met een redelijke termijn. Ook kan het voorkomen dat in een wettelijke regeling juist wordt aangegeven dat in het daaropvolgende jaar weer subsidie moet worden verstrekt. Het bestuursorgaan moet zich dan houden aan deze wettelijke regeling (Bok, 2002, p. 160). Net als bij de meerjarige lopende subsidie kan beëindiging alleen plaatsvinden als het bestuursorgaan over voldoende beleidsvrijheid beschikt (geregeld in de bijzondere subsidieregeling) om überhaupt een subsidie geheel of gedeeltelijk te beëindigen of te verminderen. Het bestuursorgaan heeft meer beleidsvrijheid bij de afloop van een subsidieperiode (art. 4:51 Awb) dan bij een lopende subsidieperiode (art. 4:50 Awb). Pas na de bijzondere subsidieregeling is de Awb van toepassing (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 145 en Bok, 2002, p. 160).

Subsidie voor drie of meer achtereenvolgende jaren

Alleen degene die voor drie of meer achtereenvolgende jaren subsidie heeft ontvangen wordt beschermd door het bepaalde in artikel 4:51 Awb. De keuze van drie jaar kan enigszins arbitrair overkomen, niettemin is in de memorie van toelichting beschreven dat een periode van drie jaar toereikend is voor de bescherming van de subsidieontvanger (Bok, 2002, p. 160).

De subsidieontvanger wordt beschermd vanaf het moment dat de subsidie voor het derde jaar ingaat. Voor de toepassing van artikel 4:51 Awb maakt het niet of er één subsidieverlening is verstrekt of verscheidene subsidieverleningen in de drie achtereenvolgende jaren ⁴² (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 146). Er moet onderscheid gemaakt worden tussen subsidies die eenmalig worden verstrekt voor meerdere jaren of subsidies die jaarlijks opnieuw worden gegeven. Het vertrouwen van de subsidieontvanger zal groot dat de subsidie de daaropvolgende jaar weer zal worden verstrekt bij de subsidies die van jaar tot jaar worden verleend. Bij een eenmalige subsidie

⁴¹ ARRvS 21-11-1995 (Maatschappelijk werk Heerlen)

⁴² ARRvS 7-4-1997, AB 1997, 412 m.nt. NV (Toneelgroep Amsterdam)

die wordt verleend voor een langere periode zal het vertrouwen dat na die periode de subsidie weer zal worden verstrekt minder groot zijn.⁴³ (Bok, 2002, p. 160).

Voor (in hoofdzaak) dezelfde activiteit

In de memorie van toelichting is er door de regering vastgesteld dat het vertrouwen van de subsidieontvanger op voortzetting van de subsidierelatie pas kan ontstaan wanneer de activiteit waar subsidie aan wordt verstrekt naar haar wezen van onbepaalde duur is. In de uitspraak over subsidieweigering Bond van Plattelandsvrouwen kreeg de subsidieontvanger geen subsidie meer als gevolg van een veranderd beleid van de overheid. De subsidieontvanger gaf aan dat het nieuwe beleid misschien niet van toepassing is op de eerder gesubsidieerde activiteiten die zij ontplooit in het kader van vrouwenemancipatie, maar dat het bestuursorgaan wel moest bedenken dat zij ook activiteiten onderneemt die wel passen onder het nieuwe beleid. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde dat de activiteiten die wel bij het nieuwe beleid pasten uitgezonderd konden worden bij de beëindiging van de subsidierelatie, omdat zij niet vielen onder in hoofdzaak dezelfde voortdurende activiteiten waar men in eerste instantie subsidie voor kreeg.

⁴⁴Artikel 4:51 Awb is dus pas van toepassing als het gaat over in hoofdzaak dezelfde activiteiten. Door de toevoeging 'in hoofdzaak', hoeft het dus niet om precies dezelfde activiteiten te gaan. Naar alle waarschijnlijkheid zullen de activiteiten van bijvoorbeeld een gesubsidieerd museum die haar activiteiten verschuift van het verkrijgen en bewaren van kunstobjecten naar het organiseren van tentoonstelling wel gerekend worden tot 'in hoofdzaak dezelfde activiteiten' (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, pp. 147-148).

Veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten

Om over te gaan tot de beëindiging of vermindering van een subsidierelatie zoals bedoeld in art 4:51 Awb, moet sprake zijn van 'veranderde omstandigheden' of van 'gewijzigde inzichten'. Als men spreekt over 'gewijzigde inzichten' gaat het over een gewijzigd beleid van het bestuursorgaan. In het geval van 'veranderde omstandigheden' kan het gaan om veranderde omstandigheden aan de kant van het bestuursorgaan, maar ook aan de kant de subsidieontvanger. Ingeval we het hebben over veranderde omstandigheden aan de kant van de subsidieontvanger, dan gaat het bijvoorbeeld over dat de subsidieontvanger niet meer voldoet aan bepaalde eisen van de subsidieverstrekker. In deze situatie zal de eis van de redelijke overgangstermijn ook opgaan. Wanneer het gaat om veranderde omstandigheden aan de kant van de subsidieontvanger die te maken hebben met grote tekortkomingen, zal dit invloed hebben op de lengte van de redelijke termijn die in acht wordt genomen door het bestuursorgaan. Tot slot hoeven veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich niet 'in overwegende mate' te verzetten tegen (ongewijzigde) voortzetting. Dit is wel een vereiste in artikel 4:50 lid 1 sub b Awb. De reden voor het ontbreken van dit vereiste in artikel 4:51 Awb, is omdat hier niet teruggekomen wordt op een reeds eerder gegeven beschikking waarin subsidie werd verleend. Dit is ook de reden dat de eis van schadevergoeding ontbreekt in het betreffende artikel. Er is bepaald dat het rechtszekerheidsbeginsel voldoende in acht wordt genomen door de eis van een redelijke termijn (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, pp. 149-150 en Den Ouden & Jacobs, 2014, p. 68).

Beëindigingsbesluit

Artikel 4:51 Awb biedt bescherming in het geval dat een subsidieontvanger die voor 3 jaar of langer subsidie heeft gekregen voor voortdurende activiteiten van onbepaalde duur een nieuwe subsidieaanvraag indient. In deze wettelijke bepaling gaat het voornamelijk om het weigeren van een aanvraag van de subsidieontvanger. In de praktijk is het meer gangbaar dat voornemens van de subsidieontvanger om de subsidierelatie te beëindigen niet alleen bekend worden gemaakt als er

⁴³ Memorie van toelichting, PF Awb III, p. 250.

⁴⁴ ABRvS 22-3-2006, AB 2006, 378, m.nt. WdO

een aanvraag is ingediend, maar dit al daarvoor geschiedt. Deze bekendmaking werd voorheen niet als een appellabel besluit gekenmerkt. De rechtsbescherming van de subsidieontvangers leed hieronder. Rechtsbescherming voor de subsidieontvanger kon pas worden geëist bij het besluit omtrent de subsidieaanvraag. Een op voorhand kansloze aanvraag voor subsidie zal worden genomen in het geval van beëindiging van de subsidierelatie. Door de jaren heen is hier verandering in gekomen. Ook de bekendmaking van voornemens wordt als een besluit gezien inhoudende langdurige subsidierelaties.⁴⁵ De bekendmaking van het voornemen werd een appellabel besluit met als rechtsgevolg dat de redelijke overgangstermijn in gaat vanaf het punt van de aankondiging van de voornemens. De formulering 'de aankondiging van het voornemen tot weigering' werd in de praktijk niet meer gebruikt, men sprak nu van 'de beslissing tot beëindiging van de structurele subsidierelatie' ook wel 'beëindigingsbesluit' genoemd⁴⁶ (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 148 en Den Ouden & Jacobs, 2014, pp. 67-68).

In acht nemen van een redelijke termijn en het beëindigingsbesluit

Een belangrijk aspect bij de beëindiging of vermindering van meerjarige subsidies is het in acht nemen van een redelijke termijn, dit om de subsidieontvangers te beschermen (art. 4:51 lid 1 Awb). In het arrest ARRvS 12-12-1985, AB 1986, 346, m.nt ICvdV heeft de gemeente Nederweert besloten om over te gaan op beëindiging van de subsidie voor jeugd- en jongerenwerk waarbij een 4-jarige periode van afbouw in acht werd genomen en een vergoeding werd verstrekt betreffende wachtgeld. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State was van mening dat de gemeente op een zorgvuldige wijze met de beëindiging omging. Het oordeel van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State luidde ook wel eens anders.⁴⁷

De duur van de termijn die in acht moet worden genomen hangt af van de omstandigheden van het betreffende geval waarbij de aard van de subsidie en de aard van de activiteiten van belang zijn. De overgangstermijn moet wel van dusdanige duur zijn dat de subsidieontvanger zijn verplichtingen tegenover derden moet kunnen naleven en maatregelen kan nemen om tegemoet te komen aan de gevolgen van beëindiging of vermindering.⁴⁸ Het bestuursorgaan moet ook rekening houden met de aard van de activiteiten van de subsidieontvanger waarbij het in bepaalde gevallen lastig is om acuut de activiteiten te stoppen. Aan de andere kant moet de subsidieontvanger die beëindiging of vermindering van een subsidie wel kon verwachten, door bijvoorbeeld aankondiging van het bestuursorgaan, geen verbintenissen met derden aangaan (Bok, 2002, pp. 162-163).

In het tweede lid van artikel 4:51 Awb is vastgelegd dat voor zover aan het einde van het tijdvak waarvoor de subsidie is verstrekt sinds de bekendmaking van het voornemen tot weigering voor een daarop aansluitend tijdvak nog geen redelijke termijn is verlopen, wordt de subsidie voor het resterende deel van die termijn verleend, indien nodig kan dit gebeuren in afwijking van artikel 4:25 tweede lid. De redelijke overgangstermijn gaat dus pas in vanaf het punt van de bekendmaking door het bestuursorgaan over de voornemens die er zijn om de subsidie te beëindigen of te verminderen. Door deze wettelijke regeling kan de subsidieontvanger zich voorbereiden op de beëindiging van de subsidie, zodat het niet onverwachts wordt besloten. Daarnaast wordt er door het tweede lid van artikel 4:51 Awb bepaald dat er geen redelijke termijn is verstreken wanneer er weinig tijd zit tussen de bekendmaking van het voornemen en de daadwerkelijke weigering. Het bestuursorgaan wordt in het tweede lid van art. 4:51 Awb verplicht tot voortzetting van de subsidiering in het nieuwe tijdvak tot het moment dat de redelijke termijn is verlopen. Dit kan gebeuren in afwijking van het subsidieplafond (Bok, 2002, pp. 163-164).

⁴⁵ PG Awb III, p. 251 + ABRvS 24-4-2002, AB 2002, 270 m.nt. NV (Seda Antia)

⁴⁶ ABRvS 26-2-2003, AB 2003, 172, m.nt. NV

⁴⁷ ARRvS 16-4-1979, AB 1979, 520 m.nt. v.d.V.

⁴⁸ ABRvS 26-3-2008, LJN BC7627

4.3c De redelijke termijn en de hoorplicht bij de toepassing van 4:50 Awb en 4:51 Awb

Redelijke termijn

Zoals vermeld moet er bij de toepassing van 4:50 Awb en bij de toepassing van 4:51 een redelijke termijn in acht worden genomen in het geval dat het bestuursorgaan overgaat tot intrekking/weigering. De redelijke termijn is een essentieel aspect bij beide soorten intrekkingen waardoor er in deze paragraaf nog extra aandacht wordt besteed aan dit onderwerp.

De lengte van deze redelijke termijn hangt van verscheidene factoren af. Indien men overgaat tot vermindering van de eerder gegeven subsidie is de grootte van deze vermindering van belang. Voor de grootte van de vermindering is de verhouding tussen de vermindering en de hele subsidie van belang en de verhouding tussen de vermindering en het totale budget van de subsidieontvanger. Een subsidievermindering van 40% is drastischer voor de subsidieontvanger dan wanneer er een vermindering is van 4%. In het geval de subsidie maar 5% van het totale budget van de subsidieontvanger is, is de subsidievermindering van 40% eigenlijk niet zo drastisch als dat het lijkt. Een vast maatstaf is in het algemeen dat de redelijke termijn van dusdanige duur is dat de subsidieontvanger zijn verplichtingen tegenover derden moet kunnen naleven en maatregelen kan nemen om tegemoet te komen aan de gevolgen van beëindiging of vermindering.⁴⁹ Het in dienst hebben van werknemers door de subsidieontvanger is een belangrijk factor in deze context.⁵⁰ De vraag hierbij is of de werknemers in dienst kunnen blijven of ontslagen moet worden. In het geval werknemers worden ontslagen moet de toepasselijke opzegtermijnen worden nagekomen. Niettemin artikel 4:51 Awb reikt niet zo ver dat alle geldende wachtgeldverplichtingen door het bestuursorgaan worden gewaarborgd.⁵¹ Dit komt omdat het bestuursorgaan op de omvang en duur van de wachtgeldverplichtingen geen invloed heeft. In het geval dat het bestuursorgaan invloed heeft op de benoeming van de werknemers met als gevolg dat het bestuursorgaan (mede) verantwoordelijk is voor de wachtgeldverplichtingen.⁵²

Het naleven van de redelijke termijn gaat niet zover dat moet zijn gewaarborgd dat de activiteiten van de subsidieontvanger ongewijzigd kunnen worden gecontinueerd.⁵³ (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, pp. 150-151).

Om een idee te krijgen van de toegepaste termijnen volstaan hier een aantal voorbeelden:

- ABRvS 14-4-1997 (Landelijke Gereformeerde Raad voor samenlevingsaangelegenheden): Hier is niet onredelijke geacht dat het bestuursorgaan overging tot een vermindering van 25% in een termijn van 5 à 10 maanden.
- ABRvS 20-3-2002, AB 2002, 273 m.nt. NV (Open Jongerencentrum Dingus): Het werd niet onredelijke bevonden om een redelijke termijn van 9 maanden in acht te nemen bij de beëindiging, omdat de appellant geen werknemers in dienst had. Uit deze uitspraak is gebleken dat gedaagde in eerste instantie enkel een termijn van één maand wou verlenen, de bestuursrechter was van mening dat dit termijn onredelijk is.
- ABRvS 24-4-2002, AB 2002, 270, m.nt. NV (Sede Antia): Een redelijke termijn van 5 maanden voor het beëindigen van de subsidie werd niet als onredelijk geclassificeerd.
- ABRvS 26-2-2003, AB 2003, 172, m.nt. NV (Stichting muziekonderwijs Land van Heusden en Altena): Hier werd een beëindiging op een 4 maanden termijn, met een aflopende bijdrage voor gewinning voor de komende 5 schooljaren, niet als onredelijk geacht.

⁴⁹ ABRvS 26-3-2008, LJN BC7627

⁵⁰ ABRvS 20-3-2002, AB 2002, 273 m.nt. NV (Open Jongerencentrum Dingus)

⁵¹ ABRvS 26-2-2003, AB 2003, 172, m.nt. NV (Stichting muziekonderwijs Land van Heusden en Altena)

⁵² ABRvS 11-11-2007, LJN BA9276

⁵³ ABRvS 27-7-2005, AB 2006, 177

- ABRvS 7-6-2006, LJN AX7048 (Stichting S.U.L.): Bij het bepalen van de redelijke termijn hoefden de hypotheeklasten en de waardevermindering van het machinepark niet te worden betrokken.
- ABRvS 11-7-2007, LJN BA9272 (Waterboot Amsterdam): Uit deze uitspraak is gebleken dat een termijn van 3 maanden voor beëindiging niet onredelijk werd bevonden, omdat er eerdere aankondigingen hebben plaatsgevonden.
- ABRvS 11-7-2007, LJN BA9276 (Stichting Maatschappelijk Werk Fryslân): Een termijn voor beëindiging van 6 maanden werd als redelijke geacht.
- ABRvS 26-3-2008, LJN BC7627 (Stichting Spirit): Louter het argument dat het ging om een subsidierelatie van 20 jaar, maakt een drie maand durende afbouwtermijn niet onredelijk.
- ABRvS 25-8-2010, AB 2010, 3, m.nt. Van Angeren & Den Ouden (anti-afhaaksubsidie), JB 2010, 218: Hier is geen bescheiden invulling van de redelijke termijn in acht genomen. Het nadeel van de subsidiebeëindiging moest volledig worden weggenomen bij de subsidieontvanger door het bestuursorgaan. (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 151).

Uit deze jurisprudentie is gebleken dat er een terughoudende toetsing door de bestuursrechter plaatsvindt betreffende de redelijke termijn, dit vloeit voort uit bijvoorbeeld de uitdrukking 'de termijn wordt niet onredelijk geacht'. Daarnaast komt uit de jurisprudentie naar voren dat voor de beoordeling van de redelijke termijn, de aankondigingen die vóór het beëindigingsbesluit hebben plaatsgevonden ook van belang zijn. De redelijke termijn kan korter zijn indien er vóór het beëindigingsbesluit signalen zijn geweest dat het bestuursorgaan zou overgaan tot beëindiging van de subsidierelatie.⁵⁴ Echter, er bestaat nog onduidelijkheid over welke soort aankondigingen de redelijke termijn daadwerkelijk kunnen inkorten (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 152).

Redelijke termijn en afbouwsubsidies

Het is niet zo dat wanneer subsidiëringen tijdens de redelijke termijn moet worden voortgezet dat een geleidelijke vermindering van het subsidiebedrag niet kan plaatsvinden.⁵⁵ Een geleidelijke afbouwregeling wordt in de praktijk vaak toegepast, waarbij er een steeds in een aaneenschakeling van jaren een steeds lager bedrag aan subsidie wordt verstrekt. Hierdoor gaat de subsidieontvanger geleidelijk wennen aan de situatie van het hebben van geen of minder subsidie.⁵⁶ Daarnaast wordt er vaak ook in een keer geld verstrekt (lump sum), waaraan geen verplichtingen aan gebonden zijn. In het geval op grond van een nieuw beleid subsidierelaties in grote aantallen moeten worden beëindigd is het vaak gemakkelijk om hiervoor een beleidsregel vast te stellen. Dit was ook het geval bij het nieuwe beleid 'Kennis, Innovatie, Meedoen'. Bij dit nieuwe beleid werden toentertijd 130 subsidieontvangers aangedaan. Er werd in deze situaties geen overgangstermijn gegeven aan de instellingen waarbij de ontvangen subsidie minder dan 10% van de jaarlijkse exploitatiekosten bevatte. De Minister van VWS was van mening dat de drie resterende maanden tot 2004 lang genoeg waren om maatregelen te nemen om het inkomstenverlies voldoende op te vangen. Aan die instellingen waar een subsidie meer dan 10% van de jaarlijkse exploitatiekosten bedroeg werd er een andere werkwijze gehanteerd. Er werd 150% van het subsidiebedrag dat over 2003 verstrekt was uitbetaald als een afbouwsubsidie. Die 150% bestond uit 90% voor het jaar 2004 en de overige 60% werden verstrekt voor het jaar 2005. Op deze manier konden de instellingen naar eigen zicht de gesubsidieerde activiteiten afbouwen of eventueel op een andere wijze te in stand te houden. De afbouwsubsidies werden verstrekt zonder voorafgaand verzoek en rekening en verantwoording over de uitgaven ervan hoefden de gesubsidieerde instellingen niet af te leggen (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 154).

⁵⁴ ABRvS 22-3-2006, AB 2006, 378, m.nt. W. den Ouden (Nederlandse Bond van Plattelandsvrouwen)

⁵⁵ MvT PG AWB III, p. 251

⁵⁶ ABRvS 26-2-2003, LJN AF5004, AB 2003, 172, m.nt. NV (Muziekonderwijs Werkendam)

Hoorplicht bij artikel 4:50 Awb en 4:51 Awb

In artikel 4:12 Awb is geregeld dat bij financiële beschikkingen de hoorplicht niet van toepassing is. Echter, hier is een uitzondering op gemaakt ingeval het gaat om de intrekking van een lopende subsidie zoals bedoeld in artikel 4:50 Awb of wanneer het gaat om het weigeren van een subsidie zoals bedoeld in artikel 4:51 Awb. Deze uitzonderingen zijn geregeld in artikel 4:12 lid 2 sub c Awb respectievelijk artikel 4:12 lid 2 sub a Awb.

De in 4:8 Awb geregelde hoorplicht is bij beide gevallen dus van toepassing bij de voorbereiding van het besluit tot beëindiging. Toch werd dit recht ondermijnd door ABRvS 8 maart 2006, AB 2006, 379, m.nt. den Ouden. De relevante feiten en belangen met betrekking tot belanghebbende waar het beëindigingsbesluit op berustte werden zelf door de subsidieontvanger gegeven aan het bestuursorgaan. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gaf aan dat wegens een subsidierelatie van maar liefst 30 jaar tussen het bestuursorgaan en de subsidieontvanger, de relevante feiten en belangen bekend waren bij het bestuursorgaan. Door deze reden was de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van mening dat artikel 4:8 Awb het bestuursorgaan in deze zaak niet verplichtte om de hoorplicht in acht te nemen.

Artikel 4:8 Awb hoefde dus niet te worden toegepast in die zaak. Daarnaast zal de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geen gevolgen aan verbinden in het geval uit artikel 4:8 Awb wel een hoorplicht voortkomt bij de voorbereiding van het beëindigingsbesluit en het bestuursorgaan deze plicht niet nakomt.⁵⁷ De hoorplicht is in de praktijk weinig van betekenis. Niettemin wordt het in acht nemen van de hoorplicht wel ervaren als verstandig en deugdelijke (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, pp. 154-155).

4.4 Conclusie

Intrekking en wijziging van subsidiebeschikkingen is geregeld in Afdeling 4.2.6 Awb. Bescherming van de burgers bij de intrekking van subsidies wordt verzekerd door artikel 4:48 Awb t/m 4:51 Awb. Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen deze artikelen. Allereerst is er de intrekking van een subsidie met terugwerkende kracht. Dit wordt ook wel intrekking 'ex tunc' genoemd (art. 4:48 Awb en art. 4:49 Awb). Bij een intrekking ex tunc, wordt het genomen subsidiebesluit in juridische zin geacht nooit te hebben bestaan. Daarnaast is er de intrekking van een subsidie voor de toekomst, ook wel aangeduid als intrekking 'ex nunc' (art. 4:50 Awb en art. 4:51 Awb). Het subsidiebesluit wordt met ingang van een in de toekomst gelegen tijdstip beëindigd.

In het kader van dit onderzoek zijn artikelen 4:50 Awb en 4:51 Awb van belang. Om te beginnen de intrekking of wijziging van de meerjarige lopende subsidies (art. 4:50 Awb). Hier gaat het bijvoorbeeld om een subsidie die voor meerdere jaren is gegeven, waar na een paar jaar wordt besloten om over te gaan tot intrekking. Dit kan gebeuren op basis van de volgende drie gronden: ingeval het een onjuiste subsidieverstreking betreft, als veranderde omstandigheden/gewijzigde inzichten zich in overwegende mate tegen (ongewijzigde) voortzetting van de subsidie verzetten of in andere bij wettelijk voorschrift geregelde gevallen. Om recht te doen aan het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel moet bij intrekkingen of wijzigingen op basis van art 4:50 lid 1 sub a en b Awb de schade worden vergoed die ontstaan is doordat de subsidieontvanger vertrouwde op de verstrekte subsidiebeschikking en op grond hiervan activiteiten heeft ondernomen die hij anders niet zou ondernemen. Aan de belangen van de subsidieontvanger kan ook tegemoet komen door het in acht nemen van een redelijke termijn (art. 4:50 lid 1 Awb).

Daarnaast is er nog de weigering of vermindering van een subsidie voor het daaropvolgend tijdvak (art. 4:51 Awb). Hier gaat het om de situatie waar aan een subsidieontvanger voor drie of meer achtereenvolgende jaren subsidie is verstrekt voor (in hoofdzaak) dezelfde voortdurende activiteiten, waarbij weigering van de subsidie voor een daaropvolgend tijdvak geschiedt op grond van veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten. Om in deze situatie recht te doen aan het

⁵⁷ ABRvS 2-8-2006, LJN AY5470

rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel moet bij intrekking onder andere een redelijke termijn in acht worden genomen.

Bij de toepassing van de artikelen 4:50 Awb en 4:51 Awb moet er dus een redelijke termijn in acht worden genomen. De lengte van deze redelijke termijn hangt van verscheidene factoren af. In het algemeen is een vast maatstaf dat de redelijke termijn van dusdanige duur is dat de subsidieontvanger zijn verplichtingen tegenover derden moet kunnen naleven en maatregelen kan nemen om tegemoet te komen aan de gevolgen van intrekking of wijziging.

Daarnaast kunnen eerdere aankondigingen die vóór het beëindigingsbesluit (met dit besluit begint de redelijke termijn te lopen) hebben plaatsgevonden invloed hebben op de lengte van de redelijke termijn. Verder kan subsidiëringen die tijdens de redelijke termijn wordt voortgezet plaatsvinden in de vorm van een geleidelijke vermindering van het subsidiebedrag, er worden dan afbouwregelingen getroffen. Tot slot is in artikel 4:12 Awb geregeld dat bij financiële beschikkingen de hoorplicht niet van toepassing is. Echter, hier is een uitzondering op gemaakt ingeval het gaat om de intrekking van een lopende subsidie zoals bedoeld in artikel 4:50 Awb of wanneer het gaat om het weigeren van een subsidie zoals bedoel in artikel 4:51 Awb.

Na uitgebreid de normen te hebben besproken betreffende subsidie-intrekking en subsidieweigering, wordt in het volgende hoofdstuk gekeken naar de praktijk en in hoeverre de bestuursorganen de hier besproken voorwaarden naleven. Om recht te doen aan het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel moeten de besproken voorwaarden worden nageleefd.

5 De naleving in de praktijk van de voorwaarden die gelden bij subsidie-intrekking

Na in de voorgaande hoofdstukken het normatief kader te hebben vastgesteld dat geldt met betrekking tot het intrekken/weigeren en wijzigen van subsidies, zal in dit hoofdstuk worden onderzocht in hoeverre bestuursorganen zich aan de betreffende rechtsnormen houden.

In dit hoofdstuk zal eerst uitleg worden gegeven over de onderwerpen waar de gestelde interviewvragen op zijn gebaseerd en waar de documenten op zijn bestudeerd.

Vervolgens zal het resultaat betreffende de gehanteerde werkwijze voor subsidie-intrekking/subsidieweigering (verkregen uit empirisch-onderzoek) van de onderzochte gemeenten afzonderlijk worden besproken. De resultaten van de gemeenten worden gepresenteerd en belicht. Na deze resultaten te hebben weergegeven, zal er een vergelijking worden gemaakt tussen de uitkomsten van alle onderzochte gemeenten. Vervolgens wordt er gekeken naar de rechtmatigheid van de gehanteerde werkwijze voor subsidie-intrekking/subsidieweigering van alle gemeenten. In de laatste paragraaf wordt er een conclusie genomen over de mate van naleving in de praktijk van de voorwaarden die gelden bij subsidie-intrekking/subsidieweigering.

Tot slot een opmerking vooraf. Bij artikel 4:51 Awb gaat het officieel om een 'weigering' van een subsidie voor het daaropvolgende tijdvak. Echter deze 'weigering' wordt als 'intrekking' ervaren (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, pp. 131-132). Om duidelijkheid te verschaffen over de gehanteerde werkwijzen van de gemeente voor subsidie-intrekkingen/subsidieweigeringen, wordt hieronder in termen van de wet gesproken. Het woord 'intrekking' wordt gebruikt indien het gaat om het intrekken van een lopende subsidie (4:50 Awb), het woord 'weigering' wordt gebruikt indien het gaat om de weigering van een subsidie voor het daaropvolgende tijdvak (4:51 Awb).

5.1 Resultaten van onderzoek

5.1.1 Onderwerpen van onderzoek

Hieronder wordt stilgestaan bij de vragen die de onderzochte gemeenten zijn voorgelegd. Deze vragen hadden achtereenvolgens betrekking op de verschillende deelonderwerpen, die in de voorgaande hoofdstukken aan de orde zijn gesteld.

❖ **INTREKKING OP GROND VAN 4:50 AWB EN/OF WEIGERING OP GROND VAN 4:51 AWB**

Om te beginnen is er de intrekking van de meerjarige lopende subsidie (art. 4:50 Awb) en de weigering van de subsidie voor het daaropvolgend tijdvak (art. 4:51 Awb). Het is belangrijk om een onderscheid te maken tussen beide soorten intrekkingen, gezien de voorwaarden die moeten worden nageleefd, zo bleek al in het vorige hoofdstuk. In het geval van artikel 4:50 Awb bijvoorbeeld zou er naast de redelijke termijn meestal ook schadevergoeding moeten worden verstrekt aan de subsidieontvanger indien het bestuursorgaan overgaat tot subsidie-intrekking (zie paragraaf 4.3a). Bij artikel 4:51 Awb gaat het veelal alleen om het in acht nemen van de redelijke termijn (zie paragraaf 4.3b). De gestelde vragen bij dit onderwerp waren: 'Zijn in uw gemeente in de afgelopen 2 jaar meerjarige subsidies ingetrokken of gewijzigd (het betreft hier een lopende subsidie)?' en 'Zijn in uw gemeente in de afgelopen 2 jaar meerjarige subsidies geweigerd of gewijzigd voor het volgende tijdvak?'. Voor het bekijken van alle interviewvragen wordt verwezen naar bijlage 1.

Verder kwam in het vorige hoofdstuk naar voren dat intrekking/weigering kan plaatsvinden op grond van een aantal gronden, genoemd in artikel 4:50 lid 1 Awb respectievelijk artikel 4:51 lid 1 Awb. Ten einde na te gaan wat de reden was voor intrekking of weigering is er hier ook naar gevraagd. De vragen die bij dit onderwerp hoorde waren: 'Op basis van welk argument heeft de gemeente de meerjarige lopende subsidie ingetrokken of gewijzigd?' en/of 'Op basis van welk argument heeft de

gemeente de meerjarige subsidie geweigerd of gewijzigd voor het volgend tijdvak?'. Bij beide vragen waren respectievelijk de redenen van artikel 4:50 lid 1 Awb en van artikel 4:51 lid 1 Awb opgesomd bij de antwoordmogelijkheden.

❖ **INTREKKINGSBESLUIT/WEIGERINGSBESLUIT**

De bekendmaking van het voornemen is een appellabel besluit met als rechtsgevolg dat de redelijke overgangstermijn in gaat vanaf het moment van de aankondiging van het voornemen. De formulering 'de aankondiging van het voornemen tot weigering' werd in de praktijk niet meer gebruikt, men sprak nu vaak van 'beëindigingsbesluit', 'intrekkingsbesluit' of 'weigeringsbesluit'. In dit hoofdstuk wordt 'intrekkingsbesluit' gebruikt indien het gaat om intrekking van een lopende subsidie (4:50 Awb), 'weigeringsbesluit' wordt gebruikt indien het gaat om weigering van een subsidie voor het daaropvolgend tijdvak (4:51 Awb). Om recht te doen aan het rechtszekerheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel is het van belang dat het voornemen betreffende intrekking/weigering van een subsidie bekend wordt gemaakt aan de subsidieontvanger, zo bleek uit de jurisprudentie. Een betrokkene dient tijdig te weten wat hem/haar (eventueel) te wachten staat (zie paragraaf 4.3b). Er is dan ook gevraagd: 'Heeft de gemeente zijn voornemen aangekondigd aan de subsidieontvanger omtrent de intrekking/weigering?'. Een vraag die hiermee sterk verband houdt is: 'Door wie zijn deze mededelingen gedaan, op welke manier en wanneer gebeurde dit?'.

❖ **REDELIJKE TERMIJN BIJ SUBSIDIE-INTREKKING/SUBSIDIEWEIGERING**

Artikel 4:50 lid 1 Awb en artikel 4:51 lid 1 Awb bepalen dat indien het bestuursorgaan overgaat tot intrekking/weigering, een redelijke termijn in acht moet worden genomen. Aan de gemeenten is dan ook gevraagd: 'Heeft de gemeente een redelijke overgangstermijn in acht genomen?'. Het is van belang om te weten hoe de gemeente de lengte hiervan heeft bepaald, omdat je op deze manier weet met welke belangen rekening is gehouden en hoe de belangenafweging is uitgevallen (zie paragraaf 4.3c). Er zal dus ook gekeken worden naar de omstandigheden waarop de gemeente de redelijke termijn heeft gebaseerd (zie paragraaf 4.3c). De volgende vraag is hierbij gesteld: 'Indien er een redelijke termijn in acht is genomen, hoelang was deze termijn en hoe heeft de gemeente de lengte hiervan bepaald?'. Vervolgens is er gevraagd of de redelijke termijn met de subsidieontvanger is bepaald middels de vraag: 'Is de redelijke overgangstermijn samen met de subsidieontvanger bepaald?'. Wanneer de subsidieontvanger invloed heeft op de lengte van de redelijke termijn zal er meer tegemoet worden gekomen aan de belangen van de subsidieontvanger. Tot slot is er met betrekking tot de redelijke termijn nog een vraag gesteld die verband houdt met artikel 4:51 lid 2 Awb. In dit artikel is vastgelegd dat de redelijke termijn nog niet is verstreken ingeval er weinig tijd zit tussen de bekendmaking van het voornemen en de daadwerkelijke weigering. Het bestuursorgaan wordt in het tweede lid van art. 4:51 Awb verplicht tot voortzetting van de subsidiëring in het nieuwe tijdvak tot het moment dat de redelijke termijn is verlopen. De gestelde vraag die bij dit onderwerp hoort was: 'Is er sprake geweest met de situatie betreffende artikel 4:51 lid 2 Awb en hoe is hiermee omgegaan?'.

❖ **AFBOUWREGELINGEN**

Het vragen of de gemeente afbouwregelingen heeft getroffen kan ook van belang zijn voor het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Wanneer subsidiëring tijdens de redelijke termijn wordt voortgezet, kan geleidelijke vermindering van het subsidiebedrag plaatsvinden. Ingeval er een afbouwregeling wordt getroffen waarbij geleidelijk de intrekking/weigering zal plaatsvinden, kan de subsidieontvanger op een geleidelijke manier wennen aan de nieuwe financiële situatie (zie paragraaf 4.3c). De gestelde vraag hierover was: 'Zijn er afbouwregelingen getroffen bij de beëindiging of wijziging van de subsidie?'.

❖ HOORPLICHT

De in 4:8 Awb geregelde hoorplicht is van toepassing bij de voorbereiding van het besluit tot weigering. Voorts is gevraagd of de hoorplicht in acht is genomen bij de voorbereiding van het besluit. De gestelde vraag betreffende dit onderwerp was: 'Is de hoorplicht in acht genomen bij de voorbereiding van het besluit?'. In het geval dat de hoorplicht in acht wordt genomen, kan de subsidieontvanger zijn zienswijze naar voren brengen en kan daar door de gemeente eventueel rekening mee worden gehouden.

❖ OVERIGE GEGEVENS

Tot slot is nog een aantal vragen gesteld om naderhand de resultaten van de gemeenten beter te kunnen vergelijken. Er werd gevraagd naar welke soort subsidies zijn ingetrokken/geweigerd: 'Indien subsidies zijn ingetrokken/geweigerd, om welke soorten meerjarige subsidies ging het: budgetsubsidie en/of prestatiesubsidie en/of instellingsubsidie(exploitatiesubsidie)?'. Ook werd er nog gevraagd naar het aantal intrekkingen/weigeringen: 'Hoeveel intrekkingen/weigeringen of wijzigingen van subsidies heeft de gemeente doorgevoerd?'. Ten slotte werd er gevraagd naar de lengte van de oorspronkelijke subsidierelatie, omdat het de lange duur van een subsidierelatie is die een zeker vertrouwen op de voortzetting daarvan rechtvaardigt (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, p. 146). De gestelde vraag hierbij was: 'Hoelang was de duur van de subsidierelaties totdat men overging tot intrekking van een lopende subsidie of weigering voor het daaropvolgend tijdvak'. Dit waren over het geheel vragen waar geen of niet nauwkeurig antwoord op gegeven kon worden.

De onderwerpen van de interviewvragen, stonden vanzelfsprekend ook centraal bij de bestudering van de documenten. De interviews die gehouden waren zijn veelal een aanvulling op de gegevens die uit de documenten naar voren komen. Indien documenten niet ter hand werd gesteld, wat het geval was bij de gemeente Zwolle, zijn de resultaten geheel gebaseerd op het gehouden interview. Ook kwam het voor dat er geen interview gehouden kon worden, wat gold voor de gemeente Borne. De resultaten van de gemeente Borne zijn geheel gebaseerd op de verkregen documenten. Voor de andere gemeenten, het betreft hier gemeente Enschede, Utrecht en Wierden, is er voor het verkrijgen van informatie gebruik gemaakt van de verkregen documenten en de gehouden interviews. Voor iedere gemeente is geprobeerd een zo volledig mogelijk beeld te vergaren van de gehanteerde werkwijze voor intrekking/weigering en wijziging van subsidies. Na de belangrijkste onderwerpen met bijhorende vragen te hebben belicht in deze deelparagraaf, zal eerst per gemeente de resultaten worden gepresenteerd en besproken. De resultaten van elke gemeente geschiedt hierna steeds volgens het stramien dat ook in deze deelparagraaf is toegepast. Onderaan de resultaten van de besproken gemeente wordt er een kader weergegeven waarin de belangrijkste onderwerpen weer worden weergegeven.

5.1.2 Verzamelen van onderzoeksgegevens: documenten en interviews

Gemeente Zwolle

De gegevens over de werkwijze voor subsidie-intrekking/subsidieweigering van de gemeente Zwolle zijn geheel gebaseerd op de antwoorden van de geïnterviewde.

❖ INTREKKING OP GROND VAN 4:50 AWB EN/OF WEIGERING OP GROND VAN 4:51 AWB

Op grond van artikel 4:51 Awb heeft de gemeente Zwolle de afgelopen twee jaar weigeringen of wijzigingen doorgevoerd betreffende subsidies voor het daaropvolgend tijdvak (Interview gemeente Zwolle, 2014).

Bij desbetreffende gemeente kan weigering of wijziging van subsidies op twee manieren geschieden: als gevolg van de door de raad vastgestelde bezuinigingen of op basis van het ontbreken van een

juridisch rechtsgrond (Interview gemeente Zwolle, 2014). Intrekkingen op grond van 4:50 Awb zijn de afgelopen twee jaar door de gemeente Zwolle niet doorgevoerd.

❖ **WEIGERINGSBESLUIT**

In de gemeente Zwolle wordt in een vroegtijdig stadium bekend gemaakt aan de subsidieontvanger of een subsidie wordt geweigerd. Zo is bijvoorbeeld in februari 2014 een brief verzonden waarin wordt aangekondigd dat in 2015 bezuinigingen zullen plaatsvinden, hetgeen vervolgens in 2016 tot wijzigingen in de subsidiering zal leiden. Een dergelijk voornemen wordt in ieder geval 6 maanden van tevoren formeel aangekondigd (Interview gemeente Zwolle, 2014).

Indien het gaat om weigeringen of wijzigingen op grond van het ontbreken van rechtsgrond, geschiedt de aankondiging van het voornemen op een kortere termijn (Interview gemeente Zwolle, 2014).

De procedure die wordt gevolgd is als volgt. Eerst wordt door de ambtenaar (de accountmanager) de gesubsidieerde instelling mondeling geïnformeerd over het voornemen tot weigering. Vervolgens wordt dit meestal gevolgd door een formele brief, waarin het voornemen kenbaar wordt gemaakt (hier staat bezwaar en beroep tegen open). Dit gebeurt minimaal 6 maanden voor de weigering plaatsvindt en in bepaalde situaties langer, zoals eerder aangegeven (Interview gemeente Zwolle, 2014).

❖ **REDELIJKE TERMIJN BIJ SUBSIDIEWEIGERING**

Door de gemeente Zwolle wordt een redelijke termijn van minimaal 6 maanden in acht genomen. Bij de bepaling van de redelijke overgangstermijn wordt gekeken naar het fundamentele karakter van de opgelegde bezuiniging. Dit wordt wel eerst getoetst aan hoe de situatie bij de gemeente zelf is: wat is omvang van de bezuinigingen en de omvang van de bezuiniging in relatie tot de totale exploitatie van de instelling. In het geval het gaat om een bezuiniging van een ton bij een instelling die een omzet heeft van 6 miljoen, zal de gemeente eerder geneigd zijn om een kortere redelijke termijn in acht te nemen dan wanneer het gaat om een bezuiniging van 120 duizend bij een instelling die een omzet van 120 duizend heeft. De instelling krijgt de gelegenheid om te anticiperen op de nieuwe situatie (Interview gemeente Zwolle, 2014). Daarnaast wordt geprobeerd om de redelijke termijn samen met de gesubsidieerde instelling te bepalen. Het kan gebeuren dat de gemeente de termijn in overleg bepaald, maar uiteindelijk bepaalt de gemeente de lengte van de redelijke termijn (Interview gemeente Zwolle, 2014). Tot slot heeft zich bij de gemeente Zwolle de situatie voorgedaan betreffende artikel 4:51 lid 2 Awb. Een redelijke termijn van 6 maanden kon in deze situatie niet in acht worden genomen, door een te late bekendmaking van het voornemen tot weigering. Besloten was dat de redelijke termijn door ging tot in het volgende tijdvak (Interview gemeente Zwolle, 2014).

❖ **AFBOUWREGELINGEN**

Door de gemeente Zwolle worden afbouwregelingen getroffen. In de gemeente Zwolle heeft zich de situatie voorgedaan waarbij de gemeente een eerste vermindering van subsidie van €180.000, - heeft doorgevoerd en vervolgens werd de subsidie met €60.000, - verminderd en daaropvolgend weer met €60.000, -. Zodoende kon de gesubsidieerde instelling langzamerhand op de nieuwe situatie inspelen (Interview gemeente Zwolle, 2014).

❖ **HOORPLICHT**

De gemeente Zwolle neemt de hoorplicht in acht. Ingeval de gemeenteraad op het punt staat opnieuw te bezuinigen zal bij de gesubsidieerde instellingen worden nagegaan was zij hiervan vinden. De gemeente stelt dan een notitie samen, waarbij aan de instellingen wordt gevraagd wat de consequenties zullen zijn ingeval bezuinigingen zullen worden opgelegd. Uiteindelijk zal de beslissing bij de raad liggen, maar wordt er wel geluisterd naar de gesubsidieerde instellingen (Interview gemeente Zwolle, 2014).

❖ OVERIGE GEGEVENS

Bij de gemeente Zwolle betreft het de weigering of wijziging van budgetsubsidies, prestatiesubsidies en instellingsubsidies (Interview gemeente Zwolle, 2014). Voor het jaar 2013 zijn er ongeveer 60 weigering/wijzigingen van subsidies doorgevoerd (Interview gemeente Zwolle, 2014). In het jaar 2014 gaat het om momenteel 17 weigeringen/wijzigingen van subsidies (Interview gemeente Zwolle, 2014). Voor het jaar 2013 en 2014 zijn er geen intrekkingen op grond van 4:50 Awb doorgevoerd.

GEMEENTE ZWOLLE

- Weigering op grond van 4:51 AWB
- Weigering door bezuinigingen/geen rechtsgrond
- Voornemen wordt bekend gemaakt
- Redelijke termijn van minimaal 6 maanden
 - ✖ Hoorplicht
 - ✖ Afbouwregelingen

Gemeente Enschede

De gegevens over de werkwijze voor subsidie-intrekking/subsidieweigering van de gemeente Enschede zijn gebaseerd op de antwoorden van de geïnterviewde en op de gegevens uit de documenten.

❖ INTREKKING OP GROND VAN 4:50 AWB EN/OF WEIGERING OP GROND VAN 4:51 AWB

In de afgelopen 2 jaar zijn er, op grond van artikel 4:51 Awb, in de gemeente Enschede subsidies geweigerd of gewijzigd voor het daaropvolgende tijdvak. Bezuinigingen zijn de voornaamste reden van de gemeente om de omvang van de verstrekte subsidies te heroverwegen (Brief; algemene brief bezuinigingen(1), 2013). Ook heeft weigering in de gemeente Enschede plaatsgevonden op grond van een ander beleidskeuze (Brief: voorbeeld weigeringsbesluit(1), 2013 en Interview gemeente Enschede, 2014). Intrekkingen op grond van 4:50 Awb zijn de afgelopen twee jaar door de gemeente Enschede niet doorgevoerd.

❖ WEIGERINGSBESLUIT

Per half jaar of kwartaal vindt een gesprek plaats tussen ambtenaren en gesubsidieerde instellingen over allerlei onderwerpen. Wanneer de gemeente wil overgaan tot subsidieweigering, zal ook hierover worden gesproken. (Brief: voorbeeld weigeringsbesluit(1), 2013). Ingeval de denkrichting meer concreet is en het besluit van de gemeente omtrent weigering van subsidies officieel is genomen, zullen namens het college van B&W officiële brieven verstuurd worden naar de gesubsidieerde instellingen (Interview gemeente Enschede, 2014).

Op 21 juni 2013 is naar alle gesubsidieerde instellingen een informatieve brief gestuurd over de mogelijke subsidieweigering voor 2014 en daaropvolgende jaren. Er is reeds vóór de verstuurd brief, contact gelegd met de instellingen waarvan de gemeente verwachtte dat zij te maken zouden krijgen met vermindering van de subsidies in 2014. Dit betekende echter niet dat in die gevallen waarin van tevoren geen contact was geweest met gesubsidieerde instellingen, deze instellingen gevrijwaard zouden blijven voor weigering (Brief; algemene brief bezuinigingen(1), 2013). Na de besluitvorming over bezuinigingen op 1 juli 2013 in de gemeenteraad is er weer een brief verstuurd naar alle gesubsidieerde instellingen, waarin is aangegeven dat de bezuinigingsvoorstellingen (10 miljoen voor het jaar 2014) van het college van B&W door de gemeenteraad zijn overgenomen (Brief; algemene brief bezuinigingen(2), 2013). Na beide algemene brieven is het concrete voornemen tot weigering van de subsidie per 2014 meegedeeld aan de subsidieontvanger, waar bezwaar en beroep tegen openstaat. Een eventuele mondelinge toelichting van het voornemen heeft ook plaatsgevonden (Brief: voorbeeld weigeringsbesluit(2), 2013).

❖ REDELIJKE TERMIJN BIJ SUBSIDIEWEIGERING

De gemeente Enschede neemt een redelijke termijn van minstens 6 maanden in acht bij subsidieweigeringen (Brief: voorbeeld weigeringsbesluit(2), 2013 en Interview gemeente Enschede, 2014). De gemeente kijkt per geval welke verplichtingen de gesubsidieerde instelling (jegens anderen) heeft en op basis daarvan wordt de redelijke termijn bepaald. Daarnaast kan bij het bepalen van de redelijke overgangstermijn de subsidieontvanger zijn zienswijze naar voren brengen (Brief: voorbeeld weigeringsbesluit(2), 2013 en Interview gemeente Enschede, 2014) .Echter, het uiteindelijke besluit blijft bij het college van B&W (Interview gemeente Enschede, 2014). In artikel 4:51 lid 2 Awb is vastgelegd dat de redelijke termijn nog niet is verstreken ingeval er weinig tijd zit tussen de bekendmaking van het voornemen en de daadwerkelijke weigering. Het bestuursorgaan wordt in het tweede lid van art. 4:51 Awb verplicht tot voortzetting van de subsidiëring in het nieuwe tijdvak tot het moment dat de redelijke termijn is verlopen. Bij de gemeente Enschede heeft zich de situatie betreffende artikel 4:51 lid 2 Awb niet voorgedaan. Wel is er het geval geweest dat de gemeente Enschede de subsidie nog even door laat lopen om frictiekosten op te vangen. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat de gesubsidieerde instelling nog een half jaar huur moet betalen en dit niet op een andere manier kunnen financieren (Brief: voorbeeld weigeringsbesluit(1), 2013 en Interview gemeente Enschede, 2014).

❖ AFBOUWREGELINGEN

Wanneer de gemeente Enschede een subsidie laat doorlopen in het volgende tijdvak (zoals hierboven genoemd), wordt een soort afbouwregeling gehanteerd door de gemeente (Brief: voorbeeld weigeringsbesluit(1), 2013 en Interview gemeente Enschede, 2014).

❖ HOORPLICHT

Zoals onder het kopje ‘weigeringsbesluit’ is aangegeven, zal ingeval de gemeente over wil gaan tot subsidieweigering een gesprek plaatsvinden tussen de ambtenaren en de subsidieontvangers over de weigering van de subsidie, waar de subsidieontvangers ook gehoord worden . Echter, het uiteindelijke besluit ligt bij het college van B&W (Interview gemeente Enschede, 2014). De hoorplicht wordt dus door de gemeente Enschede in acht genomen.

❖ OVERIGE GEGEVENS

In desbetreffende gemeente wordt onderscheid tussen subsidies gemaakt wordt op basis van subsidieduur (structureel/incidenteel) (Interview gemeente Enschede, 2014).

GEMEENTE ENSCHEDE

- Weigering op grond van 4:51 AWB
- Weigering door bezuinigingen/ander beleid
- Voornemen wordt bekend gemaakt
- Redelijke termijn van minimaal 6 maanden
 - ✖ Hoorplicht
 - ✖ Afbouwregelingen

Gemeente Utrecht

De gegevens over de werkwijze voor subsidie-intrekking/subsidieweigering van de gemeente Utrecht zijn gebaseerd op de antwoorden van de geïnterviewden en op de gegevens uit de documenten.

❖ **INTREKKING OP GROND VAN 4:50 AWB EN/OF WEIGERING OP GROND VAN 4:51 AWB**

Met ingang van 1 januari 2015 zullen subsidies worden geweigerd door de gemeente Utrecht op grond van artikel 4:51 Awb. De grondslagen van de gemeente om over te gaan tot subsidieweigering voor het daaropvolgend tijdvak zijn gewijzigde inzichten ten aanzien van het te voeren beleid in combinatie met bezuinigingen (Brief: besluit tot weigering van de subsidie (1), 2013 en Interview 1 gemeente Utrecht, 2014). Intrekkingen op grond van 4:50 Awb zijn de afgelopen twee jaar door de gemeente Utrecht niet doorgevoerd.

❖ **WEIGERINGSBESLUIT**

Vanaf 2015 ligt de verantwoordelijkheid voor de gedecentraliseerde taken van de AWBZ en de Jeugdzorg bij de gemeente Utrecht. Bij de vaststelling van de Kadernota's 'Meedoen naar Vermogen' en 'Zorg voor de Jeugd' zijn bepaalde keuzes gemaakt door gemeenteraad. Deze keuzes hebben invloed op de vorm en inhoud van de financiering van activiteiten vanaf 2015 (Brief; eerste aankondiging weigering, 2013). De gemeente bekijkt de bestaande structurele subsidierelaties opnieuw, om ruimte te maken om te blijven hervormen in overeenstemming met de gestelde uitgangspunten die beschreven staan in beide kadernota's.

Formeel worden er per 1 januari 2015 een aantal subsidierelaties opgezegd (Brief; eerste aankondiging weigering, 2013). Anderhalf jaar voor de weigering (28 augustus 2013) is er een brief gestuurd naar de gesubsidieerde instellingen om de weigering aan te kondigen en tevens om ze uit te nodigen voor een informatieavond op 11 september 2013. Op die informatieavond is de aanleiding voor weigering door de gemeente uitgelegd (Brief; eerste aankondiging weigering, 2013).

Er zijn vervolgens een aantal stappen gezet door de gemeente Utrecht om het weigeringsproces goed en zorgvuldig te doorlopen:

- Tot 1 oktober 2013 werd aan de gesubsidieerde instellingen de mogelijkheid geboden om schriftelijk aan te geven of er bepaalde omstandigheden zijn die het noodzakelijk maken dat de gemeente een andere afweging maakt betreffende de voorgenomen heroverwegingen (Brief; eerste aankondiging weigering, 2013 en Interview 2 gemeente Utrecht, 2014).
- De gesubsidieerde instelling zal vervolgens midden oktober 2013 worden bericht door middel van een officiële brief over de manier waarop de gemeente omgaat met de subsidierelatie met desbetreffende instelling per 1 januari 2015. Bezwaar staat open tegen deze beschikking (Brief; eerste aankondiging weigering, 2013)

❖ **REDELIJKE TERMIJN BIJ SUBSIDIWEIGERING**

De gemeente Utrecht neemt een redelijk termijn van minimaal 12 maanden in acht.

De lengte van de redelijke termijn wordt bepaald op basis van jurisprudentie. Ook wordt bij het bepalen van de redelijke termijn rekening gehouden met de (verplichtingen van de) subsidieontvangers. Door de gemeente is gekozen om de eerste aankondigingen betreffende subsidieweigeringen anderhalf jaar van tevoren te doen. De redelijke termijn wordt niet in overleg met de subsidieontvanger bepaald (Interview 1 gemeente Utrecht, 2014).

In artikel 4:51 lid 2 Awb is vastgelegd dat de redelijke termijn nog niet is verstreken ingeval er weinig tijd zit tussen de bekendmaking van het voornemen en de daadwerkelijke weigering. Het bestuursorgaan wordt in het tweede lid van art. 4:51 Awb verplicht tot voortzetting van de subsidiëring in het nieuwe tijdvak tot het moment dat de redelijke termijn is verlopen. In een enkel geval is er sprake geweest van de situatie betreffende artikel 4:51 lid 2 Awb. De gemeente Utrecht is de subsidient tegemoet gekomen door de subsidie te verlengen voor de activiteiten van de subsidieontvanger. Wel werd afgesproken dat deze activiteiten van mindere omvang waren dan eerst in de beschikking was vastgelegd. Bij een ander geval is de gemeente de subsidient tegemoet

gekomen door bij de beëindiging van de subsidierelatie frictiekosten te betalen ter compensatie van het hanteren van een te korte redelijke termijn (Interview 1 gemeente Utrecht, 2014).

❖ **AFBOUWREGELINGEN**

De gemeente Utrecht maakt geen gebruik van afbouwregelingen (Interview 1 gemeente Utrecht, 2014).

❖ **HOORPLICHT**

Zoals aangegeven konden de gesubsidieerde instellingen tot 1 oktober 2013 hun zienswijze naar voren brengen over de subsidieweigeringen (Brief; eerste aankondiging weigering, 2013 en Interview 2 gemeente Utrecht, 2014). De hoorplicht wordt dus in acht genomen door de gemeente.

❖ **OVERIGE GEGEVENS**

Bij de gemeente Utrecht gaat het veelal om de weigering van prestatiesubsidies (Interview 1 gemeente Utrecht, 2014 en Interview 2 gemeente Utrecht, 2014). Verder gaat het bij vernieuwend welzijn om oorspronkelijke subsidierelaties van 10 jaar of meer totdat de gemeente overgaat tot weigering (Interview 1 gemeente Utrecht, 2014). En het betreft rond de 20 à 25 weigeringen bij de opzegging van de subsidies die in relatie staan tot de gedecentraliseerde taken van de AWBZ en Jeugdzorg (Interview 2 gemeente Utrecht, 2014).

GEMEENTE UTRECHT

- Weigering op grond van 4:51 Awb
- Weigering door bezuinigingen/gewijzigde inzichten
- Voornemen wordt bekend gemaakt
- Redelijke termijn van minimaal 12 maanden
- ✓ Hoorplicht
- ✗ Afbouwregelingen

Gemeente Wierden

De gegevens over de werkwijze voor subsidie-intrekking/subsidieweigering van de gemeente Wierden zijn gebaseerd op de antwoorden van de geïnterviewde en op de gegevens uit de documenten.

❖ **INTREKKING OP GROND VAN 4:50 AWB EN/OF WEIGERING OP GROND VAN 4:51 AWB**

In de gemeente Wierden zijn er bezuinigingsoperaties gaande voor de jaren 2014-2017 (Brief: subsidieontvanger informeren bezuinigingsoperatie, 2013). De gemeente Wierden heeft de afgelopen jaren weigeringen betreffende subsidies voortgezet op grond van artikel 4:51 Awb. De gemeente heeft op basis van veranderde omstandigheden besloten om over te gaan tot weigering. Er waren namelijk beperkte middelen en de noodzaak was er om te bezuinigen. (Interview gemeente Wierden, 2014). Intrekkingen op grond van 4:50 Awb zijn de afgelopen twee jaar door de gemeente Wierden niet doorgevoerd.

❖ **WEIGERINGSBESLUIT**

De gemeente Wierden kondigt haar voornemen aan de subsidieontvanger aan met betrekking tot de subsidieweigering. Vóór het definitieve weigeringsbesluit vinden er eerdere aankondigingen betreft (eventuele) weigeringen plaats. Bij de subsidieverstrekking voor het jaar 2013 is aan de

subsidieontvanger meegedeeld dat de gemeente Wierden vanaf 2014 bezuinigingen moet doorvoeren. Deze vooraankondigingen vinden veelal plaats in januari middels een brief namens het college van B&W (Brief: subsidieontvanger informeren over bezuinigingen, 2013).

Het definitieve weigeringsbesluit (waar bezwaar en beroep tegen openstaat) wordt bekend gemaakt per brief namens het college van B&W. In deze brief worden ook alle organisaties die te maken zouden hebben met weigering, door de gemeente Wierden uitgenodigd voor een gesprek. In dit gesprek legt de gemeente Wierden uit dat er bezuinigingen aankomen en de vorm van deze bezuinigingen worden belicht (Interview gemeente Wierden, 2014). Het weigeringsbesluit wordt ongeveer 9 maanden voor de definitieve weigering bekendgemaakt (februari/maart 2013). (Interview gemeente Wierden, 2014).

Verder werd er aan de subsidieontvanger schriftelijk medegedeeld dat de begroting op 30 oktober 2013 wordt behandeld in de gemeenteraad. In de begroting zijn de bezuinigingsvoorstellen opgenomen. Hier worden definitieve keuzes gemaakt betreffende de bezuinigingen (Brief: subsidieontvanger informeren over bezuinigingen, 2013).

❖ **REDELIJKE TERMIJN BIJ SUBSIDIEWEIGERING**

Vroeg in het jaar is de gemeente Wierden bezig om de begroting van het volgende jaar voor te bereiden. Het wordt dan overzichtelijk gemaakt welke bezuinigingen er precies worden doorgevoerd en hoeveel deze bezuinigingen zijn (Interview gemeente Wierden, 2014 en Brief: subsidieontvanger informeren over bezuinigingen, 2013). De redelijke termijn die in acht wordt genomen is iets korter dan een jaar (minimaal 9 maanden). De gemeente Wierden licht de instellingen bijvoorbeeld februari/maart in, waarna in november/december de weigering plaatsvindt (Interview gemeente Wierden, 2014). De lengte van de redelijke termijn wordt bepaald op grond van de systematiek van de begroting. Voor het opstellen van de begroting is de gemeente afhankelijk van de gelden die door het rijk worden verstrekt. Ingeval er inzicht bestaat bij de gemeente dat zij minder geld krijgt, zal ze in haar uitgaven moeten snijden. Wanneer ze weet dat dit gaat gebeuren, wordt meteen contact gezocht met de gesubsidieerde instellingen (Interview gemeente Wierden, 2014). Daarnaast wordt de redelijke termijn samen met de subsidieontvanger bepaald, waarbij rekening wordt gehouden met diens omstandigheden.

In artikel 4:51 lid 2 Awb is vastgelegd dat de redelijke termijn nog niet is verstreken ingeval er weinig tijd zit tussen de bekendmaking van het voornemen en de daadwerkelijke weigering. Het bestuursorgaan wordt in het tweede lid van art. 4:51 Awb verplicht tot voortzetting van de subsidiëring in het nieuwe tijdvak tot het moment dat de redelijke termijn is verlopen. De situatie betreffende artikel 4:51 lid 2 Awb heeft zich niet voorgedaan bij de gemeente Wierden (Interview gemeente Wierden, 2014).

❖ **AFBOUWREGELINGEN**

De bezuinigingen betreffende subsidies worden meestal uitgesmeerd over drie jaar. Er wordt bij de gemeente Wierden een afbouw toegepast. De gemeente houdt rekening met de subsidieontvanger, in die zin dat zij in het komende jaar de subsidie volledig zou willen behouden, waarna in de jaren daarop de subsidie sneller wordt afgebouwd (Interview gemeente Wierden, 2014).

❖ **HOORPLICHT**

De subsidieontvanger kan op twee manieren zijn zienswijze naar voren brengen betreffende subsidieweigering. Door middel van een gesprek met ambtenaren werkzaam bij de gemeente en door deel te nemen aan de behandeling van de begroting in de gemeenteraad. De argumenten van de subsidieontvanger worden gehoord. Dit heeft in de gemeente Wierden wel eens geleid tot wijzigingen in de bezuinigingsvoorstellen (Interview gemeente Wierden, 2014).

❖ OVERIGE GEGEVENS

Bij de gemeente Wierden betreft het de weigering van budgetsubsidies (Interview gemeente Wierden, 2014). Het ging veelal om subsidierelaties rond de 6 jaar en langer, waarbij subsidies op een gegeven moment werden geweigerd (Interview gemeente Wierden, 2014).

GEMEENTE WIERDEN

- Weigering op grond van 4:51 Awb
- Weigering door bezuinigingen
- Voornemen wordt bekend gemaakt
- Redelijke termijn van minimaal 9 maanden
 - ✓ Hoorplicht
 - ✓ Afbouwregelingen

Gemeente Borne

De gegevens over de werkwijze voor subsidie-intrekking/subsidieweigering van de gemeente Borne zijn alleen gebaseerd op documenten.

❖ INTREKKING OP GROND VAN 4:50 AWB EN/OF WEIGERING OP GROND VAN 4:51 AWB

In de gemeente Borne betreft het weigeringen op grond van artikel 4:51 Awb (Dossier: bezuinigingsoperatie 2012-2015, 2014, p. 16). Weigeringen hebben plaatsgevonden op grond van bezuinigingen. Daarnaast is de programmabegroting gebaseerd op een andere koersbepaling van de gemeente: minder uitvoering, meer regie, meer samenwerking. Dit heeft ook tot subsidieweigeringen geleid (Dossier: bezuinigingsoperatie 2012-2015, 2014, p. 1). Intrekkingen op grond van 4:50 Awb zijn de afgelopen twee jaar door de gemeente Borne niet doorgevoerd.

❖ WEIGERINGSBESLUIT

Bezuinigingsoperatie 2012-2015

In mei 2011 is een bezuinigingsoperatie van start gegaan die zijn beslag heeft gekregen in de meerjarenbegroting 2012-2015. Er werd besloten dat op het gebied van sociaal cultureel werk een bezuiniging van €250.000,- moest worden doorgevoerd in een vierjarig planperiode (Brief: gevolgde procedure mbt besluit bezuinigingen, 2014, p. 1). Vervolgens werden in september 2011 gesubsidieerde instellingen uitgenodigd voor gesprekken met de wethouder van Cultuur. Gesubsidieerde instellingen werden daarbij geïnformeerd over de besluitvorming van de gemeenteraad betreffende bezuinigingen. De bezuinigingen werden georganiseerd rond wijzigingen van verscheidene deelsubsidieverordeningen en van de Algemene subsidieverordening (AV) van de gemeente Borne (per 1 januari 2014 inwerking getreden) (Brief: gevolgde procedure mbt besluit bezuinigingen, 2014, p. 1).

Bezuinigingsoperatie 2014-2015 voor de kleine welzijnsorganisatie

Voor de kleinere welzijnsorganisaties is er een bezuinigingsoperatie gestart voor de jaren 2014-2015. Daarbij is voor de gesubsidieerde welzijnsinstellingen een informatiebijeenkomst gehouden op 4 maart 2013 (Dossier: bezuinigingsoperatie 2012-2015, 2014, pp. 1-2).

Besluit voor de Muziekverenigingen en Jeugd- en jongerenvereniging m.b.t. bezuinigingen

Voor de Muziekverenigingen en de Jeugd- en Jongerenverenigingen is een aparte procedure gevolgd. Door middel van een amendement is de Algemene subsidieverordening vastgesteld. Dit amendement heeft tot strekking dat de desbetreffende verenigingen gesubsidieerd blijven binnen de subsidieverordening, maar het subsidiebedrag wordt wel gewijzigd. Tussen de gemeente en de Muziekverenigingen en de Jeugd- en jongerenverenigingen heeft een gesprek plaatsgevonden op 2 september 2013, waar werd aangegeven dat het subsidiebedrag met 15% wordt verlaagd. De

verenigingen hadden tot 1 oktober 2013 de tijd om voorstellen te doen omtrent de subsidiewijziging aan de gemeente Borne. (Dossier: bezuinigingsoperatie muziekverenigingen en Jeugd- en jongerenverenigingen, 2014, pp. 1-2).

❖ **REDELIJKE TERMIJN BIJ SUBSIDIEWEIGERING**

De gemeente Borne hanteert een redelijke termijn bij de subsidieweigeringen. Deze redelijke termijn is ongeveer 4-8 maanden. Dit blijkt uit de bekendmaking van de voornemens betreffende weigering (waarbij de redelijke termijn gaat lopen) voor het daaropvolgend jaar die meestal in september van het jaar daarvoor door middel van gesprekken zijn bekendgemaakt (Dossier: bezuinigingsoperatie muziekverenigingen en Jeugd- en jongerenverenigingen, 2014, pp. 1-2 en Brief: gevolgde procedure mbt besluit bezuinigingen, 2014, p. 1). Daarnaast is bij de bezuinigingsoperatie 2014- 2015 voor de kleine welzijnsorganisatie in maart 2013 (het jaar vóór de weigering) een informatiebijeenkomst gehouden betreffende de bezuinigingen voor het daaropvolgende jaar. Niet bekend is hoe de lengte van deze redelijke termijn door de gemeente Borne wordt bepaald en of deze lengte altijd wordt gehanteerd. Ook kan niet worden vermeld of er sprake is geweest van een situatie betreffende artikel 4:51 lid 2 Awb.

❖ **AFBOUWREGELINGEN**

De gemeente hanteert een afbouwregeling van 2 jaar (Brief: gevolgde procedure mbt besluit bezuinigingen, 2014, p. 1).

❖ **HOORPLICHT**

Bij de genoemde bezuinigingsoperaties hebben gesprekken plaatsgevonden tussen de gemeente en de subsidieontvangers betreffende subsidieweigeringen voor het daaropvolgend jaar. Bij deze gesprekken werd naast het verschaffen van informatie ook gevraagd aan de gesubsidieerde instellingen of zij eventuele ideeën hebben over de manier waarop bezuinigingen moeten worden ingevuld (Brief: gevolgde procedure mbt besluit bezuinigingen, 2014, p. 1). De hoorplicht wordt door de gemeente in acht genomen.

❖ **OVERIGE GEGEVENS**

In de gemeente Borne betreft het de weigeringen van instandhoudingssubsidies c.q. waarderingssubsidie (Dossier: bezuinigingsoperatie 2012-2015, 2014, p. 4). In het kader van de bezuinigingsoperatie 2012-2015 zijn er in totaal 7 subsidierelaties geheel beëindigd voor de jaren 2014 en 2015. Daarnaast zijn er 12 subsidierelaties waar wijzigingen werden doorgevoerd in verband met de bezuinigingen (Overzicht aantal weigeringen/wijzigingen, 2014, pp. 1-2).

GEMEENTE BORNE

- Weigering op grond van 4:51 AWB
- Weigering door bezuinigingen en andere koersbepaling van programmabegroting
- Voornemen wordt bekend gemaakt
- Redelijke termijn van 4-8 maanden
 - ✓ Hoorplicht
 - ✓ Afbouwregelingen

5.1.3 Vergelijking onderzoeksresultaten van de gemeenten

Na alle gemeenten afzonderlijk te hebben besproken, wordt er in deze subparagraaf een vergelijking gepresenteerd van de resultaten van onderzoek met betrekking tot de vijf gemeenten. De overeenkomsten en/of verschillen worden hieronder belicht. Een tabel is gemaakt met de resultaten van alle gemeenten. In de kolommen staan de onderzochte gemeentes. In de rijen staan de in deelparagraaf 5.1.1. genoemde onderwerpen waar de gemeenten op werden onderzocht. De resultaten moeten als volgt worden gelezen: voor het resultaat van de gemeente Zwolle of ze intrekkingen heeft doorgevoerd op grond van 4:50 Awb, zal moeten worden gekeken naar de kolom 'gemeente Zwolle' en van daaruit worden gekeken naar de rij 'Zijn er intrekkingen doorgevoerd op grond van 4:50 Awb', waarna het antwoord 'Nee' wordt afgelezen.

Overeenkomsten

- Bij artikel 4:50 Awb gaat het om de intrekking van een lopende subsidie, dit is bijvoorbeeld een subsidie die voor 4 jaar is verstrekt, waarna het bestuursorgaan besluit om na 2 jaar over te gaan tot intrekking. Een overeenkomst tussen de onderzochte gemeenten is dat subsidie-intrekking op grond van artikel 4:50 Awb in geen van de onderzochte gemeenten heeft plaatsgevonden. Als reden werd gegeven een subsidie voor meerdere jaren weinig verstrekt wordt en als dat al gebeurt de gemeente niet overgaat tot intrekking (Interview gemeente Enschede, 2014 en Interview 1 gemeente Utrecht, 2014).
- Bij artikel 4:51 Awb gaat het om weigering van een subsidie voor het daaropvolgende tijdvak. Dit zijn subsidies die elk jaar opnieuw worden verstrekt en waarbij weigering plaatsvindt voor het daaropvolgend tijdvak. Een overeenkomst tussen de onderzochte gemeenten is dat subsidieweigering op grond van artikel 4:51 Awb in alle onderzochte gemeenten heeft plaatsgevonden.
- In alle onderzochte gemeenten werd als grond voor de weigering bezuinigingen genoemd.
- Vóór het weigeringsbesluit vinden in alle gemeenten (bij Borne is hier geen informatie over gevonden) eerdere aankondigingen plaats. De gemeenten willen de subsidieontvanger op tijd op de hoogte houden van de bezuinigingen die gaande zijn.
- De lengte van de redelijke termijn voor subsidieweigering wordt op dezelfde manier bepaald door de gemeenten: door naar de omvang van de bezuinigingen te kijken en naar de omstandigheden en verplichtingen van de subsidieontvanger.
- De redelijke termijn voor subsidieweigering wordt ook veelal met de subsidieontvanger bepaald (behalve bij de gemeente Utrecht, voor de gemeente Borne zijn hierover geen gegevens verkregen).
- De gemeenten hanteren afbouwregelingen (behalve gemeente Utrecht). De gemeente Wierden hanteert een afbouwregeling van 3 jaar. De gemeente Borne hanteert een afbouwregeling van 2 jaar.
- De hoorplicht wordt door de gemeenten toegepast. De subsidieontvanger wordt gevraagd een zienswijze te geven over de voorgenomen weigering, echter het laatste woord ligt bij de gemeenten.

Verschillen

- Bij de gemeenten vinden eerdere aankondigingen plaats vóór het weigeringsbesluit. De wijze waarop deze eerdere aankondigingen plaatsvinden, verschilt tussen de gemeenten. Dit geschiedt bij de gemeente Zwolle bijvoorbeeld door middel van een gesprek. Bij de gemeente Enschede gebeurt dit middels twee algemene brieven en een gesprek met een ambtenaar van desbetreffende gemeente.
- Een ander verschil tussen de gemeenten is de gehanteerde lengte van de redelijke termijn voor subsidieweigering. De gemeenten Zwolle en Enschede nemen een redelijke termijn van 6 maanden in acht. De gemeenten Wierden en Utrecht passen een langere termijn toe, respectievelijk 9 maanden en 12 maanden. De gemeente Borne hanteert een redelijke termijn van ongeveer 4-8.

<i>Gemeente</i>	<i>Zwolle</i>	<i>Enschede</i>	<i>Utrecht</i>	<i>Wierden</i>	<i>Borne</i>
Onderwerpen					
Zijn er intrekkingen doorgevoerd op grond van 4:50 Awb	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Zijn er weigeringen doorgevoerd op grond van 4:51 Awb	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Soorten subsidies die geweigerd zijn	Budgetsubsidies/ Prestatiesubsidies / Instellingsubsidies	Onderscheid Op grond van subsidieduur; Structureel/ Incidenteel	Prestatie- subsidies	Budgetsubsidies	Instandhoudings- subsidie c.q. waarderings- subsidie
Aantal weigeringen in de afgelopen 2 jaar (indien het gaat om andere jaren; wordt erbij vermeld)	2013: aantal=60 2014: aantal =17	-	Geldt alleen voor bepaalde afdeling→ Bij weigeringen subsidies in relatie tot gedecentraliseerde taken van de AWBZ en Jeugdzorg; Rond de 20 à 25 weigeringen	-	Voor de jaren 2014 en 2015: 7 subsidieweigeringen en 12 subsidie wijzigingen
Lengte subsidierelatie totdat de gemeente overging tot weigering	-	-	Ongeveer 10+ jaren	Ongeveer 6+ jaren	-
Reden voor weigering	Bezuinigingen/ geen rechtsgrond	Bezuinigingen/ ander beleid	Bezuinigingen / gewijzigde inzichten door de extra taakstellingen in het kader van AWBZ	Bezuinigingen	Bezuinigingen/ programma- begroting gebaseerd is op een andere koersbepaling
Vinden er eerdere aankondigen plaats vóór het weigeringsbesluit; hoe vaak en op welke manier	Ja, voor alle weigeringen vinden deze plaats. Er is 1 eerdere aankondiging middels een mondeling	Ja, voor alle weigeringen vinden deze plaats. Er zijn 2 eerdere aankondiging middels algemene	Ja, voor alle weigeringen vinden deze plaats. Er zijn 2 eerdere aankondigingen; door een brief en door	Ja, voor alle weigeringen vinden deze plaats. Er is 1 eerdere aankondiging door middel van een brief (bij	-

	gesprek met de gemeentelijke ambtenaar	brieven en een mondeling gesprek met gemeentelijke ambtenaar	middel van een Informatie-avond	subsidie-verstrekking van het vorige jaar).	
Worden de voornemens bekend gemaakt (weigeringsbesluit)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Door wie worden de voornemens bekend gemaakt, op welke manier	Middels een brief namens het college van B&W	Middels een brief namens het college van B&W. Eventuele mondelingen toelichting	Middels een brief namens het college van B&W	Middels een brief namens het college van B&W	Meestal door middel van een gesprek tussen de gemeente en de subsidieontvanger
Wordt er een redelijke overgangstermijn in acht genomen; hoelang	Ja, minimaal 6 maanden.	Ja, minimaal 6 maanden	Ja, minimaal 12 maanden	Ja, ongeveer 9 maanden	Ja, 4-8 maanden
Hoe wordt de lengte van de redelijke overgangstermijn bepaald	Op grond van: omvang van de bezuinigingen in relatie tot de totale exploitatie van de instelling + rekening houden met omstandigheden instellingen	Op grond van: de verplichtingen die de gesubsidieerde instelling (jegens anderen) heeft.	Op grond van de jurisprudentie + rekening houden met de omstandigheden van de subsidie-ontvanger	Op grond van de omvang van de bezuinigingen + rekening houden met omstandigheden van de subsidie-ontvanger	-
Wordt de redelijke overgangstermijn met de subsidieontvanger bepaald	Ja, er vindt overleg plaats, maar uiteindelijke keus ligt bij het college van B&W	Ja, er vindt overleg plaats, maar uiteindelijke keus ligt bij het college van B&W	Nee	Ja, er vindt overleg plaats.	-
Is er sprake geweest van een situatie betreffende 4:51 lid 2 Awb; hoe is hiermee omgegaan	Ja, redelijke termijn door laten lopen in het volgend tijdvak	Nee	Ja, subsidie verlengen of eventuele frictiekosten betalen	Nee	-
Worden er afbouwregelingen getroffen	Ja	Ja	Nee	Ja, er wordt een afbouwregeling in acht genomen van 3 jaar	Ja, er wordt een afbouwregeling in acht genomen van 2 jaar
Wordt de hoorplicht in acht genomen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

5.2 Rechtmatigheidscontrole van de werkwijzen voor subsidie-intrekking

Na de resultaten van elke gemeente afzonderlijk te hebben belicht en een vergelijking te hebben gemaakt tussen de resultaten van de onderzochte gemeenten zal in deze paragraaf worden nagegaan of er door de gemeenten voldaan is aan het juridisch kader betreffende subsidie-intrekking/subsidieweigering. Voor elk onderwerp zal het juridisch kader worden belicht en wordt vastgesteld of hier aan voldaan is door de gemeenten. Dit geschiedt volgens het stramien zoals dit in de paragrafen 5.1.1 en 5.1.2. is gevolgd.

❖ **INTREKKING OP GROND VAN 4:50 AWB EN/OF WEIGERING OP GROND VAN 4:51 AWB**

Intrekking van subsidies kan plaatsvinden op grond van 4:50 Awb en/of weigering kan plaatsvinden op grond van 4:51 Awb. In artikel 4:50 lid 1 Awb staan drie gevallen opgesomd waarbij het bestuursorgaan kan overgaan tot intrekking of wijziging van een lopende subsidie. In artikel 4:51 lid 1 Awb staat beschreven dat weigering kan plaatsvinden op grond van 'veranderde omstandigheden' of van 'gewijzigde inzichten'. Deze 'veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten' hoeven zich niet 'in overwegende mate' te verzetten tegen (ongewijzigde) voortzetting.

Bij alle gemeenten zijn de weigeringen gegrond op 4:51 Awb. De weigeringen zijn ingegeven door bezuinigingen, hetgeen in overeenstemming is met art 4:51 lid 1 Awb. Immers bezuinigingen zijn gewijzigde omstandigheden zoals in de bepaling bedoeld (zie paragraaf 4.3b). Intrekkingen op grond van 4:50 Awb hebben in alle gemeenten niet plaatsgevonden.

❖ **INTREKKINGSBESLUIT/WEIGERINGSBESLUIT**

In de rechtspraak is uitgemaakt dat het weigeringsbesluit moet worden aangekondigd, om recht te doen aan het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. De bekendmaking van het voornemen wordt als een appellabel besluit gezien met als rechtsgevolg dat de redelijke overgangstermijn in gaat vanaf het punt van de aankondiging van de voornemens. Door alle gemeenten wordt het weigeringsbesluit aangekondigd door middel van een brief namens het college van B&W. Behalve bij de gemeente Borne geschiedt dit door middel van een gesprek. Zo weet de subsidieontvanger tijdig wat hem/haar te wachten staat. De handelswijze van de gemeente is dus in overeenstemming met de juridische normen (zie paragraaf 4.3b).

❖ **REDELIJKE TERMIJN BIJ SUBSIDIE-INTREKKING/SUBSIDIEWEIGERING**

Intrekking/weigering moet plaatsvinden met het in acht nemen van een redelijke termijn, dit is geregeld in artikel 4:50 lid 1 Awb en 4:51 lid 1 Awb. Blijkens de jurisprudentie wordt een termijn van 6 maanden meestal als redelijk geacht, vooral als er ook eerdere aankondigingen zijn gedaan (zie paragraaf 4.3c). Door alle gemeenten wordt er een termijn in acht genomen. De lengte van deze redelijke termijn verschilt tussen de gemeenten zoals in de vorige paragraaf is aangetoond. Wel komt de gehanteerde lengte van de meeste gemeenten overeen met de in de jurisprudentie gehanteerde termijn. De gemeente Zwolle en Enschede nemen een termijn van 6 maanden in acht bij subsidieweigering. De gemeente Utrecht en Wierden nemen voor subsidieweigering een langere termijn dan 6 maanden in acht. De gemeente Utrecht (redelijke termijn van minimaal 12 maanden) en de gemeente Wierden (redelijke termijn van minimaal 9 maanden) nemen aanzienlijk een langere redelijke termijn in acht vergeleken met de jurisprudentie. Ze nemen een ruime tijd om zo meer rekening te kunnen houden met de subsidieontvanger. Gemeente Borne is de enige gemeente waarvan de gehanteerde lengte van de redelijke termijn niet overeenkomt met de in de jurisprudentie gehanteerde termijn. Gemeente Borne hanteert een termijn van 4-8 maanden voor subsidieweigering. Indien de gemeente Borne bij een geval een termijn van minder dan 6 maanden hanteert is de handelswijze van de gemeente niet in overeenstemming met de juridische norm.

Daarnaast hangt de lengte van de redelijke termijn voor subsidie-intrekkingen/subsidieweigeringen van verscheidene factoren af (zie paragraaf 4.3c). Uit de jurisprudentie blijkt dat een vast maatstaf is

dat de redelijke termijn van dusdanige duur is dat de subsidieontvanger zijn verplichtingen tegenover derden moet kunnen naleven en maatregelen kan nemen om tegemoet te komen aan de gevolgen van weigering of vermindering. Daarnaast komt uit de jurisprudentie naar voren dat ook wordt gekeken naar de grootte van de vermindering. Voor de grootte van de vermindering is de verhouding tussen de vermindering en de hele subsidie van belang en de verhouding tussen de vermindering en het totale budget van de subsidieontvanger.

De onderzochte gemeenten (behalve voor de gemeente Borne zijn hierover geen gegevens verkregen) gebruiken deze maatstaven bij het bepalen van de lengte van de redelijke termijn. De gemeenten houden rekening met de omstandigheden van de subsidieontvangers en er wordt door de gemeenten ook gekeken naar de omvang van de bezuinigingen. Daarnaast betrekken de gemeenten (behalve voor de gemeenten Utrecht en Borne zijn hierover geen gegevens verkregen) de subsidieontvanger bij het bepalen van de redelijke termijn. Hierdoor heeft de subsidieontvanger invloed op de lengte van de redelijke termijn en zal er meer tegemoet worden gekomen aan de belangen van de subsidieontvanger.

Tot slot bepaald artikel 4:51 lid 2 Awb dat de redelijke termijn nog niet is verstreken ingeval er weinig tijd zit tussen de bekendmaking van het voornemen en de daadwerkelijke weigering. Het bestuursorgaan wordt in het tweede lid van art. 4:51 Awb verplicht tot voortzetting van de subsidiëring in het nieuwe tijdvak tot het moment dat de redelijke termijn is verlopen. Bij de gemeenten Zwolle en Utrecht heeft zich een situatie betreffende artikel 4:51 lid 2 Awb voorgedaan. De toegepaste handelswijze van beide gemeenten is in overeenstemming van hetgeen vereist is in artikel 4:51 lid 2 Awb. Ze hebben namelijk de subsidiëring voortgezet in het nieuwe tijdvak.

❖ **AFBOUWREGELINGEN**

Het hanteren van afbouwregelingen is belangrijk voor het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel (zie paragraaf 4.3c). In de rechtspraak is uitgemaakt dat door het hanteren van afbouwregelingen de subsidieontvanger geleidelijk kan wennen aan de situatie van het hebben van geen of minder subsidie. Van de 5 onderzochte gemeenten, treffen 4 gemeenten afbouwregelingen. Gemeente Utrecht hanteert geen afbouwregelingen, daar wordt de subsidie in één keer beëindigd. De gemeente Wierden hanteert een afbouwregeling van 3 jaar. De gemeente Borne hanteert een afbouwregeling van 2 jaar. De gehanteerde lengten van de afbouwregelingen door de gemeenten komen overeen met de in de jurisprudentie gehanteerde lengte van afbouwsubsidies, dit is namelijk 2 jaar (zie paragraaf 4.3c).

❖ **HOORPLICHT**

In artikel 4:12 Awb is geregeld dat bij financiële beschikkingen de hoorplicht niet van toepassing is. Echter, hier is een uitzondering op gemaakt ingeval het gaat om de intrekking van een lopende subsidie zoals bedoeld in artikel 4:50 Awb of wanneer het gaat om het weigeren van een subsidie zoals bedoel in artikel 4:51 Awb. Deze uitzonderingen zijn geregeld in artikel 4:12 lid 2 sub c Awb respectievelijk artikel 4:12 lid 2 sub a Awb.

De in 4:8 Awb geregelde hoorplicht is van toepassing bij de voorbereiding van het besluit tot weigering. Alle gemeenten voldoen aan dit vereiste. Subsidieontvangers kunnen hun zienswijze naar voren brengen. Meestal krijgen de subsidieontvangers in gesprekken met de ambtenaren van desbetreffende gemeente de mogelijkheid om met ideeën of voorstellen te komen betreffende bezuinigingen en subsidieweigeringen. Echter, het college van B&W beslist uiteindelijk.

5.3 Conclusie

Om te kijken in hoeverre de voorwaarden die gelden bij subsidie-intrekking/subsidieweigering in de praktijk worden nageleefd, is onderzoek naar gedaan bij vijf gemeenten. Dit waren de gemeenten Zwolle, Enschede, Utrecht, Wierden en Borne. De belangrijkste onderwerpen waar de gestelde interviewvragen op zijn gebaseerd en waar de documenten op zijn bestudeerd waren: intrekking op grond van 4:50 Awb of weigering op grond van 4:51 Awb, het intrekkingbesluit/weigeringsbesluit, de redelijke termijn bij intrekking/weigering, het treffen van afbouwregelingen en het in acht nemen van de hoorplicht. De resultaten van iedere gemeente betreffende de gehanteerde werkwijze voor subsidie- intrekking/subsidieweigering zijn afzonderlijk besproken waarnaar er een vergelijking is gemaakt tussen de resultaten van alle gemeenten.

Daaruit bleek dat er vooral overeenkomsten zijn tussen de gemeenten. De volgende overeenkomsten kwamen naar voren: intrekkingen op grond van 4:50 Awb zijn door de gemeenten niet doorgevoerd, weigeringen op grond van 4:51 Awb zijn door alle gemeenten voortgezet, bezuinigingen waren de voornaamste reden van de gemeenten om over te gaan tot subsidieweigering, er geschieden eerdere aankondigingen vóór het weigeringsbesluit, het in acht nemen van een redelijke termijn bij subsidieweigering, de wijze waarop de lengte van de redelijke termijn wordt bepaald, het in acht nemen van afbouwregelingen, de hoorplicht toepassen etc. De verschillen tussen de gemeenten zijn: de lengte van de redelijke termijn en de manier waarop eerdere aankondigingen bekend worden gemaakt.

Tot slot is gekeken of de gemeenten voldoen aan het juridisch kader betreffende subsidie-intrekking/subsidieweigering. Het juridisch kader is in de vorige hoofdstukken uitgebreid belicht. Concluderend kan worden verondersteld dat de gemeenten recht doen aan het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel doordat:

- Intrekkingen op grond van 4:50 Awb in alle gemeenten niet hebben plaatsgevonden.
- Weigeringen veelal door de 5 gemeenten worden voortgezet op grond van bezuinigingen (dit valt onder 4:51 lid 1 Awb 'veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten').
- De subsidieontvangers door alle 5 gemeenten op tijd op de hoogte gesteld worden betreffende het weigeringsbesluit (door de meeste gemeenten ook door middel van eerdere aankondigingen vóór het weigeringsbesluit).
- Alle 5 gemeenten een redelijke termijn in acht nemen (dit staat vastgelegd in artikel 4:50 lid 1 Awb en 4:51 lid 1 Awb).
- De lengte van de redelijke termijn en de factoren die gebruikt worden om de lengte van de redelijke termijn te bepalen overeenkomen met de gehanteerde lengte in de jurisprudentie en de gebruikte maatstaven in de jurisprudentie (behalve de gehanteerde lengte van gemeente Borne komt niet overeen met de lengte in de jurisprudentie).
- De subsidieontvangers veelal worden betrokken bij de besluitvormingen (ook al ligt het laatste woord bij het college van B&W).
- De onderzochte gemeenten afbouwregelingen hanteren, behalve de gemeente Utrecht. De gehanteerde lengten van de afbouwregelingen komen overeen met de in de jurisprudentie gehanteerde lengte.
- De in 4:8 Awb geregelde hoorplicht in acht wordt genomen door alle 5 gemeenten.

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit afsluitende hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd. In de eerste paragraaf zullen (aan de hand van de uitgewerkte deelvragen) de conclusies worden getrokken voor de centrale onderzoeksvraag. Vervolgens zullen in de tweede paragraaf de aanbevelingen worden belicht.

6.1 Conclusies

De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek luidt: *‘In hoeverre begrenzen het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel de intrekking van subsidies en in hoeverre geven bestuursorganen rekenschap van het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel bij het intrekken van subsidies?’* Na onderzoek te hebben gedaan is geprobeerd antwoord te krijgen op deze vraag.

Zoals aangegeven is het onderzoek in twee gedeeltes gesplitst: het normatief-juridische gedeelte en het empirische gedeelte. Het normatief-juridische gedeelte geeft antwoord op het eerste gedeelte van de hoofdvraag *‘In hoeverre begrenzen het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel de intrekking van subsidies?’*. Het empirische gedeelte geeft antwoord op het tweede gedeelte van de hoofdvraag *‘In hoeverre geven bestuursorganen rekenschap van het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel bij het intrekken van subsidies?’*. Beide gedeeltes zullen hieronder apart worden behandeld waarna conclusies worden getrokken.

Normatief-juridische deel

In het eerste gedeelte (hoofdstuk 2 t/m hoofdstuk 4) van het onderzoek is het normatief-juridisch kader vastgesteld dat geldt met betrekking tot het intrekken en wijzigen van subsidies. Voor de intrekking van beschikkingen is er geen algemene regeling. Voor het bepalen van de juridische normering is gekeken naar jurisprudentie en literatuur. Voor de intrekking van subsidiebeschikkingen is er wel een regeling getroffen, namelijk in afdeling 4.2.6 Awb. Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen de artikelen in afdeling 4.2.6. Awb. Allereerst is er de intrekking van een subsidie met terugwerkende kracht. Dit wordt ook wel intrekking *‘ex tunc’* genoemd (art. 4:48 Awb en art. 4:49 Awb). Bij een intrekking *ex tunc*, wordt het genomen subsidiebesluit in juridische zin geacht nooit te hebben bestaan. Daarnaast is er de intrekking van een subsidie voor de toekomst, ook wel aangeduid als intrekking *‘ex nunc’* (art. 4:50 Awb en art. 4:51 Awb). Het subsidiebesluit wordt met ingang van een in de toekomst gelegen tijdstip beëindigd.

In het kader van dit onderzoek zijn artikelen 4:50 Awb en 4:51 Awb van belang. Artikel 4:50 Awb gaat over de intrekking van een meerjarige lopende subsidie, waarbij een subsidie is verstrekt voor bijvoorbeeld 4 jaar en de subsidieverstrekker besluit om na 2 jaar over te gaan tot intrekking. Dit kan gebeuren op basis van de volgende drie gronden: ingeval het een onjuiste subsidieverstrekking betreft, als veranderde omstandigheden/gewijzigde inzichten zich in overwegende mate tegen (ongewijzigde) voortzetting van de subsidie verzetten of in andere bij wettelijk voorschrift geregelde gevallen. Daarnaast is er nog de weigering of vermindering van een subsidie voor het daaropvolgende tijdvak (art. 4:51 Awb). Hier gaat het om de situatie waarbij aan een subsidieontvanger voor drie of meer achtereenvolgende jaren subsidie is verstrekt voor (in hoofdzaak) dezelfde voortdurende activiteiten, waarbij weigering van de subsidie voor een daaropvolgend tijdvak geschiedt op grond van veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten.

Om recht te doen aan het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel moet bij intrekkingen of weigeringen voor de toekomst normen worden nageleefd. Het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel begrenzen de intrekking/weigering van subsidies door middel van de hieronder opgesomde normen:

❖ **INTREKKING OP GROND VAN 4:50 AWB/WEIGERING OP GROND VAN 4:51 AWB**

- Indien het bestuursorgaan wil overgaan tot intrekking van een lopende subsidie moet dit plaatsvinden op grond van artikel 4:50 Awb. In artikel 4:50 lid 1 Awb staan drie gevallen opgesomd waarbij het bestuursorgaan kan overgaan tot intrekking of wijziging van een lopende subsidie.
- Indien het bestuursorgaan wil overgaan tot weigering van een subsidie voor het daaropvolgend tijdvak moet dit plaatsvinden op grond van artikel 4:51 Awb. In artikel 4:51 lid 1 Awb staat beschreven dat weigering kan plaatsvinden op grond van 'veranderde omstandigheden' of van 'gewijzigde inzichten'.

❖ **AANKONDIGING INTREKKINGSBESLUIT/WEIGERINGSBESLUIT**

Om recht te doen aan het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel is in de rechtspraak uitgemaakt dat het intrekking/besluit/weigeringsbesluit moet worden aangekondigd.

❖ **SCHADEVERGOEDING BIJ DE TOEPASSING VAN 4:50 AWB**

Om recht te doen aan het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel moet bij intrekkingen of wijzigingen op basis van art 4:50 lid 1 sub a en b Awb de schade worden vergoed die ontstaan is doordat de subsidieontvanger vertrouwde op de verstrekte subsidiebeschikking en op grond hiervan activiteiten heeft ondernomen die hij anders niet zou ondernemen.

❖ **REDELIJKE TERMIJN BIJ DE TOEPASSING VAN 4:50 AWB EN 4:51 AWB**

Intrekking/weigering moet plaatsvinden met het in acht nemen van een redelijke termijn, dit is geregeld in artikel 4:50 lid 1 Awb en 4:51 lid 1 Awb. Blijkens de jurisprudentie wordt een termijn van 6 maanden meestal als redelijk geacht. De lengte van deze redelijke termijn hangt van verscheidene factoren af. In het algemeen is een vaste maatstaf dat de redelijke termijn van dusdanige duur is dat de subsidieontvanger zijn verplichtingen tegenover derden moet kunnen naleven en maatregelen kan nemen om tegemoet te komen aan de gevolgen van intrekking of wijziging. Daarnaast komt uit de jurisprudentie naar voren dat voor de lengte van de redelijke termijn er ook wordt gekeken naar de grootte van de vermindering. Verder geldt dat wanneer de subsidieontvanger invloed heeft op de lengte van de redelijke termijn er meer tegemoet worden gekomen aan de belangen van de subsidieontvanger. Tot slot is in artikel 4:51 Awb vastgelegd dat de redelijke termijn nog niet is verstreken ingeval er weinig tijd zit tussen de bekendmaking van het voornemen en de daadwerkelijke weigering. Het bestuursorgaan wordt in het tweede lid van art. 4:51 Awb verplicht tot voortzetting van de subsidiëring in het nieuwe tijdvak tot het moment dat de redelijke termijn is verlopen.

❖ **AFBOUWREGELINGEN BIJ DE TOEPASSING VAN 4:50 AWB EN 4:51 AWB**

Het hanteren van afbouwregelingen is belangrijk voor het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. In de rechtspraak is uitgemaakt dat door het hanteren van afbouwregelingen de subsidieontvanger geleidelijk kan wennen aan de situatie van het hebben van geen of minder subsidie. Blijkens de jurisprudentie wordt een lengte van minimaal 2 jaar voor afbouwsubsidies gerechtvaardigd.

❖ **HOORPLICHT BIJ DE TOEPASSING VAN 4:50 AWB EN 4:51 AWB**

In artikel 4:12 Awb is geregeld dat bij financiële beschikkingen de hoorplicht niet van toepassing is. Echter, hier is een uitzondering op gemaakt ingeval het gaat om de intrekking van een lopende subsidie zoals bedoeld in artikel 4:50 Awb of wanneer het gaat om het weigeren van een subsidie zoals bedoeld in artikel 4:51 Awb (dit is geregeld in artikel 4:12 lid 2 sub c Awb respectievelijk artikel 4:12 lid 2 sub a Awb).

Empirisch deel

In het tweede gedeelte (hoofdstuk 5) is gekeken naar de praktijk en in hoeverre de bestuursorganen de beschreven voorwaarden in het eerste gedeelte naleven om recht te doen aan het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Om dit te bepalen is onderzoek naar gedaan bij vijf gemeenten, dit waren de gemeenten Zwolle, Enschede, Utrecht, Wierden en Borne. Een belangrijke conclusie die kan worden getrokken is dat:

- Intrekkingen van een lopende subsidie op grond van 4:50 Awb de afgelopen twee jaar niet hebben plaatsgevonden in de onderzochte gemeenten. Subsidieontvangers kunnen er op vertrouwen dat wanneer aan hen een subsidie wordt verstrekt voor bijvoorbeeld 4 jaar, het bestuursorgaan niet na bijvoorbeeld 2 jaar besluit om over te gaan tot intrekking of wijziging van de subsidie. Het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel worden niet geschonden bij lopende subsidies, doordat intrekkingen/wijzigingen van lopende subsidies niet hebben plaatsgevonden.

Weigeringen voor het daaropvolgend tijdvak op grond van 4:51 Awb hebben in alle gemeenten wel plaatsgevonden. In artikel 4:51 Awb gaat het officieel om een 'weigeringsbesluit' van een subsidie voor het volgende tijdvak. Echter deze 'weigeringsbesluit' wordt als 'intrekking' ervaren (Den Ouden, Jacobs, & Verheij, 2011, pp. 131-132). De bestuursorganen geven rekenschap van het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel bij subsidieweigeringen door middel van:

- Het voortzetten van weigeringen op grond van bezuinigingen (dit valt onder 4:51 lid 1 Awb 'veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten').
- De subsidieontvangers op tijd op de hoogte te stellen betreffende het weigeringsbesluit (door de meeste gemeenten ook door middel van eerdere aankondigingen vóór het weigeringsbesluit).
- Een redelijke termijn voor subsidieweigering in acht te nemen (dit staat vastgelegd in artikel 4:50 lid 1 Awb en 4:51 lid 1 Awb).
- Een redelijke termijn in acht te nemen waarvan de lengte en de factoren die gebruikt worden om de lengte van de redelijke termijn te bepalen overeenkomen met de gehanteerde lengte in de jurisprudentie en de gebruikte maatstaven in de jurisprudentie (behalve de gehanteerde lengte van gemeente Borne komt niet overeen met de lengte in de jurisprudentie). De gehanteerde lengte in de jurisprudentie is 6 maanden.
- Het betrekken van de subsidieontvangers bij de besluitvormingen (ook al ligt het laatste woord bij het college van B&W).
- Afbouwregelingen te hanteren (behalve door de gemeente Utrecht). De gehanteerde lengten van de afbouwregelingen komen overeen met de in de jurisprudentie gehanteerde lengte (dit is een termijn van minimaal 2 jaar).
- De in 4:8 Awb geregelde hoorplicht in acht te nemen.

Alles overziend kan worden gezegd dat het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel de intrekking/weigering van subsidies tot zoverre begrenzen dat intrekking/weigering alleen kan plaatsvinden op basis van 4:50 lid 1 Awb en 4:51 lid 1 Awb genoemde gronden. Daarnaast moet het intrekkingbesluit/weigeringsbesluit worden aangekondigd, de redelijke termijn en hoorplicht moeten in acht worden genomen en afbouwregelingen moeten worden gehanteerd.

Bestuursorganen geven rekenschap aan het rechtszekerheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel door de gestelde normen optimaal na te leven. De praktijk laat zien dat de normen die gesteld zijn voor intrekking/weigering van subsidies effectief zijn.

6.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

- Het uitbreiden en preciseren van de onderzoeksresultaten kan plaatsvinden door het onderzoek uit te breiden naar andere gemeenten en naar verscheidene overheidsniveaus.
- De keuze voor de 5 onderzochte gemeenten was vooral gebaseerd op praktische redenen. Om de onderzoeksresultaten representatief te maken voor alle gemeenten in Nederland zal in een vervolgonderzoek het aantal onderzochte gemeenten moeten worden vergroot. Ook moet worden gezorgd dat elk element uit de populatie een even grote kans heeft in de steekproef terecht te komen.

Referentielijst

Literatuurlijst

- Addink, G. (1999). *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*. Deventer: Kluwer.
- Babbie, E. (2010). *The Practice of Social Research*. Belmont, CA: Wadsworth, Cengage learning.
- Bok, A. (2002). *Subsidies*. Deventer: Kluwer.
- Brink, J. (2012). *De uitvoering van Europese subsidieregelingen in Nederland*. Deventer: Kluwer.
- De Kruif, C. (2012). *Onderlinge overheidsaansprakelijkheid voor schendingen van Europees recht*. Apeldoorn/Antwerpen: Maklu-uitgevers.
- Den Ouden, W. (2010). De intrekking van begunstigende beschikkingen door bestuursorganen. In J. Polak, T. Barkhuysen, & W. Den Ouden, *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb* (pp. 689-715). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Den Ouden, W., Jacobs, M., & Verheij, N. (2003). Snoeien in subsidies. *de Gemeentestem*, 679-685
- Den Ouden, W., Jacobs, M., & Verheij, N. (2011). *Subsidierecht; Mastermonografieën staats- en bestuursrecht*. Deventer: Kluwer.
- Den Ouden, W., & Jacobs, R. (2014). Wat was, werd en wordt belang in het algemene subsidierecht? *NALL special: 15 jaar derde tranche Awb*, 47-83.
- Den Ouden, W., & Tjepkema, M. (2010). Schadevergoeding bij de intrekking van begunstigende beschikkingen. *Overheid en aansprakelijkheid*, 152-173.
- Heldeweg, M. (2006). *Bestuursrecht en beleid*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Konijnenbelt, W., Van Wijk, H., & Van Male, R. (2005). *Hoofdstukken van bestuursrecht*. Den Haag: Elsevier juridisch.
- Marseille, A., & De Graaf, K. (2004). Het intrekken en wijzigen van onjuiste besluiten: niet alles in één keer goed. *Alles in één keer goed: juridische kwaliteit van bestuurlijke besluitvorming*, 305-323.
- Michiels, F. (2001). *Hoofdzaken van het bestuursrecht*. Deventer: Kluwer.
- Pennarts, H. (2006). *Subsidierecht; Handleiding voor de praktijk*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Scheltema, M., & Scheltema, M. (2008). *Gemeenschappelijk recht: wisselwerking tussen publiek- en privaatrecht*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Stroink, F., & Schlössels, R. (2006). *Kern van het bestuursrecht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Van Ballegooij, G., Barkhuysen, T., Den Ouden, W., & Polak, J. (2008). *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*. Deventer: Kluwer.

Van der Heijden, K. (2006). *Subsidieverstreking, een praktische handleiding*. Dordrecht: Convoy Uitgevers BV.

Kamerstukken

Kamerstukken II 1993/1994, 23700, nr. 3, p.78

Kamerstukken II 1993/94, 23700, nr. 3, p. 79

Memorie van toelichting

Memorie van toelichting, PF Awb III, p. 250.

Memorie van toelichting, PG Awb III, p. 251

Jurisprudentie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

ARRvS 16-4-1979, AB 1979, 520 m.nt. v.d.V.

ARRvS 23-10- 1979, Ab 1980, 198 m.nt. JHvdV (St. Bavokerk)

ARRvS 21-3-1985 tB/S III 605(Nieuwe Komedie)

ARRvS 28-3-1985, AB 1985, 600(Stichting Humanistische Vormingsonderwijs; m.nt. P.J.J. van Buuren

AGRvS 28-11-1991, AB 1992, 531, m.nt. JJIV

ABRvS 23-1-1992, Gst 1992 (6948) nr. 11

ARRvS 1-12-1993, Gst. 6993, 8, m.nt. C.P.J. Goorden

ABRvS 12-8-1994, JG 94.0390

ARRvS 21-11-1995(Maatschappelijk werk Heerlen)

ARRvS 7-4-1997, AB 1997, 412 m.nt. NV(Toneelgroep Amsterdam)

ABRvS 26-9-2000, JB 2000, 321, m.nt. EvdL (Reisiger beheer)

ABRvS 12-12-2001, JB 2002, 27, m.nt. Albers, AB 2002, 323 m.nt. Marseille

ABRvS 24-4-2002, AB 2002, 270 m.nt. NV(Seda Antia)

ABRvS 22-5-2002, JB 2002, 203 m.nt. Hans Peters(Mondriaan Stichting)

ABRvS 26-6-2002, AB 2003, 232 m.nt. BJS

ABRvS 31-7-2002, AB 2003, 136 (Het Nederlands Balletorkest; m.nt. NV)

ABRvS 7-8-2002, zaaknr. 200104659/1

ABRvS 18-12-2002, AB 2003, 147

ABRvS 26-2-2003, AB 2003, 172, m.nt. NV

ABRvS 5-3-2003, AB 2003, 167

ABRvS 20-10-2004, AB 2005, 157

ABRvS 18-8-2004, zaaknr. 200400208/1 (r.o. 2.4)

ABRvS 22-3-2006, AB 2006, 378, m.nt. WdO

ABRvS 7-6-2006, LJN AX7048

ABRvS 28-6-2006, AB 2006, 326, m.nt. W. den Ouden

ABRvS 2-8-2006, AB 2008, 65

ABRvS 18-7-2007, AB 2008, 296, m.nt. A.R. Neerhof

ABRvS 31-10-2007, LJN BB 6805

ABRvS 26-3-2008, LJN BC7627

ABRvS 25-6-2008, LJN BD5394

ABRvS 8-10-2008, AB 2009, 223 m.nt. W. den Ouden (Gondelproject Delft)

ABRvS 28-1-2009, AB 2009, 145, m.nt. Marseille

ABRvS 4-3-2009, AB 2009, 236, m.nt. T. Barkhuysen en W. den Ouden

ABRvS 17-6-2009, LJN B18482

ABRvS 30-12-2009, AB 2010, 55, m.nt. W. den Ouden

ABRvS 24-2-2010, LJN BL5333

ABRvS 10-3-2010, LJN BL7006
ABRvS 10-3-2010, AB 2011, 68 m.nt. J.E. van den Brink

College van Beroep voor het bedrijfsleven

CBb 24-2-2005 JB 2005/225
CBb 9-5-2006, JB 2006, 203
CBb 27-6-2008, AB 2008, 282, m.nt. R. Ortlep
CBb 20-10-2008, AB 2008, 368, m.nt. Ortlep
CBb 15-4-2011, LJN BQ1383

Hoge Raad der Nederlanden

HR 10-4-2009, AB 2009, 320, m.nt. G.A.

Interviews

Interview 1 gemeente Utrecht. (2014, Juni 4). Interview ambtenaar van de gemeente Utrecht. (C. Somi, Interviewer)
Interview 2 gemeente Utrecht. (2014, Juni 4). Interview ambtenaar van de gemeente Utrecht. (C. Somi, Interviewer)
Interview gemeente Enschede. (2014, Juni 10). Interview ambtenaar van de gemeente Enschede. (C. Somi, Interviewer)
Interview gemeente Wierden. (2014, Juni 10). Interview ambtenaar van de gemeente Wierden. (C. Somi, Interviewer)
Interview gemeente Zwolle. (2014, Juni 2). Interview ambtenaar van de gemeente Zwolle. (C. Somi, Interviewer)

Documenten: dossiers/brieven

Brief: besluit tot beëindiging van de subsidierelatie(1). (2013, Oktober 13). Utrecht, Utrecht, Nederland.
Brief: gevolgde procedure mbt besluit bezuinigingen. (2014, Mei 19). *Bezuinigingen*. Borne, Overijssel, Nederland.
Brief: subsidieontvanger informeren bezuinigingsoperatie. (2013, november 28). *Bezuinigingen*. Wierden, Overijssel, Nederland.
Brief: subsidieontvanger informeren over bezuinigingen. (2013, Oktober 21). *Bezuinigingen*. Wierden, Overijssel, Nederland.
Brief: voorbeeld weigeringsbesluit(1). (2013, Juni 18). Enschede, Overijssel, Nederland.
Brief: voorbeeld weigeringsbesluit(2). (2013, Augustus 9). Enschede, Overijssel, Nederland.
Brief; algemene brief bezuinigingen(1). (2013, Juni 21). Enschede, Overijssel, Nederland.
Brief; algemene brief bezuinigingen(2). (2013, Juli 30). Enschede, Overijssel, Nederland.
Brief; eerste aankondiging weigering. (2013, Augustus 28). Utrecht, Utrecht, Nederland.
Dossier: bezuinigingsoperatie 2012-2015. (2014). Borne, Overijssel, Nederland.
Dossier: bezuinigingsoperatie muziekverenigingen en Jeugd- en jongerenverenigingen. (2014). Borne, Overijssel, Nederland.
Overzicht aantal weigeringen/wijzigingen. (2014). Borne, Overijssel, Nederland.

Krantenartikel

De Stentor. (2012, Februari 18). Meerjarige subsidie van gemeente voor Centrum voor Jeugd en Gezin. *De Stentor*.

Kammer, C., & Van Lent, D. (2013, November 28). Zestien kunsthuisen gesloten na bezuinigingen op cultuur. *NRC Handelsblad*.

Van Kampen, A. (2014, Januari 3). Bussemaker: bezuinigingen kunstsubsidies einde 41 instellingen. *NRC Handelsblad*.

Website

Zandvliet, R. (2010, November 19). *Subsidies; verlagen of beëindigen*. Opgeroepen op Juli 2, 2014, van Juristenweblog: <http://www.juristenweblog.nl/artikelen.asp?aid=181>

Bijlagen

Bijlage 1: Format interview

-Hoelang interview duren?

-Ik ben Carolien Somi. Student aan de Universiteit Twente. Ik studeer Bestuurskunde en ik zit nu in me derde jaar. Zoals u weet doe ik een onderzoek naar meerjarige subsidies waarbij de volgende hoofdvraag centraal staat: In hoeverre worden het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel in acht genomen bij de intrekking van subsidies?

-Alvorens het interview begint wil ik graag vragen wat u functie precies is in de gemeente:

De gemeente kan de afgelopen 2 jaar (veel) subsidies hebben ingetrokken. Ingeval zij dit niet hebben gedaan in de afgelopen 2 jaar zal er gevraagd worden naar een langere tijdsspanning(5 jaar bijvoorbeeld). Het betreft hier een mondeling interview dat bestaat uit gesloten vragen waar veelal door wordt gevraagd.

Voordat het interview begint nog een aantal opmerkingen:

-Onder intrekkingsbesluit wordt verstaan: een intrekking is een beschikking waarmee een bevoegd bestuursorgaan overgaat tot intrekking van een eerder gegeven begunstigende beschikking waarmee aan een rechtspersoon rechten werden verleend. Het gebruik van het woord 'intrekken' heeft betrekking op het ten nadelen van de belanghebbende wijzigen van een beschikking

-Dit onderzoek richt zich op meerjarige subsidies: dit zijn langdurige subsidies relaties waar het gaat om structurele (meerjarige) subsidies die worden verstrekt voor voortdurende activiteiten.

-De interviewvragen richten zich op intrekkingen gericht op de toekomst. Het betreft hier dus geen vragen over intrekking met terugwerkende kracht.

-Bij intrekking voor de toekomst moet een onderscheid gemaakt worden tussen de lopende subsidie en een subsidie die elk jaar opnieuw wordt verstrekt. Ten eerste is er de meerjarige lopende subsidie, dit is bijvoorbeeld een instellingssubsidie die voor 4 jaar is verstrekt, waarna na 2 jaar wordt besloten de subsidierelatie te beëindigen. Daarnaast is er de subsidie die elk jaar opnieuw wordt verstrekt, die na drie of meer achtereenvolgende jaren ook aangeduid wordt als een meerjarige subsidie. In dit laatste geval besluit men de subsidie voor het volgend tijdvak te weigeren.

-Hieronder wordt er gebruik gemaakt van het woord 'intrekking' in dit onderzoek staat dit synoniem voor 'beëindigen'. Bij artikel 4:51 gaat het officieel om een 'weigering' van een subsidie voor het volgend tijdvak. Echter deze 'weigering' wordt als 'intrekking' ervaren.

-Daarnaast is er een onderscheid tussen intrekking en wijziging. Onder intrekking wordt er verstaan een algehele intrekking en onder wijziging wordt een gedeeltelijke intrekking verstaan.

Interviewvragen

1. Zijn in uw gemeente in de afgelopen 2 jaar meerjarige subsidies ingetrokken of gewijzigd(het betreft hier een lopende subsidie)? Zo ja, om welke soorten meerjarige subsidies ging het; budgetsubsidie en/of prestatiesubsidie en/of instellingssubsidie(exploitatiesubsidie)? Hoeveel intrekkingen of wijzigingen van meerjarige lopende subsidies (art. 4:50 Awb) heeft de gemeente doorgevoerd?

2. Zijn in uw gemeente in de afgelopen 2 jaar meerjarige subsidies geweigerd of gewijzigd voor het volgende tijdvak? Zo ja, welke soorten meerjarige subsidies ging het; budgetsubsidie / prestatiesubsidies / instellingssubsidie(exploitatiesubsidie). Kunt u ook aangeven hoeveel weigeringen of wijzigingen van subsidies voor het volgend tijdvak(art. 4:51) de gemeente heeft doorgevoerd? (Vragen over intrekkingen betreffende art. 4:50 Awb, ga door naar vraag 3)(Vragen over intrekkingen betreffende art. 4:51 Awb, ga door naar vraag 11)

Intrekking/ wijziging betreffende 4:50 Awb

3. Hoelang was de duur van de subsidierelatie oorspronkelijk en na hoeveel jaar zijn de meerjarige subsidies (prestatiesubsidie en/of budgetsubsidie en/of instellingsubsidie) ingetrokken?

/ Hoelang was de oorspronkelijk duur gemiddeld van de meeste subsidierelaties en na hoeveel jaar zijn de meerjarige subsidies (prestatiesubsidie en/of budgetsubsidie en/of instellingsubsidie) gemiddeld ingetrokken?

4. Op basis van welk argument heeft de gemeente de meerjarige lopende subsidie ingetrokken of gewijzigd? (Gebeurde dit op grond art. 4:50 lid 1 sub a, sub b of sub c) →

A. voor zover de subsidieverlening onjuist is;

B. voor zover veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich in overwegende mate tegen voortzetting of ongewijzigde voortzetting van de subsidie verzetten, of

C. in andere bij wettelijk voorschrift geregelde gevallen.

5. Heeft de gemeente zijn voornemen aangekondigd aan de subsidieontvanger omtrent de intrekking. (Zo ja, ga door naar vraag 6, anders naar vraag 7)

6. Door wie zijn deze mededelingen gedaan, op welke manier en wanneer gebeurde dit?

7. Heeft de gemeente een redelijke overgangstermijn in acht genomen? Zo ja, hoelang en hoe heeft de gemeente de lengte hiervan bepaald?

8. Is de redelijke overgangstermijn samen met de subsidieontvanger bepaald?

9. Naast de redelijke overgangstermijn kan er gelet op artikel 4:50 Awb lid 2 de gemeente er ook voor kiezen om de houder van de beschikking tegemoet te komen door middel van schadevergoeding of dit eventueel te combineren met de redelijke overgangstermijn.

Zijn er gevallen waarin de gemeente een dergelijke schadevergoeding heeft verstrekt? Zo ja, welke omstandigheden zijn daarvoor aanleiding geweest? Hoe heeft de gemeente de hoogte van de schadevergoeding bepaald?

10. Zijn er afbouwregelingen getroffen bij de beëindiging of wijziging van de meerjarige lopende subsidie?

11. Artikel 4:12 Awb bepaald dat de hoorplicht niet geldt bij financiële beschikkingen. Hier is een uitzondering op gemaakt voor 'het met toepassing van artikel 4:50 intrekking van een lopende subsidie'. De normale hoorplicht van art. 4:8 Awb bij de voorbereiding van het besluit geldt hier. Is de hoorplicht in acht genomen bij de voorbereiding van het besluit?

Weigering/wijziging betreffende 4:51 Awb

12. Hoelang was de duur van de subsidierelaties (prestatiesubsidie en/of budgetsubsidie en/of instellingsubsidie) totdat men overging tot weigering voor het volgend tijdvak?

13. Op basis van welk argument heeft de gemeente de meerjarige subsidie geweigerd of gewijzigd voor het volgend tijdvak? (Gebeurde dit op grond 4:51 lid 1 Awb) →

A. Op grond van veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten

14. Heeft de gemeente zijn voornemen aangekondigd aan de subsidieontvanger omtrent de weigering? (Zo ja, ga door naar vraag 14, anders naar vraag 15)

15. Door wie zijn deze mededelingen gedaan, op welke manier en wanneer gebeurde dit?

16. Heeft de gemeente een redelijke overgangstermijn in acht genomen? Zo ja, hoelang en hoe heeft de gemeente de lengte hiervan bepaald?

17. Is de redelijke overgangstermijn samen met de subsidieontvanger bepaald?

18. Is er sprake geweest met de situatie betreffende artikel 4:51 lid 2 en hoe is hiermee omgegaan? (Hier gaat het om het geval waarbij er een te late bekendmaking van het voornemen was, de redelijke termijn is dan nog niet verstreken. De redelijke termijn gaat dan door tot het volgende tijdvak; heeft de gemeente dit doorgevoerd?)

19. Zijn er afbouwregelingen getroffen bij de beëindiging of wijziging van de subsidie?

20. Artikel 4:12 Awb bepaald dat de hoorplicht niet geldt bij financiële beschikkingen. Hier is een uitzondering op gemaakt voor 'het met toepassing van artikel 4:51 weigeren van een subsidie'. De

normale hoorplicht van art. 4:8 Awb bij de voorbereiding van het besluit geldt hier. Is de hoorplicht in acht genomen bij de voorbereiding van het besluit?

Documenten

21. Hebt u een aantal dossiers voor mij over de gehele of gedeeltelijke intrekking voor de toekomst betreffende 4:50 Awb en 4:51 Awb) van meerjarige subsidies? Dossiers over;

- Dossiers over het aantal intrekkingen in de afgelopen 2 jaar, hoe en op welke manier er met het trekkingsbesluit is omgegaan; dossiers over de redelijke overgangstermijn en schadevergoeding etc.

Dit was de laatste vraag van het Interview. Wilt u nog opmerkingen maken met betrekking tot het interview? Dan wil ik u nu graag me notities aanreiken, zodat u kunt (terug)lezen wat u hebt gezegd en of u het daarmee eens bent met wat ik heb genoteerd.

Bijlage 2: Uitgewerkte interviews

2.1 Interview gemeente Zwolle

Notulen interview Kees Handstede (2 juni 2014)

Interviewer/notulist: Carolien Somi (I)

Geïnterviewde: Ambtenaar: Kees Handstede (G)

Opmerking: Ingeval er staat (...) wordt zin/woord niet verstaan.

I: Hoe lang mag het interview ten eerst duren, zodat ik er rekening mee kan houden?

G: Ik heb volgens mij hier vandaag geen afspraak dus spuit alles wat je kwijt wil.

I: Ja

G: Ja, nee zit er niet bij. Ik kom net vandaag terug van vakantie. Dus even kijken of er wat ingepland is. Volgens mij niet? Nee nee is niks.

I: Nee?

G: Dubbele afspraak zag ik, maarja die heeft pech gehad dus ach.

I: Oke, naja ik doe dus een onderzoek naar de intrekking van meerjarige subsidies waarbij de volgende hoofdvraag centraal staat: In hoeverre worden het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel in acht genomen bij de intrekking van subsidies?

G: Ja.

I: Alvorens het interview begint wil ik graag vragen wat u functie precies is in de gemeente Zwolle.

G: Ja, ik ben coördinator van het Zwolse subsidie loket.

I: Ja.

G: Het woord zegt al. Ik coördineer dat voor een groot deel. Ik heb in het verleden ook in Zwolle opgezet en wij zijn in principe verantwoordelijk voor de algemene subsidie vordering, dus algemeen deel. Maar wij hebben ook een aantal delen, maar voor het algemeen zit ik in en alles wat met subsidies verstrekking vandoen heeft waarbij informatie over verstrekt zowel intern als extern, komt eigenlijk een beetje hier samen. Dus wij functioneren een beetje als 1 loket functie zowel voor intern als voor extern.

I: Oke, Voordat het interview begint nog een aantal opmerkingen:

-Onder intrekkingsbesluit wordt verstaan: een intrekking is een beschikking waarmee een bevoegd bestuursorgaan overgaat tot intrekking van een eerder gegeven begunstigende beschikking waarmee aan een rechtspersoon rechten werden verleend. Het gebruik van het woord 'intrekken' heeft betrekking op het ten nadelen van de belanghebbende wijzigen van een beschikking

-Dit onderzoek richt zich op meerjarige subsidies: dit zijn langdurige subsidies relaties waar het gaat om structurele meerjarige subsidies die worden verstrekt voor voortdurende activiteiten.

-De interviewvragen richten zich op intrekkings gericht op de toekomst. Het betreft hier dus geen vragen over intrekking met terugwerkende kracht.

-Bij intrekking voor de toekomst moet een onderscheid gemaakt worden tussen de lopende subsidie en een subsidie die elk jaar opnieuw wordt verstrekt. Ten eerste is er de meerjarige lopende subsidie, dit is bijvoorbeeld een instellingsubsidie die voor 4 jaar is verstrekt, waarna na 2 jaar wordt besloten de subsidierelatie te beëindigen. Daarnaast is er de subsidie die elk jaar opnieuw wordt verstrekt, die na drie of meer achtereenvolgende jaren ook aangeduid wordt als een meerjarige subsidie. In dit laatste geval besluit men de subsidie voor het volgend tijdvak te weigeren.

-Hieronder wordt er gebruik gemaakt van het woord 'intrekking' in dit onderzoek staat dit synoniem voor 'beëindigen'. Bij artikel 4:51 gaat het officieel om een 'weigering' van een subsidie voor het volgend tijdvak. Echter deze 'weigering' wordt als 'intrekking' ervaren.

-Daarnaast is er een onderscheid tussen intrekking en wijziging. Onder intrekking wordt er verstaan een algehele intrekking en onder wijziging wordt een gedeeltelijke intrekking verstaan. Nog vragen?

49 **G:** Ja, 1 ding wel. Ja, wij verstrekken instellingen op dit moment het overgrote deel per jaar voor
50 subsidies. Zij krijgen elk jaar weer subsidies.

51 **I:** Die van het volgende tijdvak?

52 **G:** Elk van het volgende tijdvak, dus niet voor een bepaald periode. Dus als we nu een subsidie
53 uitstrekken doen we dat voor 2014. Dus dan krijg je voor 2015 weer een subsidiebeschikking. Wij
54 hebben in 2 instellingen die we een meerjarige subsidiebeschikking voor een langere periode hebben
55 verstrekt.

56 **I:** Ja, dus een lopende subsidie.

57 **G:** Een lopende subsidie, maar die heeft dus gewoon voor 3 jaar recht op subsidie.

58 **I:** Ja.

59 **G:** We verstrekken ook, alleen we hebben dan wel dat we dan tijdens een bepaald jaar nog even
60 kenbaar maken hoe die bevoorschotting is. In die tussentijd wijzigen we dan niet. Want hij of zij heeft
61 een subsidiebeschikking voor die meerjarige periode ontvangen.

62 **I:** Ja oke, er komen zo vragen over. Ja, is dat goed?

63 **G:** Dat is even het verschil, dat je ook meerjarig subsidies kunt intrekken.

64 **I:** Ja, ik heb het onderscheiden ja. Die weigering die elk jaar opnieuw als structureel wordt dat na
65 jaren gezien en de lopende die in 1 keer wordt gegeven.

66 **G:** En daardoor wel de verschillen.

67 **I:** Ja, dat is het verschil ja. Oke, nou de eerste vraag.

68 1. Zijn in uw gemeente in de afgelopen 2 jaar meerjarige subsidies ingetrokken of gewijzigd (het
69 betreft hier een lopende subsidie)?

70 **G:** Meerjarige subsidies dus met andere woorden 1 beschikking voor meerdere jaren. Die zijn in de
71 afgelopen jaar niet gewijzigd en naar mijn weten kan dat ook niet, want ja dat kan wel maar dan
72 moet een instelling zich niet houden aan zijn verplichtingen, want dan kun je namelijk op de
73 algemene wet zeggen van: 'nou moet je luisteren, als jij je niet aan de verplichtingen houdt, gaan wij
74 de subsidie bij wijze van spreken stopzetten zeker intrekken'.

75 **I:** Vooral terugwerkende kracht is dat.

76 **G:** Dat kan volgens onze algemene wet. In die zin van onze kant zal het niet direct een intrekking zijn,
77 tenzij de andere instelling zich niet houdt aan zijn verplichtingen.

78 **I:** Aan de verplichtingen ja. Maar in de afgelopen 5 jaar dan als je langere tijd neemt.

79 **G:** Meerjarige subsidies gaan wij niet intrekken.

80 **I:** Nee, dan is het gewoon in 1 keer gegeven 4 jaar en daar houdt u eraan.

81 **G:** En daar hebben ze recht op volgens de beschikking.

82 **I:** Oke, duidelijk.

83 **G:** Er is niet een situatie voorgedaan, waarin een instelling zich niet aan zijn verplichtingen heeft
84 voldaan, dus trekken wij ook niks in.

85 **I:** Ja, oke. Vraag 2: Zijn in uw gemeente in de afgelopen 2 jaar meerjarige subsidies geweigerd of
86 gewijzigd voor het volgende tijdvak? Dus dat is dat onderscheid die ik maak.

87 **G:** Ja.

88 **I:** Ja.

89 **G:** Weigeren kan op 2 manieren: als gevolg van door de raad vastgestelde bezuinigingen of gewoon
90 op grond van 'ja jammer maar wij hebben geen juridische rechtsgrond op basis waarvan wij subsidies
91 verstrekken dus weigeren wij subsidies verstrekken'. Dus op 2 manieren kun je zich maar weigeren.

92 **I:** Oke. Om welke soorten meerjarige subsidies ging het; budgetsubsidie / prestatiesubsidies /
93 instellingsubsidie(exploitatiesubsidie)?

94 **G:** Eigenlijk alle 3. Er zijn inderdaad budgetsubsidies of inmiddels stopgezet, stopgezet op grond van
95 de bezuinigingen die elke gemeente inmiddels vorstelrijk aangaat. Er zijn instellingen die zijn gewoon
96 geweigerd omdat we zeggen van: 'ja er komt wel een subsidieverzoek maar helaas jammer we
97 weigeren de aanvraag'. Er zijn ook wel niet-budget gesubsidieerd jonge in het kader van de
98 bezuinigingen stopgezet.

99 **I:** Ja, oke dus alle 3 de soorten.

100 **G:** Alle 3, ja.

101 **I:** Kunt u ook aangeven hoeveel weigeringen of wijzigingen van subsidies voor het volgend tijdvak(art.
 102 4:51) de gemeente heeft doorgevoerd? Ja, het is een beetje een heel specifieke vraag.

103 **G:** Maar dan vat ik het per benadering hoor.

104 **I:** Ja, is goed.

105 **G:** Wij doen wel het grootste gedeelte van de subsidies, maar er zijn wel een paar subsidies die niet
 106 via ons lopen dus het kan zijn dat het net iets anders is als je echt alles gaat uitsplitsen. Even kijken
 107 reportages 2014 (bekijkt bestand op de computer). Voor 2013 weigering, maar dan praat ik in het
 108 algemeen weigering even tellen, nou rond de 60.

109 **I:** Oke, voor 2013 was dat he.

110 **G:** Ja.

111 **I:** En voor 2014 staan niet ingevoerd of?

112 **G:** Ja, alles is ingevoerd (bekijkt bestand op de computer). Even kijken zullen nog wat minder zijn,
 113 omdat dat jaar loopt nog en in 2013 is bij ons een redelijk operatie ingegaan voor het stopzetten van
 114 onze subsidies van dat jaar dus even kijken dus dan heb ik op dit moment 17.

115 **I:** Oke. Nu ga ik specifiekere vragen stellen over de weigering van het volgende tijdvak. Vraag 12:
 116 Hoelang was de duur van de subsidierelaties(prestatiesubsidie en/of budgetsubsidie en/of
 117 instellingsubsidie) totdat men overging tot weigering voor het volgend tijdvak? Ja, er zijn natuurlijk
 118 heel veel soorten subsidierelaties, ja algemeen of dat u een voorbeeld kunt geven.

119 **G:** Laat ik het zo zeggen. Over 2013 dat zijn echt of deels of zeg maar helemaal en sommigen kunnen
 120 misschien wel 30 jaar subsidie worden geweigerd, maar het kan ook zijn dat er gewoon geen
 121 juridische rechtsgrond is, dan kan gewoon een subsidie zijn die gewoon eventueel geweigerd wordt.
 122 Dat kan ik aan de hand hiervan niet zo 1,2,3 zeggen, dan zou ik echt heel expliciet, maar ik schat het
 123 ongeveer zo'n 1/3 van langere subsidies en 2/3 zeg maar incidentiele of meeste aanvragen zijn, maar
 124 dat is even een schatting wat ik zo zie en hoor van mijn collega's zal dat ongeveer zijn.

125 **I:** Oke, dus 1/3 weigering dan bij lange relaties?

126 **G:** Ja, waarvan 2/3 we op dit moment merken is dat de economie wordt minder dus mensen heel
 127 snel geneigd zijn 'oh weet je wat vraag ik daar subsidie voor aan' maarja als wij geen juridische
 128 rechtsgrond voor hebben, die weigeren we op dit moment heel veel. Wat we op dit moment ook
 129 heel veel zien is, dat er ook heel veel telefoontjes komen van 'als je dit hebt kan het dan worden
 130 geaccepteerd'. Dan doen ze niet echt een officiële subsidieaanvraag, maar dan kunnen we op
 131 zeggen: 'je kunt het best indienen, maar er is geen juridische rechtsgrond dus u zult van mij toch
 132 echt een negatief advies krijgen'. Dan dienen ze het vaak al niet eens in. Dan heb je al een redelijke
 133 geschifte. Dat maakt het ook al lastig, dus voor het overzicht dan denk ik dan heb ik een aantal niet
 134 geregistreerd, waarvan eigenlijk als je ze wel had gekregen was het aantal waarschijnlijk wel groter
 135 geweest. (...)

136 **I:** Oke. Vraag 13: Op basis van welk argument heeft de gemeente de meerjarige subsidie geweigerd
 137 of gewijzigd voor het volgend tijdvak? (Gebeurde dit op grond 4:51 lid 1 Awb)

138 **G:** Voor een groot deel zijn dat de bezuinigingen.

139 **I:** Ja.

140 **G:** Laat ik het zo zeggen. Ook daar zijn 2 categorieën in de subsidie. Daar in het kader van de
 141 bezuinigingen gewoon deels een subsidie wordt stopgezet. Dat kan soms ook delen zijn van
 142 instellingen en dat is dan vaak door de raad vastgelegd door middel van een bezuinigingsnotitie. En
 143 het andere deel is dat er echt geen juridische rechtsgrond is of inmiddels delen ervan specifieke
 144 subsidieregelingen. Wij hebben bijvoorbeeld noem ik wat (...) door jongeren in het kader van
 145 bezuinigingen is het hele budget. De hele regeling is gewoon door de raad wegbezuinigd. De hele
 146 vordering vervalt, die trekken ze dan in. Met andere woorden, de juridische grondslag vervalt en
 147 kunnen we überhaupt geen subsidie verstrekken.

148 **I:** Dus dan kan het gewoon niet meer. Maar dan hebben ze wel besloten in het kader van bezuinigen
 149 of?

150 **G:** Ja, over het algemeen wel.

151 **I:** Oke, dus geen juridische rechtsgrond van de raad dan?

152 **G:** De raad heeft min of meer de vordering circū de juridische rechtsgrond ingetrokken. Dan kan ik

153 geen subsidie verstrekken. Kijk bij een groter budget gesubsidieerde instellingen die krijgen
 154 bijvoorbeeld 6 miljoen subsidie, waar een bezuinigingstaakstelling van 5 ton staat. Voor het overige
 155 heb ik nog wel een juridische rechtsgrond, maar gelet op de begroting kan ik in plaats van 6 miljoen,
 156 5 ton minder verstrekken. Dus dan geven we aan bij de instelling: 'doe maar een subsidieaanvraag
 157 van 5 ton minder, want dan geven we niet meer (...)'. En dat staat los van het feit dat je bij een
 158 volledige regeling die helemaal wordt weggehaald, dan heb je helemaal geen juridische rechtsgrond
 159 meer.

160 **I:** Dus dan heb je 2 categorieën: geen rechtsgrond meer dus dan kunnen jullie sowieso niet
 161 verstrekken en jullie kunnen dan ook kiezen voor bezuinigen dus dat dat gewoon minder wordt. Oke.
 162 **Vraag 14:** Heeft de gemeente zijn voornemen aangekondigd aan de subsidieontvanger omtrent de
 163 weigering?

164 **G:** Ja, hier zitten 2 dingen voor het betreft lopende subsidies zeg maar meerjarige subsidies die jaar
 165 in jaar uit beschikt wordt. Op het moment we daar voornemens zijn om te bezuinigen dan zullen we
 166 dat in een heel vroegtijdig stadium kenbaar maken aan de instelling. Kijk je nu bijvoorbeeld in voor
 167 2015. Ja, er zullen weer bezuinigingen plaatsvinden. Daar heb ik in februari een brief van gestuurd
 168 van 'let wel er zullen weer bezuinigen worden aangekondigd nadat colleges in de nieuwe raad'.

169 **I:** Dus ongeveer een jaar van tevoren?

170 **G:** Nouja verder, we hebben nu aangekondigd dat er in 2015 bezuinigingen zullen plaatsvinden,
 171 waarvan we gezegd hebben: 'we zullen die bezuinigingen niet in 2015 laten ingaan, maar pas
 172 geëffectueerd worden in 2016'. Dus dan hebben we een redelijk lange periode.

173 **I:** Dus ongeveer 2 jaar dan.

174 **G:** Dat is voor instellingen, in dit geval. Wij houden zelf altijd formeel 6 maanden aan sowieso
 175 minimaal 6 maanden tussen zitten.

176 **I:** Oke.

177 **G:** Maar in dit geval was het wel een redelijk ruim kunt doen. Dus minimaal 6 maanden en het liefst
 178 doen wij langer, dus groter bezuinigingsoperaties zijn ook al vaak langer voorbereiding, dus die zijn over
 179 het algemeen wel wat ruim voor die tijd. Praat je nou naar instellingen die je weigert, omdat het
 180 geen juridisch rechtsgrond is, dan kun je dat vandaag indienen. Maar dan zeggen we: 'sorry daar is
 181 geen geld voor'. Dan hebben het systeem van: we laten de instelling of de aanvrager of we bellen
 182 hem of we mailen hem allemaal dat wij voornemens zijn zijn/haar aanvraag te weigeren.

183 **I:** Dat is dan wel kort van tevoren?

184 **G:** Dat is dan korter, want dat is dan incidentiele aanvraag kan dat zijn dan geven we hem of haar aan
 185 'dat wel zeggen dat voornemen om te weigeren en heeft u nog wat opmerkingen bij?'. En die
 186 opmerkingen nemen wij meestal mee in onze afweging en op basis daarvan zullen wij dan een
 187 beslissing nemen van weigeren of honoreren.

188 **I:** Ja, dus dat gaat vooral om incidentiele dan?

189 **G:** Ja, dat is dus eigenlijk een beetje de hoorplicht die je verplicht bent om te doen. Heeft niet zozeer
 190 het stopzetten, maar veel meer van we weigeren de subsidie aanvraag.

191 **I:** Ja, oke.

192 **G:** Ik vind wel een verschil tussen bezuinigen en u behoudt gewoon een instelling waarvan u de
 193 aanvraag niet honoreert.

194 **I:** Dat is gewoon de eerste aanvraag die wordt geweigerd. Ja, dat is gewoon anders. Ja, nee dit gaat
 195 echt om een structurele die echt een waarde heeft. Nee, dat gaat echt om bezuinigen ruim van
 196 tevoren.

197 **G:** Ja.

198 **I:** Oke. **Vraag 15:** Door wie zijn deze mededelingen gedaan, op welke manier en wanneer gebeurde
 199 dit?

200 **G:** In principe worden subsidies stopgezet. Zeker meerjarige, althans subsidies die jaar in jaar uit
 201 worden verleend. Dat zal vaak door de accountmanager die hier bij de vakafdeling zit al overleggen
 202 met de instelling, dus mondeling (dat is stap 1). Meestal worden die gevolgd, althans wij gaan ervan
 203 uit dat ze meestal gevolgd gaan worden door formeel een brief, waarin we hun dat kenbaar maken.
 204 Dan heb je weer die periode minimaal 6 maanden voor die tijd en soms wel langer. Dus die (...) wordt

205 gevolgd meestal in een gesprek met een accountmanager en deze wordt gevolgd meestal door een
 206 formele brief waarin wij hem kenbaar maken 'let wel een aanvraag wordt stopgezet'. Bij de
 207 meerjarige subsidies voor 2015 naar 2016. Stel de aanvraag is voor 2016, dan zullen we hem
 208 aangeven van 'let wel dient u aanvraag van 2016 weer in en ook daaraan zullen we weer in melden
 209 let er dan wel op dat we een bezuiniging taakstelling in moeten'.

210 **I:** U geeft meteen aan als ze aanvragen.

211 **G:** Ja.

212 **I:** Oke.

213 **G:** Ik heb nu een prachtig voorbeeld. We hebben een instelling gehad die heeft, ik noem maar wat, 3
 214 ton subsidie gehad, daarvan hebben we ene moment afgesproken dat zal afnemen in 1 keer dacht ik
 215 180 duizend euro en daarna nog een keertje 60 en 60. Dat hebben we in 1 keer aangegeven 'dit zijn
 216 de bezuinigtaakstelling', en elk jaar op het moment de instelling aangeven van, 'let op u aanvraag
 217 voor betreft (...) u heeft altijd dit van ons gekregen u heeft 180 duizend euro bezuiniging gekregen
 218 die is verwerkt en vervolgens wordt het jaar waarin u nu aanvraagt weer een keertje 60 duizend
 219 euro'. Dat geeft heel helder aan dat we in ieder geval van elkaar weten tot dit bedrag kunt u
 220 aanvragen.

221 **I:** Ja, oke duidelijk.

222 **G:** Ja.

223 **I:** Vraag 16: Heeft de gemeente een redelijke overgangstermijn in acht genomen? Zo ja, hoelang en
 224 hoe heeft de gemeente de lengte hiervan bepaald?

225 **G:** Ja, we nemen altijd een redelijk overgangstermijn in acht, minimaal 6 maanden zoals ik aangeef.
 226 En vervolgens kan het ook zijn dat de instelling dusdanig bezuiniging opgelegd krijgt, die zo
 227 fundamenteel is, dat we bij deze instelling bijvoorbeeld een meerjarig aantal hebben voorgesteld.
 228 Maar we toetsen wel even van/het is afhankelijk van: hoe is de situatie binnen de gemeente zelf, hoe
 229 moeten we bezuinigen en wat is de omvang van de bezuinigingen ten opzichte van de totale
 230 exploitatie van de instelling. Kijk als het een instelling is van 6 miljoen omzet en het gaat om een ton,
 231 dan zullen we wat eerder geneigd om te zeggen 'er moet binnen een jaar' dan een instelling die 120
 232 duizend euro krijgt en in 1 keer 120 duizend euro bezuiniging voor haar kiezen krijgt. Dan breek je de
 233 instelling af en dan moet je de instelling wel de gelegenheid geven om daarop te anticiperen. Dus
 234 hier zit wel het fatsoenlijk bestuur van de gemeente moet hier wel op z'n plaats zijn.

235 **I:** Ja, oke. Dus over het algemeen minimaal 6 maanden zoals u aangaf bij dit voornemen en bij
 236 fundamentele bezuinigingen vooral afbouwregelingen soms en het hangt ook af dus van omvang van
 237 de bezuinigingen en omvang in relatie tot de instelling.

238 **G:** Ja, dan heb je wat maatwerk.

239 **I:** Ja, oke duidelijk. Vraag 17: Is de redelijke overgangstermijn samen met de subsidieontvanger
 240 bepaald?

241 **G:** Die ligt wat lastig. In principe proberen wij dat altijd.

242 **I:** Ja.

243 **G:** Maarja, kijk het is heel simpel een instelling zou zeggen 'joh geef mij een zo'n lang mogelijk
 244 periode' terwijl de gemeente Zwolle natuurlijk hun begrotingsbesluit moet krijgen. Ja, het kan dat we
 245 dat in overleg doen, maar uiteindelijk bepaald de gemeente.

246 **I:** Ja.

247 **G:** Maar dan altijd in acht nemen van een redelijk termijn.

248 **I:** Ja.

249 **G:** Maar ik kom net van een gesprek vandaan waarbij een instelling een bezuinigingsopdracht kreeg,
 250 die ook al een bezuinigingsopdracht had. Het ging erom hoe de bezuinigingsopdrachten zich dan tot
 251 elkaar verhouden en of de instelling dat wel aan kan. Daar is afgesproken dat het bestuur van de
 252 instelling in gesprek gaat met de wethouder van de gemeente over wat de mogelijkheden zijn, maar
 253 uiteindelijk bepaald de wethouder circuleert de raad.

254 **I:** Ja. (Geeft artikel aan geïnterviewde) Vraag 18: Is er sprake geweest met de situatie betreffende
 255 artikel 4:51 lid 2 en hoe is hiermee omgegaan? Hier gaat het om het geval waarbij er een te late
 256 bekendmaking van het voornemen was, de redelijke termijn is dan nog niet verstreken. De redelijke

257 termijn gaat dan door tot het volgende tijdvak; heeft de gemeente dit doorgevoerd?

258 **G:** Ja, komt eigenlijk een beetje daarop aan, kijk lid 1.

259 **I:** Vooral late bekendmaking dat zeg maar redelijk termijn is dan nog niet verstreken en dat het

260 redelijk termijn eigenlijk doorgaat tot het volgende tijdvak.

261 **G:** Kijk het kan zijn dat op moment dat we zeggen van het kan de instelling die we net bedoelde 'nou

262 we leggen weer een ton op', 'maar ik zit in een reorganisatieproces, ja, ik kan eraan voldoen, alleen

263 het zou ons goed uitkomen op het moment dat de gemeente de mogelijkheid ziet om ons daar iets

264 ruimer de tijd voor te geven dat ik wel de reorganisatie trek kan inzetten, maar dat houdt in dat ik

265 voor een bepaald jaar niet de volledige bezuiniging kan realiseren, maar die jaar daarop wel'. Dat

266 gebeurt, maar dat zal dat in overleg moeten met de wethouder en zal daar naar gekeken moeten

267 worden van 'ja levert de gemeente dat probleem op ja of nee'. Ook de gemeente moet de besluiten

268 en begroting inleveren.

269 **I:** Maar dit gaat vooral omdat de instelling niet zonder kan of?

270 **G:** Naja goed, op het moment dat een instelling zegt van: 'ja ik kan wel bezuinigen, maar ik heb

271 personeel en ik heb mijn afvloeiingsregeling'. Kijk formeel kunnen we zeggen 'het is niet ons

272 probleem' maar op het moment dat een deel van de werkzaamheden van een instelling wel door

273 moeten dan hebben we wel een probleem, want op het moment dat de instelling als gevolg van dat

274 soort wachtgeldverplichtingen failliet gaat van ja, dan hebben we ook weinig en kunnen ze de rest

275 van activiteiten niet doen. Dus ja, we zullen met de instelling overleggen. Soms lukt het en soms lukt

276 het niet.

277 **I:** Oke. Heeft u ook situaties plaatsgevonden zeg maar, de gemeente te laat bekend had gemaakt?

278 Het was allemaal te kort op elkaar.

279 **G:** We hebben 1 geval gehad, waarin op gegeven moment iemand van de vakafdeling komt met van

280 'ja maar er moet bezuinigd worden'. 'Ik zeg hartstikke leuk, maar waarom heb je dat dat niet kenbaar

281 gemaakt?' Die had dat in de subsidiebeschikking laten opnemen en die heeft het bezwaarschrift

282 ingediend. Je kunt 2 dingen doen: je kunt het voor laten komen bij de bezwaarschriftencommissie en

283 je kunt ook met de instellingen in gesprek gaan eigenlijk wat je voor die tijd had moeten doen 'hoe

284 kan het wel lukken?' Nou terecht wordt hier gesteld van: we hebben de redelijke termijn van 6

285 maanden niet in acht genomen. Toen was mijn advies van: nou stel dat het voor de

286 bezwaarschriftencommissie komt dan zou ik als bezwaarschriftencommissie kunnen zeggen van 'nee

287 gemeente heeft zich niet gehouden aan de redelijke termijn'. Dus ik zou voorstellen: is er een

288 mogelijkheid om de instelling iets ruimer de tijd te geven, waarin je wel de minimaal 6 maanden

289 termijn hebt. Dus hier hebben we het termijn de bezuiniging voor in dit geval 2014 en ze moesten 50

290 duizend euro bezuinigen. Heb ik gezegd van: 'nee van als je dat pas in november kenbaar maakt dan

291 kan de instelling niet meer daarop anticiperen'. Dus stel dat je vanaf november kenbaar hebt

292 gemaakt en 6 maanden doortakt en je neemt niet de volledige 50 duizend euro bezuiniging van 2014,

293 maar je zegt 'nou prima dan gaan ze tot 25' en dan heb je de tijd tot in juni om daarop te anticiperen.

294 Dus ja, het is wel eens voorgekomen, maar je treedt in overleg met de instelling.

295 **I:** Ja, dus het gaat het redelijke termijn gewoon door?

296 **G:** Dan is het in principe het compromis was inderdaad dat je dan tot 1 juni, en dan was het 6

297 maanden termijn wel in acht genomen.

298 **I:** Ja.

299 **G:** Dit probeer je een beetje in de communicatiestoornis tussen de vakafdeling en zeg maar wij als

300 subsidieloket. Als ik dat geweten had, dan had ik daar vakafdeling gezegd van 'dat kun je zo niet

301 maken en had je dit anders moeten doen'. Maar goed nu had de vakafdeling even ons overslagen en

302 krijg je dit soort juridische geneuzel voor de redelijkheid en billijkheid en die moet je gewoon in acht

303 nemen.

304 **I:** Ja klopt, oke.

305 **G:** Maar dan vind ik ook dat een partij als een subsidieontvanger daarbij de gemeente ook op moet

306 kunnen vertrouwen, dus vind ik niet alleen dat je dat moet zeggen van 'nou misschien had het

307 gekund', maar het is wel de buitenwacht waar wij het als gemeente het voor doen en ik vind dat die

308 buitenwacht moet vertrouwen dat gemeente dat ook netjes regelt.

309 **I:** Oke. Vraag 19: Zijn er afbouwregelingen getroffen bij de beëindiging of wijziging van de subsidie?

310 **G:** Ja, een prachtig voorbeeld van die instelling die ik u net zei is: die heeft maar een omzet van dacht

311 ik van 4 ton en werd in 1 keer 180 duizend euro bezuinigd. Ja, dat is fundamenteel voor een

312 instelling. Dan verandert in principe natuurlijk de hele infrastructuur van een instelling en dan kun je

313 niet meer verwachten dat een instelling dat binnen 6 maanden regelt en dus hebben we met de

314 instelling gewoon een compromis bereikt om een afbouw binnen 3 jaar.

315 **I:** Ja, dus dan wordt het telkens minder dat het gegeven wordt?

316 **G:** Ja, dus hebben we het in pakketjes van 60 duizend euro per jaar gedaan. En dan kan een instelling

317 daar langzamerhand op inspelen. Een instelling moet dan ook kijken van 'ja we hebben normaal

318 gesproken een directeur, ja kan ik dan ook de directeursfunctie op een bepaalde manier

319 beëindigen?' Ja, dat kon omdat de directeur had een bepaalde leeftijd en was wel bereid in etappes

320 minder te gaan werken. En op die manier kon je de infrastructuur ook een beetje in relatie brengen

321 tot het subsidiebedrag. Daar probeer je zoveel mogelijk rekening mee te houden en in dit geval kon

322 dat.

323 **I:** Oke. Vraag 20: Artikel 4:12 Awb bepaald dat de hoorplicht niet geldt bij financiële beschikkingen.

324 Hier is een uitzondering op gemaakt voor 'het met toepassing van artikel 4:51 weigeren van een

325 subsidie'. De normale hoorplicht van art. 4:8 Awb bij de voorbereiding van het besluit geldt hier. Is de

326 hoorplicht in acht genomen bij de voorbereiding van het besluit?

327 **G:** De hoorplicht in die zin wordt wel in acht genomen. Laat ik het zo zeggen, we moeten straks

328 zoveel miljoen bezuinigen, daar komt een notitie van. Daar zal instellingen ook worden gevraagd:

329 'Wat zijn consequenties op het moment dat u noemt maar wat bedrag x of een bedrag y als

330 bezuiniging opgelegd krijgt?' Dat ze allemaal worden samengevat in een bezuinigingsnotitie en daar

331 zal de raad uiteindelijk de beslissing overnemen. Maar op dat moment heb je de instelling min of

332 meer al gevraagd om aan te geven wat de consequenties zijn, zeker de hoorplicht heb je daarmee

333 min of meer al toegepast.

334 **I:** Ja, oke en tenslotte

335 Vraag 21: Hebt u een aantal dossiers voor mij over de gehele of gedeeltelijke intrekking voor de

336 toekomst betreffende 4:50 Awb en 4:51 Awb) van meerjarige subsidies? Dossiers over;

337 - Dossiers over het aantal intrekkingen in de afgelopen 2 jaar, hoe en op welke manier er

338 met het trekkingsbesluit is omgegaan; dossiers over de redelijke overgangstermijn en

339 schadevergoeding etc.

340 **G:** Wij hebben een soort registratiesysteem van allemaal vragen die binnenkomen. Dit is gewoon een

341 Excel bestandje wat we halen uit onze systeem van 2008 tot en met 2014. Het aantal subsidie

342 aanvragen die wij als subsidieloket hadden staan erin (...)

343 **I:** Maar zou ik dat bestandje dan, kan dat naar mij toegestuurd worden of is dat privé?

344 **G:** Ik moet altijd even kijken.

345 **I:** Of iets anders een dossier, iets hoe men met het intrekkingbesluit is gekomen of iets van

346 bezuinigingen dat ik de belangenafweging kan zien?

347 **G:** Dit is gewoon de status van alle aanvragen.

348 **I:** Ja, dit is gewoon aantallen.

349 **G:** Ik zit even te kijken wat wil je precies.

350 **I:** Eigenlijk verschillende bestanden dus: de aantallen dossiers, hoe de belangenafweging is gemaakt,

351 hoe met het besluit is gekomen of iets anders dat relevant is.

352 **G:** Kijk dit bestandje dat mag je van mij wel hebben (wijst naar een bestandje op de computer). Hier

353 staan geen namen in. Het gaat mij erom dat de boel niet alles op straat ligt.

354 **I:** Nee, dat snap ik. Het gaat mij echt om de aantallen.

355 **G:** Dan heb ik alleen deze. Ik stuur je gewoon toe. Maar dit is domweg de aantallen en daar haal je

356 een nog beetje uit van, wat is het totaal aantal aanvragen. Wat je dan ziet is in principe: welke zijn

357 beoordeeld, welke zijn definitief voorlopige weigering. Je ziet daar van de oude jaren zal alles

358 natuurlijk of geweigerd moeten zijn of definitief, want het is daarmee afgewikkeld. En je ziet in de

359 afgelopen jaren nog een paar die ook nog voorlopig zijn en definitief moeten worden vastgelegd. Het

360 geeft alleen de status van de aanvragen aan.

361 I: Oke, duidelijk bedankt. Andere dossiers over redelijke overgangstermijn of voornemen?
362 G: Daar houden we niks van bij (...)
363 I: Dus er zijn echt geen dossiers of iets wat u denkt daar wel iets aan heb?
364 G: Niet een integraal dossier. Ze zitten allemaal in losse stukken.
365 I: Losse stukken dan?
366 G: Ja, maar dan zou ik hier alle dossiers door moeten worstelen en kijken van, hoe is nou de
367 bezuinigingstaakstelling en dan moet ik de hele begroting doorspitten.
368 I: Oke, dan houdt het op. Dit was de laatste vraag van het Interview. Wilt u nog opmerkingen maken
369 met betrekking tot het interview?
370 G: Nee, volgens mij is het duidelijk.
371 I: Dan wil ik u nu graag me notities aanreiken, zodat u kunt (terug)lezen wat u hebt gezegd en of u
372 het daarmee eens bent met wat ik heb genoteerd.
373 G: Dit stuk is neem ik aan voor jezelf?
374 I: Ja, dit is voor mezelf. Hier ga ik mijn deelvraag zeg maar op baseren.
375 G: Ja, oke. Maar is de bedoeling dat ik nu doorlees of zeg je van stuur ik je gewoon via de mail toe?
376 I: Ja, dat kan ook. Als u dat wil.
377 G: Ja, dat is makkelijker (geeft notitieblaadje terug).
378 I: Oke, prima.
379 **Einde interview**

2.2 Interview gemeente Enschede

Notulen interview Peter Geritz (10 juni 2014)

Interviewer/notulist: Carolien Somi (I)

Geïnterviewde: Ambtenaar: Peter Geritz (G)

Opmerking: Ingeval er staat (...) wordt zin/woord niet verstaan.

I: Oke, hoe lang mag het interview maximaal duren, dan kan ik daar rekening mee houden?

G: Ik heb over een uur een volgende afspraak.

I: Oke, dat lukt prima.

G: Ik kan me niet voorstellen dat we een uur nodig hebben.

I: Nee, zeker niet. Ik zal eerst iets over mezelf zeggen. Ik ben Carolien Somi. Student aan de Universiteit Twente. Ik studeer Bestuurskunde en ik zit nu in me derde jaar. Dit doe ik eigenlijk in het kader van mijn bachelorscriptie en dan rond ik me bachelor hiermee af. Mijn onderzoek gaat over de intrekking van meerjarige subsidies waarbij de volgende hoofdvraag centraal staat: In hoeverre worden het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel in acht genomen bij de intrekking van subsidies? Alvorens het interview begint wil ik graag vragen wat u functie precies is in de gemeente.

G: Mijn officiële functie is financieel juridisch toetser. Maar dat 'financiële' is een beetje op de achtergrond geraakt, dus het is vooral juridisch. En onder mijn mail zet ik altijd: kwaliteitsmedewerker subsidies. En dat is omdat ik vooral belast ben met het zorgen dat de mensen die echt met subsidies bezig zijn met instellingen enzovoort dat hun kennis op peil blijft en dat ik beschikkingen van hen toets. Ik ben meer met kwaliteit bezig dan dat ik echt kijk hoe het financieel allemaal in elkaar zit.

I: Oke, duidelijk. Voordat het interview begint nog een aantal opmerkingen:

-Onder intrekkingsbesluit wordt verstaan: een intrekking is een beschikking waarmee een bevoegd bestuursorgaan overgaat tot intrekking van een eerder gegeven begunstigende beschikking waarmee aan een rechtspersoon rechten werden verleend. Het gebruik van het woord 'intrekken' heeft betrekking op het ten nadelen van de belanghebbende wijzigen van een beschikking

-Dit onderzoek richt zich op meerjarige subsidies: dit zijn langdurige subsidies relaties waar het gaat om structurele meerjarige subsidies die worden verstrekt voor voortdurende activiteiten.

-De interviewvragen richten zich op intrekkings gericht op de toekomst. Het betreft hier dus geen vragen over intrekking met terugwerkende kracht.

-Bij intrekking voor de toekomst moet een onderscheid gemaakt worden tussen de lopende subsidie en een subsidie die elk jaar opnieuw wordt verstrekt. Ten eerste is er de meerjarige lopende subsidie, dit is bijvoorbeeld een instellingsubsidie die voor 4 jaar is verstrekt, waarna na 2 jaar wordt besloten de subsidierelatie te beëindigen. Daarnaast is er de subsidie die elk jaar opnieuw wordt verstrekt, die na drie of meer achtereenvolgende jaren ook aangeduid wordt als een meerjarige subsidie. In dit laatste geval besluit men de subsidie voor het volgend tijdvak te weigeren.

-Hieronder wordt er gebruik gemaakt van het woord 'intrekking' in dit onderzoek staat dit synoniem voor 'beëindigen'. Bij artikel 4:51 gaat het officieel om een 'weigering' van een subsidie voor het volgend tijdvak. Echter deze 'weigering' wordt als 'intrekking' ervaren.

-Daarnaast is er een onderscheid tussen intrekking en wijziging. Onder intrekking wordt er verstaan een algehele intrekking en onder wijziging wordt een gedeeltelijke intrekking verstaan. Zijn er nog vragen voordat het interview begint?

G: Haha daar komen we wel uit denk ik.

I: Oke, nou de eerste vraag. Zijn in uw gemeente in de afgelopen 2 jaar meerjarige subsidies ingetrokken of gewijzigd(het betreft hier een lopende subsidie)?

G: Dus een subsidie voor meerdere jaren die halverwege beëindigd is?

I: Ja.

52 **G:** Nee, voor zover ik weet niet. Ik heb geen zicht op alle subsidies, maar wel op de meeste subsidies.
 53 Wij doen niet zo heel veel meerjarige subsidies, eigenlijk alleen maar bij projectsubsidies niet bij
 54 structurele subsidies.
 55 **I:** Dus niet echt meer?
 56 **G:** Wel echt meerjarig, maar echt alleen voor projecten dus het kan zijn dat een instelling structureel
 57 wordt gesubsidieerd maar dat die iedere jaar een beschikking krijgt en daarnaast een meerjarige
 58 subsidie voor een project krijgt.
 59 **I:** Oke, en die meerjarige lopende subsidies zijn die ook ingetrokken?
 60 **G:** Nee.
 61 **I:** Oke. Vraag 2: Zijn in uw gemeente in de afgelopen 2 jaar meerjarige subsidies geweigerd of
 62 gewijzigd voor het volgende tijdvak? Dus dat zijn die subsidies die elk jaar opnieuw worden gegeven.
 63 **G:** Ja, daar heb je voorbeelden van gezien he?
 64 **I:** Ja. En om welke soorten meerjarige subsidies ging het; budgetsubsidie / prestatiesubsidies /
 65 instellingssubsidie(exploitatiesubsidie)?
 66 **G:** Dat onderscheid maken wij niet.
 67 **I:** Welk onderscheid maken jullie dan wel?
 68 **G:** Structureel en incidenteel.
 69 **I:** Oke. Kunt u ook aangeven hoeveel weigeringen of wijzigingen van subsidies voor het volgend
 70 tijdvak(art. 4:51) de gemeente heeft doorgevoerd?
 71 **G:** Nee, dat is heel lastig, want soms is de subsidie voor een nieuw jaar wel wat lager maar misschien
 72 maar een paar procent en dat heeft dan inhoudelijk redenen. Het kan ook zijn dat op een subsidie
 73 van 2 miljoen een ton minder geeft, dat heeft minder impact dan bij een kleine subsidie waar je 200
 74 euro minder geeft maar waar het opeens 50% van de subsidie is. Deze vraag is te algemeen om zo te
 75 kunnen beantwoorden, maar het gebeurt en het gebeurt de laatste tijd. Het afgelopen jaar is het
 76 vaker gebeurd, omdat het financieel slechte tijden zijn en de gemeenteraad moet bezuinigen en
 77 één van de manieren om te bezuinigen is op subsidies. Dus dit soort tijden wordt er kritischer
 78 gekeken naar subsidies die worden verleend en wordt de broekriem aangehaald, het komt nu vaker
 79 voor.
 80 **I:** Oke, duidelijk. Vraag 12: Hoelang was de duur van de subsidierelaties(prestatiesubsidie en/of
 81 budgetsubsidie en/of instellingssubsidie) totdat men overging tot weigering voor het volgende tijdvak?
 82 Er zijn heel veel verschillende subsidierelaties, dus misschien een algemeen antwoord?
 83 **G:** Hoe langer de relatie hoe (respondent denkt na), nee dat is ook niet helemaal waar. Langer dan
 84 drie jaar, dan ga je in ieder geval heel zorgvuldig om met dat begrip 'de redelijke termijn' die in de
 85 wet wordt genoemd. Het betekent niet dat als het korter is dan drie jaar dat je niet zorgvuldig mee
 86 om gaat alleen die redelijke termijn gaat heel erg spelen na drie jaar. En dan bekijk je per geval hoe je
 87 ermee omgaat.
 88 **I:** Ja er zijn verschillende gevallen, dan kun je niet uh..
 89 **G:** Nee, we willen het in ieder geval op een fatsoenlijke manier doen en op een wettelijk correcte
 90 manier. En ja als je gewoon je fatsoensnormen daarin volgt kom je al een heel eind. En redelijke
 91 termijn hangt van een aantal factoren af.
 92 **I:** Ja oke, duidelijk. Vraag 13: Op basis van welk argument heeft de gemeente de meerjarige subsidie
 93 geweigerd of gewijzigd voor het volgende tijdvak? Gebeurde dit op grond van veranderde
 94 omstandigheden of gewijzigde inzichten?
 95 **G:** Het meeste op dit moment is wat ik net zei: bezuinigen.
 96 **I:** Ja.
 97 **G:** Ik herinner me nog een geval waar op een gegeven moment werd gezegd: 'Wij denken dat een
 98 andere instelling dit beter kan dan u dus we gaan het van u afpakken en bij iemand anders
 99 onderbrengen.'
 100 **I:** Over het algemeen dus op basis van bezuinigen eigenlijk?
 101 **G:** Bezuinigen komt op dit moment het meeste voor, maar ook wel beleidskwesties.
 102 **I:** Ja.

103 **G:** 'We hebben het nu zoveel jaar gedaan, maar eigenlijk willen we nu ergens anders op insteken',
 104 dat is dan echt een beleidskeuze.

105 **I:** Oke.

106 **G:** Maar het komt relatief gezien best weinig voor dat we echt op grote schaal subsidies beëindigen.
 107 Het gebeurt niet zo heel veel, wel dat je met een instelling aan tafel gaat zitten om te kijken van
 108 uhm: 'Jullie krijgen meer subsidies voor activiteit A, wij willen meer verschuiven naar B, hoe kunnen
 109 we dat gaan doen.' Dan gaan we gewoon met elkaar in gesprek.

110 **I:** Ja, dat je uiteindelijk tot een iets andere richting komt.

111 **G:** Ja, dus dan verandert de subsidie wel alleen het wordt niet per se meer of minder.

112 **I:** Ja, maar alleen de richtlijn van de subsidie.

113 **G:** Ja.

114 **I:** Vraag 14: Heeft de gemeente zijn voornemen aangekondigd aan de subsidieontvanger omtrent de
 115 weigering?

116 **G:** Ja, dat is onze standaardprocedure. Daar heb ik je ook voorbeelden van gezien. Bij die
 117 voorbeelden zaten ook twee heel algemene brieven. Dat was ook om later te kunnen zeggen van: 'Ja,
 118 u wist niet helemaal van niks, we konden toen nog niet precies zeggen dat het ook u instelling zou
 119 treffen, maar we hebben toen al aangegeven dat we moeten bezuinigen en dat de raad zich nog niet
 120 beraadde waar precies. Zodra we meer weten dat hoort u ook meer van ons.' Vervolgens als je dan
 121 meer weet moet je ook zo snel mogelijk zo'n instelling laten weten dat: 'de keuze is op jullie
 122 gevallen', of nog één stapje ervoor van, 'we willen op het gebied van verslavingszorg gaan
 123 bezuinigen dus het zal ook u instelling kunnen treffen'. Dus zodra je meer weet, het laten weten.

124 **I:** Ja, zo van 'het zou kunnen dat..'

125 **G:** Ja, en dat is vooral om te zorgen dat ze daar rekening mee kunnen houden. Dat ze niet nog een
 126 huurcontract voor 10 jaar opnieuw afsluiten terwijl ze weten dat er best iets belangrijks zou kunnen
 127 veranderen.

128 **I:** Nee, duidelijk.

129 **G:** En als ze dan toch dat soort dingen doen dan kunnen wij later in ieder geval zeggen van 'ja, maar
 130 dat is eigenlijk ook best een beetje dom van u, want uh'.

131 **I:** U heeft het aangegeven van 'het zou kunnen..'

132 **G:** Ja, we wisten dan niet precies hoeveel en wanneer maar we hebben gewaarschuwd dat er iets aan
 133 zat te komen.

134 **I:** Oke. Vraag 15: Door wie zijn deze mededelingen gedaan, op welke manier en wanneer gebeurde
 135 dit?

136 **G:** Beleidsmedewerkers en we hebben subsidiemedewerkers die hebben regelmatig contact met
 137 gesubsidieerde instellingen, vooral met structureel gesubsidieerde instellingen. Die hebben per
 138 kwartaal of per half jaar een gesprek over van alles en nog wat he. En op het moment dat zoiets
 139 speelt als dit dan wordt dat onderdeel van de agenda, dan gaan ze het daarover hebben. En zodra
 140 het ook echt een officiële karakter krijgt, als er al een besluit is genomen of als er een denkrichting
 141 min of meer officieel wordt, dan proberen we dat ook zo veel mogelijk echt in een officiële brief
 142 namens het college te doen. Maar in ieder geval ook in die gesprekken en ook vastleggen in de
 143 notulen.

144 **I:** Oke, dus het begint een beetje bij de beleidsmedewerkers die hebben regelmatig contact één keer
 145 in de zoveel tijd en als het dan echt een beetje officieel is dan wordt het in een brief en in de notulen
 146 zeg maar.

147 **G:** Ja, de notulen van die gesprekken die ze hebben als ze daar (...) En dat ook weer met het idee van
 148 dat je later ook kunt zeggen: 'Ja, maar we hebben het toen al over gehad, kijk maar hier de notulen.
 149 Hoe kunt u nou toch nog weer een contract van 10 jaar aangaan?'

150 **I:** Dus, dat zijn de notulen van de gesprekken met de beleidsmedewerkers dan?

151 **G:** Ja.

152 **I:** Oke duidelijk. Vraag 16: Heeft de gemeente een redelijke overgangstermijn in acht genomen? Zo
 153 ja, hoelang en hoe heeft de gemeente de lengte hiervan bepaald?

154 **G:** Ja, wij vinden wel dat we dat doen. En jurisprudentie, daar komt het ook wel mee overeen. En ja
 155 de ene redelijke termijn is niet hetzelfde als de ander. Als een instelling bijvoorbeeld veel personeel
 156 in dienst heeft wat betaald wordt uit die subsidie die ze van ons krijgen, dan moet je ze als je die
 157 subsidie gaat beëindigen ook goed de kans geven om op een goede manier daarmee om te gaan,
 158 contracten te beëindigen wat je maar kunt bedenken. Dat is heel anders wanneer een instelling uhm
 159 helemaal niet van dat soort verplichtingen heeft.

160 **I:** Dus daar houden jullie gewoon rekening mee als een instelling verplichtingen nog heeft.

161 **G:** Ja, we bekijken echt per geval wat speelt er allemaal. Je gaat met ze in gesprek en dan kom je
 162 erachter dat er contracten zijn of dat ze een huurcontract hebben dat ze niet zomaar kunnen
 163 opzeggen of juist wel. Je bekijkt het per geval en één van de richtlijnen is wel dat: zodra je echt iets
 164 weet, zodra er een besluit is of zodra je denkt te weten welke kant het opgaat, houd ze op de hoogte.
 165 Zodat ja dat is allemaal van invloed op die redelijke termijn, ja dat is natuurlijk een heel rekbaar
 166 begrip.

167 **I:** Dus het wordt gewoon per geval gekeken, in gesprekken van daaruit en een beetje jurisprudentie
 168 dan toch?

169 **G:** Ja naja, uit jurisprudentie blijkt dat in het ene geval 2 maanden voordat je het beëindigt al redelijk
 170 kan zijn en in een ander geval zegt de rechter: 'Daar had u meer tijd voor moeten nemen, u had
 171 minstens een half jaar moeten nemen.' En wij zitten eigenlijk bijna altijd wel minstens aan een half
 172 jaar. Soms beginnen we al wel een jaar eerder.

173 **I:** Oke.

174 **G:** Het punt is dat dat 'redelijke', dat kun je op heleboel manieren beïnvloeden. Redelijk betekent dat
 175 het uh de instelling de kans en de tijd krijgt om het wegvallen van een subsidie op te vangen, om zich
 176 daar op voor te bereiden.

177 **I:** Ja klopt, dat verschilt per subsidieontvanger.

178 **G:** Ja.

179 **I:** Vraag 17: Is de redelijke overgangstermijn samen met de subsidieontvanger bepaald?

180 **G:** Nee, je hebt het er wel over maar wij, het is ons besluit natuurlijk. Het is niet een contract wat je
 181 hebt. Je hebt het er samen over maar een subsidie is toch een eenzijdig iets. Wij verlenen en het is
 182 niet als inkoop waarbij je echt een contract aangaat en waar je allemaal dingen met elkaar
 183 overeenkomt. Je overlegt wel veel met een gesubsidieerde instelling, maar uiteindelijk zijn wij die
 184 bepaalt.

185 **I:** Maar zouden jullie dan ook luisteren naar de subsidieontvanger en dan misschien zijn argumenten
 186 meenemen in bepaalde?

187 **G:** Ja, tuurlijk absoluut. Maar dat heeft ook weer te maken met die redelijke termijn. Je moet wel in
 188 gesprek gaan om te kijken van wat is redelijk in dit geval.

189 **I:** Oke, duidelijk. Dan heb ik hier nog een wetsartikel (geeft artikel aan geïnterviewde). Vraag 18: Hier
 190 gaat het over een te late bekendmaking van het voornemen, de redelijke termijn is dan nog niet
 191 verstreken en de redelijke termijn gaat dan door tot het volgende tijdvak. Is er sprake geweest in de
 192 gemeente Enschede met de situatie betreffende artikel 4:51 lid 2 en hoe is hiermee omgegaan?

193 **G:** Ik kan me dat niet herinner dat dat is voorgekomen. Het gebeurt wel dat we soms een subsidie
 194 nog even door laten lopen om frictiekosten op te vangen en het kan bijvoorbeeld zijn omdat ze nog
 195 een halfjaar huur moeten betalen en dat niet op een andere manier kunnen, dat je eigenlijk een
 196 soort afbouwregeling treft. Maar ik heb niet meegemaakt dat we dat moesten doen, omdat we een
 197 te korte termijn in acht hadden genomen.

198 **I:** Ja oke. Hier gaat me volgende vraag ook over. Vraag 19: Zijn er afbouwregelingen getroffen bij de
 199 beëindiging of wijziging van de subsidie?

200 **G:** Dat gebeurt wel eens ja.

201 **I:** Dus dat het dan telkens per jaar wordt er dan minder gegeven?

202 **G:** Ja, maar daarbij hoef je niet per se in jaren te denken het kan ook zijn dat je nog drie maanden in
 203 het nieuwe jaar doorbetaald of een half jaar.

204 **I:** Ja, oke.

205 **G:** We zijn wel gewend om in kalenderjaren te denken, maar dat hoeft natuurlijk niet per se.

206 **I:** En dan wordt het bedrag dan ook telkens minder of blijft hetzelfde bedrag?

207 **G:** In de meeste gevallen zal het dan minder worden, maar ook dat is weer maatwerk.

208 **I:** Ja.

209 **G:** Dat is eigenlijk wel een van de belangrijkste woorden, dat 'redelijke' en 'maatwerk'. Dus iedere

210 keer moet je weer kijken wat is in dit geval het beste.

211 **I:** Inderdaad ja, dat is niet voor iedere subsidieontvanger hetzelfde. Vraag 20: Artikel 4:12 Awb

212 bepaald dat de hoorplicht niet geldt bij financiële beschikkingen. Hier is een uitzondering op gemaakt

213 voor 'het met toepassing van artikel 4:51 weigeren van een subsidie'. De normale hoorplicht van art.

214 4:8 Awb bij de voorbereiding van het besluit geldt hier. Is de hoorplicht in acht genomen bij de

215 voorbereiding van het besluit tot weigering?

216 **G:** Ja.

217 **I:** En op welke manier precies?

218 **G:** Door in overleg te gaan met de instellingen. Het is ondenkbaar dat je zomaar opeens zegt: 'we

219 kappen ermee', en dan niet vraagt, 'wat vindt u ervan en hoe kunt u dat oplossen'. Het is gewoon

220 alleen al uit fatsoensnormen zou je dat al moeten doen.

221 **I:** Ja, dat je het gewoon duidelijk aangeeft.

222 **G:** Ja.

223 **I:** Ik had al een aantal dossiers ontvanger, bedankt daarvoor. Het was echt handig voor mij. Vraag 21:

224 Hebt u een aantal dossiers voor mij over de gehele of gedeeltelijke intrekking voor de toekomst

225 betreffende 4:50 Awb en 4:51 Awb) van meerjarige subsidies? Dossiers over;

226 - Dossiers over het aantal intrekkingen in de afgelopen 2 jaar, hoe en op welke manier er

227 met het trekkingsbesluit is omgegaan; dossiers over de redelijke overgangstermijn en

228 schadevergoeding etc.

229 **G:** Nee, aantallen is heel lastig he dat gaf ik in het begin al aan. Ja, intrekken is heel duidelijk, dan

230 gaat het van een bedrag naar 0. Maar dat komt eigenlijk zelden voor. Ik heb in ieder geval geen

231 recent voorbeeld. Wat vaker gebeurd is dat een subsidie (...), daarvan heb ik je twee voorbeelden

232 gestuurd. Beetje jammer dat dat twee keer dezelfde instelling was. Ik had nog een derde, maar die

233 wou ik niet geven omdat eigenlijk kon je dat geval niet goed begrijpen als je ook verslagen erbij las.

234 En dat waren de verslagen van gesprekken die wij hebben gehad met die instelling. Die directeur van

235 die instelling die trok zich allemaal heel erg persoonlijk aan, hij was er heel erg emotioneel onder.

236 Terwijl het maar ging om over om (...) één zaak die we bij hen weghaalden en bij een andere wilden

237 onderbrengen. En dat kwam zo sterk naar voren in die verslagen, dat ik dacht: nou dat vind ik niet

238 helemaal (...) om dat aan iemand mee te geven die daar niet direct bij betrokken is.

239 **I:** Nee, dat snap ik. Of dat u verder dossier hebt over hoe men tot het besluit is gekomen of iets wat u

240 denkt het is relevant voor je onderzoek?

241 **G:** Nee, ik heb gezocht maar zo gauw niet meer kunnen vinden. Ik wil best als ik nog weer dingen

242 tegen kom naar jou toe sturen. Op dit moment niet.

243 **I:** Ja, graag. Dit was de laatste vraag van het onderzoek. Wilt u nog opmerkingen maken met

244 betrekking tot het interview?

245 **G:** Nee.

246 **I:** Dan wil ik u nu graag me notities aanreiken, zodat u kunt (terug)lezen wat u hebt gezegd en of u

247 het daarmee eens bent.

248 **G:** Nou ja, ik geloof het eigenlijk wel. Is dat echt nodig?

249 **I:** Ja, formeel wel. Het is wel zo netjes. Ik zal het nog aanpassen met wat ik heb opgenomen

250 natuurlijk.

251 **G:** Oke. Interview je meer mensen met deze lijst?

252 **I:** Ja, ik heb gemeente Wierden geïnterviewd, gemeente Utrecht, gemeente Zwolle en misschien nog

253 gemeente Borne. Het zijn vooral gemeentes van verschillende groottes.

254 **G:** Ja, en komt wat ik vertel ongeveer overeen met de anderen?

255 **I:** Ja, eigenlijk wel. Ik zie wel een lijn in alle gemeentes, het is niet dat één gemeente er anders mee

256 omgaat.

257 **G:** Best goed om te horen.

258 I: Ja.
259 G: Ja, volgens mij ziet het er wel goed uit (geeft notitieblaadje terug).
260 I: Dan was dit het interview.
261 G: Oke, bedankt.
262 **Einde Interview**

2.3 Interview 1 gemeente Utrecht

Notulen interview Rien Kooij (4 juni 2014)

Interviewer/notulist: Carolien Somi (I)

Geïnterviewde: Ambtenaar: Rien Kooij (G)

Opmerking: Ingeval er staat (...) wordt zin/woord niet verstaan.

I: Om te beginnen, hoe lang mag het interview duren, dan kan ik daar rekening mee houden?

G: Ik heb op zich gewoon geen afspraken, dus ik heb de tijd.

I: Oke, dan wil ik eerst iets over mezelf zeggen. Ik ben Carolien Somi. Student aan de Universiteit Twente. Ik studeer Bestuurskunde en ik zit nu in me derde jaar. En ik ben nu eigenlijk bezig met mijn bachelorscriptie voor mijn bachelor diploma. Ik doe dus een onderzoek naar de intrekking van meerjarige subsidies waarbij mijn onderzoeksvraag is: In hoeverre worden het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel in acht genomen bij de intrekking van subsidies? Alvorens het interview begint wil ik graag vragen wat u functie precies is in de gemeente Utrecht.

G: Senior subsidieadviseur bij het subsidiebureau.

I: Oke.

G: Ik moet zelf ook even nadenken hoe die functie precies heet haha.

I: Senior subsidieadviseur bij?

G: Bij het subsidiebureau.

I: Voordat het interview begint nog een aantal opmerkingen:

-Onder intrekkingsbesluit wordt verstaan: een intrekking is een beschikking waarmee een bevoegd bestuursorgaan overgaat tot intrekking van een eerder gegeven begunstigende beschikking waarmee aan een rechtspersoon rechten werden verleend. Het gebruik van het woord 'intrekken' heeft betrekking op het ten nadelen van de belanghebbende wijzigen van een beschikking.

-Dit onderzoek richt zich op meerjarige subsidies: dit zijn langdurige subsidies relaties waar het gaat om structurele meerjarige subsidies die worden verstrekt voor voortdurende activiteiten.

-De interviewvragen richten zich op intrekkings gericht op de toekomst. Het betreft hier dus geen vragen over intrekking met terugwerkende kracht.

-Bij intrekking voor de toekomst moet een onderscheid gemaakt worden tussen de lopende subsidie en een subsidie die elk jaar opnieuw wordt verstrekt. Ten eerste is er de meerjarige lopende subsidie, dit is bijvoorbeeld een instellingsubsidie die voor 4 jaar is verstrekt, waarna na 2 jaar wordt besloten de subsidierelatie te beëindigen. Daarnaast is er de subsidie die elk jaar opnieuw wordt verstrekt, die na drie of meer achtereenvolgende jaren ook aangeduid wordt als een meerjarige subsidie. In dit laatste geval besluit men de subsidie voor het volgende tijdvak te weigeren.

-Hieronder wordt er gebruik gemaakt van het woord 'intrekking' in dit onderzoek staat dit synoniem voor 'beëindigen'. Bij artikel 4:51 gaat het officieel om een 'weigering' van een subsidie voor het volgende tijdvak. Echter deze 'weigering' wordt als 'intrekking' ervaren.

-Daarnaast is er een onderscheid tussen intrekking en wijziging. Onder intrekking wordt er verstaan een algehele intrekking en onder wijziging wordt een gedeeltelijke intrekking verstaan. Nog vragen voordat het interview begint?

G: Nee hoor.

I: Oke. Vraag 1: Zijn in uw gemeente in de afgelopen 2 jaar meerjarige subsidies ingetrokken of gewijzigd(het betreft hier een lopende subsidie)?

G: Dus je praat over meerjarig dat daadwerkelijk meerjarig verleend is?

I: Ja, zeg maar een subsidie die bijvoorbeeld aan een instelling voor 4 jaar wordt verleend, zo van 'dit is u subsidie, die krijgt u voor 4 jaar'. Dus niet dat het opnieuw wordt gegeven elk jaar.

G: Nee, die zijn niet ingetrokken, want we hebben ze tot nu toe ook heel weinig verleend.

51 **I:** Oke. Vraag 2: Zijn in uw gemeente in de afgelopen 2 jaar meerjarige subsidies geweigerd of
 52 gewijzigd voor het volgende tijdvak? Dus dat zijn die subsidies die elk jaar opnieuw worden gegeven
 53 en dat wordt dan ook gezien als meerjarig.

54 **G:** Nog niet, gaat wel gebeuren.

55 **I:** Gaat wel gebeuren? Kunt u daar iets over vertellen?

56 **G:** Nou vernieuwend welzijn hebben we een aantal subsidies verleend voor meer jaar, voor 4,5 jaar
 57 ongeveer.

58 **I:** In één keer 4,5 jaar of?

59 **G:** We hebben het toegekend voor 4,5 jaar waarbij we het bedrag wel elk jaar een beschikking geven.
 60 Maar het feit is wel gezegd van 'je krijgt voor 4,5 jaar een subsidie'.

61 **I:** Oke, dus dat staat vast dan ja. Dus eigenlijk is het een lopende subsidie dan?

62 **G:** Dat is een lopende subsidie voor 4,5 jaar waar elk jaar een beschikking voor afgegeven wordt.

63 **I:** Oke ja, een beetje een combinatie.

64 **G:** Waarbij we dus vrijheid hebben gehouden om de inhoud wat te kunnen bijsturen elk jaar.

65 **I:** En die subsidie is op een gegeven moment geweigerd of gewijzigd of?

66 **G:** Het is heel waarschijnlijk van dat per 1 januari delen van die meerjarige beschikking worden
 67 ingetrokken of aangepast en dat heeft te maken met transitie, uit bezetten en jeugdzorg. Dat er
 68 zoveel veranderd dat..

69 **I:** Dus dan zal het worden gewijzigd, niet helemaal gestopt maar verminderd dan?

70 **G:** Ja verminderd. Dat de delen dus overgaan, wat we buurt(...) noemen.

71 **I:** Oke. Dus als ik het goed heb, deze gemeente met intrekking van lopende subsidies hebben jullie
 72 nog niet ingetrokken zeg maar. Maar wel die subsidies die elk jaar opnieuw worden gegeven die zijn
 73 wel op een gegeven moment sommige gewijzigd voor het volgende tijdvak dan?

74 **G:** Ja het is toegekend voor 4,5 jaar, maar we geven elk jaar wel een beschikking af. En waarschijnlijk
 75 gaan er enkele gevallen dus de subsidiebedragen in feite ingetrokken worden. Dat we hem
 76 tussentijds wijzigen.

77 **I:** Om welke soorten meerjarige subsidies ging het; budgetsubsidie / prestatiesubsidies /
 78 instellingssubsidie(exploitatiesubsidie) of iets anders?

79 **G:** Wij geven alleen subsidies op activiteitengrondslag. We subsidiëren altijd op basis van de
 80 activiteiten die gedaan worden en de begroten kosten daarvan. In deze terminologie zijn dat
 81 prestatiesubsidies.

82 **I:** Kunt u ook aangeven hoeveel weigeringen of wijzigingen van subsidies voor het volgend tijdvak(art.
 83 4:51) de gemeente heeft doorgevoerd?

84 **G:** Ik zou het niet uit me hoofd weten.

85 **I:** Nee, is een lastige vraag.

86 **G:** Ik weet alleen dat we alle subsidies op het gebied van AWBZ, ja dat terrein van AWBZ
 87 maatschappelijk opvang en jeugd is ingetrokken met ingang van 1 januari 2015. Maar hoeveel we
 88 nou weigeren per jaar heb ik geen beeld van.

89 **I:** Heeft u daar misschien een bestandje over dan of?

90 **G:** Dat zou ik echt even uit het systeem moeten halen.

91 **I:** Oke.

92 **G:** Nou misschien dat, we hebben tegenwoordig een subsidieregister waar alle (...) staan.

93 **I:** Die staan op de site?

94 **G:** Ja, op de site staat een pdf bestand.

95 **I:** Oke prima. Dan zal ik nu wat specifiekere vragen stellen alleen over die subsidies die op een
 96 gegeven moment geweigerd zijn. Vraag 12: Hoelang was de duur van de
 97 subsidierelaties(prestatiesubsidie en/of budgetsubsidie en/of instellingssubsidie) totdat men overging
 98 tot weigering voor het volgend tijdvak? Ja, dit kan natuurlijk heel erg verschillen per subsidierelatie,
 99 maar over het algemeen?

100 **G:** Je bedoelt welk opzegtermijn wij hanteren?

101 **I:** Nee, ik bedoel hoelang de subsidierelatie eerst was zeg maar totdat men overging tot
 102 weigering/wijziging.

103 **G:** Bij vernieuwend welzijn zijn het vrij langdurige relaties geweest.

104 **I:** Oke.

105 **G:** Ik denk 10 jaar over meer.

106 **I:** Oke, duidelijk. Vraag 13: Op basis van welk argument heeft de gemeente de meerjarige subsidie
 107 geweigerd of gewijzigd voor het volgend tijdvak? Was dit op grond van veranderde omstandigheden
 108 of gewijzigde inzichten bijvoorbeeld bezuinigingen?

109 **G:** Met name ander beleid in combinatie met bezuinigingen.

110 **I:** Oke. Kunt u daar nog iets meer over vertellen?

111 **G:** In het geval van welzijn was er eigenlijk veel onvrede over de bestaande wijkwelzijnsorganisaties.
 112 We wilden eigenlijk, ja de naam zegt het al 'vernieuwend welzijn', op een andere manier werken en
 113 het liefst met nieuwe organisaties om in feite de status quo te doorbreken. En tegelijkertijd is er ook
 114 een bezuiniging van enkele miljoenen doorgevoerd. In kader van bezuiniging werd het makkelijker
 115 gevonden als je op een andere manier ging werken.

116 **I:** Oke. Vraag 14: Heeft de gemeente zijn voornemen aangekondigd aan de subsidieontvanger
 117 omtrent de weigering/wijziging?

118 **G:** Ja, iets van anderhalf jaar van tevoren is de eerste aankondiging gedaan en een jaar van tevoren
 119 de meer concrete aankondiging.

120 **I:** Oke.

121 **G:** Waarbij de bestaande partijen in de nieuwe situaties ook konden aanvragen.

122 **I:** Zij konden dan een subsidie in die nieuwe situatie aanvragen?

123 **G:** Ja waar een nieuw beleid, ook weer een nieuwe subsidie aanvragen.

124 **I:** Ja, dan begint het weer opnieuw.

125 **G:** Ja, die mogelijkheid hadden ze, dus enkele organisaties heeft ook wel weer opnieuw subsidie
 126 gekregen maar dan wel afwijkend van wat ze eerst hadden.

127 **I:** Oke. Vraag 15: Door wie zijn deze mededelingen gedaan, op welke manier en wanneer gebeurde
 128 dit? Ja, 'wanneer' hebt u net verteld, anderhalf jaar van tevoren en een jaar concreet.

129 **G:** Het wordt namens het college, een deels zijn ambtelijk voor aangekondigd maar de formele
 130 mededelingen zijn brieven namens het college. We kunnen het ook alleen op basis van collegebesluit
 131 doen.

132 **I:** College via brieven dan?

133 **G:** Ja, je begint met een formeel collegebesluit en dan wordt in feite een brief namens het college
 134 verstuurd.

135 **I:** Oke. Vraag 16: Heeft de gemeente een redelijke overgangstermijn in acht genomen?

136 **G:** Wat bedoel je met 'overgangstermijn'?

137 **I:** Ja dat het uh, de overgangstermijn begint eigenlijk bij het voornemen dat u aangeeft van 'we gaan
 138 ermee stoppen' en dat de subsidieontvanger er rekening mee kan houden van de situatie wanneer ze
 139 minder subsidie hebben, in principe begint het bij het voornemen.

140 **G:** Ja, dat is anderhalf jaar van tevoren het voornemen geweest. We gaan er in principe van uit dat de
 141 organisatie dan zelf maatregelen kan nemen om de organisatie te herzien of op te doeken.

142 **I:** Ja, en hoe heeft gemeente eigenlijk de lengte hiervan bepaald van 'we zeggen het anderhalf jaar
 143 van tevoren'?

144 **G:** Op basis van jurisprudentie heeft ons jurist gezegd dat een jaar een redelijke termijn is en we
 145 hebben nog de eerste aankondiging nog iets ruimer genomen. Jurisprudentie geeft aan dat als je een
 146 jaar of meer hanteert dat je dan geen frictiekosten hoeft te betalen.

147 **I:** Frictiekosten?

148 **G:** Ja, frictiekosten. Het blijft jurisprudentie dus je weet nooit hoe een rechter oordeelt.

149 **I:** Ja, klopt.

150 **G:** In deze gevallen zijn er ook twee partijen, van één partij ik dacht zelf twee naar de rechter gestapt
 151 en zij hebben verloren.

152 **I:** Omdat ze het er niet mee eens waren?

153 **G:** Ja, één partij die echt helemaal niets heeft gehad die is naar de rechter gestapt en de ander partij
 154 heeft deels meegedaan maar ze hebben gewoon verloren, omdat de rechter oordeelde dat wij dus
 155 inderdaad op de juiste manier hebben afgehandeld.

156 **I:** Ja. Dus ze waren dus eigenlijk zeiden ze ‘jullie hebben het ons te laat gezegd’ of ze wilden een
 157 langere redelijke overgangstermijn?

158 **G:** Ze gaven aan dat ze het niet redelijke vonden en verdere besluitvorming ook niet goed was.

159 **I:** Ja, oke. Vraag 17: Is de redelijke overgangstermijn samen met de subsidieontvanger bepaald?

160 **G:** Die hebben we zelf bepaald.

161 **I:** Dan wil ik u deze situatie even laten zien (geeft wetsartikel aan geïnterviewde).

162 **G:** Ja.

163 **I:** Hier gaat het om het geval waarbij er een te late bekendmaking van het voornemen was, de
 164 redelijke termijn is dan nog niet verstreken. De redelijke termijn gaat dan door tot het volgende
 165 tijdvak. Vraag 18: Is er sprake geweest met de situatie betreffende artikel 4:51 lid 2 en hoe is
 166 hiermee omgegaan?

167 **G:** Het is in een enkel geval wel gebeurd, waarbij we.. ja we hebben het ene geval opgelost door
 168 subsidie te verlengen van activiteiten waarbij we accepteerde dat ze minder activiteiten deden dan
 169 volgens de beschikking was. Dat coulants halve in feite geaccepteerd werd dat ze aan het afbouwen
 170 waren. We hebben ook een geval gehad waarbij we in feite frictiekosten hebben betaald. Dat we dan
 171 de subsidie beëindigd hebben, maar dus zeg maar een bedrag verleend ter compensatie voor het feit
 172 dat we tekort termijn hebben gehanteerd.

173 **I:** Oke. Vraag 19: Zijn er afbouwregelingen getroffen bij de beëindiging of wijziging van de subsidie?
 174 En dan bedoel ik met name van je bouwt echt het bedrag voor subsidie dat de gemeente geeft. Dat
 175 het echt afgebouwd wordt tot het bedrag dat jullie uiteindelijk willen geven.

176 **G:** Nee, wij zeggen in één keer op.

177 **I:** Ja.

178 **G:** We geven wel een termijn en dan houdt het op.

179 **I:** Oke. Vraag 20: Artikel 4:12 Awb bepaald dat de hoorplicht niet geldt bij financiële beschikkingen.
 180 Hier is een uitzondering op gemaakt voor ‘het met toepassing van artikel 4:51 weigeren van een
 181 subsidie’. De normale hoorplicht van art. 4:8 Awb bij de voorbereiding van het besluit geldt hier. Is de
 182 hoorplicht in acht genomen bij de voorbereiding van het besluit?

183 **G:** Ja, we hebben het voornemen aangegeven en dan konden ze hun zienswijze op indienen.

184 **I:** En dan luisteren jullie ook naar wat de subsidieontvanger ook zegt?

185 **G:** Ja, we hebben gewoon geluisterd naar de argumenten en vervolgens is er een officieel besluit
 186 genomen waartegen bezwaar gemaakt kon worden. Maar zowel bij vernieuwend welzijn als bij de
 187 huidige transitie zijn er eigenlijk geen wezenlijke veranderingen in het besluit geweest. Dus daar is
 188 hetgeen dat naar voren is gebracht door de subsidieontvangers was geen reden om het besluit
 189 serieus te wijzigen.

190 **I:** Oke, dus jullie luisteren naar hun dan?

191 **G:** Ja, we luisteren naar de argumenten. De argumenten waren voornamelijk van ‘ja dat het voor het
 192 personeel (...)’. Ja, dat zijn een aantal dingen, er kwamen eigenlijk alleen dingen naar voren die ik zelf
 193 ook wist.

194 **I:** Waar jullie eigenlijk al rekening mee hebben gehouden?

195 **G:** Ja, dat is meegenomen in het politieke besluit. Dan zijn het geen nieuwe feiten voor ons.

196 **I:** Oke. Ja, de laatste vraag is eigenlijk over de dossiers. Vraag 21: Hebt u een aantal dossiers voor mij
 197 over de gehele of gedeeltelijke intrekking voor de toekomst betreffende 4:50 Awb en 4:51 Awb) van
 198 meerjarige subsidies? Dossiers over;

199 - Dossiers over het aantal intrekkingen in de afgelopen 2 jaar, hoe en op welke manier er
 200 met het trekkingsbesluit is omgegaan; dossiers over de redelijke overgangstermijn en
 201 schadevergoeding etc.

202 **G:** Ja, daar kijken we zo naar.

203 **I:** Oke, dat was mijn laatste vraag. Wilt u nog opmerkingen maken met betrekking tot het interview?

204 **G:** Nee.

205 I: Dan wil ik u nu graag me notities aanreiken, zodat u kunt (terug)lezen wat u hebt gezegd en of u
206 het daarmee eens bent met wat ik heb genoteerd.
207 G: Dat is goed.
208 I: Ik weet niet of het heel duidelijk is maar. En paar vragen zijn overgeslagen waar u niet mee te
209 maken heeft.
210 G: Oke, dat gaat lekker snel.
211 I: Ja, met de opname zal ik bijvoegen wat u allemaal heeft gezegd.
212 G: (wijst naar een aantal vragen) Hier geldt trouwens ook voor de gene die nu opgezegd hebben,
213 waren het vaak ook heel langdurig subsidies.
214 I: Oke, ook langdurige. Meer dan 10 jaar of?
215 G: Nee, dat niet. Niet dat ik weet, ik werk hier zelf nog maar 15 jaar.
216 I: Oke.
217 G: (geeft notitieblaadje terug) Ja.
218 I: Oke, mooi. Dan wil ik u heel erg bedanken voor het interview.
219 G: Graag gedaan.
220 **Einde interview**

2.4 Interview 2 gemeente Utrecht

Notulen interview Peter Budel (4 juni 2014)

Interviewer/notulist: Carolien Somi (I)

Geïnterviewde: Ambtenaar: Peter Budel (G)

Opmerking: Ingeval er staat (...) wordt zin/woord niet verstaan.

G: We hebben een uurtje he?

I: Ja, prima. Ik denk dat we eerder klaar zijn.

G: Heel goed, prima.

I: Ik zal eerst iets over mezelf vertellen. Ik ben Carolien Somi, student aan de Universiteit Twente. Ik studeer Bestuurskunde en ik zit nu in me derde jaar. Ik ben nu bezig met mijn bachelorscriptie en de hoofdvraag die centraal staat is: In hoeverre worden het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel in acht genomen bij de intrekking van subsidies? Alvorens het interview begint wil ik graag vragen wat u functie precies is in de gemeente.

G: Ik ben beleidsadviseur, dat is een vrij algemene functiebenamingen.

I: Voordat het interview begint nog een aantal opmerkingen:

-Onder intrekkingsbesluit wordt verstaan: een intrekking is een beschikking waarmee een bevoegd bestuursorgaan overgaat tot intrekking van een eerder gegeven begunstigende beschikking waarmee aan een rechtspersoon rechten werden verleend. Het gebruik van het woord 'intrekken' heeft betrekking op het ten nadelen van de belanghebbende wijzigen van een beschikking.

-Dit onderzoek richt zich op meerjarige subsidies: dit zijn langdurige subsidies relaties waar het gaat om structurele meerjarige subsidies die worden verstrekt voor voortdurende activiteiten.

-De interviewvragen richten zich op intrekkingen gericht op de toekomst. Het betreft hier dus geen vragen over intrekking met terugwerkende kracht.

-Bij intrekking voor de toekomst moet een onderscheid gemaakt worden tussen de lopende subsidie en een subsidie die elk jaar opnieuw wordt verstrekt. Ten eerste is er de meerjarige lopende subsidie, dit is bijvoorbeeld een instellingssubsidie die voor 4 jaar is verstrekt, waarna na 2 jaar wordt besloten de subsidierelatie te beëindigen. Daarnaast is er de subsidie die elk jaar opnieuw wordt verstrekt, die na drie of meer achtereenvolgende jaren ook aangeduid wordt als een meerjarige subsidie. In dit laatste geval besluit men de subsidie voor het volgend tijdvak te weigeren.

-Hieronder wordt er gebruik gemaakt van het woord 'intrekking' in dit onderzoek staat dit synoniem voor 'beëindigen'. Bij artikel 4:51 gaat het officieel om een 'weigering' van een subsidie voor het volgend tijdvak. Echter deze 'weigering' wordt als 'intrekking' ervaren.

-Daarnaast is er een onderscheid tussen intrekking en wijziging. Onder intrekking wordt er verstaan een algehele intrekking en onder wijziging wordt een gedeeltelijke intrekking verstaan.

Heeft u nog vragen voordat we beginnen?

G: Maar goed, ik vind een redelijk belangrijk onderscheid of je weigert zonder dat je dat vooraf aan kennisgeving daarover hebt gegeven. Dus eigenlijk kan ik me bijna niet voorstellen dat je zomaar, stel even dat je 4/5 jaar een bepaalde subsidie hebt verstrekt, die iedere jaar voor een bepaalde vaste min of meer vaste taak, kan ik me niet voorstellen dat je dat überhaupt alleen maar met een weigering kunt vormgeven. Daar kan ik me niks bij voorstellen, maar goed. Volgens mij zijn er meer stappen in een proces dan, maar goed. Misschien komt dat vanzelf wel terug.

I: Vraag 1: Zijn in uw gemeente in de afgelopen 2 jaar meerjarige subsidies ingetrokken of gewijzigd(het betreft hier een lopende subsidie)?

G: Ja.

I: Dus een subsidie die in één keer voor meer jaren wordt gegeven bedoel ik hieronder he.

G: Ja, in beide gevallen is het geval.

I: En om welke soorten meerjarige subsidies ging het; budgetsubsidie en/of prestatiesubsidie en/of instellingssubsidie(exploitatiesubsidie)?

52 **G:** Misschien moet ik even zeggen hoe dat proces gelopen is. Dat maakt voor jou het kader wat
53 makkelijker denk ik. Want anders zitten we heel keurig je vragenlijst te doen en dan heb ik het idee
54 van: ik weet niet of dan de werkelijkheid overkomt. En ik weet niet wat Rien er al over heeft gezegd,
55 maargoed. We hebben te maken met een aantal decentralisaties. Die decentralisaties hebben te
56 maken met een aantal beleidsdoelstellingen binnen deze gemeente die nu al bestaan, maar die heel
57 veel raakvlak hebben met de nieuwe taak die naar ons toekomen. Waardoor we gewoon onze
58 handen vrij wilden hebben. Dat waren over het algemeen vaste subsidierelaties die dus aangetast
59 werden. Dan ga ik zo vertellen hoe we dat hebben gedaan. Daarnaast was het zo dat er een aantal
60 instellingen in eigenlijk min of meer in hetzelfde proces een tijdelijke subsidie hebben gekregen om
61 de omvorming naar de nieuwe systematiek goed voor te bereiden. En dat was bij definitie duidelijk
62 dat het over 3 jaar ging. Ik zeg het nu even uit me hoofd, maar volgens mij ging het over 3 jaar. Dus
63 we hebben in dat proces op dezelfde datum van 1 januari 2015 hebben dus beide typen subsidies.
64 **I:** Ik heb hier een aantal wetsartikelen (geeft artikelen aan geïnterviewde). Dit is een lopende subsidie
65 (wijst naar artikel 4:50 Awb). En dit is een subsidie die elk jaar opnieuw wordt verstrekt (wijst naar
66 artikel 4:51 Awb). Even voor de nauwkeurigheid.
67 **G:** Dan gaat het vooral over deze (wijst naar artikel 4:51 Awb).
68 **I:** Hebben jullie ook deze meegemaakt (wijst naar artikel 4:50 Awb)?
69 **G:** Ja, maar wij kennen eigenlijk geen (...) doorlopende subsidie. Eigenlijk iedere organisatie moet
70 ieder jaar opnieuw een subsidie aanvragen.
71 **I:** Dus die (wijst naar artikel 4:51 Awb).
72 **G:** Ja. Ik geloof niet dat wij een andere vorm van subsidie geven, tenzij het een project subsidie is die
73 is tijdelijk natuurlijk. Dus dat je zegt van: 'voor een bepaald project wat misschien 3 jaar duurt krijgt u
74 één keer een subsidie of in transjes uitbetaald maar wel voor een bepaalde periode'. Dan is ook
75 eigenlijk de einddatum bekend. Maar in principe moeten alle organisaties iedere jaar weer opnieuw
76 subsidie aanvragen.
77 **I:** Ja, duidelijk (Eerst was het onduidelijk of het bij deze gemeente over een lopende subsidie ging of
78 over een subsidie dat elk jaar opnieuw werd verstrekt. Uit bovenstaande blijkt dat het ging om een
79 subsidie dat elk jaar opnieuw wordt verstrekt. Nadat dit duidelijk was, zijn vragen die gerelateerd zijn
80 aan deze soort subsidie die vallen onder 4:51 Awb, gesteld aan de geïnterviewde). Dus om welke
81 soorten meerjarige subsidies ging het; budgetsubsidie / prestatiesubsidies /
82 instellingssubsidie(exploitatiesubsidie)?
83 **G:** Nou, dat is een beetje gevarieerd geweest, maar over het algemeen.. Wat was je eerste optie?
84 **I:** Budgetsubsidie. Daarnaast heb je prestatiesubsidie of instellingsubsidies.
85 **G:** Ja, er is altijd wel iets .. Ja, prestatiesubsidie is ingewikkeld in de zin van: we hebben een bepaald
86 doel en we hebben een subsidie, je kent het wel. Je hebt een subsidiedoelstelling en daar moet dus
87 aan bijgedragen worden. Dus je kunt moeilijk zeggen: 'Ja, we doen het sowieso omdat we jullie
88 instelling zo belangrijk vinden, even los van het doel, krijgen jullie geld.' Ze krijgen altijd geld wat
89 gerelateerd is aan het subsidiedoel. Dus in die zin is het altijd gericht op een bepaalde prestatie.
90 Maar het gaat niet zover als bij een opdracht dat je zegt van: 'we moeten er 100 doen en als u er
91 maar 90 doet dan trekken we 10% van de subsidie in'.
92 **I:** Het heeft gewoon elementen van een prestatiesubsidie maar .. ? Niet meteen een classificatie dan
93 he.
94 **G:** Nee, misschien is een woord zoals 'gericht op het bereiken van de subsidiedoelstelling' en daar
95 moet dan een presentatie voor geleverd worden. Dan maak ik het misschien heel ingewikkeld voor
96 je, maar anders heb ik het idee dat we een beetje lege termen gebruiken.
97 **I:** Nee, is prima.
98 **G:** En nooit geven we een instelling subsidie omdat we de instelling zo leuk vinden. Volgens mij komt
99 dat niet meer voor haha.
100 **I:** Nee, haha. En kunt u ook aangeven hoeveel weigeringen of wijzigingen van subsidies voor het
101 volgend tijdvak(art. 4:51) de gemeente heeft doorgevoerd?
102 **G:** Nou ik kan alleen maar spreken over dat proces waar ik dan trekker van ben geweest, om dat even
103 zo te zeggen.

104 **I:** Welk proces wat dat precies?

105 **G:** Dat was het opzeggen van de subsidie in relatie tot de decentralisaties. En dat had te maken met

106 organisaties die vanuit Jeugd subsidie kregen en organisaties die vanuit de WMO subsidie kregen.

107 **I:** Dus die 2 categorieën?

108 **G:** Ja.

109 **I:** Oke.

110 **G:** Want die subsidiedoelstellingen hadden een directe relatie met de decentralisaties. Daar

111 verandert er van alles en nog wat en willen we opnieuw de zaak bekijken. Om even een voorbeeld te

112 geven: één van de subsidiedoelstellingen die op zich ook binnen de WMO valt, dat is de opvang van

113 vluchtelingen. Maar omdat daar helemaal qua decentralisatie niets in verandert, hebben we die

114 organisatie buiten beschouwing gelaten. Dus in die subsidieregulering zou je kunnen zeggen, dus

115 organisatie vanuit die subsidieregulering subsidie kregen, hebben dus geen brief ontvangen.

116 **I:** Het gaat gewoon door.

117 **G:** Precies.

118 **I:** Kunt u wel aangeven hoeveel het waren?

119 **G:** Ja, dat waren er ongeveer volgens mij tussen de 20 en 25.

120 **I:** Oke. Nu stel ik wat specifiekere vragen over deze vorm van subsidies (subsidies die vallen onder

121 artikel 4:51 Awb). Vraag 12: Hoelang was de duur van de subsidiërelaties (prestatiesubsidie en/of

122 budgetsubsidie en/of instellingsubsidie) totdat men overging tot weigering voor het volgend tijdvak?

123 **G:** Nou, dat is natuurlijk ook verschillend geweest. Sommige organisaties hadden al heel lang subsidie

124 van ons. Dat durf ik niet te zeggen, anders doe ik anderen te kort weet je wel.

125 **I:** Snap ik.

126 **G:** Over het algemeen langer dan een jaar of 4. Langer dan 4 jaar. Ik denk dat we zo algemene

127 opmerking wel kunnen maken.

128 **I:** Ja. Vraag 13: Op basis van welk argument heeft de gemeente de meerjarige subsidie geweigerd of

129 gewijzigd voor het volgend tijdvak? Was het op basis van grond van veranderde omstandigheden of

130 gewijzigde inzichten?

131 **G:** Ja. Wij hebben eigenlijk begint het met een nota die de gemeenteraad is vastgesteld, waarin is

132 gezegd: 'om goed in te kunnen spelen op de decentralisaties zullen wij de partijen laten weten dat zij

133 niet moeten rekenen op voorzetten van de subsidie per 2015'. Dus op dat moment waren ze eigenlijk

134 min of meer niet rechtstreeks maar wel indirect geïnformeerd. Toen is vervolgens hebben wij een

135 brief gestuurd waarin wij dat nog eens ook per organisatie hebben aangekondigd en dan moet je je

136 voorstellen ruim anderhalf jaar vóór 2015. Dus de zomer van 2013 is die brief de deur uitgegaan. Dat

137 was eigenlijk een uitnodiging voor een bijeenkomst, waarin we de aanleiding heel duidelijk hebben

138 beschreven van: er zijn voornemens om enzovoort. Maar daar konden zij gewoon nog een mening of

139 een visie op het verhaal duidelijk maken. En vervolgens, ik geloof een week of 4 daarna, hebben we

140 de mogelijkheid geboden om hun visie kenbaar te maken op de algemene aanpak. 4 tot 6 weken

141 daarna is dan de definitieve brief de deur uitgegaan. Dus dat is even uit me hoofd ongeveer

142 november 2013 geweest. Dus ook weer ruim een jaar voordat het feitelijk ook van kracht zal worden.

143 Dat we inderdaad subsidie op hebben gezegd per 2015. Dus we hebben dat wel voorzien van wat

144 communicatie vooraf. We hebben dat voorzien van een bijeenkomst. Dat is voor niemand leuk. We

145 hebben het ook niet gebracht van: 'goh dit is een feestje'. Maar men had veel begrip voor de

146 argumenten, want wij hebben eigenlijk gewoon gezegd 'dit is zo'n grote operatie' en dat snappen al

147 die professionals natuurlijk ook wel. Dit is zo'n grote operatie, er is heel veel geld mee gemoeid.

148 Tegelijkertijd is er sprake van een grote bezuiniging. Dus ze willen het hele veld opnieuw bekijken en

149 misschien wel helemaal reorganiseren en dat is ook feitelijk wat er gebeurd is. En daarvoor moeten

150 we onze handen vrij hebben van de instellingsbelangen. Als wij deze brief niet zouden sturen, dan

151 zouden we gewoon per 2015 niets kunnen veranderen en dat zou misschien tot gevolg hebben dat

152 wij een groot financieel debacle tegemoet gaan. Dat begrepen ze.

153 **I:** Oke. Dus het was vooral op grond van bezuinigingen?

154 **G:** De combinatie van .. ken je de decentralisatie?

155 **I:** Ja.

156 **G:** Dus wat er gebeurd is, er komen taken bij. Dat is wat er eigenlijk gebeurd. Er komt ook geld bij,
 157 maar dat geld is wel minder dan het geld wat er nu mee gemoeid is om die taken uit te voeren.
 158 Dus het Rijk decentraliseert en even van los per onderdeel is er dan verschil in percentage. De ene
 159 keer is het 15 procent de ander keer is het 40 procent bijvoorbeeld. Dus er gebeurde van alles in die
 160 budgeten, maar tegelijkertijd was het ook meer de vraag: wat betekent dat dan? We krijgen taken
 161 bij, we krijgen verhoudingsgewijs minder geld over. Hoe kunnen wij ons dan instellen op die nieuwe
 162 werkelijkheid? En die nieuwe werkelijkheid betekent waarschijnlijk dat wij dat hele veld willen
 163 reshufflen, zodat we en die taken toch uit kunnen voeren en dat de dienstverlening naar de klant
 164 overeind blijft, want dat is natuurlijk gewoon behoorlijk relevant en dat we niet failliet gaan. Dat zijn
 165 redelijke uitgangspunten toch?

166 **I:** Ja klopt. Vraag 14: Heeft de gemeente zijn voornemen aangekondigd aan de subsidieontvanger
 167 omtrent de weigering?

168 **G:** Ja, dus eerst in een echt beleidsstuk, dus dan heeft de raad zich er ook over uitgesproken kun je
 169 zeggen. En daarna in een bijeenkomst waarin we een vooraankondiging hebben gedaan en daarna
 170 natuurlijk in feitelijke brief. En uiteindelijk is er maar één bezwaarschrift binnen gekomen over een
 171 heel specifieke situatie rondom een huisvesting. Het voert te ver om het helemaal gedetailleerd uit
 172 te leggen. Maar het was van een organisatie die al jaren hoopte ergens in te kunnen investeren en
 173 die zat nu met de vraag: 'ja, maar eigenlijk kunnen we nu niet investeren omdat we niet zeker of wij
 174 daar nog een dekking voor hebben'.

175 **I:** Oke. Eigenlijk weer dezelfde vraag 15: Door wie zijn deze mededelingen gedaan, op welke manier
 176 en wanneer gebeurde dit?

177 **G:** Die heb je al.

178 **I:** Ja, oke. Vraag 16: Heeft de gemeente een redelijke overgangstermijn in acht genomen?

179 **G:** Ja, lijkt me wel he. Dat zou ervoren partijen ook wel. Even los van de wettelijke termijn. Als je
 180 ander half jaar van tevoren weet 'van jongens pas op' en eigenlijk daarvoor ook al iets in de nota
 181 hebt gelezen weet je wel, dan heb je als organisatie de verantwoordelijk om daarvoor voor te
 182 bereiden en alvast maatregelen te nemen en hopelijk leidt dat uiteindelijk tot niet te veel ontslag en
 183 wat dan ook.

184 **I:** Ja, en op basis van waarvan heeft de gemeente de lengte hiervan bepaald?

185 **G:** Ruime interpretatie van wat er in de wet staat algemene wet bestuursrecht hebt en daarin dan
 186 een beetje een ruime variant, omdat we wel snappen dat er voor die organisaties van belang is dat zij
 187 gewoon tijdig weten dat ze maatregelen moeten nemen. Dus geen vast personeel meer moeten
 188 aannemen op bepaalde functies. Kortom dat zij kunnen anticiperen op wat er aan gaat komen, dus
 189 dan is die juridische termijn 1 ding daar moet je in ieder geval aan houden, maar de praktische en de
 190 samenwerkingsrelatie vraagt naar eigenlijk veel eerder om actie. Op het moment dat wij duidelijk
 191 hebben dat we echt vergaande stappen gaan ondernemen, die voor u vergaande gevolgen hebben,
 192 nou dan moeten we die zo snel mogelijk kunnen communiceren.

193 **I:** Oke. Vraag 17: Is de redelijke overgangstermijn samen met de subsidieontvanger bepaald?

194 **G:** Nee, dat niet. We hebben er niet vooraf over overlegd.

195 **I:** Nu had ik een vraag over artikel 4:51 lid 2 Awb (geeft artikel aan geïnterviewde).

196 **G:** Nou vraag eens.

197 **I:** Vraag 18: Is er sprake geweest met de situatie betreffende artikel 4:51 lid 2 en hoe is hiermee
 198 omgegaan? Hier gaat het om het geval waarbij er een te late bekendmaking van het voornemen was,
 199 de redelijke termijn is dan nog niet verstreken. De redelijke termijn gaat dan door tot het volgende
 200 tijdvak.

201 **G:** Nee, wat ik al zei: we hebben iedereen op hetzelfde moment tijdig laten weten dat de subsidie..
 202 En dan moet je altijd mee oppassen dat je inderdaad alles in beeld hebt he. Dat is natuurlijk een
 203 ander probleem. 'Heb je het wel goed in beeld', want het is wel vaker zo dat je als gemeente
 204 meerdere subsidiekanalen hebt. Dus het vergt wel enige voorbereiding, daar heb ik dan aan mee
 205 mogen werken. Maar als je dat goed hebt gedaan, dan ja..dit moet je dus voorkomen.

206 **I:** Ja, klopt. Vraag 19: Zijn er afbouwregelingen getroffen bij de beëindiging of wijziging van de
 207 subsidie?

208 **G:** Nee.

209 **I:** Dus het is gewoon in één keer?

210 **G:** Nou het kan zijn dat. Kijk wat er nu gebeurt, want we zitten nu dus ruim een half jaar verder. Wat
 211 nu gebeurt is dat we net vóór de zomervakantie, vóór half juli, is bekend wie een aantal taken in
 212 2015 gaat uitvoeren, welke organisatie dat is. Dan zal die organisatie eraan gehouden zijn dat ze
 213 personeel of van een aantal partijen gaat betrekken. Dus eigenlijk wordt pas in de loop van het
 214 najaar bekend wat nou precies de consequenties zijn voor die verschillende organisaties en wat er
 215 misschien nog als een soort vraag of claim of wat dan ook naar voren gaat komen. Kijk juridisch
 216 kunnen we dan de stelling gaan nemen 'u wist het van tevoren, wij voelen ons niet aansprakelijk'.
 217 Maar het kan zijn dat je in redelijkerwijs uh. En om te voorkomen dat er echt ernstige dingen
 218 gebeuren, dat je dan alsnog besluit om iets te versoepelen of deels door te laten lopen.

219 **I:** Ja, dus in het voorjaar kon je dat een beetje inzien?

220 **G:** In het najaar, ja. En pas dan wordt het voor de organisaties echt pas 100% duidelijk hoeveel
 221 personeel ze dan in de nieuwe situatie kwijt raken of hoeveel ze alsnog moeten gaan ontslaan.

222 **I:** En op basis daarvan zou het dan eventueel?

223 **G:** Naja, kijk in principe juridisch gezien zijn we daar niet aan gehouden zeg ik dan maar even heel
 224 praktisch. Maar goed het kan zijn natuurlijk dat je dan alsnog denkt van: ja hier ontstaat iets wat wij
 225 met z'n allen niet moeten willen dus misschien kunnen we nog meehelpen om bepaalde
 226 problematiek op te lossen.

227 **I:** Ja, oke duidelijk. Vraag 20: Artikel 4:12 Awb bepaald dat de hoorplicht niet geldt bij financiële
 228 beschikkingen. Hier is een uitzondering op gemaakt voor 'het met toepassing van artikel 4:51
 229 weigeren van een subsidie'. De normale hoorplicht van art. 4:8 Awb bij de voorbereiding van het
 230 besluit geldt hier. Is de hoorplicht in acht genomen bij de voorbereiding van het besluit?

231 **G:** Ja je zou kunnen zeggen, heeft dat niet te maken met het in staat stellen van de organisatie dat zij
 232 hun visie kwijt kunnen?

233 **I:** Ja, in die bijeenkomsten.

234 **G:** Dat hebben wij dus gedaan. En ze konden het ook daarna schriftelijk doen. Dus daarom hebben
 235 we ook 4 weken gewacht weetje wel. Dus we hadden die bijeenkomst, toen hebben we 4 weken
 236 gewacht of er nog inderdaad visies binnen kwamen van organisaties die van mening waren dat het
 237 absoluut niet zo zou moeten kunnen. En toen zijn pas de feitelijke beschikkingen de deur uitgegaan.

238 **I:** Oke.

239 **G:** Dus we hebben iedereen de ruimte gegeven om: vragen te stellen en natuurlijk hebben er ook
 240 allerlei gesprekken plaatsgevonden met de vaste contactpersonen.

241 **I:** Oke, duidelijk. Vraag 21: Hebt u een aantal dossiers voor mij over de gehele of gedeeltelijke
 242 intrekking voor de toekomst betreffende 4:50 Awb en 4:51 Awb) van meerjarige subsidies? Dossiers
 243 over; - Dossiers over het aantal intrekkingen in de afgelopen 2 jaar, hoe en op welke manier er
 244 met het trekkingsbesluit is omgegaan; dossiers over de redelijke overgangstermijn en
 245 schadevergoeding etc.

246 **G:** Nou volgens mij heb je die nu allemaal wel van Rien gehad.

247 **I:** Ja, ik heb net wel wat gekregen ja. Oke nou dit was de laatste vraag. Wilt u nog opmerkingen
 248 maken met betrekking tot het interview?

249 **G:** Nee hoor, ik geloof het niet. Ik wens je er sterkte mee haha.

250 **I:** Ja, bedankt. Dan wil ik u nu graag me notities aanreiken, zodat u kunt (terug)lezen wat u hebt
 251 gezegd en of u het daarmee eens bent met wat ik heb genoteerd.

252 **G:** Prima, dat lijkt me logisch. Ik denk ook dat het goed is, als je dit hebt uitgewerkt dat ik het dan
 253 eventjes terug zie.

254 **I:** Ja, inderdaad. Natuurlijk, dat stuur ik gewoon op. Maar nu heb ik het ook in kernwoorden.

255 **G:** Ja, dat is helemaal goed. Ik ga het nu niet lezen, weetje ik wacht het wel even af en dan (geeft
 256 notitieblaadje terug).

257 **I:** Oke, ik sluit het dan af.

258 **Einde interview**

2.5 Interview gemeente Wierden

Notulen interview Hugo Bosma (10 juni 2014)

Interviewer/notulist: Carolien Somi (I)

Geïnterviewde: Ambtenaar: Hugo Bosma (G)

Opmerking: Ingeval er staat (...) wordt zin/woord niet verstaan.

I: Om te beginnen, hoe lang mag het interview duren, zodat ik er rekening mee kan houden als u nog werkzaamheden heeft hierna?

G: Ik wou om vijf uur weer naar huis haha. Ik heb in principe een uur gepland, maar als het iets langer wordt is dat geen probleem.

I: Ja, dat is prima. Ik zal eerst iets over mezelf vertellen. Ik ben Carolien Somi. Student aan de Universiteit Twente. Ik studeer Bestuurskunde en ik zit nu in me derde jaar. Zoals u weet doe ik een onderzoek naar meerjarige subsidies waarbij de volgende hoofdvraag centraal staat: In hoeverre worden het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel in acht genomen bij de intrekking van meerjarige subsidies? Alvorens het interview begint wil ik graag vragen wat u functie precies is in de gemeente Wierden.

G: Mijn functie is die van strategisch beleidsbedenker bij de sector maatschappelijk ontwikkeling.

I: Oke, voordat het interview begint heb ik nog een aantal opmerkingen:

-Onder intrekkingbesluit wordt verstaan: een intrekking is een beschikking waarmee een bevoegd bestuursorgaan overgaat tot intrekking van een eerder gegeven begunstigende beschikking waarmee aan een rechtspersoon rechten werden verleend. Het gebruik van het woord 'intrekken' heeft betrekking op het ten nadelen van de belanghebbende wijzigen van een beschikking.

-Dit onderzoek richt zich op meerjarige subsidies: dit zijn langdurige subsidies relaties waar het gaat om structurele meerjarige subsidies die worden verstrekt voor voortdurende activiteiten.

-De interviewvragen richten zich op intrekkingen gericht op de toekomst. Het betreft hier dus geen vragen over intrekking met terugwerkende kracht.

-Bij intrekking voor de toekomst moet een onderscheid gemaakt worden tussen de lopende subsidie en een subsidie die elk jaar opnieuw wordt verstrekt. Ten eerste is er de meerjarige lopende subsidie, dit is bijvoorbeeld een instellingssubsidie die voor 4 jaar is verstrekt, waarna na 2 jaar wordt besloten de subsidierelatie te beëindigen. Daarnaast is er de subsidie die elk jaar opnieuw wordt verstrekt, die na drie of meer achtereenvolgende jaren ook aangeduid wordt als een meerjarige subsidie. In dit laatste geval besluit men de subsidie voor het volgend tijdvak te weigeren.

-Hieronder wordt er gebruik gemaakt van het woord 'intrekking' in dit onderzoek staat dit synoniem voor 'beëindigen'. Bij artikel 4:51 gaat het officieel om een 'weigering' van een subsidie voor het volgend tijdvak. Echter deze 'weigering' wordt als 'intrekking' ervaren.

-Daarnaast is er een onderscheid tussen intrekking en wijziging. Onder intrekking wordt er verstaan een algehele intrekking en onder wijziging wordt een gedeeltelijke intrekking verstaan. Hebt u nog vragen voordat het interview begint?

G: Nee haha, ik probeer je bij te houden.

I: Vraag 1: Zijn in uw gemeente in de afgelopen 2 jaar meerjarige subsidies ingetrokken of gewijzigd (het betreft hier een lopende subsidie)?

G: Bij mijn weten niet.

I: Vraag 2: Zijn in uw gemeente in de afgelopen 2 jaar meerjarige subsidies geweigerd of gewijzigd voor het volgende tijdvak?

G: Ja, dat geldt eigenlijk voor alle meerjarige subsidies. Die zijn op dit moment onderhevig aan bezuinigingen.

I: Oke, en om welke soorten meerjarige subsidies ging het. Waren dit: budgetsubsidie / prestatiesubsidies / instellingssubsidie(exploitatiesubsidie)?

51 **G:** Budgetsubsidies. Dat zijn zeg maar de grote langdurige contracten die wij met een aantal voor ons
52 belangrijke partijen hebben.

53 **I:** Kunt u ook aangeven hoeveel weigeringen of wijzigingen van subsidies voor het volgend tijdvak(art.
54 4:51) de gemeente heeft doorgevoerd?

55 **G:** Zo uit mijn hoofd niet. Als je mij de vragenlijst wilt mailen, dan kan ik het even precies voor je
56 beantwoorden.

57 **I:** Ja.

58 **G:** Ik was ook een beetje bang dat ik dit soort vragen zou krijgen, maar dat weet ik niet precies uit me
59 hoofd. Ik geef liever precies de goede informatie.

60 **I:** Ja, dat is prima. Oke dus even voor de zekerheid: in deze gemeente gaat het vooral om die subsidie
61 die elke jaar opnieuw worden gegeven voor de zelfde activiteiten en op een gegeven moment
62 worden geweigerd.

63 **G:** Ja.

64 **I:** Vraag 12: Hoelang was de duur van de subsidierelaties(prestatiesubsidie en/of budgetsubsidie
65 en/of instellingsubsidie) totdat men overging tot weigering voor het volgend tijdvak? Er zijn
66 natuurlijk verschillende subsidierelaties, dus dit kan verschillen.

67 **G:** Ja, dat is verschillend. Als ik die vragen van je krijg via de mail, zal ik dat in een tabelletje
68 aangeven. Ik denk dat de kortst lopende subsidie toch wel een jaar of 6 al is. De andere zijn langer. Ik
69 zeg het even uit me hoofd, als ik het straks uit ga zoeken geef ik het precies aan wanneer de
70 subsidierelatie is begonnen.

71 **I:** Ja, prima. Vraag: 13: Op basis van welk argument heeft de gemeente de meerjarige subsidie
72 geweigerd of gewijzigd voor het volgend tijdvak? Was het op grond van veranderde omstandigheden
73 of gewijzigde inzichten?

74 **G:** Ja, veranderde omstandigheden. Dus om beperkte middelen en de noodzaak om te bezuinigen.

75 **I:** Oke. Vraag 14: Heeft de gemeente zijn voornemen aangekondigd aan de subsidieontvanger
76 omtrent de weigering?

77 **G:** Ja.

78 **I:** Oke. Vraag 15: Door wie zijn deze mededelingen gedaan, op welke manier en wanneer gebeurde
79 dit?

80 **G:** Die zijn in de regel gedaan door het sectorhoofd van maatschappelijke ontwikkeling per brief.
81 Maar we hebben eigenlijk alle organisaties die het aanging uitgenodigd voor een gesprek om ze uit te
82 leggen dat: de bezuinigingen eraan zitten te komen, hoe die bezuiniging eruit ziet.

83 **I:** Dus dat was door de brief die de sector maatschappelijk ontwikkeling heeft gestuurd?

84 **G:** Ja, namens het college van B&W.

85 **I:** Ja, en dat was dan een uitnodiging voor een gesprek.

86 **G:** Ja.

87 **I:** Vraag 16: Heeft de gemeente een redelijke overgangstermijn in acht genomen?

88 **G:** Ik zou bijna zeggen, die vraag zou u aan de organisaties moeten stellen. We hebben in ieder geval
89 tot nu toe nog geen enkel bezwaarschrift gekregen op deze weigeringen.

90 **I:** Oke. Ja, redelijke overgangstermijn begint eigenlijk bij het voornemen en dat het dan gewoon
91 duidelijk is voor de subsidieontvanger.

92 **G:** Ja, we hebben het eigenlijk zo gedaan dat: we zijn vroeg in het jaar al bezig de begroting voor het
93 daaropvolgende jaar te gaan voorbereiden. Dan wordt het ook inzichtelijk gemaakt waar de
94 bezuinigingen terecht gaan komen en hoeveel die zijn. We hebben, laten we maar zeggen, in late
95 winter/vroege voorjaar het contact gezocht met de instellingen. En dan krijgen ze eind van het jaar
96 nadat de raad de begroting heeft vastgesteld de subsidiebeschikking voor het volgende jaar.

97 **I:** Dat zal dan zijn, een jaar van tevoren voor de weigering?

98 **G:** Iets minder. Het gebeurt in principe in hetzelfde kalenderjaar. Dus laten we maar zeggen,
99 februari/maart spreken we de instellingen en november/december krijgen ze de beschikking.

100 **I:** Ja, dus ongeveer driekwart jaar.

101 **G:** Ja.

102 **I:** Oke.

103 **G:** Ik moet zeggen, dat die gesprekken eigenlijk heel positief verlopen met de subsidieontvanger. Er is
 104 waardering voor het feit dat we hen actief opzoeken en we in het gesprek duidelijkheid geven. Dan
 105 zeggen ze dat het vervelend is, maar ze het wel begrijpen en dat het prettig is dat ze op tijd worden
 106 geïnformeerd. Ik denk het feit dat we geen enkel bezwaarschrift hebben gekregen dat het aangeeft
 107 dat we zorgvuldig hebben gehandeld.

108 **I:** Oke. En hoe heeft de gemeente de lengte hiervan bepaald, om het zeg maar driekwart jaar van
 109 tevoren te zeggen?

110 **G:** Dat heeft eigenlijk te maken met de systematiek van de begroting. En de gemeente is voor het
 111 opstellen van de begroting in belangrijke mate afhankelijk van de middelen die vanuit het Rijk
 112 worden ontvangen. Dus op het moment dat er inzicht ontstaat dat we volgend jaar minder geld
 113 krijgen dan weten we dus ook dat we moeten gaan snijden en dan hebben we ook meteen het
 114 contact gezocht met de instellingen.

115 **I:** Oke, duidelijk. Vraag 17: Is de redelijke overgangstermijn samen met de subsidieontvanger
 116 bepaald?

117 **G:** Ja, we hebben in de gesprekken ook aangegeven dat we de bezuinigingen hebben uitgesmeerd
 118 over een periode van 3 jaar. We hakken niet in één keer een heel stuk eraf, maar doen dat gefaseerd.
 119 Zodat we na 3 jaar het bedrag hebben wat we eigenlijk willen bezuinigen.

120 **I:** En, dat is bij alle subsidieontvangers zo?

121 **G:** In principe wel ja. En sommige subsidieontvangers gaven aan het hun heel erg zou helpen om
 122 bijvoorbeeld komend jaar subsidie te houden en de jaren daarna iets sneller afbouwen. En dat kon
 123 ook.

124 **I:** Daar houden jullie gewoon rekening mee?

125 **G:** Ja.

126 **I:** Dus dan wordt er gewoon goed naar geluisterd.

127 **G:** Ja.

128 **I:** Oke. Dus dat wordt dan samen met de subsidieontvanger bepaald dan.

129 **G:** Ja.

130 **I:** Dan heb ik hier nog een wetsartikel (geeft artikel aan geïnterviewde). Vraag 18: Hier gaat het om
 131 het geval waarbij er een te late bekendmaking van het voornemen was, de redelijke termijn is dan
 132 nog niet verstreken. De redelijke termijn gaat dan door tot het volgende tijdvak. Is er sprake geweest
 133 met de situatie betreffende artikel 4:51 lid 2 en hoe is hiermee omgegaan?

134 **G:** Nee, ik denk niet dat er sprake is geweest van een situatie zoals hier staat. We zijn wel in gesprek
 135 met al die organisaties en hebben ons open gesteld voor wensen om eventueel de fasering aan te
 136 passen. Maar nogmaals, er zijn geen bezwaren gekomen dus kennelijk hebben we het niemand zo
 137 moeilijk gemaakt dat die meende daar tegen dat besluit bezwaren te moeten gaan maken.

138 **I:** Ja, oke. Vraag 19: Zijn er afbouwregelingen getroffen bij de beëindiging of wijziging van de
 139 subsidie? Dus dan gaat het zeg maar, de gemeente besluit te beëindigen en dan wordt het zeg
 140 maar afgebouwd van 'jullie krijgen nu dit bedrag, en dan minder' etc.

141 **G:** Ja.

142 **I:** Ja, en hoelang was die termijn dan? Ja, drie jaar zoals u al had gezegd he.

143 **G:** Ja.

144 **I:** En dan in gesprek met de subsidieontvangers wordt dan bepaald wat het bedrag is dat elk jaar
 145 wordt verminderd of?

146 **G:** Ja, en met een aantal hebben we ook afgesproken dat wij tussentijds nog een keer de effecten van
 147 de bezuiniging nog een keer gaan evalueren.

148 **I:** Oke. Vraag 20: Artikel 4:12 Awb bepaald dat de hoorplicht niet geldt bij financiële beschikkingen.
 149 Hier is een uitzondering op gemaakt voor 'het met toepassing van artikel 4:51 weigeren van een
 150 subsidie'. De normale hoorplicht van art. 4:8 Awb bij de voorbereiding van het besluit geldt hier. Is de
 151 hoorplicht in acht genomen bij de voorbereiding van het besluit om over te gaan tot intrekking?

152 **G:** Dan moet je me nog iets verder uitleggen wat 'hoorplicht' precies inhoudt.

153 **I:** Ja, dat de subsidieontvangers eigenlijk word gehoord, dat ze hun argumenten kunnen geven.

154 **G:** Ja, nou op twee manieren is dat gebeurd he. Aan de ene kant hebben we dus die brieven gestuurd
 155 en hebben gesprekken gevoerd. Soms ook meerdere gesprekken met instellingen. En daarnaast
 156 hebben we alle instellingen ook schriftelijk geïnformeerd dat het voornemen tot bezuiniging die en
 157 die datum wordt behandeld in de raad. En dat zij daar dan ook als ze willen, het woord kunnen
 158 voeren.

159 **I:** Oke.

160 **G:** En een aantal instellingen heeft dat ook gedaan.

161 **I:** En dan wordt er ook geluisterd naar wat zij zeggen natuurlijk.

162 **G:** Ja ja.

163 **I:** Oke.

164 **G:** Het heeft volgens mij ook nog wel geleid tot wijzigingen in de bezuinigingsvoorstellen 'die dan
 165 misschien toch niet en die misschien iets meer'.

166 **I:** Ja, dan wordt er echt naar geluisterd en iets mee gedaan. Wat was het ook alweer, schriftelijk
 167 geïnformeerd, wanneer er woord staan bij?

168 **G:** Ja, in welke raadsvergadering de bezuiniging wordt behandeld en daar kunnen dus de organisaties
 169 als ze het willen het woord voeren.

170 **I:** Oke, nou duidelijk. Vraag 21: Hebt u verder nog een aantal dossiers voor mij over de gehele of
 171 gedeeltelijke intrekking voor de toekomst betreffende 4:50 Awb en 4:51 Awb) van meerjarige
 172 subsidies? Dossiers over;

173 - Dossiers over het aantal intrekkingen in de afgelopen 2 jaar, hoe en op welke manier er
 174 met het trekkingsbesluit is omgegaan; dossiers over de redelijke overgangstermijn en
 175 schadevergoeding etc. Eigenlijk alles wat van belang kan zijn.

176 **G:** Dat kan ik wel, maar dat wordt dan wel een heel pak denk ik haha. Ik denk als ik het zo even door
 177 de ooghalen bekijk dat we tussen de 15 en de 20 grote subsidiecontracten hebben dan zou ik dus
 178 van al die contracten de correspondentie op moeten zoeken en de gespreksverslagen.

179 **I:** Ja, dat is wel heel veel. Maar als u een aantal voorbeelden hebt.

180 **G:** Ik kan bij wijze van spreken wel 2 of 3 uithalen. Maar als je zegt van 'ik wil ze allemaal hebben' dan
 181 moet ik gewoon iemand vragen om dat allemaal op te gaan zoeken. En wil je ze dan liever op papier
 182 hebben of liever digitaal?

183 **I:** Ja, dat maakt me eigenlijk niet zoveel uit, wat u fijner vindt.

184 **G:** Ja, wij zijn tegenwoordig eigenlijk helemaal van het papierloos vergaderen. Maar ik weet niet of ik
 185 zoveel megabytes in één keer hier de deur uit krijgt, margoed dat moeten we maar even zien. Het is
 186 misschien handig als jij mij nog even een mailtje terug stuurt met in ieder geval de vragenlijst zodat ik
 187 precies weet wat wil je allemaal. Dan maak ik een overzicht met al die subsidiecontracten, wanneer
 188 ze zijn begonnen en hoe de bezuinigingen daarop heeft doorgewerkt. En dan kijk ik ook hoeveel ik
 189 daar als voorbeeld bij kan doen. Als je daarna zegt van 'ik wil dat nog wel graag of dat' dan moet je
 190 nog een keer eventjes bellen of mailen en dan stuur ik het op.

191 **I:** Ja, nou heel erg graag en heel erg bedankt. Dat zou echt heel fijn zijn. Nou dat was eigenlijk de
 192 laatste vraag van het interview. Wilt u nog opmerkingen maken met betrekking tot het interview?

193 **G:** Heb je alleen de gemeente Wierden geïnterviewd of meer gemeentes?

194 **I:** Meer gemeentes. Ik doe daarnaast gemeente Enschede, gemeente Zwolle, gemeente Utrecht en
 195 misschien nog gemeente Borne. Het zijn vooral dus gemeentes hier in de buurt en gemeentes van
 196 verschillende grootte en om te kijken of daar verschil in zit.

197 **G:** Ja.

198 **I:** Dan wil ik u nu graag me notities aanreiken, zodat u kunt (terug)lezen wat u hebt gezegd en of u
 199 het daarmee eens bent met wat ik heb genoteerd.

200 **G:** Prima, uitstekend, hartstikke goed.

201 **I:** Het wordt natuurlijk nog aangepast met de opnames die zijn gemaakt.

202 **G:** Ja. Ik heb eerlijk gezegd al met een half oog mee gekeken naar wat je zat te schrijven. Dus ik
 203 geloof het (geeft notitieblaadje terug).

204 **I:** Oke, bedankt. Dan was dit het einde van het interview.

205 **Einde interview**

Bijlage 3: Reflectieverslag

Aan het begin van de scriptie heb ik een aantal leerdoelen opgesteld die ik hoopte te behalen door de weken heen. Ik geef een kritische reflectie over de verbeterpunten die ik voor mezelf had opgesteld voordat de scriptie begon. Achtereenvolgens waren dit de volgende leerdoelen: zelfstandig uitvoeren van het onderzoek, goed plannen, duidelijk rapporteren van het onderzoek en de onderzoeksresultaten, het iets minder perfectionistisch zijn en beter omgaan met feedback/kritiek.

Reflectie op mijn leerdoelen

Ten eerste het leerdoel 'zelfstandig uitvoeren van het onderzoek'. Een bachelorscriptie moet je in je eentje uitvoeren waarbij zelfstandig een onderzoek moet worden opgezet. Naar mijn mening ging dit goed en is het leerdoel ook behaald, maar dit kan natuurlijk nog beter. Om te beginnen kwam ik een aantal problemen tegen bij het opzetten en uitvoeren van me onderzoek. Deze problemen probeerde ik eerst zelf op te lossen. In het geval ik er niet uit kwam vroeg ik me begeleider om hulp. De gesprekken met mijn begeleider lieten mij inzien hoe ik de problemen kon oplossen. Verder heb ik ervoor gezorgd om zo doelmatig mogelijk te werken. Het maken van een planning en je eraan houden is hierbij van belang. Na het formuleren van de hoofdvraag en deelvragen heb ik dan ook meteen een planning gemaakt. Dag in dag uit, heb ik me over het geheel aan de planning gehouden. Verder heb ik veel discipline en motivatie. Ik ga soms uren door, dagen achter elkaar. Om een scriptie in een korte tijd af te ronden moet je je 100% procent elke dag hier voor inzetten en je er helemaal op focussen. Ik ben van mening dat ik dit heb gedaan.

Al met al vind ik dat ik wel zelfstandig heb gewerkt. Op die gebieden waar ik moeite mee had hielp me begeleider mij. Wel vind ik dat me creativiteit op het gebied van het genereren van bepaalde ideeën voor het onderzoek verbeterd kon worden. Soms kwam mijn begeleider met een idee waarbij ik dacht: hé, daar kon ik ook zelf op komen. Om op dit gebied meer zelfstandig te worden moet ik meer out-of-the-box te denken en niet blijven vasthouden aan standaard ideeën.

Daarnaast is er het leerdoel 'goed plannen'. Voorafgaand aan de voorbereidende opdracht voor de bachelorscriptie en aan de bachelorscriptie heb ik een planning gemaakt. De planning was over het geheel dat de bachelorscriptie in het vierde kwartiel zou worden afgerond. De voorbereidende opdracht die vóór de bachelorscriptie moest zijn afgerond heb ik in het derde kwartiel voltooid. Begin mei ben ik begonnen met de uitwerking van de deelvragen. In dezelfde maand probeerde ik de deelvragen af te ronden die nodig waren voor de formulering van de interviewvragen. Na het afronden van een deelvraag stuurde ik deze meteen op naar mijn begeleider voor feedback. Die feedback ging ik vervolgens verwerken in de deelvraag. Ik ben mijn planning nagekomen en ik heb de deelvragen die nodig waren voor de interviewvragen afgerond in mei. Hierdoor kon ik op tijd de interviewvragen formuleren voor de geplande interviews in juni.

In juni zijn alle interviews met de ambtenaren gehouden (de planning van de interviews was in mei al gemaakt). Na het hebben gehouden van de interviews heb ik de daarbij horende deelvraag uitgewerkt. Vervolgens heb ik alle onderdelen afgerond en heb ik goedkeuring voor me bachelorscriptie in juli gekregen. Hierdoor heb ik de scriptie in het vierde kwartiel afgerond (zoals gepland). Concluderend vind ik dat ik voorafgaand aan het onderzoek een goede planning gemaakt heb en me daar ook aan heb gehouden. Wel zijn er bepaalde onderdelen geweest waar ik meer tijd voor moest plannen en hier eerst onvoldoende aandacht aan heb besteed. Het plannen kan ik in de toekomst verbeteren door een nog realistischere planning te maken. Ik moet bepaalde onderdelen van tevoren beter inschatten hoeveel tijd ze in beslag nemen. Ook moet ik er van tevoren niet van uitgaan dat me scriptie in één keer wordt goedgekeurd en hier rekening mee houden in de planning. Door een realistische planning te maken wordt er meer rekening gehouden met onvoorziene werkzaamheden en taken die meer tijd in beslag nemen dan verwacht.

Het volgende leerdoel van 'het duidelijk rapporteren van het onderzoek en de onderzoeksresultaten' had ik in het begin moeite mee maar is door de weken heen verbeterd. In het begin vond ik het lastig om de onderzoeksresultaten duidelijk en overzichtelijk te rapporteren. De formulering van de titels was soms te lang en te vaag. Mijn begeleider had mij hierover aangesproken waardoor ik dit besepte. Ik nam vanaf toen meer de tijd om tot een pakkende en duidelijke formulering van titels te komen. Daarnaast typte ik in het begin lange teksten die eigenlijk alleen duidelijk waren voor mijzelf. Ik ben iemand die iets heel uitgebreid formuleert en in details wil uitleggen. Dit wordt voor de lezer al snel langdradig en onoverzichtelijk wat de kern van het verhaal nu is. Vooral bij het vijfde hoofdstuk had ik moeite met het bondig formuleren van de verkregen informatie. Ik had bij sommige gemeentes zoveel informatie gekregen dat ik alles wou verwerken in de scriptie. Mijn begeleider gaf aan dat het erg onduidelijk was en ik hier iets aan moest doen. Ik probeerde me daarna meer in te leven in de lezer en of hij/zij begreep wat ik bedoelde. Door dit toe te passen, paste ik de rapportage van de onderzoeksresultaten aan. De onderzoeksresultaten werden overzichtelijker en duidelijker gemaakt voor de lezer door middel van: het bondiger opschrijven van de resultaten, belangrijke elementen met een andere kleur aan te geven, tabellen in te voegen, figuren in te voegen, conclusies achter elke hoofdstuk toe te voegen en gebruik te maken van opsommingen. Op deze manier werd het voor de lezer veel duidelijk wat ik nu precies bedoel.

Het volgende leerdoel van 'het iets minder perfectionistisch zijn' is naar mijn idee redelijk gegaan. Perfectionistisch zijn is goed, maar te perfectionistisch zijn kan nadelen hebben voor me bachelorscriptie. Naar mijn mening is een bepaalde mate van perfectionisme goed en verbetert dit ook de kwaliteit van het werk. Als dit perfectionisme te ver doorschiet zal dit leiden tot stress, weinig plezier en weinig creativiteit. Ik ben door de weken heen achter gekomen dat ik perfectionistisch ben, omdat ik niet met onzekerheid om kan gaan. Ik denk dat mijn onzekerheid vooral voort komt uit faalangst.

Ik wil altijd dat alles perfect is. Ik kan totaal niet omgaan met onzekerheid en falen, dan raak ik in paniek. Door het besef van dit punt probeer ik meer te accepteren dat falen iets normaal is en dat iets niet helemaal perfect kan zijn. Ik probeer het nu dan ook meer los te laten. Bij mijn scriptie probeerde ik hier goed mee om te gaan door middel van: een planning te maken, doelen op te stellen, realistisch te blijven, goed met mijn begeleider te praten over allerlei onderdelen van me scriptie en contact op te nemen met me begeleider wanneer ik een soort van 'paniek' had.

Ten slotte het leerdoel 'beter omgaan met kritiek' is een doel waar ik soms nog moeite mee heb. Ik heb van mezelf gezien dat ik het soms moeilijk vond om negatieve feedback te krijgen van mijn begeleider. De teleurstelling in mezelf was soms groot en ik schaam me vaak voor me 'tekortkomingen'. Kritiek beschouw ik soms als een aanval waartegen ik mij moet beschermen. Kritiek is juist iets positiefs, waarbij het goed is om naar iemand te luisteren. Een ander bekijkt iets op een geheel andere manier en dit kan goede invloed hebben op de kwaliteit van het stuk. De feedback van mijn begeleider vond ik dan ook erg nuttig waarmee ik het vaak mee eens was. Ik probeerde me steeds open te stellen voor opmerkingen van me begeleider en luisterde er ook echt naar. Ik ging niet in de aanval en wou begrijpen wat de kritiek inhield. Uiteindelijk deed ik ook echt iets met deze opmerkingen en was ik er ook tevreden over. Soms vind ik het nog wel lastig om te accepteren dat je fouten mag maken. Ik ben een persoon die alles goed in één keer goed wil doen en geen fout mag maken. Met deze scriptie ik heb een begin gemaakt om dit leerdoel te behalen. In de toekomst probeer ik te accepteren dat fouten maken mag. Het gaat er juist om hoe je de fouten aanpakt en of je ervan leert en niet om de fouten die gemaakt zijn.