



Handreiking

# Basisbeginselen subsidierecht





# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Regeling subsidie</b>	<b>6</b>
2.1	Waar is subsidie geregeld?	6
2.2	Doel en uitgangspunten van de subsidietitel	6
2.3	Toepassing subsidietitel	7
<b>3</b>	<b>Subsidie</b>	<b>8</b>
3.1	Definitie 'subsidie'	8
3.2	Geen doel op zichzelf	8
3.3	Benamingen	9
3.4	Wettelijk voorschrift: model-ASV 2013 plus Model Subsidieregeling	9
3.5	Kredieten, leningen, garanties	10
3.6	Overeenkomst of opdracht	11
3.7	Uitvoeringsovereenkomst	12
<b>4</b>	<b>Staatssteun</b>	<b>13</b>
4.1	Criteria	13
4.2	Model-ASV 2013	13
<b>5</b>	<b>Verlenen, vaststellen en verstrekken</b>	<b>15</b>
5.1	Terminologie	15
5.2	Verlening	15
5.3	Vaststelling na verlening	15
5.4	Direct vaststellen	17
5.5	Verplichting tot betalen	17
<b>6</b>	<b>Intrekking en wijziging</b>	<b>18</b>
6.1	Bij subsidieverlening; met terugwerkende kracht	18
6.2	Bij subsidieverlening; voor de toekomst	18
6.3	Bij subsidievaststelling; met terugwerkende kracht	19
6.4	Weigering voor aansluitend tijdvak (oftewel afbouwen of stopzetten) van een al langer lopende subsidie	20
6.5	Hoorplicht bij (negatieve) subsidiebeschikkingen	21

<b>7</b>	<b>Subsidieplafond</b>	<b>22</b>
7.1	Doel van het subsidieplafond	22
7.2	Definitie 'subsidieplafond'	22
7.3	Vaststelling van het subsidieplafond	22
7.4	Bekendmaking van het subsidieplafond	23
7.5	Geen subsidieplafond	24
7.6	Verlagen en verhogen van het subsidieplafond	24
7.7	Begrotingsvoorbehoud	25
<b>8</b>	<b>Subsidieverdeling</b>	<b>26</b>
8.1	Schaarse rechten	26
8.2	Verschillende soorten verdeelregels	27
8.3	Eerst-komt-eerst-maalt-systeem	28
8.4	Tendersysteem	28
<b>9</b>	<b>Verplichtingen en voorwaarden</b>	<b>29</b>
9.1	Verplichtingen	29
9.2	Voorwaarden	29
<b>10</b>	<b>Weigeringsgronden</b>	<b>31</b>
10.1	Standaardweigeringsgronden	31
10.2	Weigeringsgronden in de model-ASV 2013 en Model Subsidieregeling	32
<b>11</b>	<b>Per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen</b>	<b>33</b>
<b>12</b>	<b>Bronnen</b>	<b>34</b>

# 1 Inleiding

De handreiking Basisbeginselen subsidierecht is bedoeld als overzicht voor degenen die al bekend zijn met het algemeen bestuursrecht, om zich snel te kunnen oriënteren in het subsidierecht als daar vragen over zijn. Het is niet bedoeld als een uitputtend overzicht; daar zijn immers verschillende uitstekende handboeken en naslagwerken voor (zie 12). Deze handreiking geeft wel aanknopingspunten om verder te zoeken.

In deze handreiking wordt verwezen naar de relevante artikelen uit de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en naar de VNG modellen: de Model Algemene subsidieverordening 2013 (hierna: model-ASV 2013) en de bijbehorende Model Subsidieregeling, beide geactualiseerd in 2019. Over subsidies is uiteraard heel veel jurisprudentie te vinden, zie daarvoor Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht (hierna: T&C Awb). Alleen jurisprudentie die er echt uitspringt wordt genoemd in de handreiking.

# 2 Regeling subsidie

## 2.1 Waar is subsidie geregeld?

De volgende titels en afdelingen van de Awb zijn relevant voor de subsidies:

- Titel 4.2 van de Awb, onderdeel van de derde tranche van de Awb, regelt het algemene subsidierecht: de artikelen 4:21 tot en met 4:80 (hierna: subsidietitel).
- Titel 4.1, en vooral afdeling 4.1.1 van de Awb over de aanvraag van beschikkingen. Voorbeelden van artikelen:
  - artikel 4:5 (onvolledige aanvraag);
  - artikel 4:7 (hoorplicht bij voorgenomen afwijzende aanvraag);
  - artikel 4:12, eerste lid (geen hoorplicht) en tweede lid (wel hoorplicht bij weigering subsidie).
- Titel 4.4, en vooral afdeling 4.4.1 van de Awb over bestuurlijke geldschulden. Voorbeelden van artikelen:
  - artikel 4:86 (beschikking tot vaststellen of voorschotverlening);
  - artikel 4:95 (verstrekken van voorschotten).

## 2.2 Doel en uitgangspunten van de subsidietitel

Een belangrijk doel van de subsidietitel (op 1 januari 1998 van kracht geworden) was om opneinderegelingen te voorkomen. Daarvoor werd het subsidieplafond geïntroduceerd (artikelen 4:25 e.v. van de Awb, zie 7). Als een subsidieplafond is bereikt, moeten volgende aanvragen geweigerd worden, zonder dat een inhoudelijke toets nodig is.

Een ander belangrijk uitgangspunt is de eis dat een subsidie in principe altijd gebaseerd moet zijn op een wettelijk voorschrift, voor een gemeente dus een verordening. Daarin moet zijn omschreven voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt, zie artikel 4:23 van de Awb. Voordat de subsidietitel van kracht was, waren subsidies vaak gebaseerd op een beleidsregel. Dat mag dus niet meer.

In een paar uitzonderingsgevallen is geen wettelijk voorschrift of verordening nodig (artikel 4:23, eerste en derde lid, van de Awb). Dat zijn de volgende:

- de spoedeisende subsidieverstrekking (moet tijdelijk zijn en vooruitlopend op de vaststelling van een wettelijk voorschrift);
- de subsidieverstrekking op grond van een begrotingspost (de begroting dient de subsidieontvanger en het bedrag dat ten hoogste kan worden vastgesteld te vermelden);

- de incidentele subsidieverstrekking (voor uitzonderlijke gevallen, en als er in beginsel slechts eenmalig subsidie zal worden toegekend);
- het verstrekken van Europese subsidies op basis van een Europees programma.

### **2.3 Toepassing subsidietitel**

Als er sprake is van een subsidie, dan is de subsidietitel van toepassing. In artikel 4:21, tweede tot en met vierde lid, van de Awb wordt aangegeven op welke beleidsterreinen en onderwerpen de subsidietitel niet van toepassing is. Dat is bijvoorbeeld het geval met belastingen, en ook met betalingen op grond van een wettelijk voorschrift dat uitsluitend voorziet in verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld. Om die reden is op uitkeringen aan gemeenten uit het Gemeentefonds de subsidietitel niet van toepassing. Dus ook al zijn deze betalingen onder omstandigheden wel als subsidie te kwalificeren (bijvoorbeeld een specifieke uitkering aan gemeenten), dan nog is de subsidietitel niet van toepassing.

Overigens kunnen afzonderlijke wetten ook bepalen of de subsidietitel wel of niet van toepassing is. Zo wordt in de daarvoor toepasselijke wetgeving de studiefinanciering en huurtoeslag uitgezonderd van de subsidietitel. Andersom is op grond van artikel 4:21, vierde lid, van de Awb de subsidietitel wel van overeenkomstige toepassing op de bekostiging van het onderwijs en onderzoek.

# 3 Subsidie

## 3.1 Definitie 'subsidie'

De definitie van 'subsidie' staat in artikel 4:21 van de Awb. Subsidie is een materieel begrip: als aan alle vier elementen van die definitie is voldaan, dan is er sprake van subsidie. Het gaat om deze vier:

- er is een aanspraak op financiële middelen. Er is geen sprake van subsidie als er goederen of diensten worden verstrekt (bijvoorbeeld de gemeente stelt gratis een zaal ter beschikking voor een vergadering van een vereniging; of inwoners kunnen gratis planten bij de gemeente afhalen om hun betegelde tuin te vergroenen);
- deze financiële middelen worden verstrekt door een bestuursorgaan (in de zin van artikel 1:1 van de Awb);
- de financiële middelen worden verstrekt voor bepaalde activiteiten van de aanvrager. Dat wil zeggen dat de bestedingsrichting van tevoren duidelijk omschreven moet zijn. Een uitkering voor levensonderhoud is geen subsidie, en
- het mag niet gaan om betaling voor goederen of diensten die aan het bestuursorgaan geleverd worden. De betaling aan de aannemer die het gemeentehuis opknapt is geen subsidie.

Hoe een betaling wordt genoemd is dus niet van belang. Soms wordt iets subsidie genoemd terwijl dat volgens de definitie niet zo is. Omgekeerd komt ook voor: er is sprake van een bijdrage of een uitkering, maar het gaat in feite om een subsidie. Dat is bijvoorbeeld het geval met de geldelijke bijdrage aan raadsfracties op grond van artikel 33, derde lid, van de Gemeentewet (zie Model Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2019, paragraaf 3).

Uit de jurisprudentie blijkt dat geldstromen binnen één overheid (dat wil zeggen van het ene orgaan van dezelfde publieke rechtspersoon aan het andere) geen subsidie zijn (CRvB 07-04-2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BI1719 (Bestuurscommissie Onderwijs Breda)).

## 3.2 Geen doel op zichzelf

In de praktijk (en de politiek) wordt wel eens uit het oog verloren dat subsidie geen doel op zichzelf is, maar een middel om een beleidsdoel te verwezenlijken. Dit blijkt uit de hele opzet van de subsidietitel, maar vooral uit de definitie van 'subsidie' in artikel 4:21 van de Awb. Daarin is bepaald dat de subsidie voor



bepaalde (dat wil zeggen concreet aangeduide) activiteiten wordt verstrekt. Niet de subsidieontvanger of het bedrag staan centraal, maar de te subsidiëren activiteiten. In het ideale geval heeft de subsidieverstrekker een duidelijk beleidsdoel omschreven, bijvoorbeeld in een beleidsplan, waaruit kan worden afgeleid welke activiteiten van derden zullen bijdragen aan het behalen van dat beleidsdoel en dus in principe voor subsidie in aanmerking kunnen komen.

### 3.3 Benamingen

In de praktijk komt men allerlei namen tegen voor verschillende soorten subsidies, bijvoorbeeld exploitatiesubsidie, structurele subsidie, waarderingssubsidie, projectsubsidie, instellingssubsidie of budgetsubsidie. De juridische betekenis van zulke namen is beperkt. Ze slaan vooral op het doel dat met de subsidie wordt beoogd en niet zozeer op de te subsidiëren activiteit. Ze komen de duidelijkheid meestal niet ten goede. De aanvrager weet vaak niet voor welke subsidie hij in aanmerking zou kunnen komen omdat hij niet kan inschatten onder welke categorie zijn activiteiten zouden kunnen vallen.

In de model-ASV 2013 is daarom afgezien van dergelijke benamingen en wordt alleen onderscheid gemaakt in:

- subsidies die per boekjaar of kalenderjaar worden verstrekt enerzijds en andere subsidies anderzijds (die hebben verschillende aanvraagtermijnen), en
- subsidies met diverse categorieën van bedragen. Dit laatste om te kunnen differentiëren in de manier van verstrekken en verantwoorden, met het oog op het zo laag mogelijk houden van administratieve lasten.

In de Awb zelf staat de te subsidiëren activiteit centraal. De Awb maakt verder alleen onderscheid in subsidies die direct worden vastgesteld, en subsidies die voorafgaand aan de vaststelling worden verleend (zie 5).

### 3.4 Wettelijk voorschrift: model-ASV 2013 plus Model Subsidieregeling

Artikel 4:23, eerste lid, van de Awb schrijft voor dat een subsidie in beginsel gebaseerd moet zijn op een wettelijk voorschrift en dat daarin de te subsidiëren activiteiten zijn omschreven. De model-ASV 2013 geeft een kaderregeling voor het subsidieproces, die voor alle soorten subsidies van een gemeente toepasbaar is. Activiteiten die voor subsidie in aanmerking komen staan daar niet in. Met een Algemene subsidieverordening (hierna: ASV) alleen voldoet een gemeentebestuur dus niet aan het vereiste van een wettelijk voorschrift als bedoeld in artikel 4:23 van de Awb.

De te subsidiëren activiteiten moeten daarom worden uitgewerkt in een nadere regeling. In artikel 3 van de model-ASV 2013 is de delegatiebepaling opgenomen op grond waarvan het college nadere regels kan stellen waarin onder meer de te subsidiëren activiteiten staan. Voor zover van toepassing, wordt hierin ook bepaald welke doelgroepen voor de subsidie in aanmerking komen, hoe de subsidie wordt berekend en hoe de subsidiebedragen worden uitbetaald. De VNG heeft er voor gekozen om deze nadere regelingen 'Subsidieregelingen' te noemen (zie ook artikel 3 van de model-ASV 2013 en de toelichting erbij, en paragraaf 3 van de 100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever). Een ASV in combinatie met een subsidieregeling voor bepaalde activiteiten vormt samen een wettelijk voorschrift op basis waarvan de subsidies kunnen worden verstrekt.

Als bijlage bij de model-ASV 2013 is een Model Subsidieregeling opgenomen. Deze heeft eigenlijk meer het karakter van een opzet voor een subsidieregeling dan een model. Er zijn namelijk zo veel verschillende soorten activiteiten denkbaar en daarmee ook zo veel verschillende soorten subsidies, dat het moeilijk is concrete modelbepalingen op te nemen. Het model is te beschouwen als een raamwerk met een aanbevolen volgorde voor de bepalingen, een set aandachtspunten en waar mogelijk zo concreet mogelijke voorbeeldbepalingen. Het geheel sluit aan bij de model-ASV 2013.

### **3.5 Kredieten, leningen, garanties**

Leningen en garanties kunnen ook subsidie zijn. Van garanties is bijvoorbeeld sprake als de overheid rente en aflossing garandeert van een krediet dat door een bank aan een derde is verstrekt, zoals de vroegere gemeentegarantie voor hypothecaire leningen aan huiseigenaren (memorie van toelichting (hierna: MvT) bij Derde tranche Awb, Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 31 en 32). Een dergelijke subsidieverhouding eindigt als de derde zijn verplichtingen nakomt, zonder dat er daadwerkelijk geld wordt uitgekeerd. Zie ook CBb 06-10-2016, ECLI:NL:CBB:2016:317 en CBb 01-05-2018, ECLI:NL:CBB:2018:237. Een garantie is in de systematiek van de subsidietitel een subsidieverlening onder de opschortende voorwaarde dat zich een onzekere gebeurtenis voordoet. Een lening door de overheid tegen een niet-marktconform tarief valt in beginsel onder het subsidiebegrip, als deze verstrekt wordt voor bepaalde activiteiten.

Let op: bij garanties en leningen aan ondernemingen kan er sprake zijn van (ongeoorloofde) staatssteun. Meer informatie staat op de website van het Kenniscentrum Europa Decentraal.

### 3.6 Overeenkomst of opdracht

Uit de definitie van 'subsidie' in artikel 4:21 van de Awb blijkt dat een betaling voor het leveren van goederen of diensten aan het bestuursorgaan of de gemeente geen subsidie is. Dan is er sprake van een overeenkomst of opdracht, ook al is er aan de andere elementen van het subsidiebegrip voldaan. Soms is het aan de hand van de criteria van artikel 4:21 van de Awb direct duidelijk of er in een concreet geval sprake is van een subsidie of een overeenkomst/opdracht, maar vaak is dat niet het geval.

De MvT bij de subsidietitel verstaat onder 'betaling' het leveren van een tegenprestatie die is afgestemd op de waarde van de verkregen goederen of diensten in het economisch verkeer. Dit betekent niet dat iedere betaling boven de marktprijs een subsidie is. Dat is alleen het geval als de betaling onmiskenbaar zozeer boven de marktprijs ligt dat redelijkerwijs niet meer van betaling kan worden gesproken (MvT bij Derde tranche Awb, Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 33).

Over deze kwestie is de nodige jurisprudentie verschenen. Zie voor een overzicht T&C Awb bij artikel 4:21 van de Awb, aantekening 2, onder e. Daar worden ook de factoren genoemd die voor de afgrenzing tussen subsidie en commerciële transactie van belang zijn (MvT bij Derde tranche Awb, Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 33 en 34). Dat zijn de volgende:

- anders dan bij levering van goederen en diensten, is er bij subsidiëring vaak sprake van een of meer transacties tussen de subsidieontvanger en derden, die (mede) uit de subsidie worden bekostigd. Als dergelijke transacties niet zijn aan te wijzen, is dat een belangrijke aanwijzing dat geen sprake is van een subsidie;
- bij een commerciële transactie moet het door de overheid verstrekte bedrag niet alleen de kosten van de activiteit dekken, zoals bij subsidie, maar ook een zekere winstmarge;
- bij uitkeringen voor onderzoek is van belang van welke partij het initiatief voor het verrichten; van het onderzoek is uitgegaan en kunnen ook afspraken over de publicatie van het onderzoek aanwijzingen bieden. Indien een zeker bedrag ter beschikking wordt gesteld voor het verrichten van onderzoek in het algemeen op een bepaald terrein, is eerder sprake van een subsidie.

Duidelijk is dat het niet gaat om de vorm waarin de aanspraak op financiële middelen wordt gegoten, dat wil zeggen in de vorm van een overeenkomst of een beschikking, maar of aan de materiele vereisten van artikel 4:21 van de Awb is voldaan.

Ook is het niet relevant of er moet worden aanbesteed; ook bij subsidies kan er sprake zijn van een aanbestedingsplicht, namelijk als het gaat om een overheidsopdracht. Een subsidie kan namelijk tegelijkertijd een overheidsopdracht zijn. Dat is het geval als een subsidie tevens voldoet aan de definitie van het (Europeesrechtelijke) begrip overheidsopdracht. Zie verder de VNG handreikingen '[Overheidsopdracht en subsidie](#)' (2013) en '[Van contact naar contract](#)' (2013), hoofdstuk 2.5.

### 3.7 Uitvoeringsovereenkomst

Op grond van een subsidiebeschikking alleen heeft een subsidieontvanger niet de verplichting om de gesubsidieerde activiteiten uit te voeren. Als de subsidieontvanger de activiteiten niet uitvoert, is het gevolg dat de beschikking wordt ingetrokken en dat eventuele voorschotten moeten worden terugbetaald.

Als het van groot belang is dat de activiteit wel wordt uitgevoerd en de verplichtingen worden nagekomen, kan het bestuursorgaan de subsidie verlenen onder de voorwaarde dat er een uitvoeringsovereenkomst wordt gesloten, zie artikel 4:36, eerste lid, van de Awb. In artikel 4:36, tweede lid, van de Awb is bepaald dat in die overeenkomst de verplichting kan worden opgenomen dat de subsidieontvanger de gesubsidieerde activiteiten uitvoert. De uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten is dan afdwingbaar via de burgerlijke rechter. Met een uitvoeringsovereenkomst heeft het bestuursorgaan dus meer grip op de uitvoering.

Let op: hoe strakker die grip is en hoe meer het bestuursorgaan dus kan sturen, hoe groter de kans dat de subsidie plus uitvoeringsovereenkomst wordt gekwalificeerd als een overheidsopdracht. Dat kan betekenen dat er aanbesteed moet worden. Zie de VNG handreiking '[Overheidsopdracht en subsidie](#)' (2013).

De uitvoeringsovereenkomst staat naast de subsidiebeschikking. Zaken zoals de omschrijving van de activiteiten zelf, de verplichtingen, het subsidiebedrag of de berekening daarvan moeten in de beschikking zelf staan. Als de uitvoeringsovereenkomst dient om de subsidieontvanger te verplichten de activiteit uit te voeren, dan kunnen de meer gedetailleerde bepalingen over de manier waarop de activiteit wordt uitgevoerd daarin worden opgenomen. Een uitvoeringsovereenkomst mag echter niet worden gebruikt om daarin subsidieverplichtingen op te nemen die ingevolge de artikelen 4:37 tot en met 4:39 van de Awb niet zouden zijn toegestaan (zie 9).

# 4 Staatssteun

## 4.1 Criteria

Staatssteun is in principe verboden (artikel 107, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU)), omdat hiermee de mededinging op de Europese markt kan worden verstoord. Een maatregel levert pas staatssteun op als er aan alle voorwaarden van de cumulatieve criteria van het staatssteunverbod wordt voldaan. De staatssteunregels zijn neergelegd in de artikelen 107 tot en met 109 van het VWEU. Bij het verlenen van staatssteun moeten decentrale overheden deze bepalingen in acht nemen.

Er is sprake is van staatssteun als aan de volgende cumulatieve criteria is voldaan (artikel 107, eerste lid, van het VWEU):

- de steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht;
- de steun wordt door staatsmiddelen bekostigd;
- deze staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen (non-marktconformiteit);
- de maatregel is selectief: het geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector/regio, en
- de maatregel vervalst de mededinging (in potentie) en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de Europese Unie (hierna: EU).

## 4.2 Model-ASV 2013

In de model-ASV 2013 hebben we op verschillende manieren rekening gehouden met staatssteun. Zo zijn in artikel 4 van de model-ASV 2013 regels opgenomen over het verstrekken van subsidies die onder een Europees steunkader vallen en krijgt het college de bevoegdheid daarvan in een subsidieregeling af te wijken. Het begrip Europees steunkader is gedefinieerd in artikel 1 van de model-ASV 2013. Het komt er op neer dat met toepassing van een steunkader subsidie verstrekken mogelijk is ondanks dat er sprake is van staatssteun. Een bekend voorbeeld is de de-minimisregeling; die houdt in dat als de staatssteun is toegestaan als die onder een bepaald bedrag blijft (op dit moment € 200.000,- over een periode van drie belastingjaren). Ook bij de weigeringsgronden in artikel 9 van de model-ASV 2013 zijn bepalingen opgenomen die te maken hebben met staatssteun.

Meer informatie over staatssteun, vrijstellingsverordeningen en de de-minimisregeling staat op de website van het Kenniscentrum Europa Decentraal. In de Model Subsidieregeling wordt het volgende vermeld: "om een subsidie onder het Europees steunkader te brengen dient aangesloten te worden bij de activiteiten waarvoor het betreffende steunkader geldt. Zie daarover verder [www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl) en de bij de model-ASV 2013 behorende VNG ledenbrieven Lbr. 13/075 van 27 september 2013, en Lbr. 16/056 van 8 juli 2016."

# 5 Verlenen, vaststellen en verstrekken

## 5.1 Terminologie

In de Awb is sprake van verlening en van vaststelling van een subsidie. De overkoepelende, neutrale term die in de Awb wordt gehanteerd is verstrekking. Hierna wordt uitgelegd wat het verschil is tussen verlenen en vaststellen.

## 5.2 Verlening

In artikel 4:29 van de Awb staat dat voorafgaand aan een beschikking tot subsidievaststelling een beschikking tot subsidieverlening kan worden gegeven (tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald). De subsidieverlening is in feite een voorlopige toekenning. In de beschikking tot verlening worden de te subsidiëren activiteiten omschreven (artikel 4:30 van de Awb). Het subsidiebedrag of de manier van berekenen van het bedrag moet ook worden vermeld (artikel 4:31 van de Awb). Er kunnen verplichtingen aan de subsidieontvanger worden opgelegd (de artikelen 4:37 tot en met 4:39 van de Awb, zie 9). Met de subsidieverlening ontstaat er nog geen verplichting tot betaling voor het bestuursorgaan, maar er kunnen wel voorschotten worden verstrekt (artikel 4:95 van de Awb).

Een verplichting die de gemeente bij het verlenen van een subsidie kan opleggen is bijvoorbeeld om periodiek te rapporteren over de voortgang van de gesubsidieerde activiteit. Dat geeft mogelijkheden om in te grijpen als het fout dreigt te gaan. Dat kan door hulp te geven maar ook door bijvoorbeeld de subsidieverlening in te trekken of ten nadele van de subsidieontvanger te wijzigen (of daarmee te dreigen). Intrekken of wijzigen van een verleende maar nog niet vastgestelde subsidie is geregeld in de artikelen 4:48 en 4:50 van de Awb. Bij artikel 4:48 van de Awb gaat het – kort gezegd – om tekortkomingen bij de subsidieontvanger, waar het bestuursorgaan later achter komt; bij artikel 4:50 van de Awb gaat het om gewijzigde inzichten bij het bestuursorgaan zelf, zie 6.1 en 6.2.

## 5.3 Vaststelling na verlening

Vervolgens vinden de te subsidiëren activiteiten plaats. Na afloop daarvan, of na

afloop van de periode waarvoor de subsidie is verleend, moet de subsidieontvanger een aanvraag tot vaststelling doen. Wanneer hij dat precies moet doen zal zijn neergelegd in de beschikking tot subsidieverlening (zie artikel 4:44, eerste en tweede lid, van de Awb) en/of in de desbetreffende verordening. In artikel 7 van de model-ASV 2013 is de aanvraagtermijn geregeld.

Bij de aanvraag tot subsidievaststelling moeten stukken worden overgelegd waaruit blijkt dat de activiteit is uitgevoerd en dat aan eventuele verplichtingen is voldaan. Dit is neergelegd in artikel 4:45 van de Awb, maar in een subsidieverordening of -beschikking kan dit nader worden omschreven. Zie ook hiervoor de model-ASV 2013 (de artikelen 13 tot en met 15) en de bijbehorende Model Subsidieregeling.

Als blijkt dat de gesubsidieerde activiteiten niet of niet geheel zijn uitgevoerd en/of de verplichtingen niet (geheel) zijn nagekomen, dan kan de subsidie lager worden vastgesteld dan het bedrag van de verlening of zelfs op nul gezet (art 4:46, tweede lid, van de Awb). Een eventueel al uitgekeerd voorschot is daardoor dan onverschuldigd betaald en kan worden teruggevorderd (artikel 4:95, vierde lid, tweede volzin, van de Awb).

Het uitgangspunt is dat een subsidie wordt vastgesteld overeenkomstig de verlening, dus op hetzelfde bedrag of conform de manier van berekenen die bij de verlening was vermeld. Zie artikel 4:46, eerste lid, van de Awb. In artikel 4:46, tweede lid, van de Awb is bepaald in welke gevallen de subsidie lager kan worden vastgesteld. Dat kan als:

- de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet (geheel) hebben plaatsgevonden;
- de subsidieontvanger niet heeft voldaan aan de verplichtingen;
- de subsidieontvanger bij de aanvraag onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere beschikking op de aanvraag tot subsidieverlening zou hebben geleid, of
- de subsidieverlening anderszins onjuist was en de subsidieontvanger dit wist of behoorde te weten.

Let op: hoger vaststellen dan was verleend kan niet! De subsidietitel biedt daarvoor geen grondslag. Als gaande de rit blijkt dat een subsidie moet worden verhoogd (om wat voor reden dan ook), dan zal de oorspronkelijke verleningsbeschikking moeten worden ingetrokken en een nieuwe worden vastgesteld.

Als de subsidie op een lager bedrag is vastgesteld kunnen eventueel al verstrekte



voorschotten worden teruggevorderd; die zijn dan onverschuldigd betaald, zie artikel 4:57 van de Awb.

#### **5.4 Direct vaststellen**

Zoals vermeld kan een subsidie ook direct worden vastgesteld. Er ontstaat dan direct een betalingsverplichting voor het bestuursorgaan, er moet dus direct worden uitbetaald. Dat geeft uiteraard veel lagere administratieve lasten dan het proces van eerst verlenen, dan vaststelling aanvragen, controleren, en dan vaststellen. Dat geldt zowel voor het bestuursorgaan als voor de subsidieontvanger.

De risico's voor het bestuursorgaan zijn wel groter: als dan na verloop van tijd blijkt dat de activiteiten niet (geheel) zijn uitgevoerd en/of de verplichtingen niet zijn nagekomen, heeft het bestuursorgaan veel minder mogelijkheden om het ten onrechte betaalde geld terug te krijgen. In artikel 4:49, eerste lid, onder b en c, van de Awb is geregeld in welke gevallen een vastgestelde subsidie kan worden ingetrokken of ten nadele van de subsidieontvanger kan worden gewijzigd (gedeeltelijk ingetrokken). Dan moet het wel gaan om ernstige tekortkomingen van de subsidieontvanger en het bestuursorgaan moet dat uiteraard goed onderbouwen. Het is voor het bestuursorgaan dus vrij lastig om een subsidie terug te vorderen als die eenmaal is vastgesteld. Direct vaststellen is daarom alleen aan te raden als het om kleine bedragen gaat en/ of wanneer de subsidieontvanger al goed bekend is bij het bestuursorgaan. En uiteraard als de subsidie pas wordt verstrekt na afloop van de activiteit, bijvoorbeeld een subsidie voor een deel van de aanschaf van een zuinig apparaat of bijvoorbeeld sportkleding, op vertoon van de rekening voor de installatie respectievelijk aanschaf.

#### **5.5 Verplichting tot betalen**

Artikel 4:86 van de Awb, dat in de titel 4.4 van de Awb over bestuursrechtelijke geldschulden staat, is ook van toepassing op subsidies. Aan een verplichting tot betaling van een geldsom moet op grond van artikel 4:86 van de Awb altijd een beschikking ten grondslag liggen. Bij een subsidie is dat een beschikking tot vaststelling van een subsidie of tot het verstrekken van een voorschot.

# 6 Intrekking en wijziging

## 6.1 Bij subsidieverlening; met terugwerkende kracht

Een subsidie die nog niet is vastgesteld kan na de verlening worden ingetrokken in de gevallen die staan genoemd in artikel 4:48, eerste lid, van de Awb. Deze intrekking of wijziging heeft terugwerkende kracht; dat betekent dat eventueel verleende voorschotten kunnen worden teruggevorderd.

Een van de hier genoemde gevallen is dat het bestuursorgaan een beroep doet op een begrotingsvoorbehoud (artikel 4:34, vijfde lid, van de Awb, zie 7.7). Bij de andere vier gevallen gaat het kort gezegd om (al dan niet opzettelijke) tekortkomingen bij de subsidieontvanger, waar het bestuursorgaan na de verlening pas achter komt, namelijk de volgende:

- de activiteiten hebben niet (geheel) plaatsgevonden, of zullen niet (geheel) plaats gaan vinden;
- de subsidieontvanger heeft niet voldaan aan de verplichtingen;
- de subsidieontvanger heeft bij de aanvraag onjuiste of onvolledige gegevens verstrekt, terwijl juiste of volledige gegevens tot een andere beschikking op de aanvraag tot subsidieverlening zouden hebben geleid.

Artikel 4:48, tweede lid, van de Awb bepaalt dat de intrekking of wijziging terugwerkt tot aan de verlening, of tot een ander tijdstip (bijvoorbeeld het moment waarop de tekortkomingen van de subsidieontvanger begonnen).

Een beroep op artikel 4:48 van de Awb moet uiteraard goed gemotiveerd worden. Ook bestaat er een hoorplicht (artikel 4:12, tweede lid, onder b, van de Awb).

## 6.2 Bij subsidieverlening; voor de toekomst

In artikel 4:50 van de Awb is bepaald dat een verleende subsidie vóór de vaststelling kan worden ingetrokken of ten nadele van de subsidieontvanger kan worden gewijzigd in de volgende drie gevallen:

- het bestuursorgaan komt tot de ontdekking dat de subsidieverlening onjuist was;
- veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten bij het bestuursorgaan verzetten zich in overwegende mate tegen (ongewijzigde) voorzetting van de subsidie;
- in andere bij wettelijk voorschrift geregelde gevallen.

Anders dan bij intrekking of wijziging op grond van artikel 4:48 van de Awb gaat het hier dus om gevallen waarbij het bestuursorgaan zelf de "oorzaak" is. Terugwerkende kracht is dan ook niet mogelijk, het bestuursorgaan moet de subsidieontvanger zelfs een redelijke termijn geven om zich op de intrekking of wijziging voor te bereiden. Ook hier bestaat een hoorplicht (artikel 4:12, tweede lid, onder b, van de Awb).

Wat een redelijke termijn is, is erg afhankelijk van de omstandigheden van het geval. De lengte van de termijn hangt af van de aard van de subsidie en de gesubsidieerde activiteiten. De MvT noemt enkele relevante factoren, waaronder de mate waarin de instelling van de subsidie afhankelijk is. Naarmate de overgangstermijn korter is, ontstaat er eerder een verplichting tot schadevergoeding en omgekeerd. Zie MvT bij Derde tranche Awb, Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 79 en 80.

Zie bijvoorbeeld ABRvS 01-02-2017, ECLI:NL:RVS:2017:217, m.nt. J.R. van Angeren en W. den Ouden: het college heeft beoordelingsruimte, en hoeft geen beleid vast te stellen voor de toepassing van artikel 4:50, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb (veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten).

### **6.3 Bij subsidievaststelling; met terugwerkende kracht**

Bij de subsidievaststelling ontstaat de verplichting tot betalen. Als een subsidie eenmaal is vastgesteld is het moeilijker om die beschikking terug te draaien dan wanneer er alleen nog was verleend. In artikel 4:49, eerste lid, van de Awb is geregeld in welke gevallen het bestuursorgaan een vastgestelde subsidie kan intrekken of ten nadele van de subsidieontvanger kan wijzigen. Dat zijn de volgende gevallen:

- als er feiten of omstandigheden zijn waarvan het bestuursorgaan bij de subsidievaststelling redelijkerwijs niet op de hoogte kon zijn en op grond waarvan de subsidie lager dan overeenkomstig de subsidieverlening zou zijn vastgesteld;
- als de subsidievaststelling onjuist was en de subsidieontvanger dit wist of behoorde te weten, of
- als de subsidieontvanger na de subsidievaststelling niet heeft voldaan aan verplichtingen die aan de subsidie verbonden waren.

Er moet dus wel in zekere zin sprake zijn van "kwade trouw" bij de subsidieontvanger; er moet met andere woorden heel wat aan de hand zijn, en intrekking of wijziging moet daarom goed gemotiveerd worden. Het gaat om intrekking met terugwerkende kracht (artikel 4:49, tweede lid, van de Awb). Ook hier bestaat de hoorplicht (artikel 4:12, tweede lid, onder b, van de Awb). Al betaalde bedragen

kunnen worden teruggevorderd (artikel 4:57 van de Awb).

Zoals te verwachten is hier veel jurisprudentie over, zowel over de terugwerkende kracht als over de inhoudelijke criteria om tot intrekking of wijziging over te gaan. In T&C Awb bij artikel 4:49 van de Awb staat een overzicht.

Let op: deze mogelijkheid om de subsidie vaststelling in te trekken verjaart na vijf jaar (artikel 4:49, derde lid, van de Awb).

#### **6.4 Weigering voor aansluitend tijdvak (oftewel afbouwen of stopzetten) van een al langer lopende subsidie**

Als een subsidie voor drie jaar of meer achter elkaar is verstrekt voor dezelfde of in hoofdzaak dezelfde activiteiten, dan kan die subsidie niet zo maar geheel of gedeeltelijk worden geweigerd voor een volgend tijdvak wanneer het bestuursorgaan er van af wil vanwege gewijzigde omstandigheden of wijziging van het beleid. Hoewel het gaat om (eventueel gedeeltelijke) weigering van een subsidieaanvraag voor een opvolgend tijdvak, komt dit neer op het stopzetten of geleidelijk afbouwen van een al langer lopende subsidie.

In artikel 4:51 van de Awb is geregeld dat het bestuursorgaan zo'n langer lopende subsidie alleen kan weigeren als een redelijke termijn in acht genomen wordt. Wat precies een redelijke termijn is hangt van de specifieke omstandigheden van het geval af. De motivering van het bestuursorgaan is daarbij van groot belang. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ((hierna: Afdeling) zie onder andere ABRvS 16-01-2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY8502) draait het erom dat de ontvanger in staat wordt gesteld maatregelen te treffen om de gevolgen van de aanstaande beëindiging van de subsidiërelatie op te vangen. Daarbij spelen onder andere de reden van de subsidiebeëindiging een rol (liggen daar bijzonder dringende redenen aan ten grondslag), de vraag of er al over beëindiging gesproken was (dan had de ontvanger zich daar al enige tijd op in kunnen stellen en zijn handelen daarop af kunnen stemmen), wat de omvang en implicaties van stopzetting zijn (als een ontvanger grotendeels op subsidie draait, zijn de gevolgen van het stopzetten van de subsidiërelatie veel ingrijpender dan wanneer een ontvanger maar voor een klein deel afhankelijk is van subsidie) en welke termijn geboden is om de subsidieontvanger in staat te stellen in de overgangperiode (voldoende) maatregelen te treffen om de gevolgen van de beëindiging op te vangen. Omdat de vraag wat een redelijke termijn is zo casusgebonden is, bestaat daar veel jurisprudentie over.

Als het bestuursorgaan van plan is een subsidieaanvraag te weigeren met

toepassing van artikel 4:51 van de Awb, dan bestaat er hoe dan ook een hoorplicht (artikel 12, tweede lid, onder b, van de Awb; zie ook 6.5). Daarbij zal uiteraard ook aan de orde zijn wat in het specifieke geval een redelijke termijn is. Maar zeker in het geval dat een subsidieontvanger voor een groot deel afhankelijk is van de subsidie, verdient het aanbeveling om zo snel mogelijk in het traject al in gesprek te gaan, eventueel informeel, voorafgaand aan de formele hoorplicht.

De redelijke termijn gaat lopen op het moment dat duidelijk en schriftelijk is aangekondigd dat een volgende aanvraag geheel of gedeeltelijk geweigerd zal worden. Deze aankondiging is een beschikking die vatbaar is voor bezwaar en beroep. Het is raadzaam zo snel mogelijk al in gesprek te gaan met de subsidieontvanger en vervolgens schriftelijk en ondubbelzinnig te melden dat de subsidie zal worden stopgezet en wanneer en hoe dat zal gebeuren.

## **6.5 Hoorplicht bij (negatieve) subsidiebeschikkingen**

Financiële beschikkingen zijn in het algemeen uitgesloten van de hoorplicht die is neergelegd in artikel 4:7 van de Awb als er een bezwaar- en beroepsmogelijkheid bestaat (artikel 4:12, eerste lid, van de Awb). Maar bij voorgenomen subsidiebeschikkingen met nadelige gevolgen voor de subsidieontvanger of -aanvrager bestaat de hoorplicht wel. Op grond van artikel 4:12, tweede lid, onder b, van de Awb is er namelijk wel een hoorplicht bij:

- het weigeren van een subsidie op grond van artikel 4:35 van de Awb;
- het weigeren met toepassing van artikel 4:51 van de Awb;
- het lager vaststellen van een subsidie op grond van artikel 4:46, tweede lid, van de Awb;
- het intrekken of ten nadele van de ontvanger wijzigen van een subsidieverlening of een subsidievaststelling (de artikelen 4:48 tot en met 4:50 van de Awb).

# 7 Subsidieplafond

## 7.1 Doel van het subsidieplafond

Het doel van een subsidieplafond is op de eerste plaats om opneemregelingen te voorkomen. Dat wordt bereikt doordat artikel 4:25, tweede lid, van de Awb voorschrijft dat een aanvraag om subsidie moet worden afgewezen als het subsidieplafond is bereikt. Een inhoudelijke toets is dan verder overbodig. Het ontbreken van geld op de begroting is op zichzelf geen voldoende motivering om een aanvraag af te wijzen. Als er geen subsidieplafond is vastgesteld en op de juiste manier is bekendgemaakt, zou iedere aanvraag die voldoet aan de inhoudelijke criteria moeten worden toegewezen.

Verder geeft een bekendgemaakt subsidieplafond duidelijkheid aan de eventuele aanvragers. Zij weten daardoor immers hoeveel geld er in een bepaald tijdvak beschikbaar is.

## 7.2 Definitie 'subsidieplafond'

Een 'subsidieplafond' is het bedrag dat gedurende een bepaald tijdvak ten hoogste beschikbaar is voor de verstrekking van een bepaalde met name genoemde subsidie die op basis van een verordening wordt verstrekt (artikel 4:22 van de Awb). Het moet onder vermelding van de naam 'subsidieplafond' worden vastgesteld. Een subsidieplafond is dus iets anders dan de vermelding op de begroting dat er voor een bepaald beleidsterrein een bepaald bedrag beschikbaar is voor subsidies. Dat kan uiteraard wel de basis zijn voor vaststelling van een subsidieplafond. Voor de volledigheid: de vermelding van de naam van een subsidieontvanger op de begroting met daarbij het maximale subsidiebedrag, zoals bedoeld in artikel 4:23, derde lid, onder c, van de Awb is ook niet hetzelfde als een subsidieplafond.

## 7.3 Vaststelling van het subsidieplafond

In artikel 5, variant 1, van de model-ASV 2013 is opgenomen dat het college de bevoegdheid gedelegeerd krijgt om subsidieplafonds vast te stellen. Daarnaast is er in artikel 5, variant 2, van de model-ASV 2013 opgenomen waarbij de raad dat doet. Variant 1 is het meest praktisch en ligt dus het meest voor de hand, zie de toelichting bij artikel 5 van de model-ASV 2013.

Een subsidieplafond kan in een subsidieregeling zelf zijn opgenomen of in een apart besluit. Een subsidieregeling geldt meestal voor meer dan een jaar; als het plafond in een subsidieregeling is opgenomen, geldt dit dus ook voor meer jaren. Meestal worden subsidieplafonds een keer per jaar vastgesteld, in samenhang met de begroting (en/of een uitkering van het Rijk, de provincie of de EU). Bij subsidies waarvoor elk jaar een nieuw subsidieplafond wordt vastgesteld ligt een apart besluit, los van de desbetreffende subsidieregeling, daarom het meest voor de hand. In dat besluit tot vaststelling van het subsidieplafond kan dan voor de manier van verdelen worden verwezen naar de desbetreffende subsidieregeling. Zie hiervoor de toelichting bij artikel 5 van de model-ASV 2013 en zie 7.4.

#### **7.4 Bekendmaking van het subsidieplafond**

Het verdient aanbeveling het subsidieplafond bekend te maken in een elektronisch uitgegeven blad (Gemeentebblad). Wordt het bedrag van het subsidieplafond opgenomen in de subsidieregeling, dan vindt de bekendmaking plaats door bekendmaking van de regeling.

Belangrijk is dat het subsidieplafond en de manier waarop het verdeeld wordt moeten worden bekendgemaakt voorafgaand aan het tijdvak waarvoor het subsidieplafond geldt (de artikelen 4:27 en 4:26 van de Awb). Zie ook de toelichting bij artikel 5 van de model-ASV 2013. Het subsidieplafond heeft namelijk geen gevolgen voor aanvragen die vóór de bekendmaking zijn ingediend: artikel 4:27 van de Awb.

Een subsidieplafond wordt vaak voor activiteiten in een bepaald kalenderjaar vastgesteld, maar het kan ook om een ander tijdvak gaan, bijvoorbeeld het theaterseizoen of het schooljaar. Het subsidietijdvak hoeft ook niet in zijn geheel samen te vallen met een kalenderjaar.

Bij de bekendmaking van een subsidieplafond moet het gemeentebestuur ook bekend maken hoe het wordt verdeeld (artikel 4:26, tweede lid, van de Awb). De verdeling en het subsidieplafond zelf kunnen in hetzelfde document worden opgenomen en daardoor tegelijk bekendgemaakt worden. Maar meestal zal de manier waarop het subsidieplafond wordt verdeeld zijn neergelegd in een subsidieregeling (zie 8). Als het plafond in een subsidieregeling zelf is opgenomen, dan wordt het uiteraard vanzelf tegelijk met die regeling bekendgemaakt. Als het subsidieplafond in een apart besluit is opgenomen, dan zal bij de bekendmaking moeten worden verwezen naar een subsidieregeling die voor die specifieke subsidie geldt. Zie ook de toelichting bij artikel 5 van de model-ASV 2013.

In een subsidieregeling is ook vastgelegd wanneer aanvragen moeten worden ingediend. Als er nog geen geldende subsidieregeling is op het moment van bekendmaken van het subsidieplafond zal bij de vaststelling en bekendmaking van het subsidieplafond geregeld moeten zijn:

- ófwel dat de subsidieregeling en het subsidieplafond gelijktijdig in werking treden,
- ófwel dat de subsidieregeling vóór het vaststellen van het subsidieplafond in werking treedt, maar dat aanvragen pas ná het vaststellen van het subsidieplafond kunnen worden ingediend.

Als dit niet (juist) geregeld is kan het subsidieplafond niet worden tegengeworpen aan aanvragers die hun aanvraag hebben ingediend voor de bekendmaking (artikel 4:27, tweede lid, van de Awb). Zie hiervoor ook de toelichting bij beide varianten van artikel 5 van de model-ASV 2013.

## 7.5 Geen subsidieplafond

Een subsidieplafond heeft alleen zin als er aanvragen van verschillende aanvragers worden verwacht die voor dezelfde activiteiten subsidie willen ontvangen. Vandaar de relatie die in artikel 4:22 van de Awb wordt gelegd met een wettelijk voorschrift. Dus bij een subsidie waarvan de grondslag ligt in vermelding op de begroting van het maximale subsidiebedrag plus de naam van de subsidieontvanger (artikel 4:23, derde lid, onder c, van de Awb) is een subsidieplafond overbodig.

## 7.6 Verlagen en verhogen van het subsidieplafond

Een subsidieplafond voor een bepaald subsidietijdvak kan niet worden tegengeworpen aan aanvragers die hun aanvraag om subsidie vóór de bekendmaking van dat plafond hebben ingediend (artikel 4:27, tweede lid, van de Awb). Dat geldt ook als een subsidieplafond is verlaagd. Hierop wordt een uitzondering gemaakt in artikel 4:28 van de Awb. Een verlaagd subsidieplafond geldt wel ten opzichte van eerdere aanvragers als aan de volgende drie voorwaarden is voldaan:

- aanvragen voor de desbetreffende subsidie moeten op grond van een wettelijk voorschrift worden ingediend voordat de begroting is vastgesteld of goedgekeurd;
- verlaging vloeit voort uit vaststelling van de begroting, en
- de mogelijkheid van verlaging is aangekondigd bij de vaststelling van het oorspronkelijke subsidieplafond.

In artikel 5, tweede (variant 1) of derde lid (variant 2), van de model-ASV 2013 is daarvoor een bepaling opgenomen. Daarmee wordt vastgelegd dat het college



(of de raad) alleen overgaat tot verlaging van subsidieplafonds als aan alle voorwaarden van artikel 4:28 van de Awb is voldaan en de verlaging dus ook echt kan worden gebruikt.

Verhoging van het subsidieplafond is niet geregeld in de Awb, maar is ook mogelijk. Er kan bijvoorbeeld tijdens het subsidietijdvak extra geld beschikbaar komen. Ook een hoger subsidieplafond moet worden bekendgemaakt vanwege de transparantie en om alle mogelijke gegadigden een gelijke kans te geven. Het gevolg van een verhoogd plafond is dat er meer aanvragen gehonoreerd kunnen worden dan oorspronkelijk gedacht, maar dit hangt ook samen met de manier van verdeelen. Als er is gekozen voor een verdeelsysteem waarbij aanvragen tegen elkaar worden afgewogen (tendersysteem), dan hangt het af van de fase waarin het proces verkeert of een verhoging van het plafond nog uitvoerbaar is. Het mag er uiteraard niet toe leiden dat het afwegingsproces niet meer eerlijk en transparant verloopt. Als het gaat om toekenning op volgorde van binnenkomst van de aanvragen totdat het plafond is bereikt, dan kunnen er simpelweg meer aanvragen worden gehonoreerd.

## **7.7 Begrotingsvoorbehoud**

Als er een subsidie wordt verleend op een moment dat de gemeentebegroting nog niet is vastgesteld, dan kan er op grond van artikel 4:34, eerste lid, van de Awb een zogenoemd begrotingsvoorbehoud worden opgenomen. Het is verstandig om dat te doen, want er is in dat geval formeel nog geen financiële ruimte. In artikel 5, vijfde lid, van de model-ASV 2013 is daarom vastgelegd dat er in zo'n situatie altijd een begrotingsvoorbehoud moet worden gemaakt. De subsidie wordt in dat geval verleend onder de opschortende voorwaarde dat de raad daarvoor geld beschikbaar zal stellen.

Let op: het bestuursorgaan (in de model-ASV 2013: het college) moet hier binnen vier weken na vaststelling of goedkeuring van de begroting een beroep op doen, anders vervalt het begrotingsvoorbehoud (artikel 4:34, derde lid, van de Awb).

# 8 Subsidieverdeling

## 8.1 Schaarse rechten

Bij de verdeling van schaarse vergunningen moet het bestuur aan (potentiële) gegadigden de ruimte bieden om naar de beschikbare vergunning(en) mee te dingen. De Afdeling heeft in ABRvS 11-07-2018, ECLI:NL:RVS:2018:2310 (Geobox), m.nt. J.E. van de Brink en A. Drahmman uitgesproken dat deze rechtsnorm ook van toepassing is bij de verdeling van schaarse subsidiemiddelen. De Afdeling overwoog dat (in elk geval in de omstandigheden van de casus die daarbij voorlag) het beginsel van gelijke kansen voorging op het rechtszekerheidsbeginsel.

Subsidiemiddelen zijn bijna altijd schaars, en dat is zeker het geval als er een subsidieplafond is vastgesteld en de vraag groter is dan het bedrag dat beschikbaar is. De beschikbaarheid van de schaarse subsidie, de verdelingsprocedure, het aanvraagtijdstip en de toe te passen criteria moeten daarom allemaal tijdig bekend zijn. Als in een subsidieverordening duidelijke selectiecriteria zijn aangegeven en ook duidelijk en op de juiste manier bekend wordt gemaakt wanneer er aanvragen kunnen worden ingediend en door wie, dan zal er aan de rechtsnorm met betrekking tot de schaarse rechten voldaan zijn. De subsidietitel is in wezen al gericht op het eerlijk en transparant verdelen van een schaars recht. Ook de model-ASV 2013 heeft dat uiteraard als uitgangspunt.

Het schaarserechtenvraagstuk kan vooral opspelen als er subsidies worden toegekend die niet zijn gebaseerd op een verordening. Bij een incidentele subsidie (artikel 4:23, derde lid, onder d, van de Awb) of een 'begrotingspostsubsidie' (artikel 4:23, derde lid, onder c, van de Awb) kan het zijn dat er meer personen of instellingen (blijken te) zijn die dezelfde activiteit uitvoeren en ook voor subsidie in aanmerking zouden willen komen.

Een incidentele subsidie wordt bijvoorbeeld toegekend voor een activiteit die nog niet eerder door een burger of instelling was ondernomen, en waarvoor dus geen subsidieregeling geldt, maar waar het gemeentebestuur wel enthousiast over is. Als die incidentele subsidie voor diezelfde activiteit dan vervolgens voor een tweede, derde of volgende keer wordt aangevraagd kan blijken dat er meer gegadigden voor die subsidie zijn. Dan is er geen sprake meer van een incidentele subsidie en zal er een verordening of subsidieregeling moeten worden vastgesteld plus een subsidieplafond om het beschikbare geld eerlijk te verdelen. Een incidentele subsidie mag trouwens maar voor hooguit vier jaar worden toegekend.

Bij een 'begrotingspostsubsidie' (dat wil zeggen een subsidie waarvan de grondslag is de vermelding op de begroting van de subsidieontvanger, met daarbij het maximale subsidiebedrag, conform artikel 4:23, derde lid, onder c, van de Awb) gaat het om subsidies voor de activiteiten van bekende instellingen. Vaak zijn dat activiteiten die jaren achter elkaar plaatsvinden en waarvoor dus ook jaren achter elkaar subsidie wordt verstrekt. Bij begrotingspostsubsidies is de uitspraak van de ABRvS 20-10-2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1191 (Coach4Kids), AB 2011/232, m.nt. W. den Ouden, en JB 2011/3, m.nt. M.J. Jacobs van belang. De gemeente Haarlemmermeer had in haar beleid de instelling Pier K aangewezen als kernvoorziening op het terrein van cultuureducatie en kunstzinnige vorming voor kinderen en Pier K jaarlijks via vermelding op de begroting subsidie toegekend. Een aanvraag van Coach4Kids voor deels soortgelijke activiteiten werd door Haarlemmermeer geweigerd met als argument dat Pier K in het beleid als kernvoorziening was aangewezen. De Afdeling achtte dit beleid en de weigering niet onredelijk. Nu de Afdeling heeft uitgemaakt dat de schaarserechtennorm ook op subsidies van toepassing is, moet hier wel voorzichtig mee worden omgesprongen. De vraag is in hoeverre deze uitspraak achterhaald is door de uitspraak van 11 juli 2018. In haar noot bij deze laatste uitspraak (in AB 2018/406) zegt J.E. van den Brink dat hier nog geen eenduidig antwoord op te geven is. In onderdeel 5 van haar noot gaat zij uitgebreid op de kwestie in, ook voor incidentele subsidies.

Voor subsidiering van activiteiten die door meer dan één partij kunnen worden uitgevoerd (zoals bijvoorbeeld culturele en kunstzinnige educatie in het voorbeeld hierboven) is het waarschijnlijk beter om de subsidie te verdelen via een verordening. Er is dan immers hoogstwaarschijnlijk sprake van een schaarse subsidie. Als het duidelijk is dat er maar één partij voor de subsidie in aanmerking komt, omdat maar één partij in de gemeente de activiteit kan uitvoeren (denk aan exploitatie van een openbaar zwembad bijvoorbeeld), dan is een 'begrotingspostsubsidie' een goede methode. Er is dan (hoogstwaarschijnlijk) geen sprake van een schaarse subsidie.

## 8.2 Verschillende soorten verdeelregels

De meest doelmatige verdeelregels zijn het eerst-komt-eerst-maalt-systeem (naar tijdstip van indiening van de aanvraag) en het tendersysteem (kwalitatieve toets). Er zijn verschillende andere mogelijke verdeelregels denkbaar. De aanvragen kunnen bijvoorbeeld worden opgespaard tot de sluitingsdatum waarna het bedrag gelijkelijk wordt verdeeld over de aanvragers, al dan niet via loting. In de model-ASV 2013 en de bijbehorende Model Subsidieregeling zijn alleen het eerst-komt-eerst-maalt-systeem en het tendersysteem uitgewerkt, omdat deze het meest worden toegepast.

### 8.3 Eerst-komt-eerst-maalt-systeem

Het eerst-komt-eerst-maalt-systeem is het eenvoudigst en geeft daardoor de minste administratieve lasten. De – volledige – aanvragen worden gehonoreerd op volgorde van binnenkomst, totdat het subsidieplafond is bereikt. Vanaf dat moment worden de aanvragen afgewezen. In artikel 8, variant 1, van de Model Subsidieregeling is dit verwerkt.

In dit systeem is er geen mogelijkheid om de activiteiten die het meest bijdragen aan het beleidsdoel met voorrang te honoreren. Afhankelijk van het onderwerp, dat wil zeggen de te subsidiëren activiteit, zal dat ook niet altijd nodig zijn. Denk bijvoorbeeld aan subsidie voor de aanschaf van zonnepanelen of voor een abonnement op een sportclub.

### 8.4 Tendersysteem

Het tendersysteem lijkt op aanbesteding: de aanvragen (voor zover compleet en tijdig ingediend) worden getoetst aan de wegingscriteria die zijn opgenomen in de subsidieregeling. Daarmee worden ze onderling vergeleken. De aanvragen worden vervolgens op een ranglijst gezet en gehonoreerd op volgorde van hun plaats op de ranglijst, totdat het subsidieplafond is bereikt. De rest wordt afgewezen.

De afwegingscriteria moeten zoveel mogelijk objectief en eenduidig zijn. Hoe ze worden bepaald is sterk afhankelijk van het beleidsdoel dat met de subsidie bereikt moet worden in combinatie met de activiteiten zelf.

Het voordeel van het tendersysteem is dat de activiteiten die het meest bijdragen aan het beleidsdoel waarvoor de subsidie dient, voorrang krijgen. Wel is deze selectiemethode natuurlijk bewerklijker dan het eerst-komt-eerst-maalt-systeem. In artikel 8, variant 2, van de Model Subsidieregeling is het tendersysteem verwerkt.

# 9 Verplichtingen en voorwaarden

## 9.1 Verplichtingen

Aan een subsidie kunnen verplichtingen worden verbonden. In de Awb worden drie soorten onderscheiden:

- standaardverplichtingen (artikel 4:37 van de Awb). Die staan genoemd in de wet en hoeven dus niet herhaald te worden in een verordening of subsidiebeschikking om te kunnen worden opgelegd. Voorbeelden zijn: verplichtingen die te maken hebben met de aard en omvang van de activiteiten waarvoor subsidie wordt verstrekt en het voeren van een deugdelijke administratie;
- verplichtingen die te maken hebben met het doel waarvoor de subsidie wordt verstrekt (artikel 4:38 van de Awb). In artikel 11 van de model-ASV 2013 staan enkele van zulke algemene verplichtingen, zoals de verplichting om het college te informeren als het niet goed dreigt te gaan met de activiteiten. Daarnaast staan er in artikel 12, eerste lid, van de model-ASV 2013, nog enkele extra verplichtingen aan subsidies van meer dan € 50.000,- verleend voor activiteiten die meer dan een jaar in beslag nemen. Een voorbeeld is de verplichting om tussentijdse rapportages in te dienen. Ook wordt in het tweede lid de mogelijkheid gegeven om nog andere verplichtingen op te leggen als bedoeld in artikel 4:38 van de Awb. Daar is dan wel een motiveringsplicht aan verbonden;
- verplichtingen die los staan van het doel waarvoor de subsidie wordt verstrekt (artikel 4:39 van de Awb). Dergelijke verplichtingen moeten betrekking hebben op de wijze waarop of de middelen waarmee de gesubsidieerde activiteit wordt verricht. Ze kunnen alleen worden opgelegd als dat bij wettelijk voorschrift is bepaald (artikel 4:39, eerste lid van de Awb). In de model ASV is de grondslag daarvoor vastgelegd in artikel 12, derde lid. In artikel 12 van de model-ASV 2013 is ook hieraan een motiveringsplicht verbonden.

Zie ook de toelichting bij de artikelen 11 en 12 van de model-ASV 2013.

## 9.2 Voorwaarden

Wanneer de subsidieontvanger iets moet doen of nalaten in verband met de subsidie, dan spreekt men van verplichtingen (zie 9.1) en niet van voorwaarden. Een subsidie kan wel worden verstrekt onder een (opschortende of ontbindende) voorwaarde, namelijk in de gevallen genoemd in de artikelen 4:33 en 4:34 van de Awb.

Artikel 4:33 van de Awb regelt dat een subsidie niet mag worden verstrekt onder de voorwaarde dat uitsluitend de ontvanger of uitsluitend de subsidieverstrekker een bepaalde handeling verricht, behalve als het gaat om de voorwaarde dat:

- de subsidieontvanger medewerkt aan de totstandkoming van een overeenkomst ter uitvoering van de beschikking tot subsidieverlening, of
- de subsidieontvanger aantoont dat een gebeurtenis die niet bestaat uit een handeling van het bestuursorgaan of van de subsidieontvanger, heeft plaatsgevonden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het verkrijgen van een vergunning om de te subsidiëren activiteit te kunnen uitvoeren, of een subsidie of bijdrage van een derde partij.

Een subsidie verstrekken onder een (ontbindende of opschortende) voorwaarde die niet te maken heeft met een handeling van uitsluitend de subsidieontvanger of subsidieverstrekker mag dus wel. In T&C Awb bij artikel 4:33 van de Awb, aantekening 4, worden de volgende voorbeelden genoemd:

- subsidieverlening voor een internationaal sportevenement onder de voorwaarde dat dit evenement daadwerkelijk aan Nederland wordt toegewezen;
- subsidieverlening onder de voorwaarde dat ook een ander bestuursorgaan subsidie verleent (koppelsubsidie);
- subsidieverlening onder de voorwaarde dat een onafhankelijke derde heeft vastgesteld dat de te subsidiëren activiteit levensvatbaar is.

Verder is er het begrotingsvoorbehoud in artikel 4:34 van de Awb. Als een subsidie wordt verstrekt ten last van een begroting die nog niet is vastgesteld, dan kan die subsidie worden verstrekt onder de voorwaarde dat er voldoende gelden op de begroting beschikbaar zullen worden gesteld. In artikel 5, vierde lid, van de model-ASV 2013 is vastgelegd dat de subsidie in dat geval wordt verleend onder de voorwaarde dat de raad daarvoor geld beschikbaar zal stellen.

Let op: het bestuursorgaan (in de model-ASV 2013: het college) moet hier binnen vier weken na vaststelling of goedkeuring van de begroting een beroep op doen, anders vervalt het begrotingsvoorbehoud (artikel 4:34, derde lid, van de Awb).

# 10 Weigeringsgronden

## 10.1 Standaardweigeringsgronden

Artikel 4:35 van de Awb geeft een aantal (niet verplichte) standaardweigeringsgronden. Deze hoeven dus in een verordening niet te worden herhaald om gebruikt te kunnen worden. De subsidie kan bijvoorbeeld (eerste lid) geweigerd worden als er een gegronde reden bestaat om aan te nemen dat de activiteiten niet zullen worden uitgevoerd, dat de ontvanger niet aan zijn verplichtingen zal voldoen, of dat hij niet op een juiste manier rekening en verantwoording zal afleggen. Een aanvrager die bijvoorbeeld zijn financiën (aantoonbaar) niet op orde heeft of die duidelijk te weinig deskundigheid in huis heeft om de activiteit uit te voeren, kan op die manier buiten de deur gehouden worden. Het is dan immers niet waarschijnlijk dat de activiteiten (geheel) zullen worden uitgevoerd. Ook het gedrag van de aanvrager in het verleden kan meespelen (zie ABRvS 05-03-2003, AB 2003/166, m.nt. NV en ABRvS 07-09-2005, AB 2006/155, m.nt. NV). Dit zal natuurlijk wel goed gemotiveerd moeten worden. Het is niet voldoende dat de aanvrager in het verleden misbruik heeft gemaakt van subsidies, maar dat misbruik kan wel een rol spelen bij het preventief weigeren van de subsidieverlening (MvT bij Derde tranche Awb, Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 59).

Verder kan een subsidie geweigerd worden als de aanvrager onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en dat tot een onjuiste beschikking zou hebben geleid, of als de aanvrager in financiële moeilijkheden verkeert: als hij failliet is verklaard, als er surséance van betaling is verleend, of als de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen van toepassing is verklaard, danwel een verzoek daartoe bij de rechtbank is ingediend (artikel 4:35, tweede lid, van de Awb).

Daarnaast moet volgens artikel 4:35, derde lid, van de Awb subsidie worden geweigerd als de verstrekking van subsidie naar het oordeel van het bestuursorgaan niet verenigbaar is met het bepaalde in de artikelen 107 en 108 van het WVEU (staatssteunregels).

Een andere belangrijke verplichte weigeringsgrond is die van artikel 4:25, tweede lid, van de Awb. Als het subsidieplafond is bereikt, dan moeten de volgende aanvragen worden geweigerd, zie 7.1

## 10.2 Weigeringsgronden in de model-ASV 2013 en Model Subsidieregeling

In artikel 9, eerste en tweede lid, van de model-ASV 2013 staan enkele absolute weigeringsgronden die te maken hebben met de Europese staatssteunregels en die een aanvulling zijn op de standaardweigeringsgronden van artikel 4:35, derde lid, van de Awb. Zie ook de toelichting bij artikel 9, eerste en tweede lid, van de model-ASV 2013.

In artikel 9, derde lid, van de model-ASV 2013 van zijn nog verschillende facultatieve weigeringsgronden opgenomen die te maken hebben met de aard van de activiteiten zelf. De subsidie kan bijvoorbeeld geweigerd worden als de activiteiten niet of niet grotendeels op de eigen inwoners zijn gericht. Zie ook hierbij de toelichting op dit artikellid.

Ook is in artikel 9, derde lid, onder f, van de model-ASV 2013 aan het college de bevoegdheid gedelegeerd om nog andere, aanvullende weigeringsgronden op te nemen in een subsidieregeling.

In artikel 12 van de Model Subsidieregeling zijn enkele voorbeelden vanuit de gemeentelijke praktijk opgenomen, waarbij in de toelichting overigens wel op haken en ogen wordt gewezen.

Let op: sinds de wijziging van artikel 6 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) is het niet meer nodig om in een subsidieverordening daarnaar te verwijzen. Artikel 6 van de Wet Bibob biedt een algemeen geldende weigerings- en intrekingsgrondslag. Een subsidie kan geweigerd en ingetrokken worden in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob.



# 11 Per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen

Afdeling 4.2.8 van de Awb (bestaande uit de artikelen 4:58 tot en met 4:80 van de Awb) geeft een standaardregeling voor per boekjaar aan rechtspersonen verstrekte subsidies. Deze afdeling is alleen van toepassing als dat expliciet is bepaald in een verordening of in de subsidiebeschikking (artikel 4:58 van de Awb). Dat het alleen kan gaan om subsidies aan rechtspersonen staat in artikel 4:66 van de Awb.

Het is mogelijk één of meer artikelen uit deze afdeling van toepassing te verklaren. Dat gebeurt wat gemeenten betreft wel vrij vaak met artikel 4:72 van de Awb, over de egalisatiereserve. In de model-ASV 2013 is in 2016 daarom op verzoek van gemeenten een bepaling over de egalisatiereserve opgenomen, namelijk in artikel 12a. Een egalisatiereserve is een reserve van de subsidieontvanger waaraan als bestemming het dekken van exploitatierisico's is verbonden. De egalisatiereserve dient om tekorten in het ene jaar te kunnen opvangen met overschotten in het andere jaar; de reserve wordt dus gevormd om tot een gelijkmatige verdeling van lasten te komen. Een egalisatiereserve heeft daarom alleen zin bij subsidies die verschillende jaren achter elkaar worden verstrekt. Zie ook de toelichting bij artikel 12a van de model-ASV 2013.

# 12 Bronnen

Hieronder volgt een overzicht van bronnen met informatie over subsidierecht.

Deze bronnen zijn ook gebruikt voor de handreiking:

- De model-ASV 2013 en de Model Subsidieregeling. Deze laatste is als bijlage aan de Model-ASV 2013 toegevoegd. De Model-ASV 2013 is, inclusief toelichting en bijlage, opgenomen in Kennisbank Decentrale Regelgeving (Kder), de Sdu databank modelverordeningen. De Model ASV 2013 en de Model Subsidieregeling zijn in 2016 en 2019 geactualiseerd.
- VNG ledenbrieven over de model-ASV 2013 en de Model Subsidieregeling: Lbr. 19/047 van 14 juni 2019, Lbr. 16/056 van 8 juli 2016 en Lbr. 13/075 van 27 september 2013.
- Informatie voor intern VNG-gebruik staat in het [VNG](#) beleidsdossier Awb/ Subsidierecht.
- Overzicht veelgestelde vragen over Subsidierecht staat op de website van [VNG](#).
- Informatie over subsidies met Europees aspecten, staatssteun en Europees aanbesteden staat op de website van het [Kenniscentrum Europa Decentraal](#).
- Naslagwerken:
  - Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht, Wolters Kluwer (in Navigator altijd bijgewerkt).
  - Prof. mr. W. Konijnenbelt, 100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever, derde druk, 2018.
  - Prof. Mr. Drs. W. den Ouden, mr. M.J. Jacobs en Mr. N. Verheij, Subsidierecht, Wolters Kluwer, tweede herziene druk, november 2011.
  - Drs. M.K. van der Heijden, Subsidieverstrekking, een praktische handleiding, Convoy Uitgeverij BV, mei 2006.



**Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12  
2514 JS Den Haag  
+31 70 373 82 00  
info@vng.nl

augustus 2019

vng.nl