

TBR 2026/69

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 22-10-2025, No. 202403268/1/A2 en 202403269/1/A2, [ECLI: NL:RVS:2025:5086](#) (Korting op grondprijs ter stimulering gewenste initiatieven is subsidie)

(Mr. W. den Ouden, mr. N. Verheij en mr. M.C. Stoové)

Awb: art. 1:3; Awb: art. 4:21; Awb: art. 4:23 lid 1

Korting op grondprijs. Stimulans overheid. Energieneutraal bouwen. Levensloopbestendig bouwen. Bouwen voor specifieke doelgroepen. Subsidie. Besluit. Geen wettelijke grondslag:

Met noot J. Wieland, Red.

Inleiding

1. Op 13 december 2018 heeft de gemeenteraad van de gemeente Land van Cuijk besloten om in aanvulling op het gemeentelijk grondprijsbeleid bij verkoop van woningbouwgrond aan particulieren kortingen toe te passen overeenkomstig de in dit besluit opgenomen tabel 2. Uit het raadsvoorstel dat aan dit besluit ten grondslag ligt blijkt dat de raad deze kortingen heeft voorgesteld om gewenste initiatieven van bouwers te stimuleren en specifieke doelgroepen te kunnen huisvesten.

2. Op 7 mei 2019 heeft het college de Beleidsregel vastgesteld. Deze is met terugwerkende kracht op 13 december 2018 in werking getreden.

De Beleidsregel regelt de voorwaarden voor het verkrijgen van de korting. De korting kan worden verkregen voor 1) energieneutraal bouwen, 2) levensloopbestendig bouwen en/of 3) bouwen voor specifieke doelgroepen en woonbehoefte (waaronder o.a. 'starters').

3. Op 17 augustus 2020 heeft [appellant sub 1A] van de gemeente Mill en Sint Hubert een bouwka­vel gekocht, plaatselijk bekend [locatie 1] in Mill. Deze bouwka­vel is op 5 oktober 2020 geleverd.

Op 7 september 2020 heeft [appellant sub 1B] van de gemeente Mill en Sint Hubert een bouwka­vel gekocht, plaatselijk bekend [locatie 2] in Mill. Deze bouwka­vel is op 5 oktober 2020 geleverd.

Achtergrond geschil

4. Op 7 december 2020 hebben [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] korting op de grondprijs aangevraagd voor alle drie de categorieën uit de Beleidsregel.

5. Bij brieven van 8 december 2020 heeft het college deze aanvragen afgewezen. Onder verwijzing naar artikel 3 van de Beleidsregel stelt het college dat de korting voor energieneutraal bouwen pas achteraf wordt verleend, nadat uit een controle van het team Toezicht en Handhaving van de gemeente of uit een verklaring van een gekwalificeerde deskundige is gebleken dat de energieprestatie van de nieuw gebouwde woning beter is dan de norm van het Bouwbesluit. Dit betekent dat pas een beroep op deze korting kan worden gedaan nadat de woning gereed is gemeld. Ook de korting voor levensloopbestendig bouwen wordt op grond van artikel 4,

eerste lid, van de Beleidsregel, pas achteraf verleend. Daarbij stelt het college dat de woningen die [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] willen bouwen zogenoemde nulreden woningen zijn. Volgens het college zijn die woningen daarom seniorenwoningen en geen starterswoningen. Het gaat niet om extra investeringen om deze woningen in de toekomst te kunnen blijven gebruiken. Daarom kunnen deze woningen niet in aanmerking komen voor een korting op de grondprijs, aldus het college. Over de categorie 'bouwen voor specifieke doelgroepen' heeft het college uiteengezet dat niet is voldaan aan de kortingsregeling van artikel 5, derde en vierde lid, van de Beleidsregel. Volgens het college is deze kortingsregeling bedoeld voor doelgroepen die anders niet of nauwelijks toegang hebben tot een bereikbare eigen woning, zoals jonge starters op de woningmarkt.

6. Bij besluiten van 15 april 2021 heeft het college naar aanleiding van de bezwaren van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] verduidelijkt dat zij in aanmerking komen voor de korting energieneutraal bouwen als na de bouw van de woningen blijkt dat de woningen aan een bepaalde energienorm voldoen. Ook stelt het college dat [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] in aanmerking komen voor een korting voor levensloopbestendig bouwen, als de woningen voldoen aan de criteria uit artikel 4 onder 2 en 3 van de Beleidsregel. Het college stelt ten slotte dat de bezwaren van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] geen bezwaren zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), zodat zij zich, als zij het niet met de reactie van het college eens zijn, tot de burgerlijke rechter kunnen wenden.

7. Bij besluiten van 15 juli 2021 stelt het college dat [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] alleen recht hebben op een korting voor de categorie 'bouwen voor specifieke doelgroepen' als de waarde van de nieuw te bouwen woningen € 230.000,- of minder is. Ten slotte heeft het college er nogmaals op gewezen dat de bezwaren van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] geen bezwaren in de zin van de Awb zijn en dat zij, als zij het niet met de reactie van het college eens zijn, zich tot de burgerlijke rechter kunnen wenden.

Aangevallen uitspraak

8. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] zijn het niet eens met het standpunt van het college dat zij alleen in aanmerking komen voor een korting voor de categorie 'bouwen voor specifieke doelgroepen' als de waarde van de woningen minder dan € 230.000,- is. De rechtbank heeft de beroepen gegrond verklaard en deze besluiten vernietigd. De rechtbank gaat ervan uit dat het college heeft bedoeld om de bezwaren van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] niet-ontvankelijk te verklaren, nu het stelt dat de brieven van 8 december 2020 geen besluiten zijn in de zin van artikel 1:3 van de Awb. De rechtbank oordeelt dat de korting uit de Beleidsregel valt onder de subsidie definitie van artikel 4:21 van de Awb, maar dat deze subsidie niet berust op een specifiek wettelijk voorschrift. Ook kan de Beleidsregel volgens de rechtbank niet worden aangemerkt als een beleidsregel in de zin van de Awb, maar is het buitenwettelijk begunstigend beleid. Daarom zijn de brieven van 8 december 2020 volgens de rechtbank wel besluiten in de zin van artikel 1:3 van de Awb. De rechtbank is het niet eens met het college dat deze besluiten op grond van artikel 8:3, tweede lid, van de Awb van beroep zijn uitgesloten. Volgens de rechtbank heeft het college de bezwaren van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard. Daarom heeft de rechtbank hun beroep gegrond verklaard en de besluiten van 15 juli 2021 vernietigd.

Vervolgens heeft de rechtbank zelf in de zaak voorzien de bezwaren van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] ongegrond verklaard. Het college heeft bij deze subsidies veel beleidsruimte en heeft het beleid consistent

toegepast. Een verdere toetsing van de Beleidsregel of de toepassing daarvan gaat de bevoegdheid van de rechtbank te buiten. Daarom komt de rechtbank niet toe aan een beoordeling van het betoog dat het college ten onrechte de voorwaarde heeft gesteld dat de prijs van de nieuwbouwwoningen niet meer dan € 230.000,- mag zijn. (...)

Hoger beroepen

9. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] hebben ieder apart hoger beroep ingesteld. Het college heeft in beide zaken incidenteel hoger beroep ingesteld. De hoger beroepen en de incidentele hoger beroepen zijn in beide zaken identiek. De Afdeling zal de hoger beroepen daarom gezamenlijk bespreken. De Afdeling zal de incidentele hoger beroepen eerst bespreken, omdat deze verstrekkender zijn dan de hoger beroepen van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B].

10. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat het college met de besluiten op bezwaar van 15 juli 2021 heeft bedoeld de bezwaren van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] niet-ontvankelijk te verklaren, omdat het college daarin stelt dat de brieven van 8 december 2020 geen besluiten in de zin van de Awb zijn.

Incidentele hoger beroepen college

11. Het college betoogt dat de rechtbank de doelgroepenkorting ten onrechte heeft aangemerkt als een subsidie in de zin van de Awb. Woningbouw en gronduitgifte zijn bij uitstek niet alleen een gemeentelijke, publiekrechtelijke aangelegenheid, maar kunnen ook door private partijen worden uitgevoerd, ook in combinatie met een korting op de grondprijs. Dit gebeurt bijvoorbeeld als een ontwikkelaar een duurzaamheidsstrategie vertaalt in de grondprijs. Ook een particuliere verkoper kan een korting geven op de koopprijs van een bouwkaavel voor een specifieke doelgroep, aldus het college. Bovendien is de rechtbank eraan voorbijgegaan dat de tweewegenleer niet in de weg staat aan privaatrechtelijk handelen van overheidsorganen, noch aan het verbinden van voorwaarden aan deze handelingen. Bestuursorganen mogen privaatrechtelijke overeenkomsten sluiten en hier voorwaarden aan verbinden. Het college verwijst naar de arresten van de Hoge Raad van 9 november 2012, [ECLI:NL:HR:2012:BX0736](#) en 8 juli 1991, [ECLI:NL:HR:1991:ZC0315](#). De verkoop van gronden en het geven van korting op de grondprijs vloeien voort uit het privaatrecht. Zie ook uit de uitspraak van de Afdeling van 16 april 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1334](#), de uitspraak van de rechtbank Arnhem van 9 maart 2001, [ECLI:NL:RBARN:2001:AB0719](#) en de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 24 februari 2023, [ECLI:NL:RBROT:2023:1447](#). Gelet hierop heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat de brieven van 8 december 2020 besluiten zijn in de zin van artikel 1:3 van de Awb, aldus het college.

11.1. Artikel 4:21, eerste lid, van de Awb bepaalt dat onder subsidie wordt verstaan: 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.

11.2. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de kortingen uit de Beleidsregel subsidies zijn. Het gaat immers om een aanspraak op financiële middelen (de kortingen), die door een bestuursorgaan (het college) worden verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager (het op een bepaalde wijze bouwen). Het gaat niet om een betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

Voor zover het college stelt dat de kortingen, waaronder de doelgroepenkorting, zijn gekoppeld aan de verkoop van de gronden en daarom niet als subsidie kunnen worden aangemerkt, volgt de Afdeling dit niet.

Doorslaggevend voor het antwoord op de vraag of de kortingen als subsidie kunnen worden aangemerkt is of

de kortingen onder de definitiebepaling van artikel 4:21, eerste lid, van de Awb vallen. Dat is het geval. De brieven van 8 december 2020 zijn dus besluiten in de zin van de Awb.

Het betoog slaagt niet.

12. Nu de brieven van 8 december 2020 besluiten tot verstrekking van subsidies zijn, zijn het evenmin besluiten ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling. Voor zover het college betoogt dat uit artikel 8:3, eerste lid, van de Awb volgt dat besluiten die gebaseerd zijn op beleidsregels van beroep zijn uitgesloten, berust dit betoog op een onjuiste lezing van deze bepaling.

13. Het college betoogt ten slotte dat de rechtbank heeft miskend dat de route van subsidieverlening hier niet mogelijk was, omdat de wetgever commerciële transacties van de overheid buiten het subsidiebegriff wil houden. Nu alleen kopers van de gemeentelijke gronden, zoals [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] konden profiteren van een korting op de prijs voor bouwactiviteiten die zij voor zichzelf hebben verricht, is er geen algemeen belang waarvoor een subsidie kon worden verleend. De korting heeft ook geen algemeen karakter, aangezien deze alleen kan worden verkregen door kopers van kavels die door de gemeente zijn verkocht, aldus het college.

13.1. Zoals hiervoor onder 11.2 is overwogen, zijn de kortingen uit de Beleidsregel subsidies als bedoeld in artikel 4:21, eerste lid, van de Awb. Dat deze subsidie alleen toegankelijk was voor diegenen die een bouw perceel van de gemeente hadden gekocht, maakt dit niet anders. Voor de verstrekking van een subsidie kunnen voorwaarden gelden om de doelgroep van de subsidie af te bakenen.

Conclusie hoger beroepen college

14. De incidentele hoger beroepen van het college zijn ongegrond.

Hoger beroepen [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B]

15. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het raadsbesluit van 13 december 2018 slechts interne werking heeft en dat dit raadsbesluit uitsluitend is bedoeld en ook heeft gediend als basis voor de vaststelling van de Beleidsregel. Zij betogen verder dat de rechtbank heeft miskend dat dat het college niet bevoegd was de Beleidsregel vast te stellen met het gevolg dat de Beleidsregel helemaal niet geldt en dus dat ook geen sprake is van buitenwettelijk begunstigend beleid. In dit kader stellen [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] dat in het raadsvoorstel dat aan het raadsbesluit van 13 december 2018 ten grondslag ligt, is vermeld dat het mandaat om per project of perceel te bepalen of de aanvraag voldoet aan de eisen die zijn gesteld aan de korting bij het college ligt. De raad heeft geen beleidsregels opgesteld over het gebruik van de bevoegdheid om op aanvragen te beslissen en hij heeft deze bevoegdheid ook niet gemandateerd aan het college. Gelet hierop, was het college niet bevoegd de Beleidsregel vast te stellen. Bovendien zijn in die Beleidsregel aanvullende, en dus nieuwe criteria gesteld, maar beleidsregels kunnen gelet op artikel 1:3, vierde lid, van de Awb geen nieuwe regels voor burgers in het leven roepen, aldus [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B].

15.1. Een subsidie moet ingevolge artikel 4:23, eerste lid, van de Awb berusten op een wettelijk voorschrift, tenzij een van de uitzonderingen van het derde lid van toepassing is. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie bijvoorbeeld haar uitspraak van 27 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:595](#), r.o. 9.2), wordt onder een wettelijk voorschrift als bedoeld in artikel 4:23, eerste lid, van de Awb verstaan een regeling van een orgaan dat aan de Grondwet of een wet in formele zin regelgevende bevoegdheid ontleent. De eis van een wettelijk voorschrift

komt erop neer dat de subsidieverstreking moet zijn gebaseerd op een algemeen verbindend voorschrift. Zoals in voormelde uitspraak van 27 februari 2019 (onder 5.1) verder is overwogen, is een algemeen verbindend voorschrift een naar buiten werkende, voor de daarbij betrokkenen bindende regel, uitgegaan van het openbaar gezag dat de bevoegdheid daartoe aan de wet ontleent.

15.2. In het raadsbesluit van 13 december 2018 zijn geen naar buiten werkende, voor de daarbij betrokkenen bindende regels neergelegd. Dit betekent dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het raadsbesluit van 13 december 2018 geen algemeen verbindend voorschrift is en dat de subsidie niet is gebaseerd op een wettelijk voorschrift als bedoeld in artikel 4:23, eerste lid, van de Awb.

15.3. Ook de Beleidsregel is geen wettelijk voorschrift. Nu een beleidsregel geen wettelijk voorschrift is en een subsidie op grond van artikel 4:23, eerste lid, van de Awb, behoudens de in artikel 4:23, derde lid, van de Awb genoemde gevallen, die zich hier niet voordoen, alleen mag worden verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift, kon de Beleidsregel niet als grondslag dienen voor de daarin voorziene kortingen. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie haar uitspraak van 13 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:413](#), onder 7.3) vormt de eis dat er voor de verstrekking van de subsidie een wettelijke grondslag bestaat een belangrijk element van de subsidietitel in de Awb, die daarin door de wetgever welbewust is verankerd en waaraan de (bestuurs)rechter niet voorbij kan gaan. De rechtbank heeft dat niet onderkend.

15.4. Dit betekent dat het betoog van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] slaagt. Omdat voor de kortingen uit de Beleidsregel geen wettelijke grondslag bestaat, was het college niet bevoegd deze kortingen te verstrekken. De betogen van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] dat in de Beleidsregel ten onrechte bepaalde voorwaarden aan de doelgroepenkorting zijn gesteld en dat zij wel recht hebben op deze korting, behoeven daarom geen bespreking meer.

16. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] betogen dat de rechtbank ten onrechte hun schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn heeft gematigd. De kortingen moesten individueel worden aangevraagd, op iedere aanvraag is apart beslist en daartegen is apart bezwaar gemaakt. Verder heeft de rechtbank de beroepen juist gesplitst, waardoor iedereen ook apart griffierecht moest betalen. Zij hebben dus niet 'samen als partij' deelgenomen aan de beroepsprocedure. Bovendien hebben zij geen 'matigende invloed' beleefd vanwege het feit dat anderen in hetzelfde schuitje zaten als zijzelf.

16.1. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] hebben ieder apart bezwaar gemaakt tegen de brieven van 8 december 2020, maar deze bezwaren zijn inhoudelijk identiek. In de beroepsfase hebben [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] aanvankelijk, samen met twee anderen, tezamen geprocedeerd. Na de splitsing van deze beroepen door de rechtbank hebben zij ieder apart stukken ingediend, maar ook deze stukken zijn inhoudelijk identiek. Ditzelfde geldt voor de stukken die [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] in hun hoger beroepen hebben ingediend. De beroepen en hoger beroepen zijn telkens tezamen op een zitting behandeld. Gelet hierop is de rechtbank terecht tot het oordeel gekomen dat [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], samen met de andere twee eisers, gezamenlijk aan de beroepsprocedure hebben deelgenomen. De Afdeling gaat er van uit dat dit een matigende invloed heeft gehad op de mate van stress, ongemak en onzekerheid die [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] door de te lange procedure hebben ondervonden. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 3 april 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:1411](#).

Voor zover [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] stellen dat zij die matigende invloed niet hebben ervaren, kan dit niet leiden tot het oordeel dat de rechtbank de schadevergoeding niet heeft mogen matigen. Voor de

bepaling van de hoogte van de toe te kennen vergoeding van immateriële schade is de mate waarin de betrokkene daadwerkelijk stress, ongemak en onzekerheid heeft ervaren, namelijk in beginsel niet van belang (HR 20 juni 2014, [ECLI:NL:HR:2014:1461](#)).

Het betoog slaagt niet.

Conclusie hoger beroepen [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B]

17. De hoger beroepen van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] zijn gegrond. Hoewel de rechtbank terecht tot het oordeel is gekomen dat [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] geen recht hebben op de korting, heeft de rechtbank daarbij niet onderkend dat de Beleidsregel niet als grondslag voor de daarin voorziene kortingen mocht dienen. De uitspraak van de rechtbank in zaak nummers 21/2044 en 22/3101 moet daarom worden vernietigd, voor zover de rechtbank daarin de beroepen van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] gegrond heeft verklaard, de besluiten op bezwaar van 15 juli 2021 heeft vernietigd, de bezwaren van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] ongegrond heeft verklaard en bepaald heeft dat deze uitspraak in de plaats komt van deze vernietigde besluiten. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de beroepen van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] gegrond verklaren, de besluiten op bezwaar van 15 juli 2021 vernietigen en de bezwaren van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] ongegrond verklaren. De uitspraak van de rechtbank wordt voor het overige bevestigd. Het college moet de in hoger beroep gemaakte proceskosten van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] vergoeden.

18. De Afdeling wijst er ten slotte ten overvloede op dat [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] geen beroep hebben ingesteld tegen de besluiten van 15 april 2021, zodat deze besluiten in rechte vaststaan. Dit betekent dat [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] in aanmerking komen voor de kortingen voor energieneutraal en levensloopbestendig bouwen als zij aan de daarvoor geldende voorwaarden uit de Beleidsregel hebben voldaan. Deze uitspraak heeft daarop geen invloed. (*Enz., enz., Red.*)

noot

1. In deze uitspraak staat de vraag centraal of kortingen op de grondprijs bij de verkoop van bouw kavels aan particulieren, om hen te stimuleren energieneutraal, levensloopbestendig en/of voor een bepaalde doelgroep te bouwen, zijn aan te merken als subsidies. Voorts komt de vraag aan bod welke eisen er in dat geval gelden om de kortingen te kunnen verstrekken. Deze uitspraak is een bespreking waard, omdat deze illustreert dat als een bestuursorgaan het bouwen op een bepaalde wijze of voor een bepaalde doelgroep wil stimuleren, het werk moet maken van een deugdelijke wettelijke grondslag daarvoor. Is die grondslag er namelijk niet, dan is er geen bevoegdheid om kortingen te verstrekken en staan zowel bouwers als gemeente met lege handen.

2. In de gemeente Land van Cuijk konden particulieren een korting krijgen op de grondprijs als zij een bouw kavel van de gemeente kochten. Daar had de gemeenteraad op 13 december 2018 toe besloten, teneinde gewenste initiatieven van (particuliere) bouwers te stimuleren en specifieke doelgroepen te kunnen huisvesten. Vervolgens stelde het college op 7 mei 2019 de 'Privaatrechtelijke Beleidsregel korting op grondprijzen bij nieuwbouw door particulieren' vast (hierna: de Beleidsregel). Daarin was bepaald dat korting kon worden verkregen voor (1) energieneutraal bouwen, (2) levensloopbestendig bouwen en/of (3) bouwen voor specifieke doelgroepen (waaronder 'starters'). Twee particulieren - de appellanten - hebben in 2020 bouw kavels gekocht van (toen nog)

de gemeente Mill en Sint Hubert (per 1 januari 2022 opgegaan in de gemeente Land van Cuijk). Nadat de kavels waren geleverd hebben appellanten op 7 december 2020 kortingen op de grondprijs aangevraagd. Bij brieven van 8 december 2020 (slechts één dag later!) heeft het college de aanvragen afgewezen, omdat (nog) niet was voldaan aan de voorwaarden uit de Beleidsregel. Het college gaf daarbij aan dat de kortingen voor energieneutraal en levensloopbestendig bouwen pas achteraf, na voltooiing, zouden (kunnen) worden verleend. Voor wat betreft het bouwen voor doelgroepen heeft het college aangegeven dat de nultreden woningen die appellanten wilden bouwen niet in aanmerking komen voor een korting op de grondprijs, omdat dergelijke woningen geen starterswoningen zijn en het dus niet gaat om extra investeringen om deze woningen in de toekomst te kunnen blijven gebruiken.

3. Appellanten waren het niet eens met deze afwijzende reactie en hebben daartegen bezwaar gemaakt. Het college heeft naar aanleiding daarvan appellanten op 15 april 2021 laten weten dat zij in aanmerking komen voor twee van de drie kortingen, te weten voor energieneutraal bouwen en voor levensloopbestendig bouwen, als na voltooiing blijkt dat de woningen aan de in de Beleidsregel daarvoor neergelegde voorwaarden voldoen. Het college heeft appellanten op 15 juli 2021 laten weten dat zij alleen voor de doelgroepenkorting in aanmerking komen als is voldaan aan de in de Beleidsregel gestelde voorwaarden, waaronder de voorwaarde dat de waarde van de gerealiseerde nieuwbouwwoning niet meer bedraagt dan € 230.000. In beide reacties heeft het college zich op het standpunt gesteld dat de bezwaren van appellanten geen bezwaren zijn in de zin van de Awb, omdat de kortingen geen subsidies zijn en derhalve geen sprake is van besluiten in de zin van de Awb waartegen bezwaar openstaat. Volgens het college kunnen appellanten zich, als zij het niet met de reacties van het college eens zijn, dan ook tot de burgerlijke rechter wenden.

4. Appellanten zijn het inderdaad niet eens met het standpunt van het college dat zij alleen voor een doelgroepenkorting in aanmerking komen als de waarde van de nieuwbouwwoning maximaal € 230.000 bedraagt. Zij wenden zich echter niet tot de burgerlijke rechter, maar stellen beroep in bij de bestuursrechter tegen de reacties van het college van 15 juli 2021. De vraag die rijst is of de bestuursrechter bevoegd is. Het college stelt zich - zoals te verwachten was - op het standpunt dat niet de bestuursrechter, maar de burgerlijke rechter bevoegd is. In beroep (zie Rb. Oost-Brabant 18 april 2024, [ECLI:NL:RBOBR:2024:1586](#)) en (incidenteel) hoger beroep ligt in de eerste plaats dan ook de vraag voor hoe de afwijzing van de aanvragen van appellanten bij brieven van 8 december 2020 en de reacties van het college van 15 juli 2021 op de bezwaren van appellanten moeten worden gekwalificeerd. Betreft het besluiten in de zin van de Awb, waartegen bezwaar en vervolgens (hoger) beroep bij de bestuursrechter open staat?

5. In de kern gaat het in deze zaak om de vraag of de grondkortingen die particulieren kunnen krijgen, en in het bijzonder de doelgroepenkorting, subsidies zijn in de zin van de Awb. Is dat het geval, dan is een reactie op een aanvraag (ongeacht of dat een afwijzing of een toewijzing is) een besluit in de zin van art. 1:3 Awb, waartegen bezwaar en (hoger) beroep open staat. Een subsidie is in art. 4:21 lid 1 Awb gedefinieerd als (1) de 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. Naar het oordeel van zowel de rechtbank als de Afdeling - die daar overigens maar weinig woorden aan vuil maakt - voldoet de korting op de grondprijs aan deze definitie. Uit de rechtbankuitspraak volgt dat de aanspraak op financiële middelen bestaat uit een korting op de aankoopprijs van een bouwkegel. Van den Brink en

Schoenmakers wijzen er in hun noot bij de hier afgedrukte uitspraak op dat daarbij van belang is dat de kortingen niet direct werden verwerkt in de aankoopprijs van een bouwperceel, maar achteraf werden verstrekt in de vorm van terugbetaling van een deel van de koopprijs. Zou daarentegen sprake zijn geweest van een verrekening met de koopprijs, dan zou sprake zijn geweest van een subsidie 'in natura'. De subsidietitel van de Awb is daar niet op van toepassing.^[1] De rechtbank oordeelt verder dat het bestuursorgaan dat de korting verstrekt het college is en dat de korting wordt verstrekt met het oog op het bouwen van een woning die niet boven een bepaalde waarde uitstijgt en/of wordt gebouwd volgens bepaalde eisen. Daarmee wordt voldaan aan de materiële subsidie-definitie van de Awb.^[2] Daaraan doet - zo vult de Afdeling aan - niet af dat de kortingen zijn gekoppeld aan een privaatrechtelijke transactie, namelijk de verkoop van de gronden. Ook de omstandigheid dat het college zelf de korting niet als subsidie aanmerkt, maakt het vorenstaande niet anders (zie bijv. ook ABRvS 8 oktober 2008, [ECLI:NL:RVS:2008:BF7186](#), ro. 2.3.1). Kortom, er is sprake van een subsidie in de zin van de Awb, zodat de brieven van 8 december 2020, waarbij het college de aanvragen van appellanten - in eerste instantie - heeft afgewezen, besluiten zijn in de zin van de Awb. Daartegen kan dus bezwaar en vervolgens beroep worden ingesteld.

6. Dat het hier om een subsidie in de zin van art. 4:21 lid 1 Awb gaat, betekent niet alleen dat sprake is van besluiten waar bezwaar en beroep tegen open staan, maar ook dat de andere bepalingen uit de subsidietitel van de Awb van toepassing zijn. Een zeer belangrijk element van de subsidietitel vormt het vereiste dat er voor de verstrekking van subsidie een wettelijke grondslag moet bestaan (art. 4:23 lid 1 Awb), tenzij een van de uitzonderingen van het derde lid van toepassing is. Het belang van deze eis is benadrukt in de wetsgeschiedenis^[3], en de rechtspraak (zie bijv. ABRvS 13 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:413](#), ro. 7.3 (SCE)). Deze eis houdt in dat de subsidieverstrekking moet zijn gebaseerd op een algemeen verbindend voorschrift. Daarbij gaat het om een naar buiten werkende, voor de daarbij betrokkenen bindende regel, uitgegaan van het openbaar gezag dat de bevoegdheid daartoe aan de wet ontleent. De Afdeling verwijst in dat kader naar ABRvS van 27 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:595](#) ro. 9.2 (*Gymnasion*), maar zie bijvoorbeeld ook ABRvS 13 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:413](#), ro. 7.1 (SCE) en ABRvS 19 februari 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BL3327](#), ro. 2.6.1 (*Flevoherb*). In dit geval is er geen wettelijk voorschrift. Daartoe overweegt de Afdeling eerst dat in het raadsbesluit waarbij de gemeenteraad heeft besloten om korting toe te passen bij de verkoop van grond geen naar buiten werkende, voor de daarbij betrokkenen bindende regels zijn neergelegd. Ook de Beleidsregel is geen wettelijk voorschrift. Op grond van art. 4:81 lid 1 Awb kan een bestuursorgaan immers beleidsregels vaststellen *met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid*. Beleidsregels werken dus niet naar buiten. Ook uit de definitie van 'beleidsregel' in art. 1:3 lid 4 Awb volgt dat het gaat om een bij besluit vastgestelde algemene regel, *niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift*. Tot slot doet zich ook geen van de in art. 4:23 lid 3 Awb genoemde uitzonderingen op het vereiste van een wettelijke grondslag voor. Dit leidt de Afdeling tot de conclusie dat het college niet bevoegd was om de kortingen te verstrekken.

7. Deze hoger beroepsprocedure heeft voor appellanten niet het gewenste resultaat. Het doel was immers dat de Afdeling zou oordelen dat zij voor een doelgroepenkorting in aanmerking zouden komen, ook als de waarde van de door hen te realiseren nieuwbouwwoningen meer dan € 230.000 bedraagt. In plaats daarvan oordeelt de Afdeling echter dat het college in het geheel niet bevoegd is om kortingen toe te kennen. Appellanten staan dus nog steeds, maar nu in meer principiële zin, met lege handen. Een pleister op de wonde is dat de Afdeling in ro.

18 ten overvloede overweegt dat appellanten alleen beroep hebben ingesteld tegen de besluiten van 15 juli 2021 die betrekking hebben op de doelgroepenkorting en niet tegen de besluiten van 15 april 2021 die betrekking hebben op de kortingen voor energieneutraal en levensloopbestendig bouwen. De Afdeling verbindt daaraan de conclusie dat appellanten wel in aanmerking komen voor deze kortingen, mits zij aan de daarvoor geldende voorwaarden uit de Beleidsregel hebben voldaan. Dit heeft iets paradoxaals. Immers, voor deze kortingen geldt evenzeer dat het subsidies zijn waaraan geen wettelijke basis in de zin van art. 4:23 lid 1 ten grondslag ligt. Ik had het oordeel van de Afdeling ten aanzien van deze laatste twee kortingen kunnen begrijpen als bij de besluiten van 15 april 2021 de kortingen (subsidies) waren verleend. Die verleningen zouden dan in rechte zijn komen vast te staan. Maar dat is niet wat hier is gebeurd. Het college heeft 'slechts' te kennen gegeven dat appellanten voor de kortingen voor energieneutraal en levensloopbestendig bouwen in aanmerking komen als zij aan de daarvoor gestelde voorwaarden voldoen. Wat moet het college, gelet op de rest van deze uitspraak, nu doen als appellanten na voltooiing van de woningen alsnog de korting op de koopprijs komen claimen? Strikt juridisch gezien zou het college de korting dan alsnog moeten weigeren, zelfs als appellanten aan de voorwaarden uit de Beleidsregel voldoen. Er ontbreekt immers een bevoegdheid om korting toe te kennen. Gelet op de ten overvloede overweging van de Afdeling kan het college de korting dan echter niet meer weigeren. Interessant is ook de vraag hoe het gaat als appellanten het niet eens zijn met bijvoorbeeld de hoogte van de korting en daartegen opkomen bij de bestuursrechter. Die zal dan moeten oordelen over een subsidie die het college eigenlijk niet mocht verlenen. Juridisch lijkt mij dat niet helemaal zuiver. Dat neemt niet weg dat ik het ten overvloede oordeel van de Afdeling wel begrijp, omdat daarmee wordt voorkomen dat appellanten geheel met lege handen achterblijven. Zie hierover in gelijke zin ook Van den Brink en Schoenmakers in hun noot onder deze uitspraak.^[4]

8. De les die uit deze uitspraak kan worden getrokken, is dat als een bestuursorgaan bepaald gedrag financieel wil stimuleren het dient te zorgen voor een deugdelijke wettelijke basis. Is die basis er immers niet, dan is de kans groot dat er in het geheel geen subsidie kan worden verstrekt. En daar schieten zowel de (potentiële) begunstigde als het bestuursorgaan niets mee op.

J. Wieland

1 ABRvS 22 oktober 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:5086](#), AB 2026/35, randnr. 4. Zie ook: W. den Ouden e.a., *Subsidierecht*, Deventer: Wolter Kluwer 2021, p. 20.

2 Zie daarover uitgebreider: Den Ouden e.a. 2021, p. 17-52.

3 *Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 18.

4 ABRvS 22 oktober 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:5086](#), AB 2026/35, randnr. 8.