

## VU Research Portal

**Boekbeschuwing van: M.J. Jacobs, Subsidie-overeenkomsten, Een onderzoek naar de rechtsvorm van subsidies, in het bijzonder overeenkomsten (Elsevier 1999)**

van Ommeren, Frank

***published in***

Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht  
2000

[Link to publication in VU Research Portal](#)

***citation for published version (APA)***

van Ommeren, F. (2000). Boekbeschuwing van: M.J. Jacobs, Subsidie-overeenkomsten, Een onderzoek naar de rechtsvorm van subsidies, in het bijzonder overeenkomsten (Elsevier 1999). *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2000(3), 78-81.

**General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

**Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

**E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

F.J. van Ommeren\*

M.J. Jacobs, *Subsidie-overeenkomsten. Een onderzoek naar de rechtsvormen van subsidies, in het bijzonder overeenkomsten* (diss. Amsterdam VU), 's-Gravenhage 1999. Promotor: F.C.M.A. Michiels.

## 1. De gekozen benadering

'Subsidie-overeenkomsten' is een boek dat zowel geïnteresseerden in het subsidierecht als het overheidsprivaatrecht zal aanspreken.

In principe kan een boek over subsidie-overeenkomsten op twee manieren worden opgezet. Men kan beginnen met een beschouwing over het overheidscontract in de verhouding tussen publiek- en privaatrecht en die vervolgens toespitsen op het verschijnsel subsidies. Of men begint met een beschouwing over subsidiëring en vervolgens laten zien hoe de figuur van de overeenkomst daarin is te plaatsen. De twee benaderingen zullen heel verschillende geschriften opleveren. Rianne Jacobs heeft gekozen voor de tweede weg. Dat vind ik een gelukkige keuze. In de eerste plaats omdat zonder kennis van het subsidierecht – met name van de subsidiëring in de Awb – de subsidie-overeenkomst niet op haar juiste waarde is te schatten. Maar vooral omdat over het onderwerp 'contracten met de overheid' (in het algemeen) al zo ontzettend veel – boekenkasten vol – geschreven is, dat een dergelijke aanpak in eerste instantie tot een herhaling van zetten zou leiden. Juridische literatuur over subsidiëring is er daarentegen veel minder, terwijl daaraan wel behoefte bestaat. Jacobs is een brede aanpak niet uit de weg gegaan. Zo besteedt zij tevens aandacht aan de subsidiepraktijk. Zij heeft enquêtes verricht onder gemeenten en provincies naar het gebruik en de behoefte aan subsidie-overeenkomsten; hetgeen tot zeer interessante resultaten heeft geleid. Ook rechtsvergelijking (met Duits-

land) heeft zij niet geschuwd, hetgeen voor dit onderwerp zeer dienstig is. Anders dan in Nederland, kent men in Duitsland namelijk een wettelijke regeling over publiekrechtelijke overeenkomsten. Wie zich daarbij realiseert dat zij zich voor dit onderwerp zowel het bestuursrecht als het privaatrecht terdege eigen heeft moeten maken, beseft dat hier geen geringe prestatie is verricht.

## 2. Subsidiëring

Dit boek gaat over de rechtsvorm van de subsidie. Jacobs stelt de volgende drie vragen aan de orde:

- Welke voor- en nadelen bieden de beschikking, de uitvoeringsovereenkomst en de beschikkingvervangende overeenkomst aan de verstrekker en de ontvanger van subsidie?
- In hoeverre is het de overheid onder de op 1 januari 1998 in werking getreden subsidiëring toegeestaan subsidies te verlenen in de vorm van beschikkingvervangende overeenkomsten?
- Bestaat er behoefte aan een regeling van de (beschikkingvervangende) subsidie-overeenkomst?

En passant komen uiteraard allerlei andere belangrijke (deel)vragen ter sprake, waarvan ik er hier één uitdrukkelijk wil noemen. Namelijk:

- Welke rechter is bevoegd geschillen inzake subsidie-overeenkomsten te beoordelen?

Op dit moment is dat de burgerlijke rechter. Maar de turbulente ontwikkelingen omtrent het zelfstandig schadebesluit, zouden heel wel de subsidie-overeenkomst mee kunnen slepen.

Jacobs begint haar dissertatie met een bespreking van het begrip 'subsidie'. Zij presenteert een vernieuwde definitie van het begrip 'subsidie' die hoofdzakelijk is gebaseerd op de Awb-definitie, maar op één punt een belangrijke toevoeging bevat. Volgens haar is het een wezenskenmerk van het instrument subsidie dat de overheid daarmee bepaald gedrag wil 'stimuleren'. Zij bepleit de definitie die de Awb geeft, te veranderen door de

woorden 'met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager' te wijzigen in: 'teneinde het verrichten van bepaalde activiteiten door de aanvrager te stimuleren'. Hiermee wil zij beter tot uitdrukking brengen in welk opzicht subsidieverstrekking afwijkt van andere vormen van verstrekking van financieel voordeel. De term 'stimuleren' geeft aan dat de gesubsidieerde vrij is in zijn beslissing om de gesubsidieerde activiteiten te gaan verrichten. Consequentie van haar opvatting is dat indien een bestuursorgaan ervan verzekerd wil zijn dat bepaalde activiteiten plaatsvinden, het beschikbaar stellen van een subsidie voor die activiteiten niet het geschikte instrument is.

Dit wezenskenmerk is op diverse plaatsen beslissend voor haar verdere gevolgtrekkingen. Zij gebruikt het allereerst om subsidies beter te kunnen onderscheiden van betalingen voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. Het is inderdaad belangrijk dit onderscheid zo precies mogelijk te kunnen maken, niet in de laatste plaats omdat ook de Awb-definitie uitdrukkelijk bepaalt dat dit soort betalingen geen subsidies zijn. Het onderscheid tussen subsidies en betalingen voor geleverde goederen of diensten is van belang voor het recht dat erop van toepassing is, zowel voor de toepasselijkheid van bestuurs-, civiel-, fiscaal- als Europeesrechtelijke regels. Het is buitengewoon lastig een scherp onderscheid te maken tussen subsidies en genoemde betalingen. Jacobs doet een interessante poging op dit punt verheldering te brengen. Zij trekt de scheidslijn als volgt. Betalingen voor geleverde goederen of diensten veronderstellen de aanwezigheid van een verschuldigde prestatie; bij subsidies is daarvan geen sprake: het staat de subsidie-ontvanger vrij om de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend, wel of niet te verrichten. Voor subsidies is geen rechtstreekse tegenprestatie verschuldigd. Met haar opvatting schrappt Jacobs echter één van de belangrijkste voordelen van de subsidie-overeenkomst. Over het algemeen wordt als reden

\* Mr. F.J. van Ommeren is werkzaam bij de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie en is in deeltijd UHD bij de afdeling Constitutioneel recht en bestuursrecht van de VU.

aangevoerd om een overeenkomst boven een beschikking te prefereren dat de subsidieverlener daarmee kan bewerkstelligen dat de gesubsidieerde activiteiten zullen plaatsvinden. De figuur van de overeenkomst is vooral interessant in die gevallen dat de subsidieverlener zeker wil weten dat de activiteiten worden verricht; en hij bij niet-nakoming niet tevreden is met intrekking van de subsidie, maar een vordering tot nakoming wil kunnen instellen.

Jacobs denkt hier anders over. Naar haar mening kan ook bij een subsidie-overeenkomst nakoming van de te subsidiëren activiteit rechtens niet worden afgedwongen indien de subsidie-ontvanger de ontvangen gelden terugstort. Wel kan nakoming van de aan de subsidie verbonden verplichtingen rechtens worden afgedwongen. Zou de activiteit wel afgedwongen kunnen worden, dan is de financiële verstrekking geen subsidie maar een betaling voor geleverde goederen en diensen, aldus Jacobs. Hier blijkt dus weer hoe belangrijk de afbakening van het subsidiebegrip is, want de juridische consequenties daarvan zijn groot.

Hier aangekomen, zal het de kenners van de Awb niet verwonderen dat Jacobs stevige kritiek heeft op art. 4:36 lid 2 Awb. Dit artikel kan in haar ogen niet door de beugel, aangezien het zegt dat in de overeenkomst kan worden bepaald dat de subsidie-ontvanger verplicht is de activiteiten te verrichten waarvoor de subsidie is verleend.

Nu Jacobs afstand neemt van de gangbare opvatting dat hét voordeel van de subsidie-overeenkomst is dat nakoming van de activiteiten kan worden afgedwongen, is het extra interessant te bezien welke voor- en nadelen zij ziet aan het gebruik van de overeenkomst in plaats van de beschikking. Zij analyseert vakkundig een hele reeks van (mogelijke) voor- en nadelen. Voor de keuze voor de subsidie-overeenkomst blijven uiteindelijk enige voordelen over, waarvan de belangrijkste is dat als het de subsidieverstrekker niet onverschillig laat of de subsidie-ontvanger de verplichtingen al dan niet naleeft, het gebruik van de overeenkomst is aanbevolen.

### 3. Publiek- en privaatrecht

Jacobs wijdt een beschouwing aan de verhouding tussen publiek- en privaatrecht in het algemeen, waarvan de betekenis veel verder strekt dan het verschijnsel subsidiëring. Deze beschouwing is echter diep weggestopt in dit boek, dat immers overwegend op subsidies betrekking heeft, zodat zij gemakkelijk aan de aandacht van de meer algemeen geïnteresseerde lezer zou kunnen ontsnappen. Dat zou zeer te betreuren zijn.

Het betreft de positie van de figuur van de overeenkomst in de verhouding tussen publiek- en privaatrecht in het algemeen. Jacobs stelt zich op het standpunt dat de overeenkomst niet als een typisch privaatrechtelijke figuur moet worden opgevat, maar van algemeenrechtelijke aard is. Hiermee onderscheidt zij zich van de goegemeente, die de overeenkomst als een van oudsher privaatrechtelijke figuur beschouwt. Zij laat in een korte en heldere beschouwing zien dat de overeenkomst oorspronkelijk een algemene rechtsfiguur was die – door de loop van de geschiedenis min of meer ‘toevallig’ – het eerst in het privaatrecht (BW) was gecodificeerd. Bepaalde regels werden ‘plotsklaps gebombardeerd tot privaatrechtelijke rechtsregels, terwijl deze regels (...) een algemene functie hadden en ook uitermate geschikt waren gebleken om in het publiekrecht te gelden’ (p. 217). Met andere woorden: het BW bevat een aantal algemene rechtsfiguren die niet typisch privaatrechtelijk zijn.

Zij vestigt voor haar opvatting uiteraard de aandacht op de recente jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak waarin een aantal privaatrechtelijke bronnen van verbin-tissen als algemeenrechtelijke beginselen worden aangeduid die zowel in het privaatrecht als het publiekrecht gelden, zoals het rechtsbeginsel van de onverschuldigde betaling, de ongerechtvaardigde verrijking, en het rechtsbeginsel dat onrechtmatig toegebrachte schade moet worden vergoed.

Zonder dat met zoveel woorden te zeggen, neemt zij met deze beschouwing afstand van de gemene én de gemengde rechtsleer. Zij sluit zich met haar historische benadering in wezen aan bij het analytische betoog

van Nieuwenhuis, die vrij recent de gemene rechtsleer een ‘tactische blunder’ heeft genoemd (J.H. Nieuwenhuis, ‘Op gespannen voet’, *NJB* 1998, p. 16). Nieuwenhuis roept op te onderzoeken in hoeverre er rechtsfiguren en rechtsbeginselen zijn die aan iedere onderscheiding van publiek- en privaatrecht voorafgaan. ‘Voorafgaan’ niet in historisch opzicht, maar opgevat als logische prioriteit. Maar het is nu natuurlijk extra fraai dat Jacobs dit voor de rechtsfiguur van de overeenkomst niet alleen met logische maar ook met historische argumenten kan aantonen. Zij ondersteunt met haar beschouwing uitdrukkelijk het betoog dat Teunissen op dit punt in zijn dissertatie over de verhouding tussen publiek- en privaatrecht (‘Het burgerlijk kleet van de Staat’ UM 1996) heeft ontvouwen, overigens zonder dat zij zich laat verleiden mee te gaan met Teunissens opvatting dat het BW geen bevoegdheden aan de overheid zou toekennen. Het sterke van haar beschouwing is dat zij hier gedocumenteerd een historische onderbouwing geeft voor een redenering die sinds kort in algemene zin uit de jurisprudentie naar voren komt. Een redenering die zij bovendien toepast op de overeenkomst, terwijl de Afdeling zich over deze rechtsfiguur in dit opzicht (nog) niet heeft uitgelaten. Zij sluit met haar benadering, wat de overeenkomst betreft, in wezen aan bij wat met name Bloembergen en Lubach al jarenlang voor de actie uit onrechtmatige daad betogen. Dat had zij overigens naar mijn idee wel iets meer mogen benadrukken. Hoe breder en dieper zij haar betoog over de positie van de overeenkomst kan inbedden in de algemene ontwikkeling van de verhouding tussen publiek- en privaatrecht, des te overtuigender het mij voorkomt.

### 4. De vordering tot nakoming

Wat haar beschrijving betreft van het privaatrecht, vormt haar werk een betrouwbare gids, hetgeen tijdens haar promotie ook uitdrukkelijk werd bevestigd door de oppositie uit privaatrechtelijke hoek. Zij bespreekt op deskundige wijze talloze privaatrechtelijke constructies.

Een uitzondering moet echter wor-

den gemaakt voor de manier waarop zij aankijkt tegen de 'natuurlijke verbintenis'. Zij heeft de natuurlijke verbintenis nodig voor haar opvatting omtrent de vordering tot nakoming, zowel van de gesubsidieerde activiteiten als van de subsidieverplichtingen. In de privaatrechtelijke rechtsleer heeft de natuurlijke verbintenis alleen betrekking op de verbintenis om te geven (om te doen). Jacobs trekt haar redenering over de natuurlijke verbintenis onverkort door naar de verbintenis om na te laten of te dulden. Het valt te betwijfelen of dat zomaar kan. Wezenlijk voor de natuurlijke verbintenis is immers dat hetgeen wordt gepresteerd niet als onverschuldigd kan worden teruggevorderd; de prestatie kan alleen niet in rechte worden afgedwongen. Hoe moeten wij ons dat voorstellen bij een nalaten? Een ander bezwaar tegen haar benadering is dat niet goed blijkt wat de verbintenis 'natuurlijk' maakt. Met andere woorden: wat maakt de verbintenis volgens Jacobs rechtens niet-afdwingbaar? Is dat de wet, de Awb? Is dat de definitie die zij voorstelt in de Awb op te nemen? In dat geval wordt haar redenering tautologisch. De subsidie-activiteiten zijn dan, zo bezien, rechtens niet-afdwingbaar, omdat dat uit de door haar voorgestelde definitie van het begrip subsidie volgt.

Wat hiervan zij, de vraag in hoeverre de overheid met succes een vordering tot nakoming kan instellen, kan mijns inziens beter en eenvoudiger worden benaderd, door de inhoud van de subsidie-overeenkomst zelf tot uitgangspunt te nemen. Of de overheid een vordering tot nakoming kan instellen, is mijns inziens in eerste instantie afhankelijk van wat subsidiegever en -ontvanger hebben afgesproken. Mocht de subsidie-ontvanger niet nakomen, dan is het uiteindelijk aan de rechter om vast te stellen of inderdaad is overeengekomen de subsidie-ontvanger rechtens te verplichten. Hij zal daartoe het contract dienen uit te leggen en wellicht enige bijkomende omstandigheden in ogenschouw dienen te nemen. Deze benadering is naar mijn mening zowel van toepassing op de gesubsidieerde activiteiten als de aan de subsidie verbonden verplichtingen. Jacobs zal hier waarschijnlijk te-

genin brengen dat aldus de scheidslijn tussen subsidies en betalingen voor goederen of diensten vervaagt. Dat is inderdaad de keerzijde.

##### 5. De beschikkingvervangende subsidie-overeenkomst

Tot nu toe ben ik nog voorbij gegaan aan het onderscheid tussen de beschikkingvervangende subsidie-overeenkomst en de subsidie-uitvoeringsovereenkomst. Toch speelt dat een grote rol. Jacobs laat zien dat in de praktijk van subsidie-overeenkomsten veel gebruik wordt gemaakt. Zij heeft daartoe een enquête gehouden onder alle gemeenten en provincies. In de memorie van toelichting bij de derde tranche van de Awb wordt ervan uitgegaan dat de figuur van de beschikkingvervangende overeenkomst vrij weinig voorkomt. Eén van de verrassingen van dit boek is dat het aan het licht brengt dat in bijna 30% van de gemeenten die subsidie-overeenkomsten sluiten, de beschikkingvervangende overeenkomst wordt gehanteerd.

In het voorontwerp van de derde tranche van de Awb was uitgegaan van een regeling voor de beschikkingvervangende overeenkomst. Het wetsvoorstel – en ook de uiteindelijke wettekst – gaan echter louter uit van de uitvoeringsovereenkomst: 'Ter uitvoering van de beschikking tot subsidieverlening kan een overeenkomst worden gesloten' (art. 4:36 lid 1). Dit leidt uiteraard tot de vraag in hoeverre het de overheid is toegestaan subsidies te verlenen in de vorm van beschikkingvervangende overeenkomsten. Tijdens de parlementaire behandeling werd hierop in eerste instantie geantwoord dat zo'n overeenkomst 'in beginsel' moet worden beschouwd als een doorkruising van de Awb. Na enig doorvragen antwoordde de regeringscommissaris later dat de woorden 'in beginsel' kunnen worden weggelaten.

Jacobs is het hier niet mee eens. Zij past de bekende criteria uit het Windmill-arrest toe en komt tot de conclusie dat van doorkruising geen sprake is. Naar haar mening zou voor beschikkingvervangende subsidie-overeenkomsten geen plaats meer zijn geweest indien dit ondubbelzinnig uit de tekst van de wet of uit de

MvT was gebleken. Nu is het probleem met de Windmill-criteria dat zij zo algemeen van aard zijn, dat zij niet vaak tot een eenduidige uitkomst leiden. Jacobs wijst in haar betoog op een aantal bezwaren en onduidelijkheden die aan de uitvoeringsovereenkomst kleven, die de beschikkingvervangende overeenkomst niet heeft. De combinatie van een beschikking met een uitvoeringsovereenkomst levert een aantal technisch-juridische problemen op die zich niet voordoen wanneer er onmiddellijk een beschikkingvervangende overeenkomst wordt gesloten. Zo is het bijvoorbeeld niet duidelijk welke gevolgen de intrekking van de beschikking voor een reeds gesloten uitvoeringsovereenkomst heeft. Op grond hiervan laat zij zien dat de beschikkingvervangende overeenkomst niet steeds tot een vergelijkbaar resultaat leidt.

Vormt de wens hier niet de vader van de gedachte? Ik denk dat de criteria uit het Windmill-arrest een andere kant op wijzen. Het is natuurlijk niet prettig om, tegen de tijd dat het einde van het onderzoek nadert, te moeten constateren dat de wetgever juist op dat moment een belangrijk deel van het onderzoeksobject geen toekomst meer laat. Maar een zeer belangrijk aspect van het Windmill-arrest is dat dient te worden gelet op de inhoud en strekking van de regeling 'die mede kan blijken uit haar geschiedenis'. Welnu, met een zo recente totstandkomingsgeschiedenis als die van de derde tranche van de Awb, lijkt het mij moeilijk om aan de tijdens de parlementaire behandeling gedane uitlatingen voorbij te gaan. Zolang de rechter niet anders heeft beslist, houd ik het er dan ook op dat onder de Awb de beschikkingvervangende subsidie-overeenkomst niet meer is toegestaan. De winst van het betoog van Jacobs is vooral dat zij laat zien, hoe jammer dat eigenlijk is, mede gezien de behoefte aan beschikkingvervangende overeenkomsten in de praktijk.

##### 6. Een wettelijke regeling?

Omdat het beter is als één rechter over alle subsidiegeschillen oordeelt, moet de bestuursrechter bevoegd worden ook van geschillen over subsidie-overeenkomsten kennis te ne-

men, aldus Jacobs. Zij heeft in dit blad al van zich doen spreken met een lezenswaardig artikel over de problemen met de subsidie-uitvoeringsovereenkomst van art. 4:36 Awb (tezamen met W. den Ouden, in NTB 97/7, p. 254-266). In dat artikel wordt erop gewezen dat aangezien de subsidie-uitvoeringsovereenkomst connex is aan een beschikking, het niet is uitgesloten dat de bestuursrechter zich in de toekomst bevoegd zal achten ook van geschillen over dit soort overeenkomsten kennis te nemen. Op grond van een vergelijkbare redenering – het schadebesluit is connex aan de beschikking die de schade veroorzaakt – neemt de bestuursrechter thans immers ook kennis van het zelfstandige schadebesluit.

In haar proefschrift gaat Jacobs iets verder en stelt zij voor het besluitbegrip voor subsidies los te laten als toelatingseis voor rechtsbescherming bij de bestuursrechter. Zolang dat geen haalbare kaart is, wenst zij in de Awb expliciet tot uitdrukking te brengen dat de beslissing van een bestuursorgaan tot het aangaan van een overeenkomst omtrent de verlening van subsidie vatbaar wordt voor beroep op de rechter. Aldus zou niet alleen de uitvoeringsovereenkomst maar ook de beschikkingvervangende overeenkomst bij de bestuursrechter terecht komen. Enige maanden na haar proefschrift verschenen de dissertatie van J.E.M. Polak ('Burgerlijke rechter of bestuursrechter?' UvA 1999) en de preadviezen van de VAR ('Verschuiving van de magische lijn' Alphen aan den Rijn 1999), waarin uitvoerig op de jurisprudentie omtrent het zelfstandige schadebesluit wordt ingegaan. Ook daarin wordt voorgesteld een stapje verder te gaan dan de bestuursrechter thans doet, door het besluitbegrip los te laten voor de vordering tot schadevergoeding op grond van onrechtmatig bestuurshandelen. Jacobs staat met haar betoog dus beslist niet alleen: verschillende auteurs bepleiten op verschillende terreinen dat moet worden gebroken met het idee dat de bestuursrechter uitsluitend bevoegd is kennis te nemen van besluiten in de zin van de Awb.

Jacobs is van mening dat het beter is de huidige subsidietitel uit hoofd-

stuk 4 van de Awb (bijzondere bepalingen over besluiten) te halen. Haar bezwaar tegen hoofdstuk 4 is dat het zich beperkt tot besluiten. Zij vindt dat overheden de vrije keuze moeten hebben tussen het gebruik van subsidie-overeenkomsten en subsidiebeschikkingen. In Duitsland bijvoorbeeld is dat ook het geval. Haar conclusie luidt dat er een apart hoofdstuk in de Awb moet komen met een algemene regeling over subsidies, die geen beperkingen kent ten aanzien van de rechtsvorm.

Haar boek had heel wel kunnen uitmonden in een pleidooi voor de totstandkoming van een algemene regeling inzake overheidscontracten in de Awb. In die regeling zou ook de subsidie-overeenkomst een plaats kunnen krijgen. Ik vind het jammer dat zij die stap niet heeft gezet. Ook dan is het immers denkbaar dat de door haar verlangde vrije keuze in de rechtsvorm wordt bewerkstelligd. Haar uitvoerige analyse van het BW met het oog op de vraag in hoeverre subsidie-overeenkomsten regeling behoeven in het bestuursrecht, biedt daarvoor in ieder geval waardevol materiaal. Het is in dit verband goed te weten dat het onderwerp 'overeenkomsten' behoort tot één van de drie onderwerpen voor een vijfde tranche van de Awb waaraan recent de eerste prioriteit is toegekend (Kamerstukken II 1999/00, 26 800 VI, nr. 7).

### 7. Slot

Eén van de mooie kanten van dit boek is dat redeneerlijnen goed worden volgehouden, de hoofdstukken vertonen samenhang. Jacobs durft stelling te nemen. Op eerder ingenomen standpunten grijpt zij in volgende hoofdstukken terug. Het is een consistent en goed doordacht geheel. Dat maakt het aantrekkelijk om met haar te debatteren en te bezien waar verschil in opvatting kan worden blootgelegd. Een boekbespreking biedt helaas niet de ruimte om aandacht te besteden aan alle onderwerpen waarover zij schrijft. Zo ben ik niet ingegaan op haar bespreking van de subsidieregeling van de Awb, op de betekenis van allerlei bepalingen uit het BW voor subsidies, op het verschil tussen subsidiëren en schadevergoeden, of op de rol die zij toekent aan het legaliteitsbeginsel, enz.

De subsidie-overeenkomst staat bij uitstek bekend als een moeilijk onderwerp. Jacobs heeft zich staande weten te houden en haar eigen weg bewandeld bij haar beschouwing van dit 'koekoeksei in de Awb'. Het is de enige monografie over dit onderwerp. Daarmee heeft zij in een behoefte voorzien.