

AB 2013/161: Niet voldaan aan verantwoordingsplicht. Subsidievaststelling op nihil is niet onevenredig.

Instantie:	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	Datum:	27 maart 2013
Magistraten:	Mrs. J.H. van Kreveld, S.F.M. Wortmann, F.C.M.A. Michiels	Zaaknr:	201210067/1/A2.
Conclusie:	-	LJN:	BZ7478
Noot:	W. den Ouden	Roepnaam:	-
Brondocumenten:	ECLI:NL:RVS:2013:BZ7478, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 27-03-2013		

Wetgeving: Art. 4:21, 4:51 Awb

Brondocument: ABRvS, 27-03-2013, nr 201210067/1/A2.

Essentie

[Naar boven](#)

Niet voldaan aan verantwoordingsplicht. Subsidievaststelling op nihil is niet onevenredig.

Samenvatting

[Naar boven](#)

De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college zijn belang dat appellant, als ontvanger van de subsidie, aan hem, als subsidieverlener, de vereiste gegevens doet toekomen, zwaar heeft kunnen laten wegen. Het college diende aan de hand van die gegevens na afloop van het subsidiejaar te beoordelen of appellant de subsidie heeft aangewend voor het betalen van de werknemer. Niet in geschil is dat appellant heeft nagelaten om een volledig ingevuld formulier 1 bij het college in te dienen, zodat hij niet heeft voldaan aan zijn verantwoordingsplicht. Appellant is door het college verschillende malen gewezen op de verplichting om tijdig de benodigde gegevens in te dienen. Voorts is de termijn verlengd tot 15 april 2010, zodat hij daartoe voldoende in de gelegenheid is geweest. Van appellant kon worden verlangd dat hij, ingeval hij niet wist hoe hij formulier 1 moest invullen, bij de gemeente concreet navraag zou doen. Appellant heeft dit nagelaten. Hij heeft weliswaar contact opgenomen met een ambtenaar van de gemeente, maar hij heeft niet aannemelijk gemaakt dat hij toen navraag heeft gedaan naar de wijze waarop formulier 1 moest worden ingevuld. Voorts had hij het ingevulde formulier voorzien van opmerkingen over wat hem niet duidelijk was kunnen terugsturen. Dit heeft hij niet gedaan. Dat appellant niet tijdig de einddeclaratie heeft ingediend, heeft het college derhalve voor diens rekening en risico kunnen laten.

Daargelaten dat appellant slechts heeft aangetoond dat hij de werknemer over een deel van de periode heeft betaald, betekent de gestelde omstandigheid dat hij de subsidie heeft aangewend voor het betalen van de loonkosten, niet dat hij niet hoefde te voldoen aan de verplichting om de einddeclaratie in te dienen. Nu appellant niet heeft voldaan aan die verplichting, treft de stelling van appellant dat de subsidie in elk geval op een bedrag van € 2.500 had dienen te zijn vastgesteld, geen doel.

Partij(en)

[Naar boven](#)

Uitspraak op het hoger beroep van appellant, te Utrecht, tegen de uitspraak van de Rechtbank Utrecht van 12 september 2012 in zaak nr. 10/3387 in het geding tussen:

appellant

en

het college van burgemeester en wethouders van Utrecht.

Procesverloop

Bij besluiten, beide verzonden op 17 mei 2010, heeft het college de aan appellant op grond van de Reïntegratieverordening Wet werk en bijstand 2004 van de gemeente Utrecht (hierna: de Reïntegratieverordening) toegekende loonkostensubsidie over 2009 vastgesteld op nihil en een bedrag van € 11.718,75 aan verleende voorschotten teruggevorderd.

Bij besluit van 26 augustus 2010 heeft het college het door appellant daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 12 september 2012 heeft de rechtbank het door appellant daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 26 augustus 2010 vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van dit vernietigde besluit geheel in stand blijven. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; red.).

Tegen deze uitspraak heeft appellant hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 maart 2013, waar appellant, vertegenwoordigd door mr. T.A. van Meer, advocaat te Utrecht, is verschenen.

Overwegingen

1. Bij besluit van 11 december 2008 heeft het college aan appellant met ingang van 1 oktober 2008 een subsidie verleend van € 15.625 voor de duur van het dienstverband van zijn [werknemer] voor 25 uur per week, met een maximum van drie jaar. Aan de subsidieverlening heeft het college nadere voorwaarden verbonden, vervat in een bijlage. In de nadere voorwaarde met nr. 8 heeft het college, in overeenstemming met de Reïntegratieverordening, bepaald dat vóór 1 maart van het jaar volgend op het jaar waarover subsidie is betaald een einddeclaratie dient te worden opgesteld. Deze bevat een overzicht van het aantal arbeidsplaatsen en een accountantsverklaring. De accountantsverklaring is niet nodig als het recht op subsidie niet meer bedraagt dan € 2.500.
Aan het besluit van 26 augustus 2010 heeft het college ten grondslag gelegd dat appellant niet heeft voldaan aan deze voorwaarde, omdat hij niet de voorgeschreven einddeclaratie over 2009 heeft ingediend. Daardoor heeft appellant niet voldaan aan de aan de subsidieverlening verbonden verantwoordingsplicht, terwijl hij meerdere malen op deze verplichting is gewezen en hij ervan op de hoogte was dat het niet voldoen aan de verplichting zou leiden tot het op nihil vaststellen van de verleende loonkostensubsidie.
2. De rechtbank heeft, nadat zij het beroep van appellant tegen het besluit van 26 augustus 2010 op 22 augustus 2012 ter zitting had behandeld, dat besluit wegens strijd met de artikelen 3:4, 4:46 en 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) vernietigd. Daartoe heeft de rechtbank overwogen dat niet is gebleken dat het college de bij het besluit betrokken belangen heeft geïnventariseerd en deze belangen op enigerlei kenbare wijze in zijn belangenafweging heeft betrokken. Evenmin is gebleken dat het college heeft gezien of de gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. De rechtbank heeft evenwel de rechtsgevolgen van dit vernietigde besluit geheel in stand gelaten, omdat, gelet op hetgeen het college ter zitting heeft aangevoerd, het college het belang bij het volledig en correct indienen van de benodigde gegevens door appellant zwaarder heeft mogen laten wegen dan het belang van appellant bij het achterwege laten van de nihilstelling van de subsidie en de terugvordering.
3. Appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit van 26 augustus 2010 geheel in stand heeft gelaten. Hij voert daartoe aan dat hij niet op de hoogte was van de zitting van de rechtbank, waardoor hij zijn belangen niet naar voren heeft kunnen brengen. Daardoor is in de belangenafweging ten onrechte niet meegenomen dat hij de einddeclaratie over 2009 niet tijdig heeft ingediend omdat hem niet duidelijk was welke datum hij voor het uitdiensttreden van de werknemer op het formulier 'Overzicht dienstverband werknemer 2009 (formulier 1)' (hierna: formulier 1) moest vermelden. Evenmin is in de belangenafweging meegenomen dat hij heeft aangetoond dat hij de subsidie heeft aangewend voor het doel waarvoor de subsidie is verleend. Verder valt niet in te zien waarom de subsidie niet is vastgesteld op een bedrag van € 2.500, nu de verplichting tot het overleggen van een accountantsverklaring niet geldt als het recht op subsidie dat bedrag niet overstijgt en tot dat bedrag wel is voldaan aan alle verplichtingen, aldus appellant.

- 3.1. Ingevolge artikel 8:56 van de Awb worden partijen na afloop van het vooronderzoek ten minste drie weken tevoren uitgenodigd om op een in de uitnodiging te vermelden plaats en tijdstip op een zitting van de rechtbank te verschijnen.

Bij brief van 13 april 2012 heeft appellant de rechtbank verzocht om de zitting van 18 april 2012 uit te stellen omdat zijn gemachtigde zich had teruggetrokken. Op 16 april 2012 heeft de griffier van de rechtbank appellant bericht dat het uitstel is toegewezen en bij separate brief een uitnodiging voor de behandeling van het beroep ter zitting van 22 augustus 2012 verzonden naar het adres van appellant, als vermeld op de brief van 13 april 2012. Deze uitnodiging is aangetekend verzonden en vervolgens retour gekomen, omdat deze niet was afgehaald. Bij brief van 11 mei 2012 heeft de griffier van de rechtbank nogmaals de uitnodiging per gewone post naar het hiervoor bedoelde adres van appellant verzonden.

De rechtbank heeft hierbij gehandeld overeenkomstig artikel 8:56 van de Awb en de Procesregeling bestuursrecht 2010. Aldus is appellant op de juiste wijze voor de zitting uitgenodigd. Dat hij, naar hij stelt, bij de rechtbank tevergeefs navraag heeft gedaan naar een zittingsdatum en dat hij door een dagvaarding van de gemeente Utrecht op het verkeerde been is gezet, wat daarvan verder ook zij, doet daaraan niet af. Nu appellant, anders dan hij heeft gesteld, op de hoogte kon zijn van de zitting, dient het voor zijn rekening en risico te blijven dat hij niet is verschenen en daardoor ter zitting zijn belangen niet naar voren heeft gebracht.
- 3.2. In hoger beroep is vervolgens aan de orde of de rechtbank, op basis van het alsnog door het college ingenomen standpunt over de betrokken belangen, de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit van 26 augustus 2010 in stand heeft kunnen laten. Appellant heeft in hoger beroep de gelegenheid gehad de belangen die volgens hem bij de rechtbank onderbelicht zijn gebleven toe te lichten.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college zijn belang dat appellant, als ontvanger van de subsidie, aan hem, als subsidieverlener, de vereiste gegevens doet toekomen, zwaar heeft kunnen laten wegen. Het college diende aan de hand van die gegevens na afloop van het subsidiejaar te beoordelen of appellant de subsidie heeft aangewend voor het betalen van de werknemer. Niet in geschil is dat appellant heeft nagelaten om een volledig ingevuld formulier 1 bij het college in te dienen, zodat hij niet heeft voldaan aan zijn verantwoordingsplicht. Appellant is door het college verschillende malen gewezen op de verplichting om tijdig de benodigde gegevens in te dienen. Voorts is de termijn verlengd tot 15 april 2010, zodat hij daartoe voldoende in de gelegenheid [is] geweest. Van appellant kon worden verlangd dat hij, ingeval hij niet wist hoe hij formulier 1 moest invullen, bij de gemeente concreet navraag zou doen. Appellant heeft dit nagelaten. Hij heeft weliswaar contact opgenomen met een ambtenaar van de gemeente, maar hij heeft niet aannemelijk gemaakt dat hij toen navraag heeft gedaan naar de wijze waarop formulier 1 moest worden ingevuld. Voorts had hij het ingevulde formulier voorzien van opmerkingen over wat hem niet duidelijk was kunnen terugsturen. Dit heeft hij niet gedaan. Dat appellant niet tijdig de einddeclaratie heeft ingediend, heeft het college derhalve voor diens rekening en risico kunnen laten.

Daargelaten dat appellant slechts heeft aangetoond dat hij de werknemer over een deel van de periode heeft betaald, betekent de gestelde omstandigheid dat hij de subsidie heeft aangewend voor het betalen van de loonkosten, niet dat hij niet hoefde te voldoen aan de verplichting om de einddeclaratie in te dienen. Nu appellant niet heeft voldaan aan die verplichting, treft de stelling van appellant dat de subsidie in elk geval op een bedrag van € 2500 had dienen te zijn vastgesteld, geen doel.
- 3.3. Uit het hiervoor overwogene volgt dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het college in redelijkheid zijn belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan het belang van appellant. Appellant heeft ook in hoger beroep geen omstandigheden naar voren gebracht op grond waarvan het college in redelijkheid had moeten afzien van het vaststellen op nihil en het terugvorderen van de betaalde subsidie. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de inhoud van het vernietigde besluit na de alsnog kenbaar gemaakte belangenafweging de rechterlijke toets kan doorstaan en derhalve de rechtsgevolgen ervan geheel in stand kunnen laten.
4. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank dient te worden bevestigd, voor zover aangevallen.
5. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
recht doende:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen.

Noot

Naar boven

Auteur: W. den Ouden

1. Deze uitspraak past geheel in de bestaande jurisprudentielijnen, maar verdient toch bespreking en wel om twee redenen. Ten eerste omdat daarin impliciet weer het vraagpunt speelt in hoeverre discretionaire bevoegdheden toegekend aan het bestuur in een formele wet, in een lagere regeling mogen worden getransformeerd tot gebonden bevoegdheden. Ten tweede omdat de uitspraak (opnieuw) laat zien dat de Afdeling besluiten tot het lager vaststellen van subsidie wegens het niet nakomen van (bijkomende) subsidieverplichtingen afstandelijker toetst dan het CBb.
2. Het gaat in casu om een loonkostensubsidie van ruim vijftienduizend euro op grond van de re-integratie verordening Wet werk en bijstand van de gemeente Utrecht. Daaraan is de verplichting verbonden dat voor 1 maart van het jaar volgend op het jaar waarover subsidie is betaald de subsidieontvanger een einddeclaratie met een overzicht van het aantal gesubsidieerde arbeidsplaatsen en een accountantsverklaring verstrekt. Nadat de ontvanger in casu een voorschot op zijn subsidie van bijna € 12.000 had ontvangen, nam hij de verantwoordingsverplichting kennelijk niet meer heel serieus. Hij is verschillende malen door het college van B&W van Utrecht gewezen op het feit dat hij nog aan die verplichting moest voldoen en kreeg daartoe ook een nieuwe termijn gesteld. Toen hij ook daarop niet reageerde besloot het college in augustus dat het welletjes was. De subsidie wordt ex art. 4:46 Awb op nul vastgesteld en de reeds verstrekte voorschotten worden ex art. 4:57 Awb teruggevorderd.
3. Nu komt de subsidieontvanger wel in actie. Hij maakt bezwaar en nadat dat is afgewezen gaat hij in beroep bij de Rechtbank Utrecht. De laatste oordeelt dat het bestreden besluit moet worden vernietigd nu niet is gebleken dat in het kader van het intrekings- en terugvorderingsbesluit enige belangenafweging is gemaakt, terwijl het de toepassing van discretionaire (Awb-)bevoegdheden betreft. De rechtbank heeft vervolgens echter de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand gelaten omdat het college van B&W 'zwaar' mocht tillen aan de verantwoordingsplicht van de subsidieontvanger bij de te maken belangenafweging. De Afdeling stelt dat die overweging terecht is. Daarbij gaat zij niet in op het feit dat de gewraakte Utrechtse verordening een plicht tot vaststelling van de loonkostensubsidie op nihil bevat, zo wordt duidelijk uit andere jurisprudentie (zie bijv. Rb. Midden-Nederland 9 april 2013, LJN BZ7995), waarin de verordening op dit punt onverbindend wordt geacht (r.o. 11). Dat roept opnieuw de vraag op in hoeverre de in de Awb opgenomen discretionaire subsidiesanctiebevoegdheden in algemeen verbindende voorschriften die niet de status hebben van formele wet mogen worden 'dichtgeregeld'. Dat doen lagere regelgevers in de praktijk graag om de plicht tot het maken van een individuele afweging per geval en de daaraan verbonden administratieve lasten te kunnen ontlopen. Die vraag beantwoordde de Afdeling (ABRvS 12 november 2008, AB 2009/237, m.nt. Den Ouden) eerder anders dan de CRvB (CRvB 14 februari 2008 AB 2008/222, m.nt. W. den Ouden), terwijl het CBb (CBb 6 juni 2012, AB 2012/349, m.nt. W. den Ouden) de vraag vervolgens behendig ontweek.
4. De Afdeling wijdt in deze uitspraak geen woorden aan de kwestie. Zij gaat er simpelweg vanuit dat wanneer op grond van art. 4:46 Awb een subsidie lager wordt vastgesteld dan overeenkomstig de verlening, daarvoor een belangenafweging noodzakelijk is. In die belangenafweging mag een subsidieverlener het belang dat hij heeft bij het tijdig aanleveren van de vereiste gegevens door subsidieontvangers 'zwaar' laten wegen. Ook wanneer ten tijde van de beslissing op bezwaar niet meer ter discussie staat dat de gesubsidieerde activiteiten zijn verricht en daarmee dus vaststaat dat de gestimuleerde activiteit daadwerkelijk is uitgevoerd, mag het besluit tot vaststelling op nul in stand blijven. Waarom dat zo is licht de Afdeling niet verder toe dan dat zij opmerkt dat het college aan de hand van die gegevens na afloop van het subsidiejaar dient te kunnen beoordelen of de ontvanger de subsidie heeft aangewend voor het betalen van de werknemer. Het is een vaste jurisprudentielijn van de Afdeling dat de niet-nakoming van administratieve verplichtingen zware gevolgen mag hebben voor de subsidieontvanger, zonder dat er qua motivering veel wordt geëist van de subsidieverstrekker. Het CBb benadert deze kwestie doorgaans (veel) kritischer. Als voorbeelden wijs ik op CBb 7 juni 2011 (AB 2011/278) en CBb 30 augustus 2011 (AB 2012/96). Daaruit blijkt dat bestuursorganen die besluiten een subsidie op nul vast te stellen (of een andere zwaarwegende subsidiesanctie op te leggen)

in gevallen waarin er wel gesubsidieerde activiteiten zijn uitgevoerd, aan het CBb duidelijk moeten uitleggen waarom de door hen uitgevoerde belangenafweging daartoe aanleiding gaf. Het CBb ziet er geen been in om desnoods zelf in de zaak te voorzien en de 'korting' terug te draaien naar bijv. 10%, zoals in het eerstgenoemde voorbeeld.

©2013 Kluwer. Alle rechten voorbehouden.