



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Het college heeft bij de toepassing van de bevoegdheid een subsidieverlening ten nadele van de subsidieontvanger te wijzigen beleidsruimte

Angeren, J.R. van; Ouden, W. den

Citation

Angeren, J. R. van, & Ouden, W. den. (2018). Het college heeft bij de toepassing van de bevoegdheid een subsidieverlening ten nadele van de subsidieontvanger te wijzigen beleidsruimte. *Ab Rechtspraak Bestuursrecht*, 2018(15), 830-836. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/63328>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/63328>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

echter het bestuursdwangbesluit vernietigd. Dat betekent dat het bestuursorgaan bloot wordt gesteld aan schadeclaims omdat de titel voor het feitelijk ingrijpen in zijn geheel is komen te ontvallen. Hoewel de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort in de civiele procedure uiteraard nog steeds kan betogen dat het causale verband tussen het onrechtmatig handelen en de schade ontbreekt, in zoverre dat het bestuursorgaan ook een rechtmatig (regulier) bestuursdwangbesluit had kunnen nemen die eenzelfde schade zou hebben veroorzaakt, is dat een minder sterke verdediging dan een rechtens onaanvaardbaar bestuursdwangbesluit die een grondslag biedt voor het handelen.

T.N. Sanders

AB 2018/123

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

1 februari 2017, nr. 201602847/1/A2

(Mrs. P.J.J. van Buuren, G.T.J.M. Jurgens, E.J. Daalder)

m.nt. J.R. van Angeren* en W. den Ouden

Art. 1:3 lid 4, 4:34, 4:50 Awb

ABkort 2017/39

ECLI:NL:RVS:2017:217

Het college heeft bij de toepassing van de bevoegdheid een subsidieverlening ten nadele van de subsidieontvanger te wijzigen beleidsruimte. Verder komt het college bij de vraag of veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich in overwegende mate tegen voortzetting of ongewijzigde voortzetting van de subsidie verzetten beoordelingsruimte toe. Het college hoeft voor het toepassen van de bevoegdheid van art. 4:50 lid 1 aanhef en onder b Awb geen beleidsregels vast te stellen. Wel dient deugdelijk te worden gemotiveerd waarom veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich in overwegende mate tegen ongewijzigde voortzetting van de subsidie verzetten en dient de uitkomst van de belangenafweging niet onevenredig te zijn.

Het college heeft bij de toepassing van de bevoegdheid een subsidieverlening ten nadele van de subsidieontvanger te wijzigen beleidsruimte. Verder komt het college bij de vraag of veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich in overwegende mate tegen voortzetting of ongewijzigde voortzet-

ting van de subsidie verzetten beoordelingsruimte toe. Daarbij is niet van belang of bij de subsidieverlening een begrotingsvoorbehoud is gemaakt. In een andere opvatting zou art. 4:34 Awb, dat een bevoegdheid tot het maken van een begrotingsvoorbehoud bevat, zonder betekenis zijn. Daarnaast heeft een bestuursorgaan in een geval waarin het, zoals hier, beleids- en beoordelingsruimte heeft niet de verplichting om daarvoor beleidsregels vast te stellen. Het college hoefde dus voor het toepassen van de bevoegdheid van art. 4:50 lid 1 aanhef en onder b Awb geen beleidsregels vast te stellen. Wel dient deugdelijk te worden gemotiveerd waarom veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich in overwegende mate tegen ongewijzigde voortzetting van de subsidie verzetten en dient de uitkomst van de belangenafweging niet onevenredig te zijn.

In het besluit van 20 oktober 2014 heeft het college, onder verwijzing naar het bestuursakkoord 2014–2018, de Kaderbrief 2014 en de gemeentebegroting 2015, uiteengezet dat de gemeente voor 2016 een bedrag van € 7.514.000 dient te bezuinigen om te komen tot een sluitende begroting. In het dekkingsplan voor deze bezuiniging wordt in 2016 een bezuiniging van € 750.000 toegewezen aan de deelbegroting kunst en cultuur. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het college de onvermijdelijke en dwingende noodzaak tot bezuinigen afdoende heeft gemotiveerd.

In het besluit van 20 oktober 2014 heeft het college, onder verwijzing naar de notitie Focus & Reductie, voorts uiteengezet dat het bij de realisering van de bezuinigingen ervoor heeft gekozen het stelsel van stedelijke instellingen en activiteiten op het gebied van kunst en cultuur terug te brengen tot een compacte basisinfrastructuur en niet te kiezen voor een generieke bezuiniging ('kaasschaafmethode'). Daarbij wordt aan instellingen met een hoge mate van specialisme, zoals de stichting, geen prioriteit meer gegeven. De Afdeling acht dit niet onredelijk.

De rechtbank heeft voorts terecht overwogen dat de stichting in beroep niet aannemelijk heeft gemaakt dat de korting van € 30.000 ertoe zal leiden dat andere subsidiegevers en sponsors hun subsidietoezeggingen in het nadeel van de stichting zullen herzien. Overigens had de kans dat de korting op de subsidie voor de stichting zou leiden tot intrekkingen van de subsidie door andere subsidieverstrekkingen het college daarvan niet hoeven te weerhouden.

Uitspraak op het hoger beroep van:

Stichting Intro in situ, gevestigd te Maastricht, appellante, tegen de uitspraak van de Rechtbank Limburg van 9 maart 2016 in 15/2028 in het geding tussen:

De stichting

en

B&W van Maastricht.

* J.R. van Angeren is advocaat bij Stibbe.

Procesverloop

Bij besluit van 20 oktober 2014 heeft het college de bij besluit van 28 januari 2013 aan de stichting ter beschikking gestelde subsidie met ingang van 1 januari 2016 verlaagd.

Bij besluit van 19 mei 2015 heeft het college het door de stichting daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 9 maart 2016 heeft de rechtbank het door de stichting daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft de stichting hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een reactie ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 november 2016, waar de stichting, vertegenwoordigd door A.M.G. Muijres en A.E.J.M. van Dongen, bijgestaan door mr. A.J.J. Kreutzkamp, advocaat te Valkenburg L, en het college, vertegenwoordigd door mr. I. Aydogan en P.S.L. Lambrechts, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het college heeft bij besluit van 28 januari 2013 aan de stichting voor de cultuurplanperiode 2013–2016 jaarlijks een subsidie ter beschikking gesteld van € 70.700. Bij het besluit van 20 oktober 2014 heeft het college deze subsidie met ingang van 1 januari 2016 met € 30.000 verlaagd. Hieraan heeft het college ten grondslag gelegd dat de gemeenteraad heeft besloten voor 2016 € 750.000 te bezuinigen op kunst en cultuur om tot een sluitende begroting in meerjarenperspectief te komen.

Het college heeft dit besluit in bezwaar gehandhaafd.

De rechtbank

2. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college bij de afweging van de betrokken belangen in redelijkheid heeft kunnen overgaan tot verlaging van de aan de stichting verleende subsidie met € 30.000 met ingang van 1 januari 2016. Hiertoe heeft de rechtbank overwogen dat het college in redelijkheid tot het oordeel heeft kunnen komen dat de toestand van de gemeentefinanciën dwingt tot onvoorziene bezuinigingen. Voorts heeft het college bij de verlaging van de subsidie van de stichting een redelijke termijn als bedoeld in artikel 4:50, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in acht genomen. Verder heeft het college de besluitvorming zorgvuldig voorbereid. Het college heeft de stichting reeds bij brief van 13 mei 2014 laten we-

ten dat zij rekening moest houden met een bezuiniging op de aan haar ter beschikking gestelde subsidie. Voorts is de stichting door het college in de gelegenheid gesteld haar zienswijze op het voornemen van het college kenbaar te maken. Ten slotte heeft het college de betrokken belangen zorgvuldig afgewogen. Dit blijkt uit het feit dat de stichting als een van de weinige subsidieontvangers minder is gekort dan aanvankelijk voorgesteld. Verder heeft de stichting niet aannemelijk gemaakt dat de korting een bedreiging is voor de bedrijfsvoering en het voortbestaan van de stichting en heeft zij niet aannemelijk gemaakt dat andere subsidieverstrekkers hun subsidietoezeggingen ten nadele van de stichting zullen herzien, aldus de rechtbank.

Hoger beroep

3. Het geschil betreft de uitleg en toepassing van artikel 4:50, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb. Ingevolge die bepaling kan het bestuursorgaan zolang de subsidie niet is vastgesteld de subsidieverlening met inachtneming van een redelijke termijn intrekken of ten nadele van de subsidieontvanger wijzigen, voor zover veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich in overwegende mate tegen voortzetting of ongewijzigde voortzetting van de subsidie verzetten.

Voor de beoordeling van het hoger beroep zijn voorts de Beleidsregels structurele subsidies voor instellingen voor professionele kunst en cultureel erfgoed voor de periode 2013–2016 (hierna: de Beleidsregels) van belang. Volgens artikel 7, derde lid, van de Beleidsregels, voor zover thans van belang, kan van de hoogte van het gemeentelijk subsidie tussentijds worden afgeweken indien bezuinigingen, zoals aangegeven door de gemeenteraad in zijn jaarlijks vast te stellen gemeentebegroting in de periode 2013–2016, het ongewijzigd handhaven van de subsidie onmogelijk maken.

4. De stichting betoogt dat de rechtbank er ten onrechte van is uitgegaan dat het college bij het toepassen van de bevoegdheid van artikel 4:50, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb om de subsidieverlening ten nadele van de subsidie-ontvanger te wijzigen beoordelingsvrijheid toekomt. Zij voert daartoe aan dat de wetgever heeft bepaald en ook uit vaste rechtspraak volgt dat de begrippen 'veranderde omstandigheden' en 'gewijzigde inzichten' uitgelegd dienen te worden als onvoorziene omstandigheden die een zwaarwegende reden opleveren. Zij voert daartoe voorts aan dat het college bij de subsidieverlening geen begrotingsvoorbehoud heeft gemaakt.

De stichting betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat voor het toe-

passen van de bevoegdheid van artikel 4:50, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb, het opstellen van beleidsregels niet strikt noodzakelijk is.

De stichting betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college in redelijkheid tot het oordeel heeft kunnen komen dat sprake is van een bezuinigingsnoodzaak. Zij voert daartoe aan dat een korting van 40% op de subsidie voor de stichting niet kan worden gebaseerd op de begrotingsuitgangspunten van een bezuiniging van 6% en 14%.

De stichting betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat zij niet aanneemelijk heeft gemaakt dat de korting van € 30.000 tot benadeling leidt. De korting noodzaakt de stichting tot aanpassing van de programmering, waardoor potentiële andere subsidieverstrekkingen en sponsors hun toezeggingen kunnen herzien of intrekken, waardoor de korting van € 30.000 zal leiden tot een verlies van € 60.000.

De stichting betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte de motivering van het besluit van 19 mei 2015 heeft aangevuld door te overwegen dat artikel 7, derde lid, van de Beleidsregels de mogelijkheid van het tussentijds wijzigen van de hoogte van subsidies opent, indien bezuinigingen, zoals aangegeven door de gemeenteraad in zijn jaarlijks vast te stellen gemeentebegroting in de periode 2013-2016, het ongewijzigd handhaven van de subsidie onmogelijk maken. Niet artikel 7, maar artikel 5 van de Beleidsregels heeft betrekking op een tussentijdse wijziging van een subsidieverlening. Voorts zijn geen van de in artikel 5 van de Beleidsregels genoemde gronden door het college aan de wijziging van de subsidieverlening ten grondslag gelegd en deze doen zich hier evenmin voor. Indien artikel 7, derde lid, van de Beleidsregels wel als grondslag voor de wijziging van de subsidieverlening mag worden gebruikt, dan heeft het college niet aanneemelijk gemaakt dat de beweerdelijk noodzakelijke bezuinigingen in 2016 de subsidieverlening van € 70.700 onmogelijk maken, aldus de stichting.

4.1. Het college heeft bij de toepassing van de bevoegdheid een subsidieverlening ten nadele van de subsidieontvanger te wijzigen beleidsruimte. Verder komt het college bij de vraag of veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich in overwegende mate tegen voortzetting of ongewijzigde voortzetting van de subsidie verzetten beoordelingsruimte toe. Daarbij is niet van belang of bij de subsidieverlening een begrotingsvoorbehoud is gemaakt. In een andere opvatting zou artikel 4:34 van de Awb, dat een bevoegdheid tot het maken van een begrotingsvoorbehoud bevat, zonder betekenis zijn. Daarnaast heeft een bestuursorgaan in een geval waarin het, zoals hier, beleids- en beoorde-

lingsruimte heeft niet de verplichting om daarvoor beleidsregels vast te stellen. Het college hoefde dus voor het toepassen van de bevoegdheid van artikel 4:50, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb geen beleidsregels vast te stellen. Wel dient deugdelijk te worden gemotiveerd waarom veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich in overwegende mate tegen ongewijzigde voortzetting van de subsidie verzetten en dient de uitkomst van de belangenafweging niet onevenredig te zijn.

4.2. In het besluit van 20 oktober 2014 heeft het college, onder verwijzing naar het bestuursakkoord 2014-2018, de Kaderbrief 2014 en de gemeentebegroting 2015, uiteengezet dat de gemeente voor 2016 een bedrag van € 7.514.000 dient te bezuinigen om te komen tot een sluitende begroting. In het dekkingplan voor deze bezuiniging wordt in 2016 een bezuiniging van € 750.000 toegewezen aan de deelbegroting kunst en cultuur. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het college de onvermijdelijke en dwingende noodzaak tot bezuinigen afdoende heeft gemotiveerd.

In het besluit van 20 oktober 2014 heeft het college, onder verwijzing naar de notitie Focus & Reductie, voorts uiteengezet dat het bij de realisering van de bezuinigingen ervoor heeft gekozen het stelsel van stedelijke instellingen en activiteiten op het gebied van kunst en cultuur terug te brengen tot een compacte basisinfrastructuur en niet te kiezen voor een generieke bezuiniging ('kaasschaafmethode'). Daarbij wordt aan instellingen met een hoge mate van specialisme, zoals de stichting, geen prioriteit meer gegeven. De Afdeling acht dit niet onredelijk.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht geen grond gezien voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat sprake is van veranderde omstandigheden die zich in overwegende mate tegen ongewijzigde voortzetting van de aan de stichting voor 2016 ter beschikking gestelde subsidie verzetten.

Dat een subsidie van € 150.000 ter beschikking is gesteld voor een zogenoemde incubator maakt het voorgaande niet anders. Het college heeft ter zitting toegelicht dat die incubator weliswaar raakvlakken heeft met de activiteiten van de stichting, maar de daarvoor verleende subsidie wordt bekostigd vanuit de deelbegroting economie en primair is verleend met een economisch doel. Voorts bestaat geen rechtstreeks verband tussen de korting op de subsidie voor de stichting en de verleende subsidie aan de incubator.

De rechtbank heeft voorts terecht overwogen dat de stichting in beroep niet aanneemelijk heeft gemaakt dat de korting van € 30.000 ertoe zal lei-

den dat andere subsidiegevers en sponsors hun subsidietoezeggingen in het nadeel van de stichting zullen herzien. Overigens had de kans dat de korting op de subsidie voor de stichting zou leiden tot intrekkingen van de subsidie door andere subsidieverstrekkers het college daarvan niet hoeven te weerhouden.

De rechtbank is terecht tot de slotsom gekomen dat het college bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid de subsidie voor de stichting heeft kunnen verlagen, als het heeft gedaan.

4.3. Ten slotte heeft de rechtbank, anders dan de stichting betoogt, de motivering van het besluit van 19 mei 2015 niet aangevuld. De rechtbank heeft partijen er enkel op gewezen dat vermindering van de aan de stichting ter beschikking gestelde subsidie eveneens op grond van artikel 7, derde lid, van de Beleidsregels mogelijk is. Anders dan de stichting betoogt, ziet artikel 7, derde lid, van de Beleidsregels wel degelijk op de tussentijdse wijziging van een verleende subsidie. Nu uit hetgeen in 4.2 is overwogen volgt dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat, gelet op de door te voeren bezuinigingen, veranderde omstandigheden zich in overwegende mate tegen ongewijzigde voortzetting van de aan de stichting voor 2016 ter beschikking gestelde subsidie verzetten, is eveneens voldaan aan de toepassingsvoorwaarde van artikel 7, derde lid, van de Beleidsregels.

4.4. Het betoog faalt.

Conclusie

5. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

1. Deze uitspraak is om twee redenen interessant. In de eerste plaats omdat het geschil draait om de toepassing van art. 4:50 Awb. Deze bepaling speelt in de jurisprudentie niet vaak een belangrijke rol. Zij is desalniettemin interessant omdat zij regels geeft over de intrekking van lopende, begunstigende beschikkingen. De interpretatie van art. 4:50 Awb zegt dus iets over de visie van de Afdeling bestuursrechtspraak op het rechtszekerheidsbeginsel. In de tweede plaats is interessant dat de Afdeling uitdrukkelijk onder-

scheid maakt tussen de beleidsruimte en de beoordelingsruimte die bestaan bij de toepassing van de intrekkingbevoegdheid die art. 4:50 geeft. Wij realiseren ons dat die terminologie mogelijk alweer achterhaald is en dat de ABRvS tegenwoordig vaak in generieke bewoordingen spreekt over 'beslissingsruimte' (zie daarover A-G Widdershoven in zijn conclusie over de exceptieve toetsing van algemeen verbindende voorschriften: (ECLI:NL:RVS:2017:3557, par. 8.4)). Echter, de intensiteit van de rechterlijke toetsing van besluiten is nog steeds afhankelijk van de beslissingsruimte die het bestuursorgaan heeft wegens de aard en de inhoud van de uitgeoefende bevoegdheid. Deze al wat oudere uitspraak geeft inzicht in de visie van de ABRvS op de aard en de inhoud van de intrekkingbevoegdheid van art. 4:50 Awb en verdient daarom alsnog bespreking in dit blad.

2. Eerst de feiten. De Maastrichtse Stichting Intro in situ, een productiehuis voor eigentijdse muziekvoorstellingen, had van het college van burgemeester en wethouders van Maastricht (hierna: het college) bij besluit van 28 januari 2013 voor de cultuurplanperiode 2013-2016 jaarlijks een subsidie verleend gekregen van € 70.700. Op 20 oktober 2014 verlaagde het college deze subsidie met ingang van 1 januari 2016 (dus voor het laatste jaar van de subsidieperiode) met € 30.000. De reden daarvoor was dat de gemeenteraad had besloten in het jaar 2016 € 750.000 te bezuinigen op kunst en cultuur om tot een sluitende begroting in meerjarenperspectief te komen. De Stichting was het met dit wijzigingsbesluit niet eens en vocht het (tevergeefs) aan.

3. In deze situatie, waarin het college eerst subsidie verleende voor de periode 2013-2016 en daar later voor een deel van die periode, namelijk het jaar 2016, op terug wenste te komen wegens bezuinigingsdoelstellingen, is art. 4:50 Awb inderdaad van toepassing. Met het besluit van 20 oktober 2014 wordt immers gedurende de looptijd van de verleningsbeschikking, deze beschikking ten nadele van de subsidieontvanger gewijzigd. Dat is een andere situatie dan het (vaker voorkomende) geval dat een subsidieverstrekker besluit een subsidierelatie in een nieuw tijdvak niet voort te zetten (er wordt dan niet opnieuw subsidie verleend). Voor die gevallen bevat artikel 4:51 Awb een waarborgbepaling; langdurige subsidierelaties mogen worden stopgezet, maar daarbij dient wel een redelijke termijn in acht te worden genomen. Over art. 4:51 Awb is al heel wat jurisprudentie verschenen, die leidt tot de conclusie dat deze waarborgbepaling subsidieontvangers doorgaans weinig reële bescherming biedt (vgl. ABRvS 14 mei 2014, AB 2014/257, m.nt. W. den Ouden).

4. Uit de wetsgeschiedenis van de subsidie-titel van de Awb volgt echter dat er een groot verschil is tussen de bescherming die de wetgever met art. 4:50 en 4:51 Awb aan de subsidieontvanger heeft willen bieden. Dat is ook logisch. Bij een situatie als bedoeld in art. 4:50 Awb wordt ingegrepen in een lopende subsidierelatie (de verleningsbeschikking wordt ex nunc ingetrokken of gewijzigd), terwijl bij een situatie als bedoeld in art. 4:51 Awb voor een komend tijdvak een subsidie wordt geweigerd. De eerste situatie vormt duidelijk een inbreuk op de rechtszekerheid van de subsidieontvanger. Dit weerspiegelt zich ook in de jurisprudentie over de betekenis van art. 1 Protocol 1 EVRM in subsidierelaties. Een reeds verleende subsidie is een eigendomsrecht in de zin van art. 1 Protocol 1 EVRM, omdat hieraan de legitieme verwachting kan worden ontleend dat subsidie zal worden verstrekt (EHRM 18 mei 2010, AB 2010/189, m.nt. T. Barkhuysen en W. den Ouden). In de tweede situatie kan er nog geen sprake zijn van strijd met de rechtszekerheid (er is dan immers nog geen verleningsbeschikking afgegeven), hooguit van (enig) vertrouwen aan de kant van de subsidieontvanger dat de langdurige subsidierelatie met het bestuursorgaan niet rauwelijks zal worden stopgezet. Dat de eerste situatie strenger is genormeerd door de Awb-wetgever dan de tweede situatie past dus bij de mate van ingrijpendheid van de betreffende besluitsoorten.

5. Hoe is de bevoegdheid die art. 4:50 Awb geeft om in te breken in een lopende subsidiebeschikking nu precies genormeerd? Wanneer deze bevoegdheid – zoals in casu – wordt gebruikt wegens ‘veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten’ (art. 4:50 Awb lid 1 sub b) dan dienen deze zich *in overwegende mate* tegen ongewijzigde voortzetting van de subsidie te verzetten. Deze formulering heeft, zo volgt uit de wetsgeschiedenis, een specifieke betekenis: “Met de woorden ‘in overwegende mate’ is beoogd uit te drukken dat er zwaarwegende redenen moeten zijn om de subsidiebeschikking in te trekken. In-trekking van een begunstigende beschikking, waarbij teruggekomen wordt op in beginsel reeds verleende aanspraken, is een ingrijpende beslissing. Het enkele feit dat het bestuur van gedachten is veranderd is daarvoor onvoldoende grond” (*Kamerstukken II* 1993/94, 23700, 3, p. 78). In diezelfde memorie van toelichting staat te lezen dat niet in het algemeen valt aan te geven wanneer van zwaarwegende omstandigheden sprake is. De dwingende reden tot bezuinigen kan voldoende zijn, maar is dat niet per definitie.

Wanneer aan de ‘zware eis’ van zwaarwegende redenen is voldaan, moeten vervolgens de bij een concreet intrekkingbesluit betrokken belangen steeds zorgvuldig in kaart worden gebracht en

geldt dat de uitkomst van de belangenafweging niet onevenredig mag zijn (zie *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, A, p. 40).

Is aan al deze eisen voldaan en wordt een in-trekkingsbesluit als hier ter discussie staat genomen, dan geldt (op grond van art. 4:50 Awb lid 3) een verplichting om een redelijke termijn in acht te nemen en/of om dispositieschade te vergoeden (welke verplichtingen in de rechtspraktijk min of meer functioneren als communicerende vaten).

6. De Afdeling verwijst in haar uitspraak in het geheel niet naar deze wetsgeschiedenis, waar zij het juridische kader uiteen zet (zie r.o. 4.1). Zij stelt voorop dat het college beleidsruimte toekomt bij gebruikmaking van de bevoegdheid om een subsidieverleningsbeschikking ten nadele van de subsidieontvanger te wijzigen. Verder komt het college volgens de Afdeling beoordelingsruimte toe bij de vraag wanneer sprake is van zwaarwegende omstandigheden die noodzaken tot het wijzigingsbesluit.

Welk juridisch kader zien wij op deze wijze ontstaan voor de toepassing van de bevoegdheid om in geval van noodzakelijke bezuinigen in te breken op lopende subsidiebeschikkingen?

Wij zien het als volgt. In gevallen waarin een (meerjarige) subsidie is verleend, maar gedurende de looptijd van de verleningsbeschikking om wat voor reden dan ook gelden moeten worden vrijgemaakt, heeft het bestuursorgaan een groot keuzepalet. Welke kleur verf zal het kiezen: bezuinigt het op onderwijs, wegen, cultuur of het ambtelijk apparaat? Bij dergelijke beslissingen komt het bestuursorgaan beleidsruimte (of in de nieuwe terminologie ‘beslissingsruimte’) toe. De toetsing van dergelijke besluiten door de rechter is bij die beslissingsruimte terecht terughoudend, omdat dit in de kern politieke keuzes betreffen.

Wanneer het bestuursorgaan wenst te bezuinigen door middel van het terugkomen op eerder gegeven subsidieverleningsbeschikkingen, komt de vraag op of het bestuursorgaan daartoe bevoegd is. Daarvoor geeft art. 4:50 Awb een regeling: het bestuursorgaan is daartoe bevoegd, *voorzover* ‘veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich in overwegende mate tegen voortzetting of ongewijzigde voortzetting van de subsidie verzetten’. Het betreft dus een geclausuleerde bevoegdheid, die overigens vrij ver gaat en diep ingrijpt in de rechtszekerheid; in feite besluit het bestuursorgaan eenzijdig zijn verplichtingen die zijn vastgelegd in een beschikking niet na te komen. Daarom kan men zich afvragen of de beoordelingsruimte die de ABRvS op dit punt geeft aan het bestuur wel zo gelukkig is; zo krijgt het bestuur beoordelingsruimte bij de vraag naar

de eigen bevoegdheid tot het nemen van een dergelijk ingrijpend besluit.

In dit geval leidt dat er in ieder geval toe dat een wijzigingsbevoegdheid wordt aangenomen wegens financieel zwaar weer, terwijl dat volgens de memorie van toelichting niet per definitie voldoende is. De Afdeling merkt slechts op dat de gemeente heeft gesteld in 2016 een bedrag van € 7.514.000 te moeten bezuinigen om te komen tot een sluitende begroting, waarbij in 2016 een bezuiniging van € 750.000 is toegewezen aan de deelbegroting kunst en cultuur en meent dat het college daarmee de onvermijdelijke en dwingende noodzaak tot bezuinigen afdoende heeft gemotiveerd. Daarmee is de toetsing op dit punt bepaald niet indringend te noemen.

7. Is eenmaal vastgesteld dat er sprake is van veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten die dwingen tot bezuinigen op bestaande subsidiërelaties (zoals art. 4:50 Awb lid 2 vereist), dan rijst vaak als vervolgvraag hoe de bezuinigingsdoelstelling concreet zal worden vertaald. Welke ontvangers moeten met welke wijzigingsbesluiten worden geconfronteerd? Wordt de zogenaamde kaasschaafmethode gehanteerd, wordt op de grootste (en wellicht meest veerkrachtige) of duurste ontvangers bezuinigd of stopt men de subsidiëring van die instellingen die gezien het vigerende beleid de kleinste bijdrage leveren aan de realisatie daarvan? In theorie is het allemaal mogelijk en wij denken dat bij het nemen van die beslissing opnieuw beleidsruimte bestaat voor het bestuur, die terughoudend kan worden getoetst. Wij leiden uit de uitspraak af dat de Afdeling die mening ook is toegegaan, nu zij de keuze van het college voor de instandhouding van een compacte basisinfrastructuur – in plaats van voor de kaasschaafmethode – ‘niet onredelijk’ acht. Dit is een voor de praktijk belangrijke aanwijzing, nu daarin regelmatig door subsidieontvangers wordt gesteld dat bij bezuinigingen de pijn ‘eerlijk’ over alle (vergelijkbare) subsidieontvangers moet worden verdeeld (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBDHA:2017:13648, AB 2018/124). Dat is dus niet per se het geval, de Afdeling laat op dit punt beslissingsruimte aan het bestuursorgaan.

8. Wel geldt als gezegd dat de bij een intrekingsbesluit betrokken belangen steeds zorgvuldig in kaart moeten worden gebracht en dat de uitkomst van de belangenafweging niet onevenredig mag zijn. Bij de toetsing daarvan past naar onze mening geen terughoudendheid, omdat het een besluit betreft dat naar zijn aard diep ingrijpt in het leven van subsidieontvangers, zoals de Afdeling wetgeving van de Raad van State en de regering zelf uitdrukkelijk hebben opgemerkt in de totstandkomingsfase van art. 4:50 Awb.

De ABRvS maakt aan de toetsing van de belangenafweging in deze uitspraak echter weinig

woorden vuil. Zij merkt slechts op dat de stichting niet aannemelijk heeft gemaakt dat de korting van € 30.000 ertoe zal leiden dat andere subsidiegevers en sponsors hun subsidietoezeggingen in het nadeel van de stichting zullen herzien. Om daar als uitsmijter, zonder verdere clausulering, aan toe te voegen dat de kans op terugtrekkende bewegingen van andere financiers het college ook niet van intrekking van de subsidie had hoeven te weerhouden.

9. Al met al concluderen wij dat de ABRvS de subsidieverstrekker in deze uitspraak veel ruimte biedt bij de toepassing van de intrekking-bevoegdheid van art. 4:50 Awb. Beleids- en beoordelingsruimte worden vooropgesteld en de invulling van deze ‘beslissingsruimte’ door het bestuur wordt op alle punten terughoudend getoetst. Van de rechtszekerheid van subsidieontvangers blijft zo weinig over. Deze aanvieligroute vormt een opvallend contrast met de trend in de jurisprudentie om juist indringender te toetsen aan het evenredigheidsbeginsel, zoals bij sancties en situaties geregeld in beleidsregels (daarover onlangs T. Barkhuysen, ‘De opmars van evenredigheid in het bestuursrecht’, *NJB* 2018/445).

Tot slot nog een opmerking over het feit dat in de verleningsbeschikking geen voorbehoud was opgenomen. De Afdeling oordeelt dat dit bij de toepassing van art. 4:50 Awb niet van belang is. In een andere opvatting zou art. 4:34 Awb, dat een bevoegdheid tot het maken van een begrotingsvoorbehoud bevat, zonder betekenis zijn, aldus de Afdeling. Wij begrijpen niet goed wat zij met die laatste overweging bedoelt. Art. 4:34 Awb en art. 4:50 Awb zien op verschillende situaties. Art. 4:34 Awb geeft de bevoegdheid om een subsidie alvast te verlenen, terwijl de begroting daarvoor nog moet worden vastgesteld. De bepaling strekt ertoe te waarborgen dat de overheid, in gevallen waarin de uiteindelijk vastgestelde begroting onvoldoende ruimte biedt om de verplichtingen na te komen, dat zo snel mogelijk duidelijk maakt aan de subsidieontvanger, namelijk binnen vier weken. Het begrotingsvoorbehoud voorkomt zodoende strijd met rechtszekerheid: vooraf (vanaf het moment van subsidieverlenen) is immers duidelijk dat de gelden nog niet definitief beschikbaar zijn. Heel anders is de situatie waarin gebruik wordt gemaakt van art. 4:50 Awb. Daar wordt, zoals hiervoor duidelijk is geworden, juist wel inbreuk gemaakt op de rechtszekerheid van de subsidieontvanger, maar de wetgever heeft vastgesteld dat dit onder omstandigheden mogelijk moet zijn. Art. 4:34 Awb en art. 4:50 Awb hebben dus weinig met elkaar van doen.

Wellicht wilde de Afdeling op deze manier verduidelijken dat een begrotingsvoorbehoud ook mag worden opgenomen en ingeroepen in

gevallen waarin geen dringende noodzaak tot bezuinigen bestaat, maar het gebrek aan geld bijvoorbeeld het gevolg is van andere beleidsprioriteiten van de begrotingsregelgever. Als de ABRvS heeft willen zeggen dat de bevoegdheid tot het opnemen van een begrotingsvoorboud niet beperkt is tot gevallen waarin er misschien moet worden bezuinigd, dan onderschrijven wij die uitspraak van harte. Maar dat is geen antwoord op de vraag of van de bevoegdheid tot het intrekken van een lopende subsidiebeschikking wegens de noodzaak tot bezuinigen, alleen gebruik mag worden gemaakt als er een begrotingsvoorboud is gemaakt, zoals de stichting in casu aanvoerde. Het antwoord op die vraag is onzes inziens simpelweg dat art. 4:50 Awb die eis niet stelt en dat een begrotingsvoorboud dus niet nodig is.
J.R. van Angeren en W. den Ouden

AB 2018/124

RECHTBANK DEN HAAG

23 november 2017, nr. AWB - 17 _ 3741
(Mrs. G.P. Kleijn, L.B.M. Klein Tank, A.G.J. van Ouwkerk)
m.nt. J.R. van Angeren* en W. den Ouden

Art. 4:34, 4:51 Awb

ECLI:NL:RBDHA:2017:13648

Bij het korten van een subsidie komt verweerder beleidsvrijheid toe. Gegeven de beleidsvrijheid bij het verlenen van subsidies, bestaat geen grond voor het oordeel dat verweerder gelet op de financiële beperkingen, bij afweging van de betrokken belangen, niet in redelijkheid heeft kunnen komen tot wijziging van het subsidiebeleid. Verweerder heeft voldoende gemotiveerd dat onderhavige subsidievermindering onderdeel is van brede kortingen die het gehele ministerie treffen. Niet is vereist dat sprake is van een bezuiniging waarbij op alle uitgaven een relatief even grote vermindering wordt toegepast (de kaasschaafmethode).

Gegeven de beleidsvrijheid bij het verlenen van subsidies, bestaat geen grond voor het oordeel dat verweerder gelet op de financiële beperkingen, bij afweging van de betrokken belangen, niet in redelijkheid heeft kunnen komen tot wijziging van het subsidiebeleid. In het subsidierelatiebesluit van 2 februari 2015 is opgenomen dat op het subsidiebedrag 'rijksbrede of VenJ-brede kortingen van toepassing (kunnen) zijn'. Naar het oordeel van de rechtbank heeft

verweerder voldoende gemotiveerd dat onderhavige subsidievermindering onderdeel is van brede kortingen die het gehele ministerie treffen. Anders dan eiseres aanvoert is hiervoor niet vereist dat sprake is van een bezuiniging waarbij op alle uitgaven een relatief even grote vermindering wordt toegepast (de kaasschaafmethode). Het in het besluit opgenomen financiële kader staat niet in de weg aan het willen realiseren van bezuinigingen aan de hand van een nadere prioritering van uitgaven op grond van politieke overwegingen. Verweerder heeft betoogd dat ervoor is gekozen om fors te investeren in de Nationale politie, het Nederlands Forensisch Instituut, het OM en de Rechtspraak, maar die keuze ertoe heeft geleid dat onder andere een aantal subsidierelaties aan herziening moest worden onderworpen teneinde binnen het totaal beschikbare budget te blijven. Dat heeft er toe geleid dat verweerder er voor heeft gekozen met name nog de activiteiten zoals onder 2 genoemd te ondersteunen. De rechtbank volgt verweerder in zijn standpunt dat het, door bovenvermelde bepalingen uit de Awb en de voorbehouden in het besluit waarin de subsidierelatie tussen verweerder en eiseres is vastgelegd, voor eiseres voorzienbaar was dat er aanpassingen in de hoogte van de subsidie mogelijk zijn. Van strijd met het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel is daarom geen sprake.

Uitspraak van de meervoudige kamer van 23 november 2017 in de zaak tussen Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), te Den Haag, eiseres, (gem.: mr. J.H.A. van der Grinten), en De Minister van Veiligheid en Justitie, verweerder, (gem.: B.J. van Hell en M. Hasanian).

Procesverloop

Bij besluit van 2 december 2016 (het primaire besluit) heeft verweerder aan eiseres een subsidie van € 455.000 voor het jaar 2017 toegekend.

Bij besluit van 18 april 2017 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 12 oktober 2017.

Eiseres heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde. Tevens is namens eiseres verschenen persoon A (functie 1) en persoon B (functie 2). Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden.

* J.R. van Angeren is advocaat bij Stibbe.