



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Eisen ten aanzien van de financiële verantwoording, vaststelling op nihil, ondeugdelijke motivering**

Ouden, W. den

### **Citation**

Ouden, W. den. (2017). Eisen ten aanzien van de financiële verantwoording, vaststelling op nihil, ondeugdelijke motivering. *Ab Rechtspraak Bestuursrecht*, 2017(33), 1909-1914.  
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/58028>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/58028>

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

## Eisen ten aanzien van de financiële verantwoording, vaststelling op nihil, ondeugdelijke motivering.

ABRvS 21-06-2017, ECLI:NL:RVS:2017:1661, m.nt. W. den Ouden

**Instantie**

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

**Datum**

21 juni 2017

**Magistraten**

Mr. H.G. Lubberdink

**Zaaknummer**

201607393/1/A2

**Noot**

W. den Ouden

**Folio weergave**

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

**Vakgebied(en)**

Bestuursrecht algemeen / Besluit (algemeen)

Bestuursrecht algemeen / Algemeen

**Brondocumenten**

ECLI:NL:RVS:2017:1661, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 21-06-2017

**Wetgeving**

Art. 4:58, 4:76 Awb

### Essentie

**Eisen ten aanzien van de financiële verantwoording, vaststelling op nihil, het kon de subsidieontvanger niet duidelijk zijn waarom de subsidieverstrekker de gegeven toelichting onvoldoende vond. Geen deugdelijke motivering.**

### Samenvatting

*Uit het voorgaande volgt dat de vereniging in reactie op de verzoeken van het algemeen bestuur herhaaldelijk heeft verklaard dat het eigen vermogen in 2012 is gedaald door extra afschrijvingen en door teruglopende inkomsten. Het algemeen bestuur heeft daarover gesteld dat de verklaring onvoldoende is, maar heeft daarbij in het midden gelaten waarom dat zo is. In de brief van 27 mei 2014 is wel vermeld dat de veranderingen in het eigen vermogen gelijk dienen te zijn aan het behaalde resultaat, maar dat volgde al uit de brief van 8 augustus 2013 en is bovendien geen reactie op de toelichting van de vereniging in de brief van 22 augustus 2013. Het algemeen bestuur heeft ter zitting verklaard dat het zowel in gesprekken als in brieven en e-mails heeft geprobeerd duidelijkheid te bieden over de eisen die aan de toelichting worden gesteld. Die stelling is echter niet met stukken gestaafd en de stukken in het dossier bieden ook geen aanknopingspunten om aan te nemen dat dit contact heeft plaatsgevonden. De vereniging voert dan ook terecht aan dat het haar niet duidelijk kon zijn waarom het algemeen bestuur de gegeven toelichting onvoldoende vond. Het besluit van 26 mei 2015 berust daarom niet op een deugdelijke motivering.*

### Partij(en)

De vereniging

en

Het algemeen bestuur van de bestuurscommissie van stadsdeel West.

### Uitspraak

## Procesverloop

Bij besluit van 19 december 2014 heeft het algemeen bestuur de aan de vereniging verleende subsidie over 2012 vastgesteld op nihil en € 6.622 aan reeds betaalde bedragen van haar teruggevorderd.

Bij besluit van 26 mei 2015 heeft het algemeen bestuur het door de vereniging daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 25 augustus 2016 heeft de rechtbank het door de vereniging daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft de vereniging hoger beroep ingesteld.

De vereniging heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 mei 2017, waar de vereniging, vertegenwoordigd door gemachtigden, en het college, vertegenwoordigd door mr. P. Bröcker, zijn verschenen.

## Overwegingen

### Inleiding

1.

De vereniging organiseerde sportieve activiteiten voor bewoners van stadsdeel West (voorheen: Westerpark), waaronder tennislessen en sporttoernooien. De vereniging hanteerde daarbij het uitgangspunt dat het ontbreken van geld geen belemmering mag zijn om sport te beoefenen. Deelnemers aan de activiteiten was gratis en de vereniging stelde de deelnemers de benodigde sportmaterialen ter beschikking. Het algemeen bestuur verstrekke de vereniging jaarlijks subsidie. Over 2012 heeft het algemeen bestuur bij besluit van 22 december 2011 een subsidie verleend van € 6.622.

2.

Het algemeen bestuur heeft met de in geding zijnde besluitvorming de subsidie over 2012 vastgesteld op nihil. Daaraan heeft het ten grondslag gelegd dat uit de door de vereniging verstrekte financiële verantwoording niet valt op te maken dat de subsidie is besteed aan de activiteiten waarvoor deze verleend is. Daarbij heeft het algemeen bestuur in aanmerking genomen dat de vereniging geen afdoende verklaring heeft gegeven voor wijzigingen van het eigen vermogen van de vereniging. Veranderingen van het eigen vermogen dienen gelijk te zijn aan het exploitatieresultaat, en dat is niet het geval, aldus het algemeen bestuur.

3.

De rechtbank heeft geoordeeld dat het algemeen bestuur op basis van de beschikbare gegevens de subsidie kon vaststellen op nihil en de uitgekeerde bedragen van de vereniging kon terugvorderen. Een deugdelijke financiële verantwoording ontbrak en de vereniging is bij herhaling in de gelegenheid gesteld om deze over te leggen.

### Hoger beroep

4.

In hoger beroep ligt slechts de vraag voor of, gelet op hetgeen de vereniging in deze procedure heeft aangevoerd, het oordeel van de rechtbank over de vaststelling van de subsidie op nihil door het algemeen bestuur, juist is. Voor zover de vereniging heeft gewezen op conflicten die zijn gerezen tussen haar en het algemeen bestuur, bijvoorbeeld over de huur van het clubgebouw en de kosten van de instandhouding van openbare toiletten, zal de Afdeling daaraan voorbijgaan. Die conflicten staan los van de in geding zijnde vaststelling van de subsidie.

### Beslistermijn

5.

De vereniging betoogt allereerst tevergeefs dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het algemeen bestuur niet binnen de daarvoor geldende termijn op de aanvraag om vaststelling van de subsidie heeft beslist. De Subsidieverordening Stadsdeel West 2010 (hierna: de Subsidieverordening 2010), die op deze zaak van toepassing is, en de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) verbinden aan de overschrijding van de beslistermijn niet het gevolg dat het algemeen bestuur de subsidie niet meer kon vaststellen, of nog slechts kon vaststellen op het bedrag waarvoor deze is verleend.

### Accountantsverklaring

6.

De vereniging betoogt evenzeer tevergeefs dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het algemeen bestuur tegenwerpt dat



de vereniging geen accountantsverklaring heeft overgelegd. De vereniging heeft ter staving van dat betoog gewezen op een brief van het algemeen bestuur van 23 juni 2014, waarin is vermeld:

“Ik verzoek u dringend uw jaarrekeningen alsnog op te laten stellen door een deskundige.”

Anders dan de vereniging stelt, volgt daaruit niet dat de vereniging een accountantsverklaring over moet leggen.

## **Financiële verantwoording**

### **7.**

De vereniging betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het algemeen bestuur zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat een deugdelijke financiële verantwoording ontbrak. Daartoe voert de vereniging aan dat zij, anders dan het algemeen bestuur stelt, geen verantwoording hoeft af te leggen over het eigen vermogen. Die voorwaarde volgt uit artikel 4:76 van de Awb, maar die bepaling mist toepassing, gelet op de artikelen 14 tot en met 16 van de Algemene Subsidieverordening Amsterdam West 2012 (hierna: Subsidieverordening 2012).

Voor zover het algemeen bestuur al verantwoording over het eigen vermogen mocht verlangen, is het de vereniging bovendien niet duidelijk waarom de gegeven toelichting niet voldoet. De vereniging heeft in reactie op de vragen van het algemeen bestuur over veranderingen in het eigen vermogen herhaaldelijk te kennen gegeven dat in de periode 2005-2010 geen afschrijvingen op de passiva hebben plaatsgevonden. Daardoor vormde de balans geen reële weergave van de waarde van de passiva, en hebben er in 2011 en 2012 extra afschrijvingen plaatsgevonden. Daarnaast is in 2012 € 7.176 aan het eigen vermogen onttrokken om teruglopende inkomsten uit donaties, sponsoring en subsidie op te vangen. Ook het positieve resultaat over 2011 (€ 282) is daarvoor gebruikt. Op geen moment heeft het algemeen bestuur inzicht gegeven in de redenen waarom deze toelichting niet volstaat, aldus de vereniging.

## **Bevoegdheid tot het opleggen van de verantwoordingsverplichting**

### **7.1.**

Artikel 19, eerste lid, van de Subsidieverordening 2012 luidt:

“Een aanvraag om verlening en vaststelling van subsidie die betrekking heeft op het jaar 2012 wordt afgedaan volgens de bepalingen van de Algemene Subsidieverordening stadsdeel West 2010.”

Daaruit volgt dat op dit geschil niet de Subsidieverordening 2012 van toepassing is, zoals de vereniging stelt, maar de Subsidieverordening 2010.

### **7.2.**

Artikel 4:75, eerste lid, van de Awb luidt:

“De aanvraag om vaststelling gaat in ieder geval vergezeld van een financieel verslag en een activiteitenverslag.”

Artikel 4:76, eerste lid, luidt:

“Indien de subsidie-ontvanger zijn inkomsten geheel ontleent aan de subsidie omvat het financiële verslag de balans en de exploitatierekening met de toelichting en zijn het tweede tot en met vijfde lid van toepassing.”

Artikel 4:77 luidt:

“Indien de subsidie-ontvanger zijn inkomsten in overwegende mate ontleent aan de subsidie kan bij wettelijk voorschrift of bij de subsidieverlening worden bepaald dat artikel 4:76 van overeenkomstige toepassing is.”

Artikel 5:4 van de Subsidieverordening 2010 luidt:

“Artikel 4:76 van de Awb is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de ontvanger van een periodieke subsidie die zijn inkomsten voor meer dan de helft ontleent aan subsidie.”

### **7.3.**

Volgens artikel 5:4 van de Subsidieverordening 2010 is artikel 4:76 van de Awb slechts van toepassing indien de subsidie-ontvanger zijn inkomsten voor meer dan de helft ontleent aan subsidie. Dat is niet het geval, nu uit het door de vereniging overgelegde financieel verslag volgt dat de inkomsten in 2012 € 45.175,58 bedroegen, terwijl de door het algemeen bestuur verleende subsidie over dat jaar € 6.622 bedroeg. De vereniging voert dan ook terecht aan dat de rechtbank artikel 4:76 van de Awb ten onrechte van toepassing heeft geacht.

Dat leidt echter niet tot het oordeel dat het algemeen bestuur niet bevoegd is verantwoording van de vereniging te verlangen over het eigen vermogen. Ter zitting heeft het algemeen bestuur desgevraagd te kennen gegeven dat de verplichting tot het afleggen van rekening en verantwoording over het eigen vermogen mede is gebaseerd op het besluit van 22 december 2011, waarbij de subsidie over 2012 is verleend. In dat besluit is vermeld dat de vaststelling van de subsidie wordt gebaseerd op de verantwoording van de vereniging, en dat deze onder meer dient te bestaan uit een balans met een toelichting daarop. De vereniging heeft geen bezwaar gemaakt tegen dat besluit, zodat van de rechtmatigheid van het besluit en de daarin vermelde verplichting moet worden uitgegaan. Tussen partijen heeft daarom te gelden dat het



algemeen bestuur bevoegd is om in het kader van de financiële verantwoording een balans met toelichting van de vereniging te verlangen. Het eigen vermogen is vermeld op de balans.

#### 7.4.

Het algemeen bestuur heeft zich op het standpunt gesteld dat het van zorgvuldige besluitvorming getuigt dat een toelichting wordt gevraagd op het eigen vermogen in voorgaande jaren, waarvoor de vereniging ook subsidie heeft ontvangen. Die opvatting is onjuist. De toelichting op het eigen vermogen vormt een onderdeel van de financiële verantwoording van de subsidie over 2012. Die verantwoording kan zich niet uitstrekken tot een periode waarop de verleende subsidie geen betrekking heeft. Wel kunnen stukken van de vereniging uit voorgaande jaren aanleiding vormen om een toelichting te vragen op de stukken over 2012. Bij de hierna volgende beantwoording van de vraag of het algemeen bestuur zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de vereniging niet heeft voldaan aan de verplichting, zal de Afdeling daarom slechts de toelichting van de vereniging op de daling van het eigen vermogen in 2012 in aanmerking nemen.

### **Inhoudelijke beoordeling van de verantwoordingsverplichting**

#### 7.5.

Bij brief van 8 augustus 2013 heeft het algemeen bestuur de vereniging verzocht om een toelichting te geven op de veranderingen in het eigen vermogen, gelet op de behaalde resultaten.

Bij brief van 22 augustus 2013 heeft de vereniging daarop geantwoord, zoals vermeld onder 7, dat in de periode 2005–2010 geen afschrijvingen op de passiva hebben plaatsgevonden. Daardoor vormde de balans geen reële weergave van de waarde van de passiva, en hebben er in 2012 extra afschrijvingen plaatsgevonden. Daarnaast is € 7.176,39 gebruikt om teruglopende donaties, sponsoring en subsidie op te vangen.

Bij brief van 27 mei 2014 heeft het algemeen bestuur de vereniging te kennen gegeven dat de veranderingen van het eigen vermogen gelijk dienen te zijn aan het resultaat, en dat de verantwoording van de vereniging een ander beeld vertoont. Daarom is opnieuw een toelichting gevraagd. Verder is de vereniging verzocht een afboeking van € 7.176 van het eigen vermogen te verklaren.

Bij brief van 5 juni 2014 heeft de vereniging de inhoud van de brief van 22 augustus 2013 herhaald.

Bij brief van 23 juni 2014 heeft het algemeen bestuur de vereniging te kennen gegeven dat de gegeven toelichting niet voldoet aan de eisen van het algemeen bestuur.

Bij brief van 28 juni 2014 heeft de vereniging een nadere toelichting gegeven op de stukken en daarbij aanvullende stukken overgelegd.

Bij brief van 21 oktober 2014 heeft het algemeen bestuur de vereniging op de hoogte gesteld van het voornemen om de subsidie over 2012 vast te stellen op nihil, omdat de toelichting in de brieven van de vereniging onvoldoende is.

#### 7.6.

Uit het voorgaande volgt dat de vereniging in reactie op de verzoeken van het algemeen bestuur herhaaldelijk heeft verklaard dat het eigen vermogen in 2012 is gedaald door extra afschrijvingen en door teruglopende inkomsten. Het algemeen bestuur heeft daarover gesteld dat de verklaring onvoldoende is, maar heeft daarbij in het midden gelaten waarom dat zo is. In de brief van 27 mei 2014 is wel vermeld dat de veranderingen in het eigen vermogen gelijk dienen te zijn aan het behaalde resultaat, maar dat volgde al uit de brief van 8 augustus 2013 en is bovendien geen reactie op de toelichting van de vereniging in de brief van 22 augustus 2013. Het algemeen bestuur heeft ter zitting verklaard dat het zowel in gesprekken als in brieven en e-mails heeft geprobeerd duidelijkheid te bieden over de eisen die aan de toelichting worden gesteld. Die stelling is echter niet met stukken gestaafd en de stukken in het dossier bieden ook geen aanknopingspunten om aan te nemen dat dit contact heeft plaatsgevonden. De vereniging voert dan ook terecht aan dat het haar niet duidelijk kon zijn waarom het algemeen bestuur de gegeven toelichting onvoldoende vond. Het besluit van 26 mei 2015 berust daarom niet op een deugdelijke motivering.

Het betoog slaagt.

### **Slotsom**

#### 8.

Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 26 mei 2015 van het algemeen bestuur alsnog gegrond verklaren. Dat besluit zal wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb worden vernietigd. Het algemeen bestuur dient opnieuw op het door de vereniging gemaakte bezwaar tegen het besluit van 19 december 2014 te beslissen, met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen.

#### 9.

Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling tevens aanleiding om met toepassing van artikel



8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

10.

Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen is niet gebleken.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 25 augustus 2016 in zaak nr. 15/3880;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van het algemeen bestuur van de bestuurscommissie van stadsdeel West van 26 mei 2015, kenmerk 2-15-12102;
- V. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;
- VI. gelast dat het algemeen bestuur van de bestuurscommissie van stadsdeel West aan Sportvereniging Big Ali Sport Westerpark het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 834 (zegge: achthonderdvierendertig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

## Noot

**Auteur:** W. den Ouden

1.

De doelstelling achter de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking, die aan de orde komen in de annotatie onder ABRvS 1 februari 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:269, AB 2017/282) is het terugdringen van de lasten die gepaard gaan met het aanvragen en afhandelen van en het verantwoorden over subsidies. Die doelstelling is niet zonder urgentie, zo kan met behulp van deze uitspraak worden geïllustreerd. Het betreft hier een in de terminologie van de Aanwijzingen 'kleine subsidie' van € 6.662 voor het organiseren van sportieve activiteiten voor de bewoners van stadsdeel West van de gemeente Amsterdam in 2012. Die is door het bestuur van de bestuurscommissie van het stadsdeel West (hierna: het bestuur) verleend aan de Sportvereniging Big Ali, maar bij de subsidievaststelling gaat het mis. Volgens het bestuur is er geen duidelijke financiële verantwoording overgelegd, waardoor niet kan worden vastgesteld dat de subsidie aan de gesubsidieerde activiteiten is besteed. Daarom wordt de subsidie op nul vastgesteld en worden betaalde voorschotten teruggevorderd. Voordat dit vaststellingsbesluit wordt genomen zijn er (ten minste) zeven brieven heen en weer gezonden over de verandering in het eigen vermogen van de vereniging in 2012. Volgens het bestuur hebben er verder ook verschillende gesprekken plaatsgevonden en zijn er e-mails gewisseld over (de toelichting op) de administratie. Daarna wordt in twee instanties geprocedeerd voordat vast komt te staan dat het de subsidieontvanger niet duidelijk kon zijn hoe zij aan haar verantwoordingsverplichting kon voldoen. Bepaald een energie- en tijdvetend proces dat niet in verhouding lijkt te staan tot het subsidiebedrag dat ter discussie staat. Zet dat eens af tegen het door de Aanwijzingen voorgeschreven regime voor kleine subsidies. Die moeten bestaan uit een vooraf (op basis van geschatte kosten) vastgesteld bedrag voor een concrete prestatie, vandaar dat het regime voor kleine subsidies met de term 'prestatie gerichte subsidiëring' wordt aangeduid. De ontvanger hoeft slechts aan te tonen dat de gesubsidieerde activiteit is verricht, aan hem mogen daarbij geen administratieve verplichtingen worden opgelegd, noch hoeft hij rekening en verantwoording af te leggen (Aanwijzing 9). Dat lijkt voor veel kleine subsidies een stuk efficiënter en een verademing voor subsidieontvangers. Een bepaald risico op onderuitputting van het subsidiebedrag en misbruik of oneigenlijk gebruik van subsidiegelden en eventueel daaruit voortvloeiende negatieve publiciteit moet dan wel worden geaccepteerd (zie voor het maken van een verantwoorde inschatting de Rijksbrede leidraad voor het tegengaan van misbruik & oneigenlijk gebruik (M&O) bij subsidies).

2.

Een tweede punt dat de aandacht trekt in deze uitspraak is de discussie over de vraag of art. 4:76 Awb inzake de aanlevering van een (gedetailleerd) financieel verslag in casu van toepassing is. Die vraag is nog niet zo eenvoudig te beantwoorden. Art. 4:76 Awb is een onderdeel van afdeling 4.2.8 Awb inzake subsidies die per boekjaar aan rechtspersonen worden verstrekt. Deze afdeling is van toepassing voor zover dat bij wettelijk voorschrift of per besluit is bepaald, zo volgt uit art. 4:58 Awb. Het is evident dat deze afdeling niet is bedoeld voor gevallen zoals de subsidiëring van Big Ali. In de memorie van toelichting bij art. 4:58 Awb valt te lezen dat afdeling 4.2.8 een tamelijk sterke betrokkenheid van het bestuursorgaan bij de subsidieontvanger veronderstelt (PG Awb III, p. 259–261). 'Die betrokkenheid is op haar plaats wanneer het bestuursorgaan enerzijds groot belang hecht aan de activiteiten die de subsidieontvanger verricht, en

anderzijds daarvoor een betrekkelijk omvangrijk bedrag ter beschikking stelt.' In de toelichting wordt zelfs expliciet aangegeven dat bij kleine subsidies voor buurtverenigingen en sportverenigingen er in beginsel geen aanleiding bestaat om omvangrijke informatieverplichtingen op te leggen of ingrijpende controlebevoegdheden op te eisen!

### 3.

Desalniettemin is art. 4:76 Awb in de toepasselijke gemeentelijke subsidieverordening 'van overeenkomstige toepassing verklaard'. Althans voor zover een subsidieontvanger zijn inkomsten voor meer dan de helft ontleent aan subsidie. Uiteindelijk blijkt dat in casu niet het geval waardoor de bepaling en de daaruit voortvloeiende verplichting niet van toepassing is, maar dat maakt uiteindelijk niets uit. In de verleningsbeschikking had het bestuur namelijk ook vermeld dat 'de vaststelling van de subsidie wordt gebaseerd op de verantwoording van de vereniging, en dat deze onder meer dient te bestaan uit een balans met een toelichting daarop', zo lezen wij in de uitspraak. Tegen die verleningsbeschikking heeft de vereniging destijds geen bezwaar gemaakt en dus 'heeft daarom te gelden dat het algemeen bestuur bevoegd is om in het kader van de financiële verantwoording een balans met toelichting van de vereniging te verlangen', aldus de Afdeling bestuursrechtspraak. Dat is natuurlijk vaste rechtspraak (zie bijv. ABRvS 4 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH4667, *AB* 2009/236, r.o. 2.2; en ABRvS 20 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK9890, r.o. 2.3). Desalniettemin wil ik er nog eens op wijzen dat op die manier bestuursorganen allerlei bevoegdheden voor zichzelf kunnen creëren die de wetgever hen niet heeft toegekend en dat zij dat ook regelmatig doen, zeker in begunstigende besluiten waartegen belanghebbenden doorgaans niet op zullen komen. Dat blijft toch een vreemde consequentie van de toepassing van de leer van de formele rechtskracht die op gespannen voet staat met het legaliteitsbeginsel en dus nadere overdenking verdient (daarover meer uitgebreid: ABRvS 2 augustus 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY5506, *AB* 2007/96, m.nt. Barkhuysen en Den Ouden).