

appellant toe. Niet in geschil is dat de verhuuractiviteiten van appellant daar niet zijn toegestaan. De Afdeling is van oordeel dat de raad niet voldoende heeft gemotiveerd waarom het plan deze verhuuractiviteiten niet mogelijk maakt. Dat de raad de lopende handhavingsprocedure wil afwachten acht de Afdeling daarvoor niet voldoende. De verhuuractiviteiten van het bedrijf van appellant, bestaande uit de verhuur van benodigdheden voor feesten zoals glazen en bestek en dergelijke [...] moeten naar het oordeel van de Afdeling worden aangemerkt als een ondergeschikte activiteit bij de bestemming 'Wonen'. De raad heeft niet gesteld dat ondergeschikte verhuur voor meer overlast zal zorgen dan ondergeschikte detailhandel. Gelet hierop heeft de raad niet voldoende gemotiveerd dat er vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening bezwaren bestaan tegen het toestaan van de verhuuractiviteiten van appellant op het perceel.

Het besluit dient wegens strijd met artikel 3:46 van de Awb te worden vernietigd, voor zover dat ziet op locatie 2 te Gendt."

Indien de gemeenteraad niet alsnog een deugdelijke motivering voor het niet toestaan van de verhuuractiviteiten kan bedenken, trekt appellante dus aan het langste einde en blijft de buurvrouw met lege handen zitten. Daarmee zou langdurig gedogen nu wel eens een keer tot legalisatie leiden.

7. Ten slotte valt op dat de Afdeling eist dat sprake is van een concrete, ondubbelzinnige toezegging zonder het criterium 'onvoorwaardelijk' te noemen, zoals in andere uitspraken soms wel gebeurt. Vervolgens zegt de Afdeling inzake de brief van 5 oktober 2015 dat de mededeling 'voorts voorwaardelijk' is waarbij verwezen wordt naar nog te voeren overleg 'met de gemeente'. Kennelijk is onvoorwaardelijk dus toch ook een vereiste.

8. Waarom lukt het de Afdeling toch maar niet om met een duidelijke, bestendige formule te werken? Is het wachten op de conclusie van A-G Wattel inzake de *Amsterdams dakopbouw*, 201802496/1, hoger beroep van ECLI:NL:RBAMS:2018:7614, en de daarop volgende uitspraak van de Afdeling?

L.J.A. Damen

AB 2019/61

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

31 oktober 2018, nr. 201706411/1/A2
(Mrs. J.A. Hagen, B.P. Vermeulen, J. Hoekstra)
m.nt. W. den Ouden

Art. 3:4, 4:46 Awb

ECLI:NL:RVS:2018:3550

Lagere vaststelling subsidie op grond van vooraf begrote kosten leidt niet tot onevenwichtige uitkomst.

De bevoegdheid tot het lager vaststellen van subsidies wegens het niet of niet geheel plaatsvinden van de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend is een zogenoemde discretionaire bevoegdheid. Het stadsdeel heeft daarbij beleidsruimte, wat betekent dat het de keuze heeft om, als aan de toepassingsvereisten is voldaan, deze bevoegdheid al dan niet te gebruiken. Bij het lager vaststellen van een subsidie is het in art. 3:4 lid 2 Awb bepaalde van toepassing. Dat betekent dat de gevolgen van het lager vaststellen niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen.

De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het stadsdeel in redelijkheid heeft kunnen besluiten om de subsidie vast te stellen aan de hand van de werkelijk gemaakte kosten die op voorhand in de aangepaste subsidieaanvraag waren begroot en die zijn te relateren aan het evenement zoals dat uiteindelijk heeft plaatsgevonden. Zoals het stadsdeel terecht heeft opgemerkt is daarmee zowel rekening gehouden met het algemene belang van juiste besteding van publieke middelen als met de (financiële) gevolgen van het besluit voor appellante. Dat appellante geen ervaring had met subsidieaanvragen en het organiseren van evenementen en dat appellante zich tot het uiterste heeft ingespannen om problemen bij de uitvoering op te lossen en het evenement te doen plaatsvinden, zijn geen omstandigheden die maken dat de vaststelling van de subsidie aan de hand van de werkelijk gemaakte kosten, voor zover in de aangepaste subsidieaanvraag begroot, tot een onevenwichtige uitkomst leidt.

Uitspraak op het hoger beroep van appellante, gevestigd te Amsterdam, tegen de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 27 juni 2017 in 14/2127 in het geding tussen:

Appellante,
en

Het algemeen bestuur van de bestuurscommissie van stadsdeel Zuidoost, voorheen het dagelijks

bestuur van stadsdeel Zuidoost (hierna: het stadsdeel).

Procesverloop

Bij besluit van 10 juli 2013 heeft het stadsdeel de aan appellante verleende eenmalige budgetsubsidie voor het evenement Bijlmer at the Beach 2012 ambtshalve op nihil vastgesteld en een bedrag van € 37.050 van appellante teruggevorderd.

Bij besluit van 7 maart 2014 heeft het stadsdeel het door appellante daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 15 november 2016 heeft het stadsdeel het besluit van 7 maart 2014 herzien en de subsidie op € 19.352,90 vastgesteld en een bedrag van € 17.697,10 van appellante teruggevorderd.

Bij uitspraak van 27 juni 2017 heeft de rechtbank het door appellante ingestelde beroep tegen het besluit van 7 maart 2014 niet-ontvankelijk verklaard en het beroep tegen het besluit van 15 november 2016 ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellante hoger beroep ingesteld.

Het stadsdeel heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 september 2018, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. G.M. Haring, advocaat te Amsterdam, en haar directeur, en het stadsdeel, vertegenwoordigd door mr. N. Madrai, vergezeld door H.L.T. Muusze, S.P.S. Bollen en J.M. Limburg, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Appellante heeft in het kader van het Evenementenfonds 2012 een subsidie aangevraagd voor het door haar te organiseren evenement Bijlmer at the Beach 2012. Bij besluit van 8 juni 2012 heeft het stadsdeel met toepassing van de Algemene Subsidieverordening Amsterdam Zuidoost 2006 aan appellante een subsidie van maximaal € 39.000 verleend, waarvan € 37.050 als voorschot is uitgekeerd. In de verleningsbeschikking is, voor zover van belang, het volgende opgenomen:

“U realiseert in juli en augustus 2012 op het Hoekenrodeplein Bijlmer at the Beach, zoals omschreven in uw subsidieaanvraag. Het festival zal minimaal 3.000 bezoekers trekken. U realiseert op het Hoekenrodeplein een city beach met zandstrand, ligstoelen, badderplaats, eettentjes, live muziek en filmvertoningen. Dit gebeurt in samenwerking met lokale onder-

nemers. Het subsidiebedrag dient besteed te worden aan kosten die direct verbonden zijn aan de realisatie van het festival. De overige kosten voor het festival dient u te dekken uit subsidies die u van verschillende partijen ontvangt. Wanneer blijkt dat dit niet het geval is en het evenement daarom niet door kan gaan, dient u op grond van artikel 4:57 van de Awb het bedrag terug te betalen. [...]

Uw financiële verantwoording bestaat uit een overzicht met de begrotingsposten zoals genoemd in de aanvraag, met daarnaast opgenomen de werkelijke kosten en opbrengsten. Eventuele relevante afwijkingen tussen grote kosten en opbrengsten respectievelijk gerealiseerde kosten en opbrengsten dienen vervolgens te worden toegelicht.”

2. Bij het besluit van 10 juli 2013, zoals gehandhaafd bij het besluit van 7 maart 2014, heeft het stadsdeel de subsidie ambtshalve op nihil vastgesteld en het aan appellante betaalde voorschot teruggevorderd, omdat appellante niet tijdig de verantwoordingsstukken heeft ingeleverd aan de hand waarvan het stadsdeel kan vaststellen of de verleende subsidie op de juiste wijze is besteed.

3. Bij het besluit van 15 november 2016 heeft het stadsdeel het besluit van 7 maart 2014 herzien en de subsidie op € 19.352,90 vastgesteld en een bedrag van € 17.697,10 van appellante teruggevorderd. Het stadsdeel heeft hieraan ten grondslag gelegd dat de hoogte van dit subsidiebedrag overeenkomt met de werkelijke uitgaven die appellante heeft gedaan en die gerelateerd zijn aan het evenement.

Aangevallen uitspraak

4. De rechtbank heeft ten aanzien van het besluit van 15 november 2016 geoordeeld dat het stadsdeel op grond van artikel 4:46, tweede lid, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevoegd was om de subsidie lager vast te stellen dan het bedrag van de subsidieverlening. In dit artikelonderdeel is bepaald dat de subsidie lager kan worden vastgesteld indien de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet of niet geheel hebben plaatsgevonden. De rechtbank heeft overwogen dat het evenement niet de gehele maanden juli en augustus heeft plaatsgevonden, maar van eind juli tot eind augustus en er niet zeven, maar slechts drie of vier dagen per week activiteiten waren, wat betekent dat in elk geval op minder dagen activiteiten hebben plaatsgevonden dan waartoe appellante verplicht was. Of het uiteindelijk door appellante georganiseerde evenement (ook) op andere onderdelen qua inhoud en/of uitstraling afweek van de verplichtingen op grond van de verleningsbeschik-

king, alsmede voor wiens rekening en risico deze afwijkingen dienen te komen, kan daarom in het midden blijven, aldus de rechtbank.

Voorts heeft de rechtbank geoordeeld dat de keuze van het stadsdeel om de subsidie vast te stellen aan de hand van de werkelijk gemaakte kosten die op voorhand waren begroot en zijn te relateren aan het evenement zoals dat uiteindelijk is uitgevoerd, niet onevenredig is. Door de subsidie in dit geval vast te stellen op basis van de werkelijk gemaakte kosten, voor zover deze waren begroot, kan immers niet worden gezegd dat appellante tekort wordt gedaan. Het stadsdeel mocht de subsidie vaststellen op een bedrag van € 19.352,90 en het teveel betaalde voorschot van € 17.697,10 van appellante terugvorderen, aldus de rechtbank.

Hoger beroep

5. Het hoger beroep is uitsluitend gericht tegen de uitspraak van de rechtbank voor zover daarbij het beroep tegen het besluit van 15 november 2016 ongegrond is verklaard.

6. Appellante betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het stadsdeel tot vaststelling van de subsidie op basis van daadwerkelijk gemaakte kosten mocht overgaan. Er moet van de subsidieverlening bij het besluit van 8 juni 2012 worden uitgegaan. In dat besluit wordt er niet over gesproken dat het evenement in de gehele maanden juli en augustus 2012 dient plaats te vinden. Het gaat meer over de wijze waarop het evenement dient te worden ingericht, aldus appellante.

6.1. Het besluit van 8 juni 2012 tot verlening van de subsidie met de daaraan verbonden voorwaarden en verplichtingen levert een voorwaardelijke aanspraak op subsidie op. Bij het vaststellingsbesluit wordt beoordeeld of daaraan is voldaan. Uit de – aangepaste – aanvraag van 8 mei 2012 blijkt dat de subsidie is aangevraagd voor een evenement waarbij een stadsstrand zal worden aangelegd naar voorbeeld van andere succesvolle stadsstranden in Amsterdam. Het strand zal bestaan uit zand en een zwembassin voor peuters. Het was de bedoeling dat het stadsstrand gedurende drie maanden dagelijks zou zijn geopend en dat er activiteiten zouden plaatsvinden. Bij het verleningsbesluit is de subsidie voor het evenement, zoals omschreven in de aanvraag, verleend, zij het dat de periode – naar het stadsdeel ter zitting heeft toegelicht vanwege het tijdsverloop – is bepaald op de maanden juli en augustus 2012. Het evenement heeft, naar niet in geschil is, echter niet de gehele maanden juli en augustus 2012 en evenmin dagelijks plaatsgevonden. Daarnaast is het zandstrand met het zwembassin niet in omvang conform de subsi-

dieaanvraag en -verlening gerealiseerd. Dit betekent dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend niet geheel hebben plaatsgevonden. De rechtbank heeft daarom terecht geoordeeld dat het stadsdeel op grond van artikel 4:46, tweede lid, aanhef en onder a, van de Awb bevoegd was over te gaan tot een lagere vaststelling van de subsidie.

6.2. Het betoog faalt.

7. Appellante betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het stadsdeel ten onrechte geen rekening heeft gehouden met het evenredigheidsbeginsel. Zij doelt daarbij op artikel 3:4, tweede lid, van de Awb, waarin is bepaald dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen. Voor zover wordt geoordeeld dat appellante niet volledig heeft voldaan aan de verleningsbeschikking dient een afweging te worden gemaakt tussen het belang van handhaving van de verplichting en de gevolgen van de verlaging voor de subsidieontvanger. Appellante heeft zich uiterst ingespannen om een resultaat te bereiken waarmee tegemoet kon worden gekomen aan de verleningsbeschikking. Dat niet alle geplande activiteiten waarvoor de subsidie is verleend hebben kunnen plaatsvinden komt door de late verlening van de subsidie en de late afgifte van de benodigde vergunning voor het evenement en de communicatie hierover, waardoor ook niet tijdig kon worden geïnvesteerd en bedrijven niet tijdig voor sponsoring konden worden benaderd. Bovendien wist het stadsdeel op voorhand dat appellante geen ervaring had met het organiseren van evenementen en het indienen van subsidieaanvragen. Het besluit van 15 november 2016 brengt voor appellante ernstige financiële gevolgen met zich.

Appellante voert verder aan dat zij het gehele subsidiebedrag heeft besteed aan kosten die direct verbonden zijn aan de realisatie van het festival. Dit volgt uit de financiële verantwoording die is overgelegd. Daarbij heeft appellante extra kosten moeten maken die niet zijn te vatten in over te leggen facturen, zoals kosten voor water- en stroomvoorzieningen en personeelskosten. De rechtbank heeft ten onrechte de posten waarover partijen van mening verschillen afzonderlijk van elkaar behandeld. De rechtbank had naar de financiële verantwoording in haar geheel moeten kijken, aldus appellante.

7.1. De bevoegdheid tot het lager vaststellen van subsidies wegens het niet of niet geheel plaatsvinden van de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend is een zogenoemde discretionaire bevoegdheid. Het stadsdeel heeft daarbij beleidsruimte, wat betekent dat het de keuze

heeft om, als aan de toepassingsvereisten is voldaan, deze bevoegdheid al dan niet te gebruiken. Bij het lager vaststellen van een subsidie is het in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb bepaalde van toepassing. Dat betekent dat de gevolgen van het lager vaststellen niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen.

7.2. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het stadsdeel in redelijkheid heeft kunnen besluiten om de subsidie vast te stellen aan de hand van de werkelijk gemaakte kosten die op voorhand in de aangepaste subsidieaanvraag waren begroot en die zijn te relateren aan het evenement zoals dat uiteindelijk heeft plaatsgevonden. Zoals het stadsdeel terecht heeft opgemerkt is daarmee zowel rekening gehouden met het algemene belang van juiste besteding van publieke middelen als met de (financiële) gevolgen van het besluit voor appellante. Dat appellante geen ervaring had met subsidieaanvragen en het organiseren van evenementen en dat appellante zich tot het uiterste heeft ingespannen om problemen bij de uitvoering op te lossen en het evenement te doen plaatsvinden, zijn geen omstandigheden die maken dat de vaststelling van de subsidie aan de hand van de werkelijk gemaakte kosten, voor zover in de aangepaste subsidieaanvraag begroot, tot een onevenwichtige uitkomst leidt.

De rechtbank heeft om de omvang van de werkelijk gemaakte kosten te bepalen terecht de kostenposten die in geschil waren afzonderlijk beoordeeld en daarbij de door appellante overgelegde facturen betrokken. Voor zover appellante betoogt dat de werkelijk gemaakte kosten op een te laag bedrag zijn vastgesteld, omdat voor de realisatie van het evenement het volledige bedrag, waarvoor subsidie is verleend, is aangewend, heeft appellante dit betoog niet nader met bewijsstukken onderbouwd. Reeds hierom kan dit betoog niet slagen. Evenmin slaagt het betoog dat ook de door appellante extra opgevoerde kosten, bestaande uit managementkosten, dienen te worden vergoed. De managementkosten die appellante opvoert zijn niet in de begroting bij de aangepaste subsidieaanvraag opgenomen, waardoor het stadsdeel voor deze kosten geen subsidie heeft verleend. Bovendien heeft appellante deze kosten niet met facturen of andere stukken gestaafd en heeft appellante in haar aangepaste aanvraag juist vermeld dat zij een eigen bijdrage zal leveren ter hoogte van € 10.000 en het evenement zal sponsoren waar het betreft de kosten van elektra en water.

Slotsom is dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het stadsdeel de subsidie op een bedrag van € 19.352,90 mocht vaststellen en het teveel betaalde voorschot van € 17.697,10 van appellante mocht terugvorderen.

7.3. Het betoog faalt.

Conclusie

8. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank dient te worden bevestigd, voor zover aangevallen, dat wil zeggen voor zover deze betrekking heeft op het besluit van 15 november 2016.

9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen.

Noot

1. Deze uitspraak verdient bespreking in dit blad omdat daarin de betekenis van de bij de subsidieverlening ingediende begroting voor het besluit tot vaststelling van de subsidie aan de orde komt. Dit onderwerp leidt in de uitvoeringspraktijk vaak tot discussie en is ook al eerder in dit blad besproken. Met deze uitspraak is weer wat meer duidelijkheid ontstaan.

2. Het draait in deze zaak om een subsidie voor een evenement Bijlmer at the Beach 2012, het creëren van een 'city beach' vlak naast station Bijlmer Arena in Amsterdam Zuidoost. Het dagelijks bestuur van stadsdeel Zuidoost van de gemeente Amsterdam (hierna: het stadsdeel) droeg in juni 2012 met een subsidie van € 39.000 bij aan dit evenement dat in juli en augustus van dat jaar moest plaatsvinden en keerde direct ruim € 37.000 uit als voorschot. In de betreffende verleningsbeschikking was opgenomen dat de uiteindelijke financiële verantwoording moest bestaan 'uit een overzicht met de begrotingsposten zoals genoemd in de aanvraag, met daarnaast opgenomen de werkelijke kosten en opbrengsten. Eventuele relevante afwijkingen tussen begrote kosten en opbrengsten respectievelijk gerealiseerde kosten en opbrengsten dienen vervolgens te worden toegelicht.' Dat doet de subsidieontvanger echter niet; die levert aanvankelijk helemaal geen verantwoordingsstukken, waarop het stadsdeel de subsidie op nihil vaststelt. Het bezwaar tegen dat besluit wordt in 2014 ongegrond verklaard, maar eind 2016 besluit het stadsdeel die beslissing op bezwaar te herzien en de subsidie alsnog vast te stellen op ruim € 19.000. Dat zou het bedrag zijn dat overeenkomt met de werkelijke uitgaven van de subsidieontvanger voor dit project. Waarom dit herzieningsbesluit tweeënehalf jaar later is

genomen, laat de ABRvS onbesproken. Tegen dit herzieningsbesluit stelt de subsidieontvanger beroep in bij de rechtbank. Hij krijgt geen gelijk in eerste aanleg. De rechtbank vindt dat de subsidie lager mocht worden vastgesteld nu 'the beach' minder dagen voor het publiek toegankelijk was geweest dan omschreven in het besluit tot subsidieverlening (namelijk alleen in augustus). De activiteiten waarvoor de subsidie is verleend, hebben dus niet geheel plaatsgevonden. Daarom was het stadsdeel op grond van art. 4:46 lid 2 aanhef en onder a Awb bevoegd om de subsidie lager vast te stellen, zo oordeelde de rechtbank, een oordeel dat door de Afdeling wordt onderschreven.

3. Als een subsidieontvanger, zoals in casu, maar een deel van de gesubsidieerde activiteiten heeft uitgevoerd, ontstaat al snel de discussie over de omvang waarmee het verleende subsidiebedrag mag worden verlaagd in het besluit tot subsidievaststelling. Welke korting voldoet nog aan het evenredigheidsvereiste zoals verwoord in art. 3:4 Awb? Die vraag kwam ook in deze uitspraak expliciet aan de orde. De subsidieontvanger stelt zich tot het uiterste te hebben ingespannen om het in de verleningsbeschikking omschreven resultaat te bereiken. Dat dat niet lukte lag onder meer aan het late tijdstip van de verleningsbeschikking en de late afgifte van de benodigde evenementenvergunning. Verder voert zij aan het gehele subsidiebedrag te hebben besteed aan kosten die direct verbonden zijn aan de realisatie van het festival.

4. Vanaf r.o. 7.1 legt de Afdeling het wettelijk kader voor deze situatie helder uit. Zij overweegt dat de bevoegdheid tot het lager vaststellen van subsidies wegens het niet of niet geheel plaatsvinden van de gesubsidieerde activiteiten 'een zogenoemde discretionaire bevoegdheid' is. De subsidieverstrekker heeft daarbij beleidsruimte, wat betekent dat het de keuze heeft om, als aan de toepassingsvereisten is voldaan, deze bevoegdheid al dan niet te gebruiken. Bij gebruikmaking van deze bevoegdheid is art. 3:4 lid 2 Awb van toepassing. Dat betekent concreet dat de gevolgen van het lager vaststellen van de subsidie niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. Het is belangrijk te benadrukken dat uit eerdere jurisprudentie al vaak is gebleken dat bij gebruikmaking van de discretionaire bevoegdheid tot het lager vaststellen van de subsidie wanneer slechts een deel van de activiteiten is uitgevoerd, de subsidieontvanger zich niet hoeft te beperken tot een zogenaamde 'rekenkundige verlaging.' Het is dus niet zo dat indien 50% van de gesubsidieerde activiteiten hebben plaatsgevonden, de subsidie ook op 50% van het verleende bedrag moet worden vastge-

steld. Er kunnen goede redenen zijn om de subsidie op minder dan de helft of zelfs op nul vast te stellen, bijvoorbeeld omdat kosten en baten niet te controleren vallen of omdat de gedeeltelijk gerealiseerde activiteiten onvoldoende bijdragen aan de beleidsdoelstellingen van de subsidieverstrekker. De hierna opgenomen uitspraak van 31 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1359, AB 2019/62 biedt een uitstekend voorbeeld van de laatstgenoemde situatie. Zie voor een mooi overzicht van de jurisprudentie over nihilstellingen van subsidies J.E. van den Brink in haar annotatie onder ECLI:NL:RVS:2016:205, AB 2017/196.

5. Nu de subsidieontvanger in deze zaak niet alle activiteiten heeft uitgevoerd verbaast het niet dat de Afdeling vindt dat in de *Bijlmerbeach*-casus het stadsdeel de subsidie lager heeft mogen vaststellen. Interessant is vooral dat zij overweegt dat de subsidiënt in redelijkheid heeft kunnen besluiten om de subsidie vast te stellen aan de hand van de werkelijk gemaakte kosten die *op voorhand* in de aangepaste subsidieaanvraag waren begroot en die zijn te relateren aan het evenement zoals dat uiteindelijk heeft plaatsgevonden. Het staat er niet met zoveel woorden maar ik leid hieruit af dat *niet* op voorhand begrote kosten (dus andersoortige kosten of hogere kosten dan begroot) gemaakt voor het evenement niet hoeven te worden meegenomen bij het besluit tot subsidievaststelling, ook al zijn die kosten wel te relateren aan de gesubsidieerde activiteit. Dat is een voor de subsidiepraktijk belangrijke constatering. Daarin komt het namelijk heel regelmatig voor dat subsidieontvangers schuiven tussen begrotingsposten. Als de activiteiten verbonden aan begrotingspost a wat duurder uitvallen, proberen zij dat vaak te compenseren door andere activiteiten vallend onder begrotingspost b wat goedkoper te laten uitvallen. Ook duiken er gedurende het traject vaak kosten op die vooraf niet waren voorzien en dus ook niet begroot. Zolang het geheel van kosten het verleende subsidiebedrag maar niet overstijgt is er niets aan de hand, zo is vaak de gedachte. Die gedachte is echter te simpel. Vaak gaan subsidieregelingen (of subsidieverstrekkers) uit van bepaalde berekeningswijze van de te verlenen subsidie die is gebaseerd op de door de aanvrager opgegeven begrotingsposten. Vaak ook zijn er maximale bedragen vastgesteld voor bepaalde activiteiten of worden de begrote kosten bij de verlening op redelijkheid getoetst en wil de subsidieverstrekker dat niet bij het nemen van de vaststellingsbeschikking nog eens overdoen. Het is dus niet vreemd dat het Cbb in ECLI:NL:CBB:2017:23 (AB 2017/ 317, m.nt. R.E. Gouw) overwoog dat 'de begroting onderdeel (is) van het besluit tot sub-

sidieverlening en daarmee in al haar onderdelen het financiële kader waarbinnen de verlening van de subsidie plaatsvindt.' Voor het schuiven tussen posten of het veranderen van kostensoorten is dus geen plaats, althans niet zonder vooroverleg. In ECLI:NL:RVS:2016:2333 (AB 2017/128, m.nt. R.E. Gouw) leek de ABRvS het schuiven tussen begrotingsposten nog wel toegestaan te vinden, maar dat hing in die casus kennelijk samen met de betreffende bijzondere subsidieregeling (zoals Gouw in zijn annotatie ook veronderstelt). In bovenstaande uitspraak gaat de Afdeling namelijk strikter te werk, waar zij overweegt dat bij de subsidievestiging mag worden uitgegaan van werkelijk gemaakte kosten die vooraf waren begroot en dat voor kosten die niet in de begroting stonden opgenomen geen subsidie is verleend (r.o. 7.2). Ik houd het er voorlopig op dat voor zover niet duidelijk anders blijkt uit de subsidieregeling of verleningsbeschikking de subsidieontvanger zich moet houden aan de opgegeven begroting, zowel qua kostensoorten, als aan de omvang van de daarin opgenomen posten.

6. Deze aanpak op grond van werkelijk gemaakte kosten, voor zover vooraf begroot en per begrotingspost bekeken leidt in casu niet tot een besluit dat in strijd komt met het evenredigheidsbeginsel aldus de Afdeling: op deze wijze is zowel rekening gehouden met het algemene belang van juiste besteding van publieke middelen, als met de (financiële) gevolgen van het besluit voor de subsidieontvanger. De laatste krijgt immers de beloofde subsidiegelden voor kosten voor zover hij die vooraf had begroot en die hij ook werkelijk heeft gemaakt, zo voeg ik daaraan toe. Slotsom is dat (ook een niet erg ervaren) aanvrager vooraf goed na moet denken over zijn subsidieaanvraag en de daarbij behorende begroting. Het kan vaak geen kwaad daarin een post 'onvoorzien' op te nemen. Uitgaven gedurende het project anders dan gepland, dan is het wijs een wijzigingsverzoek in te dienen bij de subsidieverstreker. Zo kan een gat in de dekking van de kosten van een gesubsidieerd project worden voorkomen.

W. den Ouden

AB 2019/62

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

25 april 2018, nr. 201702196/1/A2

(Mrs. B.J. van Ettekovén, Th.C. van Sloten, D.J.C. van den Broek)

m.nt. W. den Ouden

Art. 3:4, 4:23, 4:48 Awb

ECLI:NL:RVS:2018:1359

Intrekking verleningsbeschikking met terugwerkende kracht, incidentele subsidie als bijdrage in de onrendabele top van gesubsidieerde projecten.

Voor zover Habitura betoogt dat het college in redelijkheid niet de gehele subsidieverlening, voor zover deze betrekking heeft op de deelprojecten Swalmen-Noord en Haamsbroek, kon intrekken, oordeelt de Afdeling als volgt. Uit art. 4:48 lid 2 Awb blijkt dat het uitgangspunt bij de intrekking van een subsidieverlening is, dat deze terugwerkende kracht heeft. Het bestuursorgaan dat de subsidie intrekt kan anders bepalen. In de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling (Kamerstukken II 23700, 3, p. 77) is vermeld dat de mogelijkheid dat het bestuursorgaan anders bepaalt is opgenomen, omdat, met name bij subsidies voor voortdurende activiteiten, de redelijkheid soms zal eisen dat de intrekking niet verder terugwerkt dan tot op het tijdstip waarop de activiteiten zijn beëindigd of het tijdstip waarop in strijd met de verplichtingen is gehandeld.

Het college heeft, zoals uit het besluit tot subsidieverlening van 3 september 2012 blijkt, op grond van art. 4:23 Awb een incidentele projectsubsidie verstrekt voor de gebiedsontwikkeling in de deelprojecten Swalmen Noord, Haamsbroek en Beatrixhoeve. De subsidie is daarmee niet verleend voor voortdurende activiteiten. Dat de deelprojecten nog in uitvoering zijn, zoals Habitura heeft gesteld, betekent niet dat de activiteiten daarmee voortdurend van aard zijn.

Het college heeft aan Habitura subsidie verleend als bijdrage in de onrendabele top van de deelprojecten. De subsidie is uitdrukkelijk niet bedoeld, zoals de rechtbank ook terecht heeft overwogen, als bijdrage in de kosten die Habitura heeft gemaakt voor verwerving en andere investeringen vooraf. Om die reden heeft het college in het subsidieverleningsbesluit de verplichting voor Habitura opgenomen om de totale, in dat besluit genoemde resultaten te realiseren. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het voorgaande geen ruimte laat voor een evenredige subsidietoekenning. Voor de