

een verwijzing naar de uitkomsten van de steekproef, het aangevochten besluit wordt door de Afdeling vernietigd wegens strijd met het motiveringsbeginsel (art. 3:46 Awb) 'in verbinding met art. 3:4 Awb'. De Afdeling zegt niet met zoveel woorden dat de algehele intrekking onevenredig is, maar de minister zal meer onderzoek moeten doen naar dit specifieke geval dan de steekproef die hij eerder uitvoerde om de evenredigheid van zijn beslissing aan te tonen. Meer maatwerk is dus vereist bij het nemen van dit soort intrekkingbesluiten. En dat zal toch echt weer uitvoeringslasten opleveren.

W. den Ouden

AB 2019/356

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

30 januari 2019, nr. 201803178/1/A2
(Mrs. E. Steendijk, G.T.J.M. Jurgens, J.J. van Eck)
m.nt. W. den Ouden

Art. 4:31, 4:46 Awb

BR 2019/30
ECLI:NL:RVS:2019:256

Subsidie wordt lager vastgesteld wegens de verstrekking van onjuiste of onvolledige gegevens. Niet aannemelijk is dat bij de aanvraag onjuiste financiële gegevens zijn verstrekt. Dat gedurende het project de noodzaak is ontstaan om te bezuinigen, maakt niet dat de bij de aanvraag ingediende begrotingen onjuist waren. Geen bevoegdheid tot lagere vaststelling van de subsidie.

Uitgangspunt bij de vaststelling van de subsidie is dat het bestuursorgaan deze overeenkomstig de subsidieverlening vaststelt. Van dit uitgangspunt kan onder meer worden afgeweken indien bij de aanvraag onjuiste en onvolledige gegevens zijn verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een ander subsidieverleningsbesluit had geleid. (...)

De stichting heeft toegelicht dat de begrotingen ten tijde van de aanvraag realistisch waren maar dat lopende het project de noodzaak is ontstaan om te bezuinigen op bepaalde onderdelen van het project, onder meer omdat voor de uitvoering van het project in Haarlemmermeer de bezoekersaantallen achterbleven en het begrote subsidieaandeel van andere subsidieverstrekkers lager bleek te zijn dan verwacht. Naar het oordeel van de Afdeling is niet aannemelijk gemaakt dat bij de aanvraag onjuiste financiële gegevens zijn verstrekt. Dat gedurende

het project de noodzaak is ontstaan om te bezuinigen vanwege tegenvallende (subsidie)inkomsten, maakt niet dat de bij de aanvraag ingediende begrotingen onjuist waren. Niet gebleken is dat de begrotingen op voorhand te rooskleurig zijn voorgesteld. Dat betekent, nu het college niet heeft betwist dat het project zelf conform de voorwaarden is uitgevoerd, het niet de bevoegdheid had de subsidie op grond van artikel 4:46, eerste lid, onder c, van de Awb lager vast te stellen. (...)

In het verleningsbesluit is niet opgenomen dat, indien de kosten lager uitvallen dan begroot, de subsidie naar rato lager wordt vastgesteld en dat het bedrag van de subsidie dus afhankelijk is van de werkelijke kosten. Dat betekent dat het college ook niet op basis van aan de subsidie verbonden verplichtingen de bevoegdheid had om de subsidie naar rato lager vast te stellen (zie de uitspraak van de Afdeling van 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:719).

Uitspraak op het hoger beroep van Stichting Nomade, gevestigd te Amsterdam, appellante, tegen de uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 8 maart 2018 in 17/4524 in het geding tussen:

De stichting,

en

Het college van burgemeester en wethouders van Haarlemmermeer.

Procesverloop

Bij besluit van 23 maart 2017 heeft het college de aan de stichting verleende subsidie van € 7.500 voor het project '14-18 WO-I Achter de Hollandse Waterlinie 2016' lager vastgesteld op een bedrag van € 4.300.

Bij besluit van 21 september 2017 heeft het college het door de stichting daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 8 maart 2018 heeft de rechtbank het door de stichting daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 21 september 2017 vernietigd, het besluit van 23 maart 2017 herroepen, de subsidie vastgesteld op € 4.700 en daarbij bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; red.).

Tegen deze uitspraak heeft de stichting hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 oktober 2018, waar de stichting, vertegenwoordigd door directeur-bestuurder van de stichting, en het college, vertegenwoordigd door mr. J.M. Metselaar en J. de Baat, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De stichting heeft begin 2016 subsidie aangevraagd voor de uitvoering van het project '14–18 WO I Achter de Hollandse Waterlinie'. Het betreft een project dat verspreid over meerdere locaties (en gemeenten) is uitgevoerd en waarvoor de stichting onder meer bij de gemeente Haarlemmermeer subsidie heeft aangevraagd. Het geschil gaat over de vraag of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het college bevoegd was om de subsidie op een lager bedrag vast te stellen en of de rechtbank het subsidiebedrag zelfvoorzienend heeft kunnen vaststellen op € 4.700.

Besluitvorming

2. Het college heeft aan de lagere vaststelling artikel 4:46, tweede lid, onder c, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) ten grondslag gelegd omdat volgens het college de verstrekte financiële gegevens bij de subsidieverlening onjuist en onvolledig waren en indien de juiste en volledige gegevens waren ingediend, dit tot een andere subsidieverlening had geleid. Volgens het college gaf de begroting die is ingediend bij de aanvraag geen realistisch beeld van de in de praktijk te verwachten inkomsten en uitgaven. Van de totaalbegroting van het project is uiteindelijk slechts 2/3 van de begrote kosten daadwerkelijk gemaakt. Voor de Haarlemmermeerse editie van het project was een bedrag van € 11.300 begroot terwijl de uiteindelijke kosten slechts € 9.375 bedroegen. Daarbij valt op, aldus het college, dat aan de totale publiciteitskosten uiteindelijk 1/3 van het begrote bedrag is uitgegeven. Voorts is bij de aanvraag een begroting gepresenteerd die geen positief exploitatieresultaat liet zien terwijl uit de definitieve afrekening volgt dat de stichting een positief exploitatieresultaat van circa € 5.700 heeft gerealiseerd en dit resultaat heeft toegevoegd aan de algemene reserve van de stichting. Dat dit bedrag in een nieuwe jaarrekening alsnog bij de personeelskosten is opgevoerd brengt het college niet tot een gewijzigd standpunt omdat het volgens het college gaat om een fictieve kostenpost omdat dit honorarium niet is uitbetaald. Door de stichting is niet tussentijds gemeld dat het project op veel kleinere financiële basis moest worden uitgevoerd en daarom bezuinigd moest worden.

Uitspraak van de rechtbank

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat de stichting, voordat het college het besluit nam tot vaststelling van de subsidie, de jaarrekening heeft aangepast in die zin dat de directeur van de stich-

ting alsnog een deel van zijn salaris heeft opgevraagd. Uit de financiële stukken blijkt, aldus de rechtbank, niet van een toevoeging aan de algemene reserve. Dat het opgevraagde salaris feitelijk niet is uitbetaald, doet niet af aan dit oordeel. Volgens de rechtbank is geen sprake van een boekhoudkundige 'truc'. Het college heeft volgens de rechtbank dan ook ten onrechte een korting van € 600 toegepast op het verleende subsidiebedrag.

Verder stelt de rechtbank vast dat de uiteindelijke kosten voor zowel het totale project als het deelproject voor Haarlemmermeer sterk afwijken van wat vooraf is begroot en dat het aandeel van de subsidie die door het college is verstrekt daardoor ruim boven de 70% uitkomt. Dit is in strijd met verdeelregel die is opgenomen in paragraaf 4.5 in de Uitwerkingsnota Subsidiekader 2016 van Haarlemmermeer. Volgens de rechtbank heeft het college dan ook in redelijkheid gebruik kunnen maken van zijn bevoegdheid om de subsidie lager vast te stellen. Daarbij heeft het college een korting van 38% kunnen toepassen, gebaseerd op het procentuele verschil tussen de totaalbegroting bij de aanvraag en bij de vaststelling. Dat de andere gemeenten voor het project een andere afrekeningsnorm hanteren betekent niet dat het college daaraan ook gebonden is, aangezien het over een eigen bevoegdheid beschikt. Het college heeft de betrokken belangen volgens de rechtbank voldoende afgewogen.

De rechtbank heeft met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb zelf in de zaak voorzien en de subsidie vastgesteld op 62% van het verleende subsidiebedrag van € 7.500, derhalve € 4.700.

Hoger beroep

4. De stichting voert aan dat de rechtbank ten onrechte tot het oordeel is gekomen dat het college bevoegd was de subsidie lager vast te stellen op grond van artikel 4:46, tweede lid, onder c, van de Awb.

Volgens de stichting is bij de aanvraag de voorlopige totaal- en deelbegroting gevoegd en heeft het college niet om aanvullende gegevens verzocht. Het artikel is achteraf toepasbaar geacht omdat het college er – onterecht – vanuit ging dat er een overschot was op de begroting. Dit betrof feitelijk niet uitgekeerd honorarium aan de artistiek en zakelijk leider, opgenomen als 'reserve' voor de stichting. Uiteindelijk is dit bedrag alsnog bestemd en gereserveerd als honorarium, zij het dat het bedrag feitelijk niet kan worden uitgekeerd.

Voorts voert de stichting aan dat de rechtbank op de verleende subsidie ten onrechte een korting toepast omdat het project volgens afspraak

en planning is uitgevoerd en dit ook door het college wordt erkend. Dat de begroting bij de aanvraag afwijkt van de uiteindelijke projectkosten is inherent aan dit soort projecten in de kunstwereld. De zelf te genereren inkomsten en de bedragen aan subsidie kunnen sterk fluctueren, waardoor de noodzaak kan ontstaan om te bezuinigen. Dat vervolgens bij de subsidievaststelling wordt gekort op de subsidiebijdrage, acht de stichting misplaatst en onwettig. De oorspronkelijke begroting was realistisch en de doorgevoerde bezuinigingen zijn afgestemd op de verleende subsidies. Bovendien heeft het college niet van tevoren kenbaar gemaakt dat het – anders dan bij voorgaande subsidieprojecten – een herziene begroting eiste en bij de vaststelling de financiële afrekening intensief zou controleren.

5. Daar komt bij dat de rechtbank bij de vaststelling van het kortingspercentage van 38 ten onrechte is uitgegaan van het totale project in plaats van het deelproject voor de gemeente Haarlemmermeer. Het subsidiebedrag is niet vastgesteld op basis van het totale project maar op basis van het deelproject. Zo er al plaats is voor een korting, moet daarbij worden uitgegaan van het kostenverschil van het deelproject, zijnde 17%, aldus de stichting.

6. De stichting betoogt tot slot dat de rechtbank bij de vraag naar de evenredigheid van de lagere vaststelling een onjuist oordeel heeft gegeven over de gevolgen van de financiële afrekening voor het honorarium van de directeur en de gevolgen voor een reprise van het project. De stichting bestrijdt het standpunt van het college dat een honorarium van € 16.881 in plaats van € 20.000 als gevolg van de toegepaste korting niet onevenredig is. Verder gaf de reprise van het project in 2017 een verlies van € 5.700 waardoor het jaarkomen van de directeur zakte naar € 12.000. Dat de continuïteit geen probleem is, is derhalve ook onjuist, aldus de stichting. Ook in de hoogte van het subsidiebedrag en het feit dat meerdere projecten in het verleden succesvol zijn uitgevoerd, had het college volgens de stichting aanleiding moeten zien voor een meer flexibele opstelling.

Relevante regelgeving

7. Artikel 4:46, eerste lid, van de Awb bepaalt:

"Indien een beschikking tot subsidieverlening is gegeven, stelt het bestuursorgaan de subsidie overeenkomstig de subsidieverlening vast."

Het tweede lid, onder c, bepaalt:

"De subsidie kan lager worden vastgesteld indien: de subsidie-ontvanger onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de ver-

strekking van juiste of volledige gegevens tot een andere beschikking op de aanvraag tot subsidieverlening zou hebben geleid."

8. Verder is op dit geschil de Algemene Subsidieverordening Haarlemmermeer 2011 van toepassing en de daarop gebaseerde Uitwerkingsnota Subsidiekader 2016 (hierna: de Uitwerkingsnota).

Paragraaf 4.5 van de Uitwerkingsnota bepaalt: "De subsidie bedraagt maximaal 70% van de subsidiabele kosten, de overige 30% zijn inkomsten uit andere bronnen dan gemeentelijke subsidie. Het maximaal te verlenen subsidiebedrag is € 50.000 per aanvraag."

Omvang van het geschil

9. In het vaststellingsbesluit heeft het college onder meer een bedrag van € 600 in mindering gebracht op de verleende subsidie, zijnde het aandeel van 10,4% dat gemeente Haarlemmermeer heeft bijgedragen aan de totale subsidieverlening van het project. De rechtbank heeft daarover geoordeeld dat de stichting voor de subsidievaststelling een herziene jaarrekening heeft ingediend waarin een bedrag van € 6.000, dat oorspronkelijk was opgenomen als algemene reserve, is toegevoegd aan de post 'Salarissen en honoraria'. Volgens de rechtbank blijkt niet (meer) van een toevoeging aan de algemene reserve en heeft het college dit niet als argument kunnen hanteren om op de subsidieverlening een korting van € 600 toe te passen. Dit oordeel van de rechtbank wordt niet bestreden.

Totstandkoming subsidiebedrag en afrekening

10. In haar aanvraag van 15 maart 2016 heeft de Stichting onder verwijzing naar de totaalbegroting en de deelbegroting voor het project een subsidie gevraagd van € 7.500. In het besluit van 19 mei 2016 heeft het college besloten een eenmalige subsidie te verlenen voor dat bedrag. In de deelbegroting zijn de totale kosten begroot op € 11.300. Dat betekent dat de verleende subsidie procentueel 66% van de subsidiabele kosten van het deelproject bedraagt. Dit percentage blijft binnen het kader van de Uitwerkingsnota, waarin is bepaald dat de subsidie maximaal 70% van de subsidiabele kosten mag bedragen.

11. Bij de aanvraag tot vaststelling van de subsidie op 24 oktober 2016, aangevuld bij brief van 12 januari 2017, heeft de stichting de afrekening van het totaalproject bijgevoegd. Tevens is de afrekening van het deelproject bijgevoegd ten bedrage van € 9.375. Vast staat dat het resultaat voor zowel het totaalproject als het deelproject lager is uitgevallen dan in de aanvraag om subsidie is vermeld.

Uitgaande van het deelproject zou het subsidieaandeel van het college neerkomen op 80% van het bedrag van de afrekening. Dit percentage overschrijdt de toegestane subsidie van maximaal 70% zoals bepaald in de Uitwerkingsnota.

Bevoegdheid college tot lagere vaststelling

12. Uitgangspunt bij de vaststelling van de subsidie is dat het bestuursorgaan deze overeenkomstig de subsidieverlening vaststelt. Van dit uitgangspunt kan onder meer worden afgeweken indien bij de aanvraag onjuiste en onvolledige gegevens zijn verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een ander subsidieverleningsbesluit had geleid.

13. Omdat de totaalbegroting en de deelbegroting voor het project afwijken van de uiteindelijke afrekeningen die bij de aanvraag tot vaststelling van de subsidie zijn bijgevoegd, kan daaruit volgens het college de conclusie worden getrokken dat de bij de aanvraag ingediende begrotingen niet realistisch waren en de aanvraag daarmee onjuist is. De stichting heeft toegelicht dat de begrotingen ten tijde van de aanvraag realistisch waren maar dat lopende het project de noodzaak is ontstaan om te bezuinigen op bepaalde onderdelen van het project, onder meer omdat voor de uitvoering van het project in Haarlemmermeer de bezoekersaantallen achterbleven en het begrote subsidieaandeel van andere subsidieverstrekkers lager bleek te zijn dan verwacht. Naar het oordeel van de Afdeling is niet aannemelijk gemaakt dat bij de aanvraag onjuiste financiële gegevens zijn verstrekt. Dat gedurende het project de noodzaak is ontstaan om te bezuinigen vanwege tegenvallende (subsidie)inkomsten, maakt niet dat de bij de aanvraag ingediende begrotingen onjuist waren. Niet gebleken is dat de begrotingen op voorhand te rooskleurig zijn voorgesteld. Dat betekent, nu het college niet heeft betwist dat het project zelf conform de voorwaarden is uitgevoerd, het niet de bevoegdheid had de subsidie op grond van artikel 4:46, eerste lid, onder c, van de Awb lager vast te stellen. Dat dit er toe leidt dat het college 80% van de kosten subsidieert terwijl maximaal 70% is toegestaan, kan niet tot een ander oordeel leiden.

In het verleningsbesluit is niet opgenomen dat, indien de kosten lager uitvallen dan begroot, de subsidie naar rato lager wordt vastgesteld en dat het bedrag van de subsidie dus afhankelijk is van de werkelijke kosten. Dat betekent dat het college ook niet op basis van aan de subsidie verbonden verplichtingen de bevoegdheid had om de subsidie naar rato lager vast te stellen (zie de uitspraak van de Afdeling van 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:719).

Conclusie

14. De rechtbank heeft ten onrechte geoordeeld dat het college bevoegd was de subsidie lager vast te stellen. In aansluiting daarop heeft de rechtbank de subsidie ten onrechte zelf voorzien vastgesteld op een bedrag van € 4.700. De Stichting komt in overeenstemming met het subsidieverleningsbesluit een subsidie toe voor een bedrag van € 7.500.

De overige door de stichting aangevoerde gronden behoeven gelet hierop geen bespreking.

15. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd.

16. 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 Noord-Nederland van 8 maart 2018 in 17/4524 voor zover de rechtbank zelf in de zaak heeft voorzien;
- III. stelt de aan de Stichting Nomade verleende subsidie vast op een bedrag van € 7.500;
- IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het door de Rechtbank Noord-Nederland vernietigde besluit van 21 september 2017;
- V. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Haarlemmermeer aan Stichting Nomade het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 508 (zegge: vijfhonderdacht euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

Noot

1. Deze uitspraak is het signaleren waard omdat zij ons inzicht biedt in de rol van de bij de subsidieaanvraag ingediende begroting; een onderwerp dat de laatste tijd vaker aanleiding geeft tot geschillen. Subsidieverstrekkers hechten doorgaans aan een realistische en betrouwbare begroting. Deze geeft hen houvast in hun uitvoeringspraktijk. Op basis van dergelijke begrotingen kunnen zij bijvoorbeeld inschatten hoeveel een te subsidiëren project zal kosten en hoeveel subsidie zij daarvoor kunnen verstrekken volgens de toepasselijke regels. Doorgaans willen subsidieverstrekkers dat aanvragers zo precies mogelijk inschatten hoeveel subsidie er voor welke kosten nodig zal zijn, al is het maar om te voorkomen dat er later door lagere vaststellingen subsidiebudget overblijft.

2. Maar de werkelijkheid is doorgaans weerbarstig en dat geldt ook voor de uitvoering

van gesubsidieerde projecten. Het komt regelmatig voor dat zaken anders verlopen dan vooraf gedacht. Als dan ten tijde van de subsidievaststelling blijkt dat de werkelijk gemaakte kosten niet conform de begroting zijn, ontstaan al snel problemen. Vaak blijkt dat de subsidieontvanger andersoortige kosten heeft gemaakt dan op zijn oorspronkelijke begroting werden vermeld. Dan rijst de vraag of daarvoor subsidie is verleend. Die kosten zijn wel gemaakt voor de activiteiten waarvoor subsidie werd verleend, maar het zijn niet de kosten uit de begroting waarop de verleningsbeschikking werd gebaseerd. Ontvangers redeneren vaak zo dat zolang het totaal aan kosten zoals opgenomen in de begroting maar niet wordt overschreden er niets aan de hand is. Die gedachte is echter te simpel, zo schreef ik eerder onder AB 2019/61. Vaak gaan subsidieregelingen of verleningsbeschikkingen uit van een bepaalde berekeningswijze voor de te verlenen subsidie die is gebaseerd op de door de aanvrager opgegeven begrotingsposten. Regelmatig worden er ook maximale bedragen vastgesteld voor bepaalde activiteiten c.q. uitgaven 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 subsidieverlening 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 in beginsel geen plaats, althans niet zonder vooroverleg (gevolgd door een wijzigingsbeschikking). De ABRvS lijkt dat uitgangspunt ook te hanteren (zie ABRvS 31 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3550, AB 2019/61, m.nt. W. den Ouden).

3. In de zaak die leidde tot de hierboven opgenomen uitspraak was er geen sprake van andere kosten dan begroot, maar van lagere projectkosten dan begroot. De subsidieontvanger, Stichting Nomade, kreeg een subsidie verleend voor een theatervoorstelling '14-18 WO 1 achter de Hollandse Waterlinie' van het college van B&W van de gemeente Haarlemmermeer van € 7.500. De voorstelling werd heel toepasselijk opgevoerd in tien verschillende forten van de destijds onoverwinnelijk geachte Hollandse Waterlinie. De kosten die gemoeid gingen met de uitvoering in de gemeente Haarlemmermeer werden begroot op € 11.300, waarvan dus 66% met de subsidie van B&W kon worden betaald. Dat was binnen de grens van maximaal 70% subsidiering zoals vastgelegd voor dit soort activiteiten in de uitwerkingsnota Subsidiekader 2016

van Haarlemmermeer. Die uitwerkingsnota is, naar ik aanneem, het beleidskader dat wordt genoemd in de in deze casus nog van toepassing zijnde Algemene subsidieverordening Haarlemmermeer 2011. Daarin was, vreemd genoeg, geregeld dat de gemeenteraad eenmaal in de vier jaar een beleidskader moest vaststellen, waarin onder andere werd opgenomen wat de doelstellingen van de subsidies zouden zijn, welke activiteiten daarvoor in aanmerking zouden komen en welke verdere criteria en normen er zouden gelden. Veel van de onderwerpen waarvoor de Awb een regeling eist in een algemeen verbindend voorschrift werden dus op die manier via de Algemene subsidieverordening in materiële zin doorgeschoven naar een 'beleidskader'.

4. Wat daar ook van zij, tijdens de uitvoeringsperiode blijkt dat in Haarlemmermeer de bezoekersaantallen achterblijven ten opzichte van de eerdere inschattingen en ook dat andere subsidieverstrekkers minder diep in de buidel tasten dan verwacht. De Stichting bezuinigt dus op allerlei kosten, maar voert het project wel uit. Wanneer het college deze feiten vaststelt ten tijde van de vaststelling van de subsidie, geeft dat aanleiding om deze lager dan verleend vast te stellen, op € 4.700. Dit omdat de begroting die werd ingediend bij de aanvraag geen realistisch beeld zou hebben gegeven van de in de praktijk te verwachten inkomsten en uitgaven. Het college meende dat er geen juiste informatie was aangeleverd bij de aanvraag en dat als wel de juiste gegevens waren ingediend dit tot een andere verleningsbeschikking had geleid. Daarom acht het zich bevoegd om de subsidie op grond van art. 4:46 Awb, tweede lid, sub c lager vast te stellen.

5. De Afdeling ziet dat anders. Zij start met het uitgangspunt van de subsidietitel dat de subsidie wordt vastgesteld conform de verlening (r.o. 12). Daarvan kan worden afgeweken indien er onjuiste gegevens zijn aangeleverd, maar daarvan is in dit geval niet gebleken. Van de aanvrager kan op dit punt geen helderziendheid worden verwacht: de later opgekomen noodzaak tot bezuiniging maakt de bij de aanvraag aangeleverde begroting, ook met de inzichten van achteraf niet onjuist. Als de subsidieverstrekker de subsidie afhankelijk wil laten zijn van de werkelijk gemaakte kosten dan kan hij dat heel eenvoudig aangeven in de verleningsbeschikking, zoals gebeurde in de uitspraak ECLI:NL:RVS:2016:719 waarnaar de Afdeling verwijst. Dat levert dan overigens geen subsidieverplichting op voor de subsidieontvanger, zoals de Afdeling in de laatste alinea van r.o. 13 abusievelijk schrijft. Het betreft het opnemen van de wijze waarop het subsidiebedrag wordt bepaald, zoals is geregeld in art. 4:31 Awb

eerste lid. Dat had de subsidieverstrekker in deze zaak niet gedaan en dus had de Stichting recht op de subsidie zoals verleend, te weten € 7500. Dat is het bedrag waarop de Afdeling, die zelf in de zaak voorziet, de subsidie vaststelt. Dat daarmee de subsidie meer dan 70% van de projectkosten bestrijkt en dus in strijd komt met het genoemde beleidskader neemt zij daarbij voor lief. Begrijpelijk nu het een Awb-bepaling is die vaststelling conform verlening voorschrijft. Die regel kan niet door een bepaling in een gemeentelijke beleidsregel worden doorkruist.
W. den Ouden

AB 2019/357
AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

27 maart 2019, nr. 201800704/1/A2

(Mrs. N. Verheij, F.D. van Heijningen, A.J.C. de Moor-van Vugt)
m.nt. W. den Ouden

Art. 3:4, 4:46 Awb

ECLI:NL:RVS:2019:928

Discretionaire bevoegdheid tot het lager vaststellen van subsidie wegens gebrekkige verantwoording door de (failliete) subsidieontvanger. Het college heeft de bevoegdheid invulling te geven aan zijn discretionaire bevoegdheid met kortingspercentages, mits bij de toepassing ervan ruimte bestaat om in het kader van de evenredigheid van deze percentages af te wijken. Faillissement ontslaat de subsidieontvanger niet van zijn verantwoordingsverplichting.

De Afdeling stelt voorop dat op grond van artikel 4:46, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) als uitgangspunt geldt dat wanneer een besluit tot subsidieverlening is gegeven, het subsidiebedrag wordt vastgesteld in overeenstemming met de verlening. Dat betekent dat het subsidiebedrag in beginsel moet worden overgenomen in het vaststellingsbesluit. Op grond van het tweede lid van artikel 4:46 heeft het college evenwel de bevoegdheid om de subsidie lager vast te stellen indien zich één of meer van de daar opgenomen omstandigheden voordoen. Die bevoegdheid is een zogenoemde discretionaire bevoegdheid. Het college heeft daarbij beleidsruimte, wat betekent dat het de keuze heeft om, als aan de toepassingsvereisten is voldaan, deze bevoegdheid al dan niet te gebruiken.

Indien toepassing wordt gegeven aan het tweede lid, dient daarbij het evenredigheidsbeginsel dat

is neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb in acht te worden genomen. Dat betekent dat de gevolgen van de intrekking niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. In het geval dat de subsidieontvanger niet heeft voldaan aan een aan de subsidie verbonden verplichting, zal een afweging moeten worden gemaakt tussen het belang van handhaving van de verplichting en de gevolgen van de verlaging voor de ontvanger. Daarbij zijn tevens de ernst van de tekortkoming en de mate waarin deze aan de ontvanger kan worden verweten van belang (Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 74).

Dat nog geen sprake zou zijn van een vaste bestuurspraktijk en in de jurisprudentie en bij andere gemeenten niet is gebleken van het hanteren van kortingspercentages bij het onvoldoende afleggen van verantwoording over subsidies, laat onverlet dat het college de bevoegdheid heeft om op deze wijze invulling te geven aan zijn discretionaire bevoegdheid, mits bij de toepassing ervan ruimte bestaat om in het kader van de evenredigheid van deze percentages af te wijken. Dat is het geval gelet op de maximering van de korting van subsidie 2 tot € 25.000.

Zoals hiervoor in rechtsoverweging 5 is overwogen, staat voorop dat het aan de aanvrager van de subsidies is om tijdig en volledig de stukken aan te leveren die noodzakelijk zijn voor de vaststelling. Het college heeft bij de afweging meer waarde kunnen toekennen aan de juiste besteding van publieke middelen en het faillissement van Stichting Welsaen niet hoeven aanmerken als een omstandigheid die – in het kader van de evenredigheid – Stichting Welsaen (deels) ontslaat van die verantwoordingsverplichting.

Uitspraak op het hoger beroep van:

Appellant, in zijn hoedanigheid van curator van Stichting Welsaen, te Zaandam, tegen de uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 12 december 2017 in zaken nrs. 16/4732 en 16/5325 in het geding tussen:

Appellant,

en

Het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad.

Procesverloop

Bij besluit van 16 november 2015 heeft het college de aan Stichting Welsaen in 2013 verleende subsidies voor het project 'Zwarte Tulp/Alle Troeven In Handen' (hierna: subsidie 1) lager vastgesteld op € 3.811,40, voor het project 'Ondersteuning vrijwilligers, levensloopbestedige wijken, kinderen en jongeren, zinvolle dagbesteding en kwetsbare inwoners' (hierna: subsidie