

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/333561324>

Annotatie bij ABRvS 31 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3550, AB 2019/61

Article · January 2018

CITATIONS

0

READS

15

1 author:



[Willemien den Ouden](#)

Leiden University

183 PUBLICATIONS 20 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



The Legitimacy and Effectiveness of Law & Governance in a World of Multilevel Jurisdictions [View project](#)

subsidie werd verleend als bijdrage in de onrendabele top van enkele van dergelijke projecten in de voormalige gemeente Swalmen (sinds 2007 onderdeel van de gemeente Roermond). De subsidie werd dus niet verleend voor specifieke activiteiten, maar als aanvullende financiering voor de projecten als geheel. In dat kader werd in de verleningsbeschikking ook expliciet vermeld dat de totale resultaten, zoals beschreven in de bijlage 'Locaties gebiedsontwikkeling Swalmen' moesten worden gehaald. Onder die omstandigheden is er geen plaats voor een evenredige c.q. rekenkundige verlaging van het toegezegde subsidiebedrag naar rato van de activiteiten die de subsidieontvanger wél in het gesubsidieerde project heeft verricht; het was de subsidieverstrekker namelijk van meet af aan heel duidelijk niet om die deelactiviteiten, maar om het eindresultaat te doen. Nu de gedeeltelijk gerealiseerde activiteiten onvoldoende bijdragen aan de beleidsdoelstellingen van de subsidieverstrekker is een volledige in-trekking van de subsidie niet onevenredig. W. den Ouden

AB 2019/63

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

21 november 2018, nr. 201800192/1/A2
(Mr. G.M.H. Hoogvliet)
m.nt. W. den Ouden

Art. 4:23 Awb

ECLI:NL:RVS:2018:3812

Beleidsregel over incidentele subsidie.

Ter zitting van de rechtbank heeft het college nader toegelicht dat de aanvraag is afgewezen omdat geen sprake is van een culturele activiteit als bedoeld in de Aanvullende beleidsregels voor incidentele subsidie voor cultuureducatie en cultuurparticipatie Hilversum 2014 (hierna: de Beleidsregels). De rechtbank heeft het besluit van 8 juni 2016 vernietigd wegens een motiveringsgebrek maar de rechtsgevolgen van dat besluit in stand gelaten omdat het college naar het oordeel van de rechtbank in redelijkheid heeft kunnen besluiten geen subsidie te verstrekken.

In art. 10 ASV 2011 is de bevoegdheid van het college neergelegd om te beslissen op aanvragen om subsidie die vallen buiten het kader van de in art. 4 bedoelde regelingen. Blijkens de toelichting bij dit artikel betreft dit een zogenaamd kapstokartikel om te voorkomen dat allerlei incidentele subsidieaanvragen ter besluitvorming aan de raad moeten

worden voorgelegd. Daarbij is opgemerkt dat toepassing van dit artikel zich in praktijk niet veel zal voordoen en als het zich al voordoet, het gaat om een zich in de samenleving spontaan voordoende activiteit die (nog) niet in een programma staat vermeld of daaronder te rangschikken is. Als voorbeeld wordt gegeven de 'dierenambulance'. Dit betrof een spontaan ontwikkelde activiteit die aanvankelijk nergens in de gemeentebegroting onder te brengen was. Art. 10 ASV 2011 bevat geen criteria. Het college heeft in redelijkheid geen aanleiding hoeven zien om met gebruikmaking van de in deze bepaling neergelegde bevoegdheid, het initiatief van appellant alsnog voor subsidie in aanmerking te brengen.

In hetgeen appellant heeft aangevoerd kan geen aanleiding worden gevonden voor het oordeel dat sprake is van strijd met art. 3:4 lid 2 Awb of van bijzondere omstandigheden als bedoeld in art. 4:84 Awb, op grond waarvan het college van zijn Beleidsregels had moeten afwijken.

Uitspraak op het hoger beroep van appellant, te Hilversum, tegen de uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 10 november 2017, 16/3420 in het geding tussen:

Appellant,
en

Het college van burgemeester en wethouders van Hilversum.

Procesverloop

Bij besluit van 28 juli 2015 heeft het college een subsidieaanvraag van appellant afgewezen.

Bij besluit van 8 juni 2016 heeft het college het door appellant daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 10 november 2017 heeft de rechtbank het door appellant daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 8 juni 2016 vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; red.).

Tegen deze uitspraak heeft appellant hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 oktober 2018, waar appellant, bijgestaan door gemachtigde, en het college, vertegenwoordigd door mr. G.J.M. Heuft, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Op 31 mei 2015 heeft appellant een aanvraag ingediend om een incidentele subsidie ten behoeve van culturele activiteiten van de in oprichting zijnde Stichting-a. Het gaat daarbij om realisering van een filmwebsite annex kunstwerk van ideeën- en conceptuele kunst. Stichting-a streeft door middel van het aanbieden van een forum onder meer naar een cultuuromslag van een overvloedig aanbod van 'oorlogs-, geweld- en wraakfilms' naar een aanbod van 'vredesfilms' en heeft daarom een toegevoegde waarde aan de cultuur, aldus appellant.

2. Het college heeft de aanvraag bij besluit van 28 juli 2015 afgewezen omdat de doelstellingen en de hieruit voortkomende activiteiten niet specifiek zijn gericht op de gemeente Hilversum. Daarnaast geeft de aanvraag volgens het college onvoldoende inzicht in wat Stichting-a wil realiseren en is de bijdrage aan kunst en cultuur niet concreet te benoemen.

3. Ter zitting van de rechtbank heeft het college nader toegelicht dat de aanvraag is afgewezen omdat geen sprake is van een culturele activiteit als bedoeld in de Aanvullende beleidsregels voor incidentele subsidie voor cultuureducatie en cultuurparticipatie Hilversum 2014 (hierna: de Beleidsregels). De rechtbank heeft het besluit van 8 juni 2016 vernietigd wegens een motiveringsgebrek maar de rechtsgevolgen van dat besluit in stand gelaten omdat het college naar het oordeel van de rechtbank in redelijkheid heeft kunnen besluiten geen subsidie te verstrekken. Tegen dat oordeel is het hoger beroep gericht.

Wettelijk kader

4. De toepasselijke wet- en regelgeving is opgenomen in een bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Hoger beroep

5. Appellant betoogt dat de rechtbank, ondanks zijn verzoek daartoe, ten onrechte geen pleidooien heeft toegestaan. Ingevolge artikel 8:61, eerste lid, van Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) heeft de voorzitter de leiding van de zitting. Het was derhalve aan de voorzitter om de orde ter zitting te bepalen. Er is geen rechtsregel die zich ertegen verzet dat op de zitting eerst wordt begonnen met het stellen van vragen en partijen daarna de gelegenheid krijgen eventueel onderbelichte punten naar voren te brengen. Zo is het volgens appellant ook is gegaan en van de gelegenheid nog aspecten naar voren te brengen, heeft hij gebruik gemaakt. Dat de rechtbank vervolgens geen aanleiding heeft gezien na-

der op deze punten in te gaan, doet hieraan niet af. De rechtbank achtte zichzelf kennelijk voldoende voorgelicht.

Het betoog faalt.

6. Voor zover appellant aanvullend heeft betoogd dat het proces-verbaal van de zitting van de rechtbank een onjuiste of onvolledige weergave van de gang van zaken behelst, wordt overwogen dat in beginsel moet worden uitgegaan van de juistheid van het proces-verbaal, dat overigens aan de eisen van artikel 8:61 van de Awb voldoet. In hetgeen appellant heeft aangevoerd, bestaat geen grond voor het oordeel dat van de juistheid van het proces-verbaal niet kan worden uitgegaan.

Het betoog faalt.

7. Volgens appellant heeft de rechtbank, door het door hem gemaakte verslag van de hoorzitting bij de commissie van bezwaar niet bij de beoordeling te betrekken, onzorgvuldig gehandeld, te meer nu het college geen verslag heeft laten opmaken.

7.1. Ten behoeve van de beslissing op bezwaar heeft het college een adviescommissie ingesteld, die over het bezwaar zal adviseren. Appellant is met toepassing van artikel 7:13, derde lid, van de Awb in de gelegenheid gesteld te worden gehoord. Het horen heeft plaatsgevonden op 6 januari 2016. Voor zover appellant stelt dat bij gebreke van het verslag van het horen de rechtbank ten onrechte het door hem gemaakte verslag van de hoorzitting niet heeft betrokken, berust zijn betoog op een onjuiste grondslag. Het advies van de bezwaarschriftencommissie, dat is gevoegd bij het besluit op bezwaar van 8 juni 2016, bevat een verslag van het horen als bedoeld in artikel 7:13, zesde lid, van de Awb. Dat het gaat om een zakelijke weergave van het verhandelde ter zitting, doet hieraan niet af. Blijkens het advies is met het gestelde tijdens de hoorzitting rekening gehouden. In hetgeen appellant aanvoert bestaan geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte geen aanleiding heeft gezien om in plaats van het verslag bij het advies, uit te gaan van het door appellant opgestelde verslag van de hoorzitting.

Het betoog faalt.

8. Appellant betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college de aanvraag niet heeft kunnen afwijzen omdat de doelstellingen van Stichting-a en de daaruit voortkomende activiteiten niet specifiek gericht zijn op de gemeente Hilversum. Alleen het medium dat Stichting-a gebruikt, te weten internet, is grensoverschrijdend, maar Stichting-a richt zich op de gemeente Hilversum door het aanbieden van een forum voor film- en culturele activiteiten in Hilversum. Bovendien richt het door Hilversum gesteunde film-

festival SCENECS zich ook niet specifiek op Hilversum zodat het in strijd met het gelijkheidsbeginsel is om de subsidieaanvraag af te wijzen omdat Stichting-a zich niet voornamelijk zou richten op Hilversum.

8.1. De rechtbank heeft bij haar oordeel betrokken dat het college ter zitting nader heeft toegelicht dat aan de afwijzing van de aanvraag ten grondslag ligt dat de activiteit waarvoor appellant subsidie heeft aangevraagd niet is aan te merken als een culturele ervaring in de vorm van een voorstelling, uitvoering of presentatie, zoals bedoeld in de Beleidsregels, waarvan de artistieke kwaliteit kan worden beoordeeld. Aan een beoordeling of het college de aanvraag in redelijkheid heeft kunnen afwijzen omdat de doelstellingen van Stichting-a en de daaruit voortvloeiende activiteiten niet specifiek zijn gericht op Hilversum, is de rechtbank niet toegekomen. Hetgeen appellant in dit verband aanvoert, richt zich derhalve niet tegen de aangevallen uitspraak.

Het betoog faalt.

9. Appellant betoogt voorts dat de subsidie voor Stichting-a niet kan worden geweigerd op grond van artikel 3 van de Algemene Subsidieverordening Hilversum 2011 (hierna: ASV). Appellant wijst erop dat de activiteiten van Stichting-a duidelijk zijn gericht op het algemeen belang, ook van de gemeente Hilversum, en ten goede komen aan de inwoners van de gemeente en de promotie van de gemeente. De activiteiten vallen onder het beleidsterrein cultuur en/of maatschappelijke zorg en welzijn, zijn uniek en openbaar toegankelijk.

9.1. In artikel 3 van de ASV zijn de weigeringsgronden van een subsidieverlening opgenomen. In het tweede lid, onder d, is neergelegd dat de subsidieverstrekking wordt geweigerd indien gegronde redenen bestaan om aan te nemen dat de subsidieverstrekking niet past binnen het beleid van de gemeente. Op basis van de ASV 2011, artikel 2, vierde lid, van de Subsidieregeling Maatschappelijke Ontwikkeling Gemeente Hilversum en titel 4.2 van de Awb, heeft het college de Beleidsregels vastgesteld. Appellant heeft bij het indienen van zijn subsidieaanvraag aangegeven dat de aanvraag wordt gedaan in de categorie cultuur. Het college heeft de aanvraag dan ook terecht getoetst aan de Beleidsregels, waarna het college tot de conclusie is gekomen dat de subsidieverstrekking niet past in het beleid van de gemeente.

10. Volgens van Brakel heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de activiteit waarvoor de subsidie is aangevraagd niet is aan te merken als een culturele activiteit zoals bedoeld in de Beleidsregels. Daar-

toe voert appellant aan dat Stichting-a een artistieke filmwebsite wil realiseren, wat op zichzelf en gelet op de installatie van ideeën en conceptuele kunst een openbare presentatie is. Stichting-a richt zich op het inzetten van een culturomslag. Daarmee voldoet het initiatief aan artikel 2 van de Beleidsregels, want het is onderscheidend en aanvullend op het bestaande aanbod, voorbeeld stellend en voldoende vernieuwend, gericht op een doelgroep van film liefhebbers en liefhebbers van ideeën en conceptuele kunst die in het begin zijn ondervraagd over hun wensen en interesses, en het wordt op een professionele manier uitgevoerd. Stichting-a wil specifiek vanuit Hilversum beginnen met het verspreiden van de culturele boodschap over de invloed die films op mensen hebben.

10.1. Uit hetgeen appellant heeft aangevoerd, is op te maken dat Stichting-a een website is die via het tonen van films en recensiemogelijkheden een maatschappelijk betrokken tegenwicht wil bieden voor de commerciële informatie over films. Stichting-a maakt niet zelf de films die op de website worden getoond. Het college heeft ter zitting toegelicht dat de bedoeling van de Beleidsregels is de versterking van subsidie mogelijk te maken voor activiteiten die op zichzelf kunstzinnige uitingen zijn. Dat de door appellant te realiseren website is gericht op het bewerkstelligen van een culturomslag, maakt niet dat de website als zodanig als een activiteit als bedoeld in de Beleidsregels is te kwalificeren, aldus het college. Het gaat in zoverre niet om een presentatie die op zichzelf een kunstzinnige uiting is. De Afdeling is van oordeel dat het college geen onredelijke uitleg geeft aan de term activiteit in de zin van de Beleidsregels. Gelet op hetgeen appellant naar voren heeft gebracht, heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat onvoldoende is gebleken dat de initiatieven daar onder vallen.

11. Appellant voert aan dat, als de activiteiten van Stichting-a niet binnen het door de gemeente gevoerde subsidiebeleid passen, het college aanleiding had moeten zien daarvan af te wijken op grond van artikel 10 van de ASV en artikel 3:4 gelezen in samenhang met artikel 4:84 van de Awb.

11.1. In artikel 10 van de ASV 2011 is de bevoegdheid van het college neergelegd om te beslissen op aanvragen om subsidie die vallen buiten het kader van de in artikel 4 bedoelde regelingen. Blijkens de toelichting bij dit artikel betreft dit een zogenaamd kapstokartikel om te voorkomen dat allerlei incidentele subsidieaanvragen ter besluitvorming aan de raad moeten worden voorgelegd. Daarbij is opgemerkt dat toepassing van dit artikel zich in praktijk niet veel

zal voordoen en als het zich al voordoet, het gaat om een zich in de samenleving spontaan voordoende activiteit die (nog) niet in een programma staat vermeld of daaronder te rangschikken is. Als voorbeeld wordt gegeven de 'dierenambulance'. Dit betrof een spontaan ontwikkelde activiteit die aanvankelijk nergens in de gemeentebegroting onder te brengen was. Artikel 10 van de ASV 2011 bevat geen criteria. Het college heeft in redelijkheid geen aanleiding hoeven zien om met gebruikmaking van de in deze bepaling neergelegde bevoegdheid, het initiatief van appellandt alsnog voor subsidie in aanmerking te brengen.

11.2. In hetgeen appellandt heeft aangevoerd kan geen aanleiding worden gevonden voor het oordeel dat sprake is van strijd met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb of van bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 4:84 van de Awb, op grond waarvan het college van zijn Beleidsregels had moeten afwijken.

12. Appellandt stelt ten slotte dat de rechtbank ten onrechte ongemotiveerd voorbij is gegaan aan zijn verzoek om schadevergoeding. Volgens appellandt is de zaak door toedoen van het college onredelijk lang en ingewikkeld gemaakt. Voorts wijst appellandt erop dat ter zitting van de rechtbank een ongeschikte vertegenwoordiger van het college is verschenen. Hij stelt schade te hebben als gevolg van de buiten zijn schuld afgebroken zitting van 21 juli 2017.

12.1. Indien de rechtbank, zoals in het geval van appellandt, hangende de procedure in beroep een verzoek om schadevergoeding heeft ontvangen, moet de uitspraak hetzij een beslissing op dat verzoek bevatten hetzij de bepaling dat de zaak zal worden heropend om alsnog op het verzoek om schadevergoeding te beslissen. In de aangevallen uitspraak is het door appellandt gedane verzoek onbesproken gebleven en de rechtbank heeft niet kenbaar gemaakt welk vervolg de ontvangst van de brief van appellandt van 30 oktober 2017, waarin het verzoek om schadevergoeding is gedaan, zal krijgen. De uitspraak dient derhalve te worden vernietigd voor zover de rechtbank heeft nagelaten te beslissen op het verzoek om schadevergoeding. De Afdeling zal met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak voorzien en het verzoek om schadevergoeding beoordelen.

12.2. Ten aanzien van de door appellandt gestelde schade als gevolg van het buiten zijn schuld afbreken van de zitting van 21 juli 2017 oordeelt Afdeling dat geen sprake is van causaal verband tussen de gestelde schade en het bestreden besluit. Het verzoek dient daarom in zoverre te worden afgewezen.

12.3. De klacht van appellandt over de lange duur van de procedure moet aldus worden opge-

vat dat appellandt betoogt dat de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden is geschonden en verzoekt om vergoeding van de door hem beweerdelijke schending geleden schade.

De vraag of de redelijke termijn is overschreden wordt beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. Daarbij zijn van betekenis de ingewikkeldheid van de zaak, de wijze waarop de zaak door het bestuursorgaan en de rechter is behandeld, het processuele gedrag van de betrokkene gedurende de hele procesgang en de aard van de maatregel en het daardoor getroffen belang van de betrokkene.

Nu de rechtbank ten onrechte heeft nagelaten zich over het verzoek om schadevergoeding uit te laten, terwijl appellandt bij de rechtbank reeds heeft gewezen op geleden immateriële schade in verband met de lange duur van de procedure, dient over de overschrijding van de redelijke termijn op basis van de voor behandeling van het bezwaar en beroep geldende termijnen een oordeel te worden gegeven. De behandelingsduur van het ingestelde hoger beroep blijft in dit geval buiten beschouwing. De rechtbank had immers over de behandeling van het bezwaar en beroep onafhankelijk van de behandelingsduur van een eventueel ingesteld hoger beroep binnen een redelijke termijn te oordelen.

Voor de berechting van een zaak in eerste aanleg heeft als uitgangspunt te gelden dat deze niet binnen een redelijke termijn geschiedt, indien de rechter in eerste aanleg niet binnen twee jaar nadat die termijn is gaan lopen uitspraak doet. In deze termijn is de duur van een eventuele bezwaarfase, als bedoeld in Hoofdstuk 7 van de Awb, inbegrepen. In gevallen waarin de bezwaaren beroepsfase samen zo lang hebben geduurd dat de redelijke termijn daardoor is overschreden, heeft voor de toerekening van die termijnoverschrijding aan het bestuursorgaan, respectievelijk de rechter, als uitgangspunt te gelden dat de bezwaarfase onredelijk lang heeft geduurd, voor zover de duur daarvan een half jaar overschrijdt en de beroepsfase voor zover zij meer dan anderhalf jaar in beslag heeft genomen.

In dit geval hebben de bezwaar- en beroepsfase samen twee jaar en twee maanden geduurd. De ingewikkeldheid van de zaak, het processuele gedrag van appellandt gedurende de gehele procesgang en de behandeling van de zaak door het bestuursorgaan en de rechter geven geen aanleiding om een langere termijn gerechtvaardigd te achten. De beroepsfase heeft geduurd van 18 juli 2016 tot 10 november 2017, dat is één jaar en vier maanden. De bezwaarfase heeft geduurd van 7 september 2015 tot 8 juni 2016, dat is negen

maanden. De termijnoverschrijding is derhalve aan het college toe te rekenen. De Afdeling zal het college wegens overschrijding van de redelijke termijn, met toepassing van artikel 8:88, eerste lid, van de Awb, veroordelen tot betaling van een bedrag van € 500 aan appellant als vergoeding van de door hem geleden immateriële schade. Daarbij is uitgegaan van een tarief van € 500 per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven is afgerond.

13. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover de rechtbank daarin niet heeft beslist op het verzoek om schadevergoeding. De aangevallen uitspraak dient voor het overige te worden bevestigd.

14. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten van appellant te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 10 november 2017, 16/3420, voor zover de rechtbank niet heeft beslist op het verzoek om schadevergoeding;
- III. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige;
- IV. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Hilversum om aan appellant te betalen een vergoeding van € 500 (zegge: vijfhonderd euro), te vermeerderen met de wettelijke rente over dit bedrag vanaf de datum van verzending van deze uitspraak tot aan de dag van algehele voldoening;
- V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Hilversum tot vergoeding van bij appellant in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 91,13 (zegge: eenennegentig euro en dertien cent);
- VI. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Hilversum aan appellant het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 253 (zegge: tweehonderddrieënvijftig euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

Bijlage

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 4:23

1. (...)

2. Een bestuursorgaan verstrekt slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt.

Artikel 4:84

Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Artikel 7:13

1. Dit artikel is van toepassing indien ten behoeve van de beslissing op het bezwaar een adviescommissie is ingesteld:

- a. die bestaat uit een voorzitter en ten minste twee leden,
- b. waarvan de voorzitter geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan en
- c. die voldoet aan eventueel bij wettelijk voorschrift gestelde andere eisen.

2. (...)

3. Het horen geschiedt door de commissie. De commissie kan het horen opdragen aan de voorzitter of een lid dat geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan.

(...).

6. Het advies van de commissie wordt schriftelijk uitgebracht en bevat een verslag van het horen.

Artikel 8:61

1. De voorzitter heeft de leiding van de zitting.
2. De griffier houdt aantekening van het verhandelde ter zitting.
3. De griffier maakt van de zitting een proces-verbaal op:
 - a. indien de bestuursrechter dit ambtshalve of op verzoek van een partij die daarbij belang heeft, bepaalt, of
 - b. op verzoek van de hogerberoepsrechter of de Hoge Raad.
4. Het bevat de namen van de rechter of de rechters die de zaak behandelt onderscheidenlijk behandelen, die van partijen en van hun vertegenwoordigers of gemachtigden die op de zitting zijn verschenen en van degenen die hen hebben bijgestaan, en die van de getuigen, deskundigen en tolken die op de zitting zijn verschenen.
5. Het houdt een vermelding in van hetgeen op de zitting met betrekking tot de zaak is voorgevallen.
6. Het wordt door de voorzitter en de griffier ondertekend. Bij verhindering van de voorzitter of

de griffier wordt dit in het proces-verbaal vermeld.

7. Aan het proces-verbaal kunnen overgelegde pleitnotities worden gehecht.

8. De bestuursrechter kan bepalen dat de verklaring van een partij, getuige of deskundige geheel in het proces-verbaal zal worden opgenomen. In dat geval wordt de verklaring onverwijld op schrift gesteld en aan de partij, getuige of deskundige voorgelezen. Deze mag daarin wijzigingen aanbrengen, die op schrift worden gesteld en aan de partij, getuige of deskundige worden voorgelezen. De verklaring wordt door de partij, getuige of deskundige ondertekend. Heeft ondertekening niet plaats, dan wordt de reden daarvan in het proces-verbaal vermeld.

9. Nadat de bestuursrechter toepassing heeft gegeven aan artikel 8:36e, kan de hogerberechtsrechter of de Hoge Raad verzoeken een schriftelijke weergave van de gesproken tekst van de beeld- of geluidsopname op te stellen.

10. De griffier die een proces-verbaal opmaakt stelt dit ter beschikking aan partijen, indien het derde lid, aanhef en onder a, van toepassing is.

Artikel 8:88

1. De bestuursrechter is bevoegd op verzoek van een belanghebbende een bestuursorgaan te veroordelen tot vergoeding van schade die de belanghebbende lijdt of zal lijden als gevolg van:

- a. een onrechtmatig besluit;
- b. een andere onrechtmatige handeling ter voorbereiding van een onrechtmatig besluit;
- c. het niet tijdig nemen van een besluit;
- d. een andere onrechtmatige handeling van een bestuursorgaan waarbij een persoon als bedoeld in artikel 8:2, eerste lid, onder a, zijn nagelaten betrekkingen of zijn rechtverkrijgenden belanghebbende zijn.

2. Het eerste lid is niet van toepassing indien het besluit van beroep bij de bestuursrechter is uitgezonderd.

Algemene subsidieverordening 2011

Artikel 3 Weigeringsgronden

1. De subsidieverlening wordt geweigerd in de gevallen genoemd in artikel 4:25 en 4:35 van de wet.

2. De subsidieverlening wordt eveneens geweigerd indien gegronde redenen bestaan om aan te nemen dat:

- a. de activiteiten van de aanvrager niet gericht zijn of zullen zijn op het algemeen belang van de gemeente of niet kennelijk ten goede komen aan ingezetenen van de gemeente of de promotie van de gemeente.

b. de aanvrager doelen beoogt of activiteiten zal ontplooiën die strijdig zijn met het recht, het algemeen belang of de openbare orde.

c. de financiële middelen niet of in onvoldoende mate zullen worden besteed aan de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verstrekt.

d. de subsidieverstreking niet past binnen het beleid van de gemeente.

e. de aanvrager ook zonder subsidieverstreking over voldoende middelen beschikt of kan beschikken om de kosten van de activiteiten te dekken.

f. de activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd al voldoende uitgevoerd worden door andere organisaties.

g. de aanvrager gelieerd is aan een commerciële instelling die dezelfde of een vergelijkbare activiteit verzorgt.

h. de activiteit niet openbaar toegankelijk is vanwege het feit dat de activiteit een partijpolitiek, godsdienstig of levensbeschouwelijk karakter heeft.

Artikel 4 Delegatie van bevoegdheden

1. Het college is bevoegd te beslissen op de ingediende aanvragen met inachtneming van de in de gemeentebegroting opgenomen financiële middelen en indien de begroting nog niet is vastgesteld dan wel goedgekeurd onder de voorwaarde dat voldoende gelden ter beschikking worden gesteld.

2. Het college is bevoegd ter uitvoering van deze verordening één of meer subsidieregelingen vast te stellen.

Artikel 5 Eisen aan een subsidieregeling

De in artikel 4 tweede lid bedoelde subsidieregelingen bepalen tenminste:

- a. voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt;
- b. of een subsidieplafond wordt ingesteld, dan wel op welke andere wijze wordt voorkomen dat de door de raad beschikbaar gestelde middelen worden overschreden;
- c. aan welke eisen de aanvraag om subsidie moet voldoen;
- d. welke criteria worden gehanteerd om de aanvragen om subsidie te toetsen;
- e. welke gegevens moeten worden verschaft bij de verantwoording van de subsidie;
- f. of de subsidie wordt verstrekt in de vorm van een beschikking tot vaststelling van subsidie of door achtereenvolgens een beschikking tot verlening en tot vaststelling van een subsidie;
- g. of en wanneer toepassing gegeven wordt aan afdeling 4.2.8 van de wet;
- h. wat regels zijn voor betaling en terugvordering van subsidie, zoals bepaald in afdeling 4.2.7 en titel 4.4 van de wet;

- i. welke verplichtingen aan de subsidieverstrekking kunnen worden verbonden;
- j. hoe toepassing gegeven wordt aan de artikelen 4:23, vierde lid en 4:24 van de wet.

Artikel 10 Beslissing

1. Het college beslist op aanvragen om niet-structurele subsidies die vallen buiten het kader van de subsidieregelingen, bedoeld in artikel 4. Het bepaalde in artikel 3 is daarbij van overeenkomstige toepassing.
2. De beslissing op een aanvraag, bedoeld in het eerste lid, heeft de vorm van een besluit tot verlening of vaststelling of weigering van subsidie. Zij wordt genomen binnen negen weken na ontvangst van de aanvraag.

Aanvullende beleidsregels voor incidentele subsidie voor cultuureducatie en cultuurparticipatie Hilversum 2014

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

1. Subsidieverordening: Algemene Subsidieverordening gemeente Hilversum 2011
2. Subsidieregeling: Subsidieregeling Maatschappelijke Ontwikkeling gemeente Hilversum 2011;
3. Awb: Algemene wet bestuursrecht;
4. Incidentele subsidie: een niet-structurele subsidie die maximaal twee achtereenvolgende jaren voor dezelfde of nagenoeg dezelfde activiteit kan worden verstrekt;
 1. Activiteit: een activiteit in de vorm van een openbare voorstelling, uitvoering of presentatie in de disciplines muziek, theater, dans, film, fotografie, video, literatuur, beeldende kunst, internet en multimedia
 2. Instelling: een organisatie of groepering die een algemeen belang dient op het gebied van cultuur.

Noot

1. Deze uitspraak is opgenomen omdat zij mooi illustreert dat de incidentele subsidie in de praktijk heel anders lijkt te worden gebruikt dan de Awb-wetgever destijds voor ogen heeft gestaan. Subsidies dienen in beginsel op een specifieke wettelijke grondslag te worden verstrekt. Art. 4:23 Awb vraagt daarvoor een wettelijk voorschrift waarin staat welk bestuursorgaan tot subsidieverstrekking bevoegd is en voor welk soort activiteiten subsidie kan worden verstrekt. Deze regel kent een aantal uitzonderingen waarvan de incidentele subsidie er één is. In art. 4:23 lid 3 onder d Awb is namelijk geregeld dat de eis van een wettelijke grondslag niet geldt 'in incidentele gevallen, mits de subsidie voor ten hoogste vier jaren wordt ver-

strekt'. Uit de toelichting op deze bepaling (MvT, p. 43) leren wij dat de wetgever daarbij heeft gedacht aan subsidies met een beperkt aantal ontvangers, voor min of meer eenmalige activiteiten (de viering van een jubileum van een vereniging bijvoorbeeld). Aan het bedrag zijn geen grenzen gesteld. Dat in de praktijk soms grote bedragen in de vorm van een incidentele subsidie worden verstrekt blijkt uit de hiervoor opgenomen uitspraak van 31 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1359, AB 2019/62. Een subsidie is *niet* incidenteel als uit een wettelijk voorschrift, een beleidsregel of een vaste bestuurspraktijk blijkt dat bewust besloten is om voor een bepaalde activiteit geen subsidie te verlenen (zie bijvoorbeeld ABRvS 18 juni 2003, AB 2003/368, m.nt. N. Verheij (*Subsidiëring lokale politieke partijen*) en ABRvS 18 december 2002, AB 2003/147, m.nt. N. Verheij (*Kanovereniging Onder de Wadden*)). De incidentele subsidie is dus bedoeld voor gevallen waarin er *geen* beleid is voor de activiteiten waarvoor de subsidie is aangevraagd. Het is een soort vangnet om te kunnen subsidiëren in gevallen waarin er een mooie aanvraag wordt ingediend voor activiteiten waarover de bijzondere subsidiewetgever of het subsidieverstrekende bestuursorgaan nog niet heeft nagedacht.

2. Hoewel er naast art. 4:23 lid 3 onder d Awb dus geen verdere wettelijke grondslag hoeft te zijn voor de verstrekking van incidentele subsidies, worden er in de praktijk wel degelijk bepalingen opgesteld die zien op dit soort subsidies. De hier opgenomen uitspraak geeft daarvan een voorbeeld. In art. 10 Algemene subsidieverordening van de gemeente Hilversum van 2011 (ASV) is de bevoegdheid om te beslissen op aanvragen om incidentele subsidies neergelegd bij het college van burgemeester en wethouders; kennelijk omdat men meende dat als er op dit punt niets zou worden geregeld de gemeenteraad bevoegd zou zijn. Over de vraag wie bevoegd is tot subsidieverstrekking wanneer er geen specifieke wettelijke grondslag voor handen is, is in het verleden wel gediscussieerd (daarover: W. den Ouden, *De subsidieverplichting; wie betaalt bepaalt? Een onderzoek naar de rechtmatigheid van subsidieverplichtingen* (diss. Leiden), p. 123–128), maar in Hilversum is dat – dankzij art. 10 ASV – dus volstrekt duidelijk. Blijkens de toelichting bij art. 10 ASV heeft de gemeentelijke subsidiereguleerder gedacht dat toepassing van dit artikel zich in praktijk niet veel zal voordoen en als het zich al voordoet, het zal gaan om een zich in de samenleving spontaan voordoende activiteit die (nog) niet in een programma staat vermeld of daaronder te rangschikken is. Art. 10 van de ASV 2011 bevat ook geen inhoudelijke criteria. Slechts de algemene weigeringsgronden die de ASV biedt in

art. 3 worden daarop van overeenkomstige toepassing verklaard en er wordt een beslistermijn vastgelegd van negen weken. Tot zover gaat het dus goed: de bepalingen inzake incidentele subsidies in de ASV zijn hoofdzakelijk organisatorisch van aard en zouden slechts in incidentele gevallen hoeven te worden toegepast.

3. Waarschijnlijk heeft de praktijk anders uitgepakt, want in 2014 zijn de 'Aanvullende beleidsregels voor incidentele subsidie voor cultuureducatie en cultuurparticipatie Hilversum' vastgesteld. Kennelijk werden er op zo'n grote schaal incidentele cultuursubsidies aangevraagd in Hilversum (en wellicht ook verleend) dat enig beleid op dat vlak wenselijk werd geacht. Dat verbaast niet: er zijn meer signalen dat er in de subsidiepraktijk op grote schaal wordt gewerkt met incidentele subsidies. Zo publiceerde de Rekenkamer van Den Haag in 2017 een rapport onder de titel 'Eerlijk delen' waaruit bleek dat de gemeente Den Haag de helft van haar subsidies (in totaal tussen de € 300 miljoen en € 350 miljoen per jaar) verstrekt buiten haar specifieke subsidieverordeningen om. Johanna Pex kwam in haar *NJB*-topscriptie, te raadplegen via www.njb.nl/blog/hoe-gelijk-en-transparant-is-het-in-subsidieland.28580 lynkx tot de conclusie dat provincies stelselmatig gebruik maken van de incidentele subsidie. De Algemene Subsidieverordening Noord-Brabant bevat zelfs een heel hoofdstuk dat handelt over de incidentele subsidie.

4. Het is dus de vraag hoe 'incidenteel' de incidentele subsidie eigenlijk is, nu er zoveel regelgeving en beleidsregels over worden gemaakt. De beleidsregels die in Hilversum werden gemaakt voor 'incidentele' subsidies op het gebied van cultuur, gaan het organisatorische duidelijk voorbij, met een omschrijving van de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt (zie art. 1 lid 4). De Afdeling maakt zich over die kwestie in deze (enkelvoudige) uitspraak niet druk; zij overweegt slechts dat het college van burgemeester en wethouders de aanvraag van de incidentele subsidie in dit geval in redelijkheid kon afwijzen; er is geen sprake van strijd met art. 3:4 lid 2 Awb of van bijzondere omstandigheden als bedoeld in art. 4:84 Awb, op grond waarvan het college van zijn Beleidsregels had moeten afwijken. Vooral dat tweede oordeel wringt met de bedoeling van de wetgever: die is er als gezegd vanuit gegaan dat incidentele subsidies zijn bedoeld voor gevallen waarin er geen beleid is; dan zou het bestuursorgaan een aanvraag voor een incidentele subsidie niet met een beroep op beleid moeten kunnen afwijzen.

W. den Ouden

AB 2019/64

AFDELING BESTUURSRECHTSpraak VAN DE RAAD VAN STATE

3 oktober 2018, nr. 201710294/1/A2

(Mrs. H.G. Lubberdink, E. Steendijk, N. Verheij)
m.nt. J.E. van den Brink

Art. 4:57 lid 3, art. 4:93 lid 1 Awb; art. 20 lid 4
Subsidieregeling ESF 2007–2013

ECLI:NL:RVS:2018:3213

Bevoegdheid tot verrekening van subsidies in ministeriële subsidieregeling.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat tegen de besluiten, die zagen op het J2-project, een afzonderlijke rechtsgang openstond en dat deze besluiten in rechte zijn komen vast te staan. Hetgeen INOF heeft aangevoerd over de subsidievaststelling van het J2-project op nihil en de terugvordering van het verleende voorschot van € 300.000, kan daarom niet meer aan de orde komen in deze procedure, die gaat over het project met projectnummer 2011ESFN319. Dat de staatssecretaris het eindvoorschot heeft verrekend met de nog openstaande terugvordering aangaande het J2-project, betekent niet dat INOF alsnog de rechtmatigheid van deze terugvordering aan de orde kan stellen. De beroepsgronden van INOF tegen de besluiten over het J2 project heeft de rechtbank derhalve terecht buiten beschouwing gelaten.

Zoals hiervoor in 5.1 is overwogen, staat de rechtmatigheid van de terugvordering van € 300.000 aangaande het J2-project, in rechte vast. De rechtbank heeft terecht overwogen dat uit art. 20 lid 4 van de Regeling volgt dat de staatssecretaris dit terug te vorderen bedrag kan verrekenen met een aan dezelfde subsidieontvanger verleende subsidie. Dat het moet gaan om hetzelfde project, volgt niet uit deze bepaling. Nu INOF in beide projecten de begunstigde en de subsidieontvanger is, mocht de staatssecretaris overgaan tot verrekenen. Dat het besluit waarbij subsidie is verleend voor het J2-project, geen melding maakt van een mogelijke verrekening, laat het voorgaande onverlet.

Uitspraak op het hoger beroep van Stichting Innovatieve Nederlandse Ondernemingen Fonds (hierna: INOF), te Stein, appellante, tegen de uitspraak van de Rechtbank Limburg van 20 november 2017, 16/1140 in het geding tussen:

INOF,

en

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.