

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/333560837>

Annotatie bij ABRvS 25 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1359, AB 2019/62

Article · January 2018

CITATIONS

0

READS

4

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](#)

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 subsidieverstrekker. 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

toetsing van het intrekingsbesluit is daarom van belang of de totale overeenkomstig de subsidieverplichtingen te behalen resultaten voor de projecten Swalmen Noord en Haambroek ook daadwerkelijk zijn behaald.

Uitspraak op het hoger beroep van Mr. R.F.W. van Seumeren, kantoorhoudend te 's-Hertogenbosch, in zijn hoedanigheid van curator in het faillissement van Habitura B.V. (hierna: Habitura), gevestigd te Oirschot, appellant, tegen de uitspraak van de Rechtbank Limburg van 2 februari 2017 in 15/1106 in het geding tussen:

Habitura,

en

Het college van burgemeester en wethouders van Roermond.

Procesverloop

Bij besluit van 29 juli 2014 heeft het college de aan Habitura verleende subsidie ingetrokken.

Bij besluit van 18 februari 2015 heeft het college het door Habitura daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard over zover dit betrekking heeft op het deelproject Beatrixhoeve, het intrekingsbesluit in zoverre herroepen en het gemaakte bezwaar voor het overige ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 2 februari 2017 heeft de rechtbank het door Habitura daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft Habitura hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 januari 2018, waar mr. R.F.W. van Seumeren, bijgestaan door mr. S.J.C. van Keulen, advocaat te 's-Hertogenbosch, en het college, vertegenwoordigd door mr. drs. M.G.G. van Nisselroij, advocaat te Venlo, en mr. S. Amorij, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De voornaamste activiteiten van Habitura bestonden uit het kopen van (landbouw)grond en het ontwikkelen van deze grond tot natuur. De gemeente Roermond heeft op 13 oktober 2010 een samenwerkingsovereenkomst gesloten met Habitura en de provincie Limburg ten behoeve van gebiedsontwikkeling in de gemeente Swalmen. Habitura nam deel aan de ontwikkeling van de deelprojecten Swalmen Noord, Haambroek en Beatrixhoeve. Voor het onrendabele deel van deze deelprojecten heeft het college bij besluit

van 3 september 2012 op grond van artikel 4:23, derde lid, aanhef en onder d, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) een eenmalige subsidie van ten hoogste € 1.674.325 verstrekt. In het besluit is voorts vermeld dat als gevolg van verrekening op grond van eerder gemaakte afspraken, de uitbetaling van de subsidie zal plaatsvinden tot een bedrag van € 1.119.325. Aan de subsidieverlening is onder meer de voorwaarde verbonden dat de totale resultaten, zoals beschreven in de bijlage 'Locaties gebiedsontwikkeling Swalmen' bij dat besluit tot subsidieverlening, moeten worden gehaald. Voorts is vermeld dat als niet, niet geheel of niet tijdig wordt voldaan aan de voorwaarden, er uitdrukkelijk rekening mee moet worden gehouden dat de subsidie lager, dan wel op nihil kan worden vastgesteld.

2. Bij brief van 7 mei 2014 heeft Habitura het college bericht over haar financiële situatie, in de zin dat de te verwachten inkomsten niet genoeg zouden zijn om de onderneming voort te zetten. Voorts is tussen partijen niet in geschil dat op 12 juni 2014 in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel is geregistreerd dat de besloten vennootschap Habitura met ingang van 17 april 2014 is ontbonden. Bij vonnis van 29 juli 2014 heeft de rechtbank Oost-Brabant Habitura in staat van faillissement verklaard en mr. Van Seumeren als curator aangesteld.

Besluitvorming

3. Aan het besluit van 29 juli 2014 heeft het college ten grondslag gelegd dat, nu Habitura in liquidatie verkeert en de besloten vennootschap ontbonden is, de verwachting bestaat dat Habitura niet meer in staat is om de resultaatsdoelstellingen waarvoor subsidie is verleend, in zijn geheel uit te voeren. Het college heeft de intrekking gebaseerd op artikel 4:48 van de Algemene wet bestuursrecht. Habitura heeft tegen dit besluit bezwaar gemaakt.

Dat bezwaar is bij het besluit op bezwaar van 18 februari 2015 gegrond verklaard voor zover het betrekking heeft op het deelproject Beatrixhoeve. Daaraan heeft het college ten grondslag gelegd dat de totale resultaatsdoelstellingen van dit deelproject grotendeels zijn bereikt, zodat intrekking van de subsidie niet als evenredig wordt beschouwd. Het college heeft de intrekking van dit deel van de subsidie herroepen. Het bezwaar voor zover dit betrekking heeft op de andere twee deelprojecten is ongegrond verklaard.

Hoger beroep van Habitura

4. Habitura betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college de subsidie aan haar mocht intrekken. Daartoe voert zij aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwo-

gen dat niet is gebleken dat in de periode voorafgaand aan het besluit op bezwaar aan Habitura onvoldoende mogelijkheid zou zijn geboden om in overleg te treden en te blijven met de gemeente. Habitura diende met onderbouwde en uitgewerkte voorstellen te komen voordat het college in overleg wilde treden. Voor de curator was het niet mogelijk om te investeren in de uitwerking van plannen waarbij met name één partij zou zijn gebaat. Daarbij had het college al een besluit tot subsidie-intrekking genomen. De bereidheid aan de zijde van het college om in overleg te treden was daarmee nihil. Dat Habitura geen verdere stappen zou hebben gezet is onjuist, want Habitura heeft overleg gevoerd met bedrijf, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en met potentiële kopers voor het onroerend goed van Habitura. Voorts voert Habitura aan dat de terugwerkende kracht van de subsidie-intrekking had moeten worden beperkt. De in uitvoering zijnde deelprojecten moeten worden gezien als voortdurende activiteiten waarvoor het uitgangspunt van terugwerkende kracht niet geldt. Daarbij heeft Habitura een groot deel van de activiteiten uitgevoerd en resultaten behaald, zodat het onevenredig is om de gehele subsidie in te trekken. Zo is het grootste deel van het deelproject Haambroek gerealiseerd. Het ven is opgeschoond, de aanleg van nieuwe natuur en het herstellen van de aangrenzende natuur is volgens de voormalig directeur van Habitura afgerond. De aanplant van bos binnen dit deelgebied kan met de beschikbare subsidie alsnog worden gerealiseerd. Voorts is de eigenaar van het perceel locatie niet bereid dat perceel te verkopen, maar dat kan Habitura niet worden aangerekend. Ook het deelproject Swalmen Noord is grotendeels gerealiseerd. De visvijver is gerealiseerd en ten aanzien van de herbestemming van het pand aan de locatie 2 heeft Habitura op grond van de samenwerkingsovereenkomst slechts een inspanningsverplichting. Tot slot voert Habitura aan dat voor de verrekening van een bedrag ter grootte van € 555.000 geen grondslag meer bestaat en dat de alsnog te verlenen subsidie met dit bedrag moet worden verhoogd.

De hoorplicht

4.1. Niet in geschil is dat het college Habitura op grond van artikel 4:8, eerste lid, van de Awb in samenhang gelezen met artikel 4:12, tweede lid, aanhef en onder c, van die wet bij de voorbereiding van het besluit van 29 juli 2014 in de gelegenheid had moeten stellen om een zienswijze naar voren te brengen. De rechtbank heeft echter terecht onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 2 mei 2007 (ECLI:NL:RVS:2007:BA4156) geoordeeld dat deze

schending van artikel 4:8 van de Awb genoegzaam is hersteld, nu Habitura haar zienswijze alsnog tijdens de hoorzitting in de bezwaarfase naar voren heeft kunnen brengen.

De rechtbank heeft voorts terecht geoordeeld dat niet is komen vast te staan dat Habitura in de periode voor het besluit op bezwaar onvoldoende mogelijkheid zou zijn geboden om in overleg te treden en te blijven met het college. Weliswaar heeft het college, zoals de rechtbank ook terecht heeft overwogen, na de hoorzitting laten weten dat verder overleg pas zinvol zou zijn als Habitura met een concreet voorstel zou komen om de project af te ronden, maar dat standpunt is op zichzelf niet onbegrijpelijk. Habitura was op dat moment in staat van faillissement en het niet onaanzienlijke risico bestond dat de subsidiegelden niet daadwerkelijk zouden worden aangewend voor het doel waarvoor zij waren bestemd, maar direct in de failliete boedel zouden vallen. Dat Habitura, om welke reden dan ook, niet in de positie was om het college met een uitgewerkt voorstel te benaderen, betekent niet dat er onvoldoende mogelijkheden waren om in overleg te treden met het college. Voor zover Habitura heeft aangevoerd dat zij wel degelijk verdere stappen heeft gezet, hebben deze stappen niet geleid tot een concreet voorstel aan het college op basis waarvan nader overleg kon worden gevoerd.

Het betoeg van Habitura faalt in zoverre.

Terugwerkende kracht van de intrekking

4.2. 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 artikel 4:48, tweede lid, van de 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* 23 700, 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 artikel 4:23 van de Awb een incidentele projectsubsidie verstrekt voor de gebiedsontwikkeling in de deelprojecten Swalmen Noord, Haambroek en Beatrixhoeve. De subsidie is daarmee niet verleend voor voortdurende activitei-

ten. Dat de deelprojecten nog in uitvoering zijn, zoals Habitura heeft gesteld, betekent niet dat de activiteiten daarmee voortdurend van aard zijn.

Het betoog faalt in zoverre.

4.3. 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 toetsing van het intrekingsbesluit is daarom van belang of de totale overeenkomstig de subsidieverplichtingen te behalen resultaten voor de projecten Swalmen Noord en Haambroek ook daadwerkelijk zijn behaald.

Het project Swalmen Noord

4.4. Bij de subsidieverlening is bepaald dat het project Swalmen Noord zal moeten leiden tot de aanleg van bos en natuur met open water met een meerwaarde voor extensief recreatief medegebruik (natuurvisvijver). Het nieuwe natuurgebied heeft een oppervlakte van ca. 10 ha. De nieuw aan te leggen plas heeft een nat profiel van ca. 3,88 ha en biedt ruimte voor de verplaatsing van de visvijver uit het project Stadsweide. Het natuurgebied bestaat uit bos, struweel, solitaire bomen en boomgroepen, schraalgraslanden, oevertvegetaties, moeraszones/plas-drassituaties en open water. Tevens is herbestemming van de bestaande bebouwing – het pand aan de locatie 2 – voorzien.

Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat met de ontgroning van het gebied is gestart, maar dat het gebied nog niet is ingericht als natuur en geen recreatieve functie heeft, de geplande visvijver niet is gerealiseerd en herbestemming van de bestaande bebouwing niet heeft plaatsgevonden. Er hebben weliswaar voorbereidende werkzaamheden plaatsgevonden, maar de projectdoelstellingen zijn volgens het college niet behaald. Het college heeft zich nadien op het standpunt gesteld dat de visvijver inmiddels geen eigendom van Habitura meer is, zodat uitvoering van het project in zoverre door Habitura niet meer mogelijk is. De aanleg van de visvijver wordt nu in opdracht van de hengelsportvereniging Ons Genoegen door het aannemingsbedrijf bedrijf gerealiseerd, aldus het college. Habitura heeft niet aannemelijk gemaakt dat

het door het college ingenomen standpunt onjuist is.

Het project Haambroek

4.5. Bij de subsidieverlening is bepaald dat het project Haambroek zal moeten leiden tot de aanleg van ruim 3 ha nieuwe natuur en herstel van een natuurlijk ven op de locatie Haambroek, sloop van de bestaande bebouwing en nieuwbouw van een landhuis ter plaatse.

Niet in geschil is dat het ven is opgeschoond. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat de overige resultaten niet zijn bereikt. Ook ten aanzien van dit project heeft Habitura niet aannemelijk gemaakt dat de resultaatsverplichtingen zijn behaald. Dat bepaalde werkzaamheden alsnog zouden kunnen worden behaald, omdat daar volgens Habitura mogelijk nog subsidie voor beschikbaar is, is in dat verband niet van belang. Habitura heeft niet voor de afgesproken datum van 1 januari 2016 aan haar resultaatsverplichtingen voldaan. Dat, zoals Habitura heeft betoogd, de huidige eigenaar van locatie 1 niet bereid is om zijn perceel met bebouwing te verkopen en er bovendien geen geïnteresseerden zijn gevonden voor het nieuw te bouwen landhuis, en zij om die reden niet aan de resultaatsverplichtingen kan voldoen om in aanmerking te kunnen komen voor de subsidie, ligt in haar risicosfeer en dient derhalve voor haar rekening te blijven.

Conclusie ten aanzien van de projecten Swalmen Noord en Haambroek

4.6. Het voorgaande leidt tot de slotsom dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat Habitura niet aan de subsidieverplichtingen voor de projecten Swalmen Noord en Haambroek heeft voldaan. Gelet hierop en op het faillissement van Habitura mocht het college zich op het standpunt stellen dat de gesubsidieerde activiteiten niet meer gaan plaatsvinden. Daarmee is de grondslag voor de intrekking op grond van artikel 4:48, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb gegeven. Net als de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het college het besluit tot subsidieverlening in redelijkheid met terugwerkende kracht tot het tijdstip van verlening, dus in zijn geheel, heeft kunnen intrekken.

Dit deel van het betoog faalt.

Oordeel over de verrekening

4.7. Voor zover Habitura opkomt tegen de verrekening, kan dit betoog niet slagen, nu deze beroepsgrond is gericht tegen het besluit tot subsidieverlening en niet tegen het hier aan de orde zijnde besluit tot intrekking van de subsidieverlening.

Ook dit deel van het betoog faalt.

Slotsom

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

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

1. Wanneer activiteiten waarvoor subsidie is verstrekt niet (geheel) worden uitgevoerd kan het subsidiërende bestuursorgaan de subsidie op grond van art. 4:46 lid 2 aanhef en onder a Awb lager vaststellen. In de zaak die leidde tot de hierboven opgenomen uitspraak kiest het subsidiërende bestuursorgaan voor een andere route. Wanneer de subsidieontvanger een gesubsidieerd project maar deels realiseert en vervolgens failliet gaat, wordt de verleningsbeschikking met terugwerkende kracht ingetrokken. Dat kan op grond van art. 4:48 lid 1 onder a Awb waarin is bepaald dat zolang de subsidie niet is vastgesteld, het bestuursorgaan de subsidieverlening kan intrekken of ten nadele van de subsidieontvanger kan wijzigen, indien de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet of niet geheel hebben plaatsgevonden of zullen plaatsvinden. Blijkens de memorie van toelichting is deze mogelijkheid vooral bedoeld voor gevallen waarin niet op een (aanvraag van een) vaststellingsbesluit kan worden gewacht. Als bijvoorbeeld al tijdens de uitvoering van de activiteiten ernstige onregelmatigheden worden geconstateerd of als de subsidieontvanger dreigt failliet te gaan, kan door intrekking van de verleningsbeschikking de subsidierelatie direct worden beëindigd (en eventuele bevoorschotting worden stopgezet). Zo kan worden voorkomen dat subsidiegelden voor verkeerde activiteiten worden gebruikt of verdwijnen in een faillissement. Of de subsidieverstrekker nu kiest voor een lagere vaststelling of voor een (gedeeltelijke) intrekking van de verleningsbeschikking, de consequentie is hetzelfde: de subsidieontvanger ontvangt minder geld dan waarop hij aanvankelijk aanspraak kon maken, of helemaal niets.

2. Dat leidt al snel tot discussies over de evenredigheid van die besluiten. Bij een lagere vaststelling neemt die discussie bij de bestuursrechter de vorm aan van een toetsing van het vaststellingsbesluit aan art. 3:4 Awb (zie de hier-

voor opgenomen uitspraak ABRvS 31 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3550, AB 2019/61). Bij een intrekking van de verleningsbeschikking verlaagt die discussie zich doorgaans in de vraag of de verleningsbeschikking geheel (met terugwerkende kracht) mocht worden ingetrokken of dat het bestuursorgaan had moeten volstaan met een gedeeltelijke intrekking, zodat op een deel van de subsidiegelden aanspraak blijft bestaan. De MvT overweegt in dat verband:

“De intrekking of wijziging heeft terugwerkende kracht tot op het moment van de verlening, tenzij bij het besluit tot intrekking of wijziging anders is bepaald. 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 moment waarop de activiteiten zijn beëindigd of het moment, waarop in strijd met de verplichtingen is gehandeld.”

Soms komt de bestuursrechter inderdaad tot het oordeel dat de bevoegdheid tot het geheel intrekken van de verleningsbeschikking met terugwerkende kracht niet redelijk is. Wanneer een activiteit correct is verricht en de ontvanger vervolgens in een faillissement verzeild raakt, is er in beginsel geen reden om de subsidie met terugwerkende kracht in te trekken (zie bijvoorbeeld ABRvS 7 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY2522, AB 2013/37, m.nt. W. den Ouden).

3. De hier opgenomen uitspraak is interessant omdat de Afdeling bestuursrechtspraak expliciet overweegt dat de verleningsbeschikking in casu geen ruimte biedt voor een evenredige subsidietoekenning (en dus ook niet voor een gedeeltelijke intrekking van het verleningsbesluit). Die beschikking van 3 september 2012 behelst de verstrekking van een zogenoemde ‘incidentele subsidie’ van maximaal € 1.674.325. Incidentele subsidies kunnen op grond van art. 4:23 lid 3 onder d Awb worden verstrekt zonder (verdere) specifieke wettelijke grondslag. Hoewel incidentele subsidieverstrekking een uitzondering zou moeten zijn, bestaat de indruk dat in de praktijk van deze mogelijkheid op grote schaal gebruik wordt gemaakt (zie daarover Johanna Pex in haar *NJB*-topscriptie, te raadplegen via www.njb.nl/blog/hoe-gelijk-en-transparant-is-het-in-subsidieland.28580.lynkx) en deze uitspraak en het daarin genoemde subsidiebedrag draagt aan die indruk bij. De incidentele subsidie waar het hier om draait werd door het college van burgemeester en wethouders van Roermond verstrekt aan Habitura B.V., die zich bezighield met het opkopen van (landbouw)grond en het ontwikkelen van deze grond tot natuurgebied. De

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.