

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:256
Datum uitspraak	30 januari 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 23 maart 2017 heeft het college de aan de stichting verleende subsidie van € 7.500,00 voor het project '14-18 WO-I Achter de Hollandse Waterlinie 2016' lager vastgesteld op een bedrag van € 4.300,00.

Volledige tekst

201803178/1/A2.

Datum uitspraak: 30 januari 2019

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

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 zaak nr. 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 € 7.500,00 voor het project '14-18 WO-I Achter de Hollandse Waterlinie 2016' lager vastgesteld op een bedrag van € 4.300,00.

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 € 4.700,00 en daarbij bepaald dat de

uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

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 € 4.700,00.

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 € 11.300,00 begroot terwijl de uiteindelijke kosten slechts € 9.375,00 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 € 5.700,00 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 stichting 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 € 7.500,00, derhalve € 4.700,00.

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 onwerkbaar. 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 jaarinkomen 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 verstrekking 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 voorziend 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 zaak nr. 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 € 7.500,00;

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 € 508,00 (zegge: vijfhonderdacht euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. E. Steendijk, voorzitter, en mr. G.T.J.M. Jurgens en mr. J.J. van Eck, leden, in tegenwoordigheid van mr. C.C.V. Fenwick, griffier.

w.g. Steendijk w.g. Fenwick
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 30 januari 2019

608.