

weet de Afdeling een goede uitkomst te bewerkstelligen. Weliswaar met een (creatieve) omweg, maar het resultaat mag er wezen.

S.F.A. van Ravels

BR 2020/84

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
12 augustus 2020, nr. 201900998/1/A2

(Mr. J.E.M. Polak)

m.nt. S.E.A. Groeneveld & D. van Tilborg¹

(Art. 4:46 Awb)

ECLI:NL:RVS:2020:1911

De Minister van OCW heeft de subsidie voor het rijksmonument "het Groot Arsenaal" terecht lager vastgesteld.

De Minister van OCW heeft aan appellant een subsidie verleend voor de instandhouding van het rijksmonument "het Groot Arsenaal" ter hoogte van 50% van de subsidiabele kosten, te weten € 500.000. Op basis van de door appellant ingediende stukken heeft de Minister van OCW de subsidie op € 72.832 (50% van de subsidiabele kosten) vastgesteld. De Afdeling heeft niet de overtuiging gekregen dat het vaststellingsbesluit niet juist is. De door appellant overgelegde stukken tonen niet aan dat de subsidiabele kosten hoger zijn. De Afdeling sluit niet uit dat er meer kosten subsidiabel waren, maar die kosten heeft appellant onvoldoende verantwoord. Tot slot oordeelt de Afdeling dat aan betaling van voorschotten niet het vertrouwen kan worden ontleend dat de kosten zijn verantwoord.

Uitspraak op het hoger beroep van:
[appellant], wonend te [woonplaats],
tegen de uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant van 20 december 2018 in zaak nr. 18/2935 in het geding tussen:
[appellant]
en
de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: de minister).

Procesverloop

Bij besluit van 9 augustus 2017 heeft de minister de subsidie voor [appellant] ten behoeve van het rijksmonument "het Groot Arsenaal" te Bergen op Zoom vastgesteld op € 72.832,00.

Bij besluit van 21 maart 2018 heeft de minister het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 20 december 2018 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

(...)

Overwegingen

1. De relevante regelgeving is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Inleiding

2. Op 1 september 2008 heeft [appellant] een aanvraag ingediend voor subsidie, zoals bedoeld in het Besluit rijkssubsidieering instandhouding monumenten (hierna: het Brim), voor rijksmonument het Groot Arsenaal, gelegen aan de Rijtuigweg 44 te Bergen op Zoom, met monumentennummer 531079 (hierna: het rijksmonument). Bij de aanvraag was het daarbij behorende instandhoudingsplan gevoegd. Bij besluit van 12 juni 2009 heeft de minister aan [appellant] ten behoeve van het rijksmonument een subsidie verleend ter hoogte van 50% van de subsidiabele kosten, te weten € 500.000,00. Dit besluit is onherroepelijk geworden. Bij het besluit van 9 augustus 2017, gehandhaafd bij het besluit van 21 maart 2018, heeft de minister de subsidie vastgesteld op € 72.832,00. De minister heeft aan zijn besluitvorming ten grondslag gelegd dat de subsidie op basis van de door [appellant] ingediende stukken is vastgesteld op 50% van de subsidiabele kosten. De subsidie is lager vastgesteld omdat het grootste deel van de werkzaamheden waarvoor subsidie is verleend, niet dan wel niet geheel is uitgevoerd overeenkomstig het instandhoudingsplan. Daarnaast is het grootste deel van de werkzaamheden dat wel is uitgevoerd, niet subsidiabel op grond van de Leidraad omdat die werkzaamheden niet zien op werkzaamheden uit het instandhoudingsplan. Uit de facturen van [bedrijf] die in bezwaar zijn overgelegd, is niet af te leiden op welke werkzaamheden de facturen specifiek zien en of deze werkzaamheden deel uitmaken van het instandhoudingsplan. Zij vormen daarom geen aanleiding om te concluderen dat de werkzaamheden wel (volledig) zijn uitgevoerd. De kosten voor de werkzaamheden aan de lift zijn niet subsidiabel omdat er geen sprake is van een lift met monumentale waarden, aldus de minister.

De uitspraak van de rechtbank

3. De rechtbank heeft geen aanleiding gezien om de overgelegde urenspecificaties van Remotec buiten beschouwing te laten. De rechtbank heeft geoordeeld dat de minister zich op goede gronden op het standpunt heeft gesteld dat [appellant] er niet in is geslaagd aan te tonen dat hij binnen de planperiode voor meer dan het vastgestelde subsidiebedrag aan subsidiabele werkzaamheden heeft besteed. Ten aanzien van de opgevoerde kosten voor het voegwerk, het arbeidsloon in verband met het leien dak en het schilderwerk is de rechtbank van oordeel dat de minister zich op goede gronden op het standpunt heeft

¹ Sophie Groeneveld en Dennis van Tilborg zijn advocaat bij AKD NV te Breda.

gesteld dat [appellant] niet aannemelijk heeft gemaakt dat deze werkzaamheden conform het instandhoudingsplan en binnen de planperiode zijn verricht. Over de kosten voor de renovatie van de liftinstallatie heeft de rechtbank overwogen dat deze kosten bij de beoordeling van het instandhoudingsplan in 2009 niet subsidiabel werden geacht, omdat de lift niet tot het rijksmonument behoort en geen monumentale waarden heeft. De rechtbank heeft daarom geoordeeld dat de minister zich, bij het ontbreken van een begroting vooraf, op goede gronden op het standpunt heeft gesteld dat hij niet gehouden was om de kosten van het uitsparen van een bouwlift te compenseren bij de subsidievestiging.

Hoger beroep

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de minister zich op goede gronden op het standpunt heeft gesteld dat hij er niet in is geslaagd aan te tonen dat hij binnen de planperiode voor meer dan het vastgestelde subsidiebedrag aan subsidiabele werkzaamheden heeft besteed. Hij voert aan dat uit de facturen van Remotec en [bedrijf] precies blijkt in welke periode de verschillende werkzaamheden zijn verricht en dat dit grotendeels subsidiabele kosten betreffen. Verder voert [appellant] aan dat financieel adviseur F.J.A.A. Dhaese in zijn analyse van 26 februari 2019 de diverse uitgevoerde subsidiabele werkzaamheden in relatie tot de subsidieaanvraag inzichtelijk heeft gemaakt. Uit deze analyse blijkt dat de facturen aansluiten op de begroting ten behoeve van de subsidieaanvraag. [appellant] wijst erop dat de voegwerkzaamheden zijn uitgevoerd door één [persoon], h.o.d.n. [bedrijf]. In [persoons] verklaring van 13 november 2018 is vermeld dat al zijn facturen betrekking hebben op het voegwerk aan het Groot Arsenaal en dat hij onafgebroken aan dit project heeft gewerkt. Bij brief van 30 januari 2020 heeft [appellant] een nadere uiteenzetting van Dhaese overgelegd en op 31 januari 2020 heeft hij nog een aantal stukken ingediend.

Verder betoogt [appellant] dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de minister coulant is geweest door in verregaande mate orde aan te brengen in de stukken die [appellant] heeft aangeleverd ten behoeve van de vaststelling van de subsidie. [appellant] voert aan dat de minister hem nooit heeft geïnformeerd dat hij bij de daadwerkelijke toekenning van de subsidie aan andere of zwaardere eisen moest voldoen dan bij de indiening van de subsidiebegroting.

Tot slot betoogt [appellant] dat de rechtbank heeft miskend dat de minister in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft gehandeld door hem op basis van ingediende facturen steeds fasegewijs subsidie te verstrekken en de subsidie jaren later vervolgens op een veel lager bedrag vast te stellen en de verstrekte subsidie terug te vorderen. [appellant] wijst er in dit verband op dat de minister nooit heeft opgemerkt dat de ingediende facturen niet voldoen aan de daaraan te stellen voorwaarden.

Beoordeling hoger beroep

5. De door [appellant] bij zijn hoger beroep en bij zijn brieven van 30 en 31 januari 2020 overgelegde gegevens kunnen bij de beoordeling van het hoger beroep worden betrokken, nu zij dienen ter staving van eerder door hem ingenomen standpunten. De minister is in de gelegenheid geweest op die gegevens te reageren en van die gelegenheid heeft de minister ook gebruik gemaakt.

5.1. De minister heeft erkend dat de toepasselijke regeling voor het leveren van bewijs dat de werkzaamheden waarvoor subsidie is verleend zijn uitgevoerd overeenkomstig het instandhoudingsplan, geen fatale termijn kent. De minister ziet in de door [appellant] bij zijn hoger beroep en later in de procedure nog overgelegde gegevens echter geen aanleiding zijn bij zijn besluit van 21 maart 2018 ingenomen standpunt te wijzigen.

5.2. De Afdeling heeft op grond van wat door [appellant] is aangevoerd en de daarbij door hem - ook in hoger beroep nog - overgelegde gegevens, niet de overtuiging gekregen dat het door de minister genomen vaststellingsbesluit niet juist is. De facturen van Remotec zijn te algemeen en onvoldoende onderbouwd. Verder heeft de minister zich terecht op het standpunt gesteld dat in het overzicht van Dhaese ook kosten zijn opgenomen voor werkzaamheden die in het jaar 2015 en dus buiten de planperiode zijn verricht. Die kosten zijn niet subsidiabel. Niet aangegeven is verder welke van de wel in de planperiode uitgevoerde en op de factuur vermelde werkzaamheden, subsidiabele kosten betreffen. De opgevoerde kosten van een lift zijn in ieder geval niet subsidiabel. De minister heeft voorts terecht vraagtekens geplaatst bij het hoge aantal van 6000 uren dat aan voegwerk zou zijn besteed. Volgens de minister staat dit aantal uren niet in verhouding tot de aangekochte hoeveelheid cementmortel die voor het voegen is gebruikt. [appellant] heeft hiervoor geen afdoende verklaring kunnen geven. Ook voor de door de aannemer van het voegwerk berekende opslag van ruim 45% ten opzichte van de factuur voor het uit te voeren werk, is door hem geen goede verklaring gegeven. De minister heeft in dit verband gesteld dat een opslag van zo'n 3% niet ongebruikelijk is. Een percentage van ruim 45% ligt daar heel ver boven.

Vastgesteld moet verder worden dat de eerste en de nadere verklaring van Dhaese over de subsidiabele kosten niet overeenkomen. De nadere verklaring komt € 187.500,- hoger uit, een verschil van ruim 21% met de kosten vermeld in de eerste verklaring. Voor dit verschil is geen bevredigende verklaring gegeven. Het had op de weg van [appellant] gelegen een accountantsverklaring over te leggen. De verklaringen van Dhaese, als financieel adviseur werkzaam bij een administratiekantoor, kunnen niet als zodanig worden beschouwd.

De Afdeling sluit niet uit dat er meer kosten subsidiabel waren dan het bedrag van € 72.832,- waarop de minister de subsidie bij zijn besluit van 9 augustus 2017 heeft vastgesteld en waaraan de minister bij zijn besluit van 21 maart 2018 heeft vastgehouden. [appellant] heeft die kosten echter ook in dit stadium onvoldoende verantwoord. De Afdeling

acht daarbij van belang dat de minister op 10 november 2016 om meer inzage te krijgen in de uitgaven van [appellant] een onderzoek heeft gedaan in zijn administratie en vervolgens bij brief van 17 november 2016 gedetailleerd per grootboekmutatie over de perioden 2010-2015 nadere informatie heeft opgevraagd. De minister heeft onder deze omstandigheden daarom in redelijkheid tot zijn vaststellingsbesluit kunnen komen. De rechtbank is tot hetzelfde oordeel gekomen.

5.3. Het door [appellant] gedane beroep op het vertrouwensbeginsel faalt, nu de minister voor vaststelling van de subsidie van [appellant] mocht verlangen aannemelijk te maken welk bedrag aan subsidiabele werkzaamheden is besteed. Ook het betoog dat de minister bij zijn vaststellingsbesluit andere of zwaardere eisen aan [appellant] heeft gesteld dan bij het besluit tot verlening van de subsidie, slaagt niet. De verlening geschiedt op basis van een begroting van de kosten, de vaststelling van de subsidie op basis van een verantwoording van de gemaakte kosten. Het enkele feit dat aan [appellant] voorschotten zijn verstrekt maakt dit niet anders.

6. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank dient te worden bevestigd.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

1. Een financiële tegemoetkoming in de kosten in de vorm van een subsidie kan voor bedrijven of instellingen gewenst en zelfs noodzakelijk zijn om bepaalde activiteiten te kunnen uitvoeren. Het bestuursorgaan dat de subsidie verleent, zal de activiteit en het subsidiebedrag – dan wel de wijze waarop dit bedrag wordt bepaald – in de subsidieverleningsbeschikking opnemen. Met een subsidieverleningsbeschikking ontstaat een voorwaardelijke aanspraak op de subsidiegelden.² Na het uitvoeren van de activiteiten dient de subsidieontvanger bewijs te leveren dat de activiteiten overeenkomstig de verplichtingen zijn uitgevoerd en verantwoording af te leggen over de besteding van de subsidiegelden. Het vaststellen van de subsidie vormt vervolgens het sluitstuk van de subsidieverstreking. Met de subsidievaststellingsbeschikking wordt de voorwaardelijke aanspraak op de subsidiegelden omgezet in een definitieve aanspraak op de subsidiegelden.

2. In beginsel stelt het bestuursorgaan de subsidie overeenkomstig de subsidieverleningsbeschikking vast.³ Dit betekent bijvoorbeeld dat indien op grond van de subsidieverleningsbeschikking uitsluitend bepaalde kosten en tot een bepaalde hoogte subsidiabel zijn geacht het in beginsel

niet mogelijk is om in het kader van de subsidievaststelling andere of hogere kosten vergoed te krijgen. Het bestuursorgaan is bovendien onder omstandigheden bevoegd om de subsidie lager vast te stellen. Zo kan het bestuursorgaan de subsidie lager vaststellen indien de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend niet of niet geheel hebben plaatsgevonden.⁴ In de zaak tussen de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: 'de Minister') en appellant staat het (lager) vaststellen van de subsidie centraal. Ook blijkt uit deze uitspraak heel duidelijk dat de subsidieontvanger verantwoordelijk is voor de bewijslevering dat de gesubsidieerde activiteiten zijn uitgevoerd en voor de verantwoording van de besteding van de subsidiegelden en in beginsel het risico draagt indien hij daar niet of onvoldoende in slaagt. Wij zullen eerst de zaak kort weergeven, waarna wij zullen ingaan op enkele noemenswaardige aspecten van de uitspraak.

3. In deze zaak heeft appellant een subsidie aangevraagd voor de instandhouding van het rijksmonument 'het Groot Arsenaal' in Bergen op Zoom. Bij de aanvraag is een instandhoudingsplan gevoegd. De Minister heeft aan appellant een subsidie verleend ter hoogte van 50% van de subsidiabele kosten, te weten € 500.000,-. Vervolgens heeft de Minister de subsidie vastgesteld op € 72.832,-. De subsidie is vastgesteld op 50% van de subsidiabele kosten. Het grootste gedeelte van de werkzaamheden is niet (geheel) uitgevoerd conform het instandhoudingsplan. De wel uitgevoerde werkzaamheden zijn deels niet subsidiabel, omdat deze werkzaamheden niet zien op werkzaamheden uit het instandhoudingsplan. Uit overgelegde facturen is niet af te leiden op welke werkzaamheden de facturen specifiek zien en of deze werkzaamheden deel uitmaken van het instandhoudingsplan. De rechtbank heeft geoordeeld dat appellant er niet in is geslaagd aan te tonen dat hij binnen de planperiode voor meer dan het vastgestelde subsidiebedrag aan subsidiabele werkzaamheden heeft besteed.

4. Appellant kan zich niet in deze uitspraak vinden en heeft hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling'). Hier voert appellant diverse gronden aan met de strekking dat hij wel degelijk kan aantonen dat hij binnen de planperiode voor meer dan het vastgestelde subsidiebedrag aan subsidiabele activiteiten heeft verricht. Hiertoe verwijst appellant naar de overgelegde facturen (waaruit volgens hem precies blijkt in welke periode de verschillende werkzaamheden zijn verricht en dat dit grotendeels subsidiabele kosten betreffen), de analyse van de financieel adviseur en een verklaring van een persoon die het voegwerk heeft uitgevoerd en daarvoor werkzaamheden heeft gefactureerd. Daarnaast heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat de Minister coulant is geweest door zelf in verregaande mate orde aan te brengen in de door appellant overgelegde stukken. Tot slot meent appellant dat de Minister in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft gehandeld door steeds fasegewijs subsidie te verstrekken en de subsidie jaren later vervolgens lager vast te stellen.

² Kamerstukken II 1993/94, 23700, 3, p. 21-22.

³ Artikel 4:46 lid 1 Awb.

⁴ Artikel 4:46 lid 2 onder a Awb.

5. Deze gronden mogen de appellant niet baten bij de Afdeling. De Afdeling is weliswaar van oordeel dat het niet uit te sluiten is dat er meer kosten subsidiabel waren dan het bedrag van € 72.832,- waarop de Minister de subsidie heeft vastgesteld, maar appellant heeft echter de kosten niet voldoende verantwoord. Zo zijn de overgelegde facturen te algemeen en onvoldoende onderbouwd, en zijn bovendien kosten vermeld uit een periode die buiten de planperiode vallen. Niet is aangegeven welke kosten wel subsidiabele kosten betreffen. Wat betreft de kosten van het voegwerk is het aantal manuren niet in verhouding tot de ingekochte hoeveelheid cementmortel, en is een opslag van 45% heel ver boven een gebruikelijke opslag van 3%. De verklaring van de financieel adviseur komt niet overeen met de eerste verklaring, zonder dat daarvoor een verklaring is. Bovendien had het op de weg van appellant gelegen om een accountantsverklaring over te leggen. De Afdeling acht het hierbij relevant dat de Minister een onderzoek heeft gedaan in de administratie van appellant en gedetailleerd per grootboekmutatie nadere informatie heeft opgevraagd. De Minister heeft gelet hierop in redelijkheid tot het vaststellingsbesluit kunnen komen, aldus de Afdeling. Tot slot heeft de Afdeling geoordeeld dat het beroep op het vertrouwensbeginsel faalt. De Minister mocht van appellant verlangen aannemelijk te maken welk bedrag er aan subsidiabele activiteiten is besteed. De verlening geschiedt immers op basis van een begroting van de kosten, terwijl de vaststelling geschiedt op basis van een verantwoording van daadwerkelijk gemaakte kosten. Het enkele feit dat er voorschotten zijn verstrekt, maakt dit niet anders, aldus de Afdeling.

6. Wat uit deze uitspraak heel duidelijk blijkt, is dat het niet leveren van deugdelijk bewijs dat de gesubsidieerde activiteiten zijn uitgevoerd en het niet afleggen van een deugdelijke verantwoording over de besteding van subsidiegelden voor rekening en risico van de subsidieontvanger komt. Appellant is er dus verantwoordelijk voor dat het bewijs en de verantwoording tijdig en volledig worden ingediend.⁵ Een bestuursorgaan mag vervolgens afgaan op hetgeen door de aanvrager als bewijs is aangedragen en door de aanvrager in de verantwoording is opgenomen.⁶ Als door het ontbreken van deugdelijk bewijs respectievelijk een deugdelijke verantwoording niet kan worden vastgesteld of de ontvangen subsidie is aangewend voor de subsidiabele activiteiten, dan kan het bestuursorgaan in het algemeen in redelijkheid gebruikmaken van de bevoegdheid om de subsidie lager vast te stellen.⁷ Deze benadering van de Afdeling is in overeenstemming met het bepaalde in artikel 4:45 Awb. Op grond van het eerste lid van dat artikel dient de aanvrager bij de aanvraag tot subsidievaststelling aan te tonen dat de activiteiten hebben plaatsgevonden overeenkomstig de aan de subsidie verbonden verplichtingen. Op grond van het tweede lid is de subsidieontvanger tevens verplicht om bij de aanvraag tot subsidievaststelling rekening en verantwoording af te leggen over de aan de activiteit

verbonden inkomsten en uitgaven. Bij het lager vaststellen van een subsidie is het in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb bepaalde wel van toepassing. Dat betekent dat de gevolgen van het lager vaststellen niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen.⁸ In het kader van het evenredigheidsbeginsel lijkt de Afdeling hier betekenis toe te kennen aan het feit dat de Minister zelf onderzoek heeft gedaan in de administratie van appellant en appellant vervolgens in de gelegenheid heeft gesteld om per grootboekmutatie nadere informatie over te leggen. Wij menen overigens dat in het algemeen in een aanvraagsituatie zoals hier aan de orde op het bestuursorgaan geen verplichting rust om zelf een onderzoek te doen in de administratie van de aanvrager. Het ligt namelijk op de weg van de aanvrager om duidelijkheid te verschaffen over de relevante feiten en omstandigheden. Het zal doorgaans volstaan indien het bestuursorgaan de aanvrager in de gelegenheid stelt eventuele ontbrekende informatie te verstrekken.⁹

7. In deze zaak heeft appellant geen bewijs/verantwoording overgelegd waaruit voldoende duidelijk blijkt of – en zo ja, welke – subsidiabele werkzaamheden zijn uitgevoerd conform het instandhoudingsplan. Dit brengt ons bij twee aandachtspunten voor subsidieontvangers. Allereerst geven wij mee dat het relevant is om goed te kijken hoe de subsidiabele activiteit is geformuleerd en welke kosten al dan niet als subsidiabel zijn aangemerkt. In dit geval was de subsidiabele activiteit beperkt tot de in het instandhoudingsplan opgenomen werkzaamheden voor een bepaalde periode (2010-2015) en kwamen alleen daarmee verband houdende kosten voor subsidie in aanmerking. Alleen voor de genoemde activiteiten binnen de periode kan de subsidieontvanger dus subsidie krijgen.

8. Ten tweede doen subsidieontvangers er goed aan om in de toepasselijke wet- en regelgeving na te gaan welke eventuele specifieke eisen het subsidieverstreckende bestuursorgaan stelt aan de bewijslevering omtrent de uitvoering van de subsidiabele activiteiten respectievelijk de af te leggen verantwoording. Vaak gaat het bijvoorbeeld om het overleggen van een financieel verslag en een inhoudelijk verslag. Wat betreft het financieel verslag hoeft niet per se iedere ontvangen euro gevolgd te kunnen worden, maar moet uit het verslag wel blijken hoe subsidiegelden zijn besteed. Een toereikende onderbouwing van het financieel verslag kan worden geborgd door het beheren van een goede administratie. Facturen kunnen bijvoorbeeld worden overgelegd om de bestede subsidiegelden te verantwoorden. Ook hier ging in het deze zaak mis: de facturen waren te algemeen en onvoldoende onderbouwd. Als duidelijk blijkt dat alleen bepaalde werkzaamheden subsidiabel zijn, had appellant in dit geval bijvoorbeeld aan de ingehuurde bedrijven kunnen verzoeken om op de factuur concreet weer te geven welke werkzaamheden zijn verricht (bijvoorbeeld 30 uur aanbrengen van voegwerk). Let wel: het afleggen van verantwoording over de aan de activiteiten verbonden inkomsten en uitgaven is niet hetzelfde als het overleggen van

5 ABRvS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:928, m.nt. S.E.A. Groeneveld en D. van Tilborg, Gst. 2019/146; ABRvS 19 april 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AW226.

6 ABRvS 5 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC5756.

7 ABRvS 22 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1746.

8 ABRvS 31 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3550.

9 Vgl. CBb 23 juli 2019, ECLI:NL:CBb:2019:307, r.o. 3.4.

de facturen. Op de subsidieontvanger rust de verplichting om aan te geven welke uitgaven er in het kader van de subsidiebele activiteiten zijn gedaan. De facturen kunnen daarom op zichzelf niet de financiële verantwoording vormen, maar uitsluitend dienen ter onderbouwing van die verantwoording.¹⁰

9. Opvallend is dat de Afdeling in deze uitspraak oordeelt dat de subsidieontvanger ook na de vaststelling van de subsidie nog aanvullende gegevens kan overleggen om bewijs te leveren dat de werkzaamheden waarvoor subsidie is verleend zijn uitgevoerd overeenkomstig het instandhoudingsplan. Daarvoor lijkt doorslaggevend te zijn dat de van toepassing zijnde regelgeving voor het leveren van bewijs geen fatale termijn kent. Indien de van toepassing zijnde subsidieregeling voor het leveren van bewijs geen fatale termijn bevat, kan de subsidieontvanger dus tot in hoger beroep stukken overleggen om dat bewijs te leveren. Dit is in lijn met de rechtspraak van de Afdeling op grond waarvan het de appellant is toegestaan om, binnen de grenzen van een goede procesorde, in hoger beroep een eerder aangevoerde beroepsgrond met nieuwe feitelijke stukken te onderbouwen.¹¹ Wij zijn overigens niet bekend met subsidieregeling waarin dergelijke fatale termijnen met betrekking tot het leveren van bewijs voorkomen. Wat wel met enige regelmaat voorkomt, is dat aan de subsidie (via het wettelijk voorschrift waarop de subsidie is gebaseerd of het besluit tot subsidieverlening) de verplichting is verbonden om uiterlijk vóór een bepaalde datum op een bepaalde wijze bewijs te leveren respectievelijk rekening en verantwoording af te leggen. Indien de subsidieontvanger pas ná het verstrekken van de gestelde termijn het verlangde bewijs levert of de gevraagde verantwoording aflegt kunnen daar door het bestuursorgaan consequenties aan worden verbonden. Meer specifiek is het bestuursorgaan in een dergelijk geval in beginsel bevoegd om de subsidie lager vast te stellen omdat de subsidieontvanger niet heeft voldaan aan een aan de subsidie verbonden verplichting (artikel 4:46 lid 2 aanhef en onder b, Awb). Indien in een later stadium alsnog de gevraagde verantwoording wordt afgelegd, vergt het evenredigheidsbeginsel overigens wél dat de alsnog gegeven verklaring wordt beoordeeld en in de belangenafweging wordt betrokken. Indien namelijk blijkt dat door middel van de alsnog overgelegde stukken alsnog aan de verplichting om bewijs te leveren respectievelijk rekening en verantwoording af te leggen is voldaan, kan dat een aanwijzing zijn dat het onevenredig is om de subsidie alsnog op nihil vast te stellen.¹²

10. Wij sluiten af met een korte opmerking over het vertrouwensbeginsel. De vraag is of is gebleken dat een aan de Minister toe te rekenen toezegging of andere uitlating is gedaan of er gedragingen zijn verricht waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of en zo ja, hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen. Gelet op het systeem van subsidieverstreking kunnen wij ons goed

vinden in het oordeel van de Afdeling dat een beroep op het vertrouwensbeginsel niet slaagt. Juist bij het systeem van subsidieverstreking is expliciet bepaald dat bij de subsidieverlening alleen een voorwaardelijke aanspraak op de subsidiemiddelen bestaat. Soms kan de ontvanger echter al de subsidiegelden nodig hebben om de te subsidiëren activiteit daadwerkelijk te kunnen uitvoeren.¹³ In dat geval kan het bestuursorgaan bij wege van voorschot de subsidiegelden – waar dus een voorlopige aanspraak op rust – aan de subsidieontvanger uitbetalen. Na het uitvoeren van de subsidiebele activiteiten dient de subsidieontvanger bewijs te leveren dat de activiteiten zijn uitgevoerd en dient deze rekening en verantwoording af te leggen en stelt het bestuursorgaan vervolgens vast op welk bedrag de subsidieontvanger daadwerkelijk recht heeft. Met de subsidievaststelling wordt dus de voorlopige aanspraak op subsidiegelden omgezet in een definitieve aanspraak. Als blijkt dat er een groter bedrag aan subsidiegelden is betaald bij wege van voorschot dan waar de subsidieontvanger – naar het achteraf blijkt – recht op heeft, heeft het bestuursorgaan dat surplus onverschuldigd betaald. Deze onverschuldigd betaalde voorschotten mogen dan ook in beginsel worden teruggevorderd. Dat er dus een verleningsbeschikking is afgegeven en er ook subsidiegelden bij wege van voorschotten worden betaald voordat daadwerkelijk is bepaald op welk bedrag appellant recht heeft, levert dus geen toezegging of andere gedraging op waaraan appellant gehonoreerde verwachtingen mag ontleen. Dit zou wel anders zijn als er bijvoorbeeld namens de Minister toezeggingen zouden zijn gedaan over het bedrag waarop de subsidie zal worden vastgesteld (en ook aan de overige voorwaarden is voldaan). Het systeem zelf levert echter geen gerechtvaardigd vertrouwen op.

S.E.A. Groeneveld & D. van Tilborg

Omgevingsrecht

BR 2020/85

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 8 juli 2020, nr. 201908096/1/R4

(Mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen)

m.nt. J.A. Mohuddy¹

(Art. 1:3 lid 3, art. 4:20b Awb)

AB 2020/340

M en R 2020/82

ECLI:NL:RVS:2020:1590

Omgevingsvergunning van rechtswege, aanvraag, belanghebbende, schriftelijke weigering een besluit te nemen

¹⁰ ABRvS 3 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:205, r.o. 6.1.

¹¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1955, r.o. 3.1.

¹² ABRvS 3 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:205, r.o. 6.3.

¹³ *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, 3, p. 22.

¹ Jamaal Mohuddy is advocaat bij AKD NV.