

DE RECHTERLIJKE TOETSING VAN DE EVENREDIGHEID VAN SUBSIDIESANCTIES:
VAN MARGINAAL NAAR INDRINGEND?

*Een onderzoek naar de toetsing van de ABRvS en het CBb ten aanzien van de evenredigheid
van subsidiesancties die worden opgelegd op grond van artikel 4:48 lid 1 Awb*

S. (Sante) Wagemans

Studentnummer: I6097715

Masterscriptie Nederlands Recht
Specialisatie Staats- en Bestuursrecht

Begeleider: Mr. E.M.J. Hardy

Aantal woorden (exclusief voorwoord, inhoudsopgave, bronnenlijst en bijlage): 8850



Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	3
1.2 Probleemstelling en deelvragen	4
1.3 Afbakening van het onderzoek	4
1.4 Methodologie	5
1.5 Plaats en relevantie van het onderzoek	5
2. Subsidiesancties in het Nederlandse subsidierecht	7
2.1 Het Nederlandse subsidierecht.....	7
2.2 Subsidiesancties	8
2.2.1 Soorten subsidiesancties	8
2.2.2 Het karakter van subsidiesancties	8
2.2.3 De bevoegdheid tot het opleggen van subsidiesancties	10
3. Ontwikkelingen ten aanzien van de toetsingsintensiteit.....	13
3.1 De trias politica.....	13
3.2 Herijking van de drie staatsmachten.....	14
4. De rol van het evenredigheidsbeginsel bij artikel 4:48 Awb	16
4.1 Artikel 4:48 Awb	16
4.2 Het evenredigheidsbeginsel.....	17
4.3 De evenredigheidstoets bij subsidiesancties.....	18
5. De rechterlijke toetsing door de ABRvS en het CBb	21
5.1 Het onderzoek	21
5.2 Uitspraken van de ABRvS.....	23
5.3 Uitspraken van het CBb.....	24
5.4 Een verandering?.....	24
6. Conclusie	27
7. Bronnenlijst.....	30
Literatuurlijst.....	30
Regelgeving en parlementaire stukken.....	33
Jurisprudentielijst.....	34
Bijlage 1.....	40

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Op 27 december 2018 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling of ABRvS) uitspraak gedaan in een zaak waarin het bestuursorgaan de gehele subsidie had ingetrokken wegens het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens. In het kader van de Stimuleringsregeling energieprestatie huursector (hierna: STEP) had Stichting Rijswijk Wonen subsidie aangevraagd voor het verbeteren van twee appartementencomplexen. De minister verleende subsidie voor een bedrag van 729.200 euro. De gehele subsidie werd echter ingetrokken toen bij een steekproefcontrole bleek dat de woningcorporatie verkeerde gegevens had verstrekt bij de subsidieaanvraag, waardoor een grotere verbetering beloofd kon worden en wat zou leiden tot het ontvangen van meer subsidie. Door het intrekken van de beschikking tot subsidieverlening, verloor de woningcorporatie iedere aanspraak op subsidie. De Afdeling oordeelde dat niet voldaan was aan het evenredigheidsbeginsel, omdat de verleningsbeschikking standaard en geheel werd ingetrokken wanneer tijdens de steekproefcontrole afwijkingen werden geconstateerd. Het aangevochten besluit werd vernietigd wegens strijd met het motiveringsbeginsel van artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), 'in verbinding met artikel 3:4 Awb'. De Afdeling spreekt niet uit dat de gehele intrekking onevenredig is, maar lijkt wel een kritische blik te werpen op de wijze waarop het evenredigheidsbeginsel door de minister bij de besluitvorming is toegepast.¹

In het bestuursrecht is een algemene ontwikkeling waar te nemen ten aanzien van het leerstuk marginale toetsing. De Nederlandse bestuursrechter toetste een bestreden besluit voorheen terughoudend wanneer sprake was van ruime bestuursbevoegdheden.² Ook het evenredigheidsbeginsel werd sinds de uitspraak *Maxis en Praxis* erg terughoudend getoetst, omdat de bestuursrechter niet op de stoel van de wetgever en het bestuursorgaan wilde gaan zitten.³ Tegenwoordig komt steeds meer ruimte voor toetsing op maat, waarbij de bestuursrechter een indringender toets kan uitvoeren. Dit gebeurt ook bij de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel. In bovenstaande uitspraak van 27 december 2018 lijkt de ABRvS ook kritisch te kijken naar de evenredigheid van de opgelegde subsidiesanctie. Het is dan ook de vraag of dit toeval is, of dat er sprake is van een daadwerkelijke verandering in de toetsingsintensiteit van de Nederlandse bestuursrechter ten aanzien van de evenredigheid van subsidiesancties.

¹ ABRvS 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4291, AB 2019/355, m.nt. W. den Ouden.

² Ortlep & Zorg, AA 2018, p. 20-25.

³ Barkhuysen, *NJB* 2018/445, p. 603 en ABRvS 9 mei 1996, ECLI:NL:RVS:1996:ZF2153 (*Maxis Praxis*).

1.2 Probleemstelling en deelvragen

Gelet op het vorenstaande, luidt de hoofdvraag in dit onderzoek:

'Is een verandering waar te nemen in de toetsingsintensiteit van de ABRvS en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (hierna: College of CBb) ten aanzien van de evenredigheid van subsidiesancties die worden opgelegd op grond van artikel 4:48 lid 1 Awb?'

Om de centrale vraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden, zullen vier deelvragen beantwoord moeten worden. Deze deelvragen luiden:

1. Hoe kan het niet voldoen aan subsidieverplichtingen worden gesanctioneerd?
2. Wat is de stand van zaken met betrekking tot de toetsingsintensiteit van de Nederlandse bestuursrechter?
3. Wat houdt artikel 4:48 Awb in en welke rol speelt het evenredigheidsbeginsel daarbij?
4. Op welke wijze toetsen de ABRvS en het CBb de evenredigheid van een subsidiesanctie die op grond van artikel 4:48 lid 1 Awb wordt opgelegd?

1.3 Afbakening van het onderzoek

In deze scriptie zal worden ingegaan op de toetsing door de ABRvS en het CBb van de evenredigheid van subsidiesancties die worden opgelegd op grond van artikel 4:48 lid 1 Awb. Op basis hiervan kan het bevoegde bestuursorgaan de subsidieverlening intrekken of ten nadele van de subsidie-ontvanger wijzigen indien sprake is van een van de vijf in dat artikellid genoemde situaties. De focus ligt op deze subsidiesanctie, omdat de verleningsbeschikking van de STEP-subsidie in de uitspraak van de Afdeling van 27 december 2018 ook werd ingetrokken op grond van dit artikel. Om een goed beeld te krijgen van de toetsing door de Nederlandse bestuursrechter, wordt jurisprudentie van de ABRvS en het CBb bekeken. Er is gekozen voor jurisprudentie van deze twee instanties, omdat de subsidiegeschillen die aan hen worden voorgelegd veel gelijkenissen vertonen. Aangezien onderzocht wordt of een verandering is waar te nemen in de rechterlijke toetsingsintensiteit van subsidiesancties gebaseerd op artikel 4:48 Awb, wordt de uitspraak van de afdeling van 27 december 2018 als uitgangspunt genomen. Onderzocht wordt hoe de rechter vóór en na deze uitspraak heeft geoordeeld ten aanzien van subsidiesancties die zijn opgelegd op grond van artikel 4:48 lid 1 Awb. De periode van 2008 tot en met 2018 geeft een goed beeld van de rechterlijke toetsing vóór de uitspraak van de Afdeling op 27 december 2018. Vervolgens wordt jurisprudentie van 2019 en 2020 bekeken, om te onderzoeken hoe de bestuursrechter heeft geoordeeld in zaken

na december 2018. Uitspraken na 30 april 2020 zijn niet meer meegenomen in dit onderzoek, omdat dit niet mogelijk was in verband met de afronding van deze scriptie. Het onderzoek richt zich primair op de sancties in het Nederlandse subsidierecht en de toetsing hiervan door de Afdeling en het College, maar in enkele gevallen wordt ook ingegaan op de doorwerking van het Europese recht in de nationale rechtsorde.

1.4 Methodologie

Om de eerste drie deelvragen te beantwoorden is vooral gebruik gemaakt van literatuuronderzoek. De literatuur werd gezocht met behulp van de juridische zoekmachines Kluwer Navigator en Legal Intelligence, de website van de Universiteitsbibliotheek Maastricht en de fysieke Universiteitsbibliotheek van Maastricht. De volgende zoektermen zijn hierbij gebruikt: 'subsidies', 'subsidiesancties', 'evenredigheidsbeginsel', 'intrekking verleningsbeschikking'.

Om de vierde deelvraag te kunnen beantwoorden was jurisprudentieonderzoek noodzakelijk. Jurisprudentie is gezocht via twee erkende zoekmachines, namelijk Kluwer Navigator en Legal Intelligence. Bij deze zoekmachines werd de zoekterm 'artikel 4:48 lid 1 Awb' gebruikt. Daarna is jurisprudentie van de ABRvS en het CBb geselecteerd in de periode van 2008 tot en met april 2020. Er is gebruik gemaakt van twee zoekmachines, omdat bovenstaande zoekactie bij de twee zoekmachines niet hetzelfde aantal resultaten opleverde. Door gebruik te maken van twee zoekmachines werden geen uitspraken gemist. De website www.rechtspraak.nl is overigens niet gebruikt bij het zoeken naar jurisprudentie, omdat deze website niet geschikt bleek te zijn om te zoeken op wettelijke bepalingen.

1.5 Plaats en relevantie van het onderzoek

De Afdeling heeft in haar jaarverslag van 2017 aangegeven dat afscheid wordt genomen van het begrip 'marginale toetsing'. Ook spreekt de Afdeling niet meer van beleids- en beoordelingsvrijheid, maar van beleids- en beoordelingsruimte van bestuursorganen.⁴ Het evenredigheidsbeginsel speelt een belangrijke rol bij de belangenafweging die een bestuursorgaan moet maken als sprake is van beleidsruimte.⁵ In de regel toetst de bestuursrechter de besluiten van bestuursorganen met beleidsruimte marginaal, maar er komt steeds meer ruimte voor toetsing op maat.⁶ Deze belangrijke ontwikkeling is van algemene aard en komt volgens Barkhuysen zelfs in de buurt van een revolutie.⁷ De toetsingsintensiteit

⁴ *Jaarverslag RvS 2017*, p. 61.

⁵ De Poorter, in: *T&C Algemene wet bestuursrecht*.

⁶ Barkhuysen & Den Ouden, *NJB 2018/740*.

⁷ Barkhuysen, *NJB 2015/1137* en Ortlep & Zorg, *AA 2018*, p. 20-25.

van de rechter wordt mede vormgegeven door de trias politica, maar door veranderingen in de constitutionele verhoudingen is het evenwicht binnen de trias politica verstoord geraakt.⁸ De bestuursrechter kan zelf bijdragen aan het herstellen van dit evenwicht door indringender te toetsen.⁹ Het evenredigheidsbeginsel kan hierbij helpen. Met behulp van dit beginsel kan de bestuursrechter besluiten namelijk indringender toetsen, zonder op de stoel van het bestuur te gaan zitten.¹⁰ Ook in de uitspraak van 27 december van 2018 lijkt de Afdeling kritisch te kijken naar de wijze waarop het bestuursorgaan het evenredigheidsbeginsel heeft toegepast bij het opleggen van de subsidiesanctie. Het is gezien bovenstaande ontwikkelingen interessant om te onderzoeken of in de praktijk daadwerkelijk een verandering is waar te nemen in de toetsingsintensiteit van de Nederlandse bestuursrechter ten aanzien van de evenredigheid van subsidiesancties, of dat de kritische blik van de Afdeling in de uitspraak van 27 december 2018 toeval was. Het is tevens belangrijk om te onderzoeken of de ABRvS en het CBb dezelfde koers varen, aangezien het CBb zich in zijn jaarverslagen niet uitdrukkelijk uitspreekt over deze kwestie.¹¹

⁸ Hirsch Ballin 2015.

⁹ Van Male, *NTB* 2017/14, p. 123-127 en concl. A-G R.J.G.M. Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2017:3557, bij ABRvS 22 december 2017.

¹⁰ Heinrich e.a., *NJB* 2019/2161.

¹¹ *Jaarverslag CBb* 2016, *Jaarverslag CBb* 2017, *Jaarverslag CBb* 2018 en *Jaarverslag CBb* 2019.

2. Subsidiesancties in het Nederlandse subsidierecht

2.1 Het Nederlandse subsidierecht

De subsidie is een veelgebruikt instrument door de overheid om activiteiten van burgers, bedrijven of andere overheden te stimuleren en te ondersteunen.¹² Vanaf 1 januari 1998 is de subsidieverstrekking geregeld in titel 4.2 van de Awb.¹³ Deze titel bevat algemene regels voor alle subsidies. De wettelijke grondslag voor de materiële subsidieverlening en specifieke of aanvullende bepalingen kunnen gevonden worden in bijzondere subsidieregelingen.¹⁴ Het eerste artikel van de subsidietitel geeft aan wat onder een subsidie verstaan wordt, namelijk de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.¹⁵ Dit is een materiële definitie, waardoor sprake is van een subsidie indien aan bovenstaande elementen is voldaan.¹⁶ In beginsel verstrekt een bestuursorgaan slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt.¹⁷ Echter, in enkele gevallen is deze wettelijke grondslag niet vereist.¹⁸ Welke gevolgen het ontbreken van de wettelijke grondslag heeft voor subsidiesancties, zal aan het einde van dit hoofdstuk worden besproken.

Een subsidie wordt in beginsel via een getrapte procedure verleend, waarbij het bestuursorgaan twee beschikkingen neemt. Hierdoor is titel 4.1 Awb van toepassing. Ook zijn de Awb-bepalingen voor besluiten van toepassing op de subsidiebeschikking, zoals normen over evenredigheid, zorgvuldigheid en de belangenafweging.¹⁹ De standaardprocedure begint met een aanvraag.²⁰ Als het bestuursorgaan positief reageert op de aanvraag, resulteert dit in een beschikking tot subsidieverlening.²¹ De verleningsbeschikking bevat in ieder geval een omschrijving van de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend, vermeldt het bedrag van de subsidie of de wijze waarop dit bedrag wordt bepaald en bij een periodieke subsidie vermeldt de verleningsbeschikking het tijdvak waarvoor subsidie wordt verleend.²² Volgens artikel 4:33 Awb kunnen voorwaarden worden verbonden aan de verleningsbeschikking. Tevens kan het bestuursorgaan verplichtingen opleggen aan de subsidie-ontvanger. De wet noemt een aantal categorieën met verplichtingen, maar daarnaast kunnen ook andere

¹² Damen e.a. 2019, p. 434.

¹³ *Stb.* 1997, 581.

¹⁴ Damen e.a. 2019, p. 435.

¹⁵ Art. 4:21 lid 1 Awb.

¹⁶ Damen e.a. 2019, p. 436.

¹⁷ Art. 4:23 lid 1 Awb.

¹⁸ Art. 4:23 lid 3 Awb.

¹⁹ Art. 3:3 en 3:4 Awb.

²⁰ Art. 4:29 Awb.

²¹ Art. 4:29 Awb.

²² Art. 4:30 lid 1, artikel 4:31 lid 1 en artikel 4:32 Awb.

verplichtingen worden opgelegd die strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie.²³ Middels de verleningsbeschikking wordt de aanspraak op de subsidie gevestigd. Daarna moet de ontvanger ervoor zorgen dat de gesubsidieerde activiteiten worden uitgevoerd en dat voldaan wordt aan de subsidieverplichtingen. Indien na het uitvoeren van de activiteiten voldaan is aan alle eisen, volgt de vaststellingsbeschikking. Deze beschikking stelt het bedrag van de subsidie vast en geeft aanspraak op de betaling daarvan.²⁴ De subsidieprocedure is dan voltooid, tenzij de situatie aanleiding geeft tot het opleggen van een sanctie. In de volgende paragraaf worden de sanctiemogelijkheden van bestuursorganen besproken.

2.2 Subsidiesancties

2.2.1 Soorten subsidiesancties

Op grond van de subsidietitel in de Awb kunnen verschillende soorten subsidiesancties worden opgelegd, afhankelijk van de situatie die in een concreet geval aan de orde is. De subsidietitel geeft aan welke sanctiebevoegdheden bestuursorganen hebben, namelijk het preventief weigeren van de subsidieaanvraag (artikel 4:35 Awb), het lager vaststellen van de subsidie (artikel 4:46 lid 2 Awb), het intrekken of wijzigen van de verleningsbeschikking (artikel 4:48 lid 1 Awb), het intrekken of ten nadele van de ontvanger wijzigingen van de subsidievaststelling (artikel 4:49 lid 1 Awb) en het nemen van een terugvorderingsbesluit (artikel 4:57 Awb). Het intrekken of wijzigen van de verleningsbeschikking op grond van artikel 4:48 lid 1 Awb wordt in het vierde hoofdstuk nader uitgewerkt.

2.2.2 Het karakter van subsidiesancties

Het is opmerkelijk dat de wet en de bestuursrechter niet spreken van subsidiesancties. In de literatuur wordt het begrip wel gebruikt en ook de subsidieontvanger zal het besluit van het bestuursorgaan vaak ervaren als een sanctie. Volgens de Awb is sprake van een bestuurlijke sanctie als een bestuursorgaan wegens een overtreding een verplichting oplegt of een aanspraak onthoudt.²⁵ Er wordt onderscheid gemaakt tussen herstelsancties en bestraffende bestuurlijke sancties. Een herstelsanctie, ook wel reparatoire sanctie genoemd, is een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding of tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding.²⁶ Een bestraffende of punitieve

²³ Art. 4:37 lid 1 en 4:38 Awb.

²⁴ Art. 4:42 Awb.

²⁵ Art. 5:2 lid 1 onder a Awb.

²⁶ Art. 5:2 lid 1 onder b Awb.

sanctie is een bestuurlijke sanctie die de overtreder leed beoogt toe te voegen.²⁷ Ondanks dat het erg lastig is om het karakter van subsidiesancties vast te stellen, wordt aangenomen dat subsidiesancties geen punitief karakter hebben.²⁸

Het onderscheid tussen reparatoire en punitieve sancties wordt ook in het Europese recht gemaakt en is mede van belang voor de regels die van toepassing zijn op een criminal charge in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) volgt dat sprake is van een criminal charge indien aan drie criteria is voldaan.²⁹ Het gaat om de nationale classificatie van de sanctie, de aard van de overtreding en de aard en zwaarte van de sanctie.³⁰ Als de sanctie leedtoevoegend is en afschrikwekkend werkt, is dit een indicatie dat het gaat om een criminal charge. Het eerstgenoemde criterium is slechts een startpunt, de overige twee criteria zijn alternatief. Wanneer aan het tweede of derde criterium is voldaan, wordt de sanctie dus gekwalificeerd als criminal charge.³¹ Indien sprake is van een criminal charge in de zin van artikel 6 EVRM, zijn de waarborgen van dit artikel, artikel 7 EVRM, artikel 14 en artikel 15 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR) van toepassing.³² Deze artikelen bevatten bijvoorbeeld waarborgen voor een eerlijk proces, de onschuldpresumptie, rechten van verdachten, het legaliteitsbeginsel en het ne bis in idem beginsel.³³ Ook vloeit het evenredigheidsbeginsel voor een criminal charge voort uit artikel 6 EVRM.³⁴ De genoemde artikelen zijn in beginsel slechts van toepassing op bestraffende sancties en niet op herstelsancties.³⁵

Daarnaast heeft het onderscheid tussen reparatoire en punitieve sancties gevolgen voor de intensiteit van de toetsing door de rechter. Voor punitieve sancties geldt dat de rechter in een concreet geval zelf moet kunnen vaststellen hoe zwaar deze sanctie moet zijn, gelet op de ernst van de gedraging, de mate van verwijtbaarheid en de overige omstandigheden van het geval. Volgens het EHRM dient de rechter full jurisdiction te hebben als hij oordeelt over een criminal charge, wat betekent dat de rechter over een volle toetsingsbevoegdheid moet beschikken. De bestuursrechter moet een punitieve sanctie vol aan het evenredigheidsbeginsel toetsen. Daarnaast moet hij bij een punitieve sanctie nagaan of er bijzondere omstandigheden zijn waardoor de sanctie onevenredig hoog is in een concreet

²⁷ Art. 5:2 lid 1 onder c Awb.

²⁸ Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 184.

²⁹ EHRM 8 juni 1976, NJ 1978/223 (*Engel*) en EHRM 21 februari 1984, NJ 1988/937 (*Öztürk*).

³⁰ EHRM 8 juni 1976, NJ 1978/223 (*Engel*).

³¹ De Kam, *STeR* 2016/II.6.3.4.2.

³² Stijnen 2011.

³³ Art. 6 en 7 EVRM en artikel 14 en 15 IVBPR.

³⁴ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 409-423.

³⁵ Stijnen 2011.

geval.³⁶ Reparatoire sancties worden door de rechter in beginsel marginaal getoetst. De rechter heeft hierbij geen verplichting om volledig te toetsen aan het evenredigheidsbeginsel.³⁷ De evenredigheid van reparatoire bestuurlijke sancties werd in het verleden dan ook doorgaans terughoudend getoetst door de rechter.³⁸ Tegenwoordig worden ook reparatoire sancties die een grote impact hebben indringender getoetst.³⁹ Dit past bij de algemene ontwikkeling die is waar te nemen ten aanzien van de indringendere toetsing door de bestuursrechter. Dat deze kwestie actueel is, blijkt ook uit de recent verschenen conclusie van staatsraad advocaat-generaal Wattel. In deze conclusie geeft hij aan dat herstelsancties effectief en evenredig dienen te zijn. Hij lijkt te adviseren dat ook herstelsancties op evenredigheid moeten worden getoetst.⁴⁰

2.2.3 De bevoegdheid tot het opleggen van subsidiesancties

Subsidies worden verstrekt door een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 Awb.⁴¹ Een bestuursorgaan is op grond van een bijzondere subsidieregeling bevoegd om subsidie te verstrekken. Indien een bestuursorgaan subsidie mag verstrekken, is het ook bevoegd om subsidiesancties op te leggen in verband met die subsidie. Het opleggen van een subsidiesanctie is dus een impliciete bevoegdheid van het bestuursorgaan.

Een bestuursorgaan verstrekt in beginsel slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt.⁴² De eis van de wettelijke grondslag is een toepassing van het legaliteitsbeginsel.⁴³ Dit beginsel vormt een belangrijk element van de subsidietitel en is door de wetgever bewust hierin verankerd. Een wettelijke grondslag is noodzakelijk om rechtszekerheid te bieden en misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies tegen te gaan.⁴⁴ Het legaliteitsbeginsel is niet alleen van belang bij belastend overheidsoptreden, maar ook bij positief overheidsoptreden. De bevoegdheid van de overheid om door begunstigende besluiten eenzijdig de belangen van burgers te beïnvloeden of te bepalen, dient in beginsel ook op een wettelijke basis te berusten.⁴⁵ Gezien bovenstaande opvatting is in artikel 4:23 lid 1 Awb vastgelegd dat subsidies slechts verstrekt kunnen worden op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. Het moet gaan om een wet in formele zin, een algemene

³⁶ Damen e.a. 2019, p. 673-679.

³⁷ Pront-Van Bommel & Koetsier, *AN* 2009/6.2.

³⁸ Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 184.

³⁹ Barkhuysen, *NJB* 2015/1137.

⁴⁰ Concl. A-G P.J. Wattel, ECLI:NL:RVS:2020:738, randnummers 4.9-4.15 bij ABRvS 11 maart 2020.

⁴¹ Art. 4:21 lid 1 Awb en Van den Brink & Den Ouden, *NJB* 2016/2000.

⁴² Art. 4:23 lid 1 Awb.

⁴³ *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, 3, p. 18-40 en Damen e.a. 2019, p. 439.

⁴⁴ *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, 3, p. 18.

⁴⁵ Damen e.a. 2019, p. 434.

maatregel van bestuur, een provinciale of een gemeentelijke subsidieverordening.⁴⁶ In het tweede en derde lid van artikel 4:23 Awb wordt hier echter een uitzondering op gemaakt. Bij begrotingssubsidies en incidentele subsidies is bijvoorbeeld geen wettelijke grondslag vereist.⁴⁷

Een bestuursorgaan is niet bevoegd subsidie te verstrekken, wanneer een vereiste wettelijke grondslag ontbreekt.⁴⁸ Als een bestuursorgaan toch subsidie heeft verleend, wordt de beslissing om subsidie te verstrekken aangemerkt als een appellabel besluit.⁴⁹ De bestuursrechter toetst ambtshalve of het bestuursorgaan bevoegd was om subsidie te verlenen. Indien het bestuursorgaan niet bevoegd was, wordt de verleningsbeschikking vernietigd. De rechtsgevolgen worden meestal in stand gelaten, omdat een subsidie-ontvanger die beroep instelt tegen een subsidiebeschikking er door het verbod van “reformatio in peius” niet op achteruit mag gaan.⁵⁰ Het verbod van “reformatio in peius” geldt alleen voor degene die beroep instelt. Als de rechter het beroep van een derde-belanghebbende gegrond verklaart, zal hij het besluit moeten vernietigen en kunnen de rechtsgevolgen niet in stand worden gelaten. De subsidie-ontvanger kan er dan toch op achteruit gaan.⁵¹ In de uitspraak van 13 februari 2019 oordeelde de ABRvS bijvoorbeeld dat Stichting Cultuur Eindhoven, een (buitenwettelijk) bestuursorgaan, niet bevoegd was om zonder wettelijke grondslag subsidie te verlenen. Wel is het in beginsel mogelijk om het ontbreken van de wettelijke grondslag met terugwerkende kracht te repareren. Het herroepen van het subsidieverleningsbesluit zou in dit geval strijd opleveren met het verbod op “reformatio in peius”.⁵²

Een wettelijke grondslag is dus niet altijd vereist en als de wettelijke grondslag wel vereist was, levert het ontbreken hiervan niet altijd een probleem op. Het is interessant om te bekijken welke gevolgen het ontbreken van een wettelijke grondslag heeft voor het opleggen van een subsidiesanctie, omdat dit een impliciete bevoegdheid van het bestuursorgaan betreft. Indien een toereikende wettelijke grondslag ontbreekt, is het bestuursorgaan niet bevoegd om subsidie te verlenen. De bevoegdheid tot het opleggen van een subsidiesanctie ontbreekt dan ook. Volgens jurisprudentie mogen bestuursorganen het gebrek van het ontbreken van een wettelijke grondslag met terugwerkende kracht repareren.⁵³ De regeling

⁴⁶ *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, 3, p. 38-40 en Damen e.a. 2019, p. 439.

⁴⁷ Art. 4:23 lid 3 onder c en d Awb.

⁴⁸ Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 34.

⁴⁹ ABRvS 9 april 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC9067, AB 2008/166, m.nt. R. Ortlep (*Busstation Middelburg*).

⁵⁰ Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 35 en ABRvS 12 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC6426, JB 2008/106, m.nt. E. Hardy (*Goese Lyceum*).

⁵¹ Den Ouden & Jacobs, *NALL* 2014.

⁵² ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:413, AB 2019/321, m.nt. W. den Ouden.

⁵³ ABRvS 20 oktober 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR4298, JB 2004/389, m.nt. A.J. Bok, AB 2005/157, m.nt. N. Verheij (*Stichting Fonds MKZ*), CRvB 2 oktober 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BB5939, AB 2008/192, m.nt. J.E. van den Brink (*Werkzoekendensubsidie Almere*) en ABRvS 14 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD1474 (*Kinderopvang Enschede*).

die achteraf wordt opgesteld, mag de aanspraken die uit een reeds gegeven subsidieverleningsbeschikking voortvloeiden echter niet met terugwerkende kracht beperken, omdat de subsidieaanspraak wordt aangemerkt als eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.⁵⁴ In 2005 heeft de Afdeling zich bijvoorbeeld uitgesproken over de intrekking van gemeentelijke subsidies, terwijl de vereiste wettelijke grondslag voor het verstrekken van deze subsidies ontbrak.⁵⁵ De ABRvS vernietigde de intrekking wegens een motiveringsgebrek, omdat het bestuursorgaan de intrekking had gebaseerd op een verordening die niet de vereiste wettelijke grondslag bood. Volgens annotator Verheij lijkt dit logisch, maar is het resultaat opmerkelijk. De Afdeling lijkt namelijk aan te geven dat het bestuursorgaan de subsidie niet meer mag intrekken, omdat hij de subsidie niet mocht verstrekken. Volgens Verheij kan dit niet de bedoeling zijn geweest van de wetgever en de Afdeling. Het mag niet zo zijn dat de verplichtingen die verbonden zijn aan een subsidie waarvan de vereiste wettelijke grondslag ontbreekt, onverbindend zijn, waardoor het bestuursorgaan de subsidie niet kan intrekken wegens schending van die verplichtingen. In deze zaak had het bestuursorgaan de subsidies kunnen intrekken op grond van artikel 4:48 lid 1 onderdeel d Awb, aldus Verheij. De subsidie was onjuist en de ontvanger wist dit, want de ontvanger wist dat de vereiste wettelijke grondslag ontbrak.⁵⁶ Soms kan de subsidie dus worden ingetrokken als de subsidieontvanger wist of behoorde te weten dat de grondslag ontbrak.⁵⁷ Het onrechtmatig verstrekken van een subsidie vanwege het ontbreken van de vereiste wettelijke grondslag kan echter niet altijd zomaar aan de subsidieontvanger worden tegengeworpen.⁵⁸ Het is primair de taak van het bestuursorgaan om te zorgen voor een voldoende wettelijke basis.⁵⁹ Een burger hoeft in beginsel niet na te gaan of het bestuursorgaan bevoegd is om de subsidie te verstrekken en of een wettelijke grondslag aanwezig is.⁶⁰

⁵⁴ EHRM 18 mei 2010, AB 2010/189, m.nt. T. Barkhuysen en W. den Ouden (*Plalam/Italië*) en Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 35-36.

⁵⁵ ABRvS 20 juni 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT9641, AB 2006/149, m.nt. N. Verheij.

⁵⁶ ABRvS 20 juni 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT9641, AB 2006/149, m.nt. N. Verheij.

⁵⁷ Art. 4:48 lid 1 sub d of art. 4:49 lid 1 sub b Awb.

⁵⁸ Borman, in: *T&C Algemene wet bestuursrecht*.

⁵⁹ *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, 3, p. 40.

⁶⁰ *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, 5, p. 9-10.

3. Ontwikkelingen ten aanzien van de toetsingsintensiteit

3.1 De trias politica

In het kader van het onderzoek naar de toetsingsintensiteit van de bestuursrechter ten aanzien van de evenredigheid van subsidiesancties, moet eerst bekeken worden op welke wijze deze toetsingsintensiteit wordt vormgegeven. De scheiding der machten binnen een rechtsstaat speelt hierbij een belangrijke rol. Volgens de leer van de trias politica dienen de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht uitgeoefend te worden door drie separate instanties. De trias politica voorkomt machtsconcentratie, waardoor machtsmisbruik wordt tegengegaan en de vrijheid van burgers wordt beschermd. Nederland kent ook een trias politica, maar de drie machten zijn niet strikt van elkaar gescheiden.⁶¹ De regering vormt de uitvoerende macht, maar maakt ook samen met de Staten-Generaal deel uit van de wetgevende macht.⁶² De rechterlijke macht is wel volledig gescheiden en wordt uitgeoefend door de onafhankelijke rechter.⁶³

De bestuursrechter respecteert de trias politica, door marginaal te toetsen als een bestuursorgaan discretionaire bevoegdheden heeft gebruikt. De bestuursrechter gaat niet op de stoel van het bestuur zitten en controleert slechts of het bestuursorgaan binnen de grenzen is gebleven die de wet hem biedt. Dit wordt de geconditioneerde respons genoemd.⁶⁴ Bij een marginale toets wordt sinds de Maxis en Praxis-uitspraak getoetst aan het willekeurverbod, een onderdeel van het evenredigheidsbeginsel.⁶⁵ De rechter toetst slechts of de belangenafweging kennelijk onredelijk was.⁶⁶ Door de rechterlijke toets daartoe te beperken, wordt de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel geminimaliseerd. Als de wetgever het bestuur discretionaire ruimte geeft, is slechts democratische controle gewenst en geen rechterlijke beoordeling van het gebruik van die ruimte. Het bestuur moet zich *politiek* kunnen verantwoorden voor de belangenafweging die het gemaakt heeft. Deze belangenafweging mag niet onevenredig zijn volgens artikel 3:4 lid 2 Awb. Om dit democratische proces niet te verstoren, moet de bestuursrechter afstand nemen. De rechter heeft deze terughoudende rol, omdat hij de minste democratische legitimatie zou hebben van de drie staatsmachten.⁶⁷

⁶¹ Heringa e.a. 2018, p. 21-45.

⁶² Art. 42 lid 1 en 81 Gw.

⁶³ Heringa e.a. 2018, p. 21-45.

⁶⁴ Ortlep & Zorg, AA 2018, p. 20-25.

⁶⁵ ABRvS 9 mei 1996, ECLI:NL:RVS:1996:ZF2153 (*Maxis Praxis*).

⁶⁶ Huisman & Jak, NTB 2019/20.

⁶⁷ Ortlep & Zorg, AA 2018, p. 20-25.

3.2 Herijking van de drie staatsmachten

Veranderingen in de constitutionele verhoudingen leidden ertoe dat de opstelling van de bestuursrechter moest worden aangepast. Volgens de literatuur is de trias politica verstoord geraakt, doordat het ingrijpen van het bestuur in de samenleving naar aard en omvang sterk is toegenomen. Nu het bestuur te machtig geworden is, moet het evenwicht binnen de trias politica hersteld worden.⁶⁸ Volgens Widdershoven vergt het herstellen van dat evenwicht een indringendere rechterlijke toetsing.⁶⁹ De rechter kan hier dus zelf een rol bij spelen. Ook als grondrechten in het geding zijn, biedt een terughoudende toetsing niet altijd een effectieve rechtsbescherming. Daarvoor is een intensievere toets noodzakelijk.⁷⁰ Verder zou de terughoudendheid van de rechter ertoe kunnen leiden dat het bestuur zijn verantwoordelijkheid niet meer neemt en zich niet aansprakelijk voelt voor het niet naleven van rechtsnormen. Barkhuysen geeft aan dat het bestuur minder wetsgetrouw zal worden, als potentiële sancties op de schending van normen afwezig zijn of als er geen ruime mogelijkheden bestaan om deze later te herstellen.⁷¹ Wanneer burgers vervolgens het nut van procederen niet meer inzien, wordt dit versterkt.⁷² Hirsch Ballin pleit ook voor een actievere rechter. Hij wil de benadering loslaten waarin toegekende discretionaire ruimte automatisch een afstandelijke toets impliceert. Volgens hem moeten de aard van de rechtsverhouding en het gewicht van de op het spel staande belangen de toetsingsintensiteit bepalen.⁷³ Barkhuysen is het hiermee eens en geeft aan dat de bestuursrechter zelf moet kunnen oordelen of een besluit redelijk en evenredig is. Het geschil moet daarvoor daadwerkelijk materieel doorgrond worden.⁷⁴ Het evenredigheidsbeginsel kan hierbij een bijzondere rol spelen, omdat dit beginsel gebruikt kan worden om de macht van het bestuur te beperken en overige belangen te beschermen.⁷⁵

Er lijkt daadwerkelijk een verandering te komen in de toetsingsintensiteit van de bestuursrechter.⁷⁶ Barkhuysen spreekt zelfs van een ontwikkeling die in de buurt komt van een revolutie.⁷⁷ De bestuursrechter toetst het optreden van het bestuur indringender. Het belang van het evenredigheidsbeginsel neemt toe bij de rechterlijke toetsing, omdat de

⁶⁸ Van Male, *NTB* 2017/14, p. 123-127.

⁶⁹ Concl. A-G R.J.G.M. Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2017:3557, bij ABRvS 22 december 2017.

⁷⁰ Barkhuysen, *NJB* 2014/136.

⁷¹ Barkhuysen, *NJB* 2013/2404. Het risico bestaat dat het bestuur zich niet aansprakelijk voelt voor het naleven van rechtsnormen als de rechter zich te terughoudend opstelt. Een voorbeeld hiervan is dat het bestuur geen rekening meer houdt met bepaalde natuurbeschermingswaarden, indien de naleving daarvan door omwonenden niet meer in rechte kan worden afgedwongen.

⁷² Barkhuysen, *NJB* 2013/2404 en Barkhuysen, *NJB* 2015/1137.

⁷³ Hirsch Ballin 2015.

⁷⁴ Barkhuysen, *NJB* 2015/1137.

⁷⁵ Ortlep & Zorg, *AA* 2018, p. 20-25.

⁷⁶ Ortlep & Zorg, *AA* 2018, p. 20-25.

⁷⁷ Barkhuysen, *NJB* 2015/1137.

indringende toets vooral vorm krijgt door dit beginsel.⁷⁸ Met behulp van het evenredigheidsbeginsel kan de bestuursrechter besluiten indringender toetsen, zonder op de stoel van het bestuur te gaan zitten.⁷⁹ De indringendere toetsing wordt in de literatuur positief ontvangen, omdat dit leidt tot meer rechtvaardigheid. De jurisprudentie zal er de komende tijd voor moeten zorgen dat voldoende rechtszekerheid bestaat over de nieuwe aanpak. Barkhuysen en Den Ouden geven aan dat het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel, dat in paragraaf 4.2 nader besproken wordt, als inspiratie kan dienen, zodat de bestuursrechter meer structuur heeft.⁸⁰ Dit kan de transparantie en inzichtelijkheid van de rechterlijke toets ten goede komen.⁸¹ Verder stelt Widdershoven voor om voortaan aan het evenredigheidsbeginsel te toetsen zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ EU) doet. De rechter toetst of het bestreden besluit noodzakelijk, geschikt en evenwichtig is. Bij het afstemmen van de toetsingsintensiteit houdt het HvJ EU rekening met het betreffende rechtsgebied en de bijbehorende discretionaire ruimte. Het HvJ EU gebruikt hierbij een aantal niet-cumulatieve beoordelingsfactoren, namelijk de aard van het aangetaste belang, de aard van de bevoegdheid en de vraag of sprake is van een grondrechtelijk belang.⁸²

In de uitspraak van 27 december 2018 lijkt de Afdeling ook kritisch te kijken naar de wijze waarop het evenredigheidsbeginsel door het bestuursorgaan is toegepast bij de besluitvorming.⁸³ De volledige subsidie werd ingetrokken op grond van artikel 4:48 lid 1 Awb, een kan-bepaling. Dit artikellid geeft het bestuursorgaan veel beleidsruimte. Deze ruimte wordt echter onder andere begrensd door het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4 lid 2 Awb. Er moet dus altijd rekening worden gehouden met de specifieke omstandigheden van het geval.⁸⁴ Ook bij het toepassen van een steekproefstelsel moet aandacht worden besteed aan het evenredigheidsbeginsel. In ieder concreet geval moet een belangenafweging plaatsvinden. De Afdeling geeft niet aan dat de gehele intrekking onevenredig is, maar dat het slechts verwijzen naar de uitkomst van de steekproef onvoldoende motivering oplevert. Er is dus meer maatwerk vereist om de evenredigheid van het intrekken of wijzigen van de verleningsbeschikking aan te tonen.⁸⁵ Dit past bij de algemene ontwikkeling waarbij de marginale rechterlijke toetsing plaatsmaakt voor toetsing op maat.

⁷⁸ Heinrich e.a., *NJB* 2019/2161 en Reijnders & Vermolen, *Gst.* 2019/82.

⁷⁹ Heinrich e.a., *NJB* 2019/2161.

⁸⁰ Barkhuysen & Den Ouden, *NJB* 2018/740.

⁸¹ Huisman & Jak, *NTB* 2019/20.

⁸² Aarts & Van Heusden, *NTB* 2020/72.

⁸³ ABRvS 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4291, *AB* 2019/355, m.nt. W. den Ouden.

⁸⁴ Vermeiden & Drahmman, *Gst.* 2019/151.

⁸⁵ ABRvS 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4291, *AB* 2019/355, m.nt. W. den Ouden.

4. De rol van het evenredigheidsbeginsel bij artikel 4:48 Awb

4.1 Artikel 4:48 Awb

In de uitspraak die de aanleiding vormt voor dit onderzoek, werd de gehele subsidie ingetrokken op grond van artikel 4:48 lid 1 onder c Awb.⁸⁶ Dit artikel bepaalt dat het bestuursorgaan de subsidieverlening kan intrekken of ten nadele van de subsidie-ontvanger kan wijzigen zolang de subsidie niet is vastgesteld en een van de vijf in het eerste artikellid genoemde gronden zich voordoet. Het bestuursorgaan heeft deze bevoegdheid indien de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet of niet geheel hebben plaatsgevonden of zullen plaatsvinden (a-grond), als de subsidie-ontvanger niet heeft voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen (b-grond), 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 (c-grond), als de subsidieverlening anderszins onjuist was en de subsidie-ontvanger dit wist of behoorde te weten (d-grond) en ten slotte wanneer met toepassing van artikel 4:34 lid 5 Awb een beroep wordt gedaan op de voorwaarde dat voldoende gelden ter beschikking worden gesteld (e-grond). Deze limitatief bedoelde gronden houden verband met omstandigheden aan de zijde van de subsidie-ontvanger, met uitzondering van de situatie wanneer een bestuursorgaan een beroep doet op het begrotingsvoorbehoud, de e-grond. Bij de overige vier situaties valt de subsidie-ontvanger iets te verwijten of wordt geacht dat een bepaald handelen of nalaten in zijn risicosfeer ligt. In deze gevallen dient de rechtszekerheid van de subsidie-ontvanger minder zwaar te wegen dan het handhaven van de regels.⁸⁷ Lid 2 van artikel 4:48 Awb bepaalt dat de intrekking of wijziging terugwerkt tot en met het tijdstip waarop de subsidie is verleend, tenzij bij de intrekking of wijziging anders is bepaald. De subsidieverlening wordt met terugwerkende kracht ongedaan gemaakt, waardoor de rechtszekerheid van de subsidieontvanger in beginsel wordt aangetast. De wet regelt daarom in welke gevallen dit is toegestaan. De hoofdregel is intrekking of wijziging ex tunc, maar als dit in een specifiek geval onredelijk is, kan de intrekking- of wijzigingsbeschikking de terugwerkende kracht beperken.⁸⁸

Artikel 4:48 Awb kan gezien worden als een aanvulling op artikel 4:46 lid 2 Awb. Op grond van dit laatstgenoemde artikel kan de subsidie lager worden vastgesteld. Artikel 4:48 Awb heeft hierdoor een beperkte functie.⁸⁹ Het artikel is van belang als na de subsidieverlening, maar vóór de subsidievaststelling onregelmatigheden worden

⁸⁶ ABRvS 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4291, AB 2019/355, m.nt. W. den Ouden.

⁸⁷ Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 132.

⁸⁸ *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, 3, p. 76-77 en Borman, in: *T&C Algemene wet bestuursrecht*.

⁸⁹ *Kamerstukken II* 1993/94, 23700, 3, p. 77.

geconstateerd. In dat geval hoeft niet gewacht te worden tot de subsidie is vastgesteld om te kunnen ingrijpen.⁹⁰ Verder behelst artikel 4:48 lid 1 Awb een discretionaire bevoegdheid, waardoor het bestuursorgaan kan afzien van het intrekken of wijzigen van de verleningsbeschikking. Het bestuursorgaan moet een belangenafweging maken tussen het belang van de subsidie-ontvanger om de subsidie te behouden en het belang van handhaving. Als het bestuursorgaan gebruik maakt van zijn sanctiebevoegdheid, zorgt de discretionaire formulering ervoor dat de wijziging of intrekking dient te voldoen aan het evenredigheidsbeginsel.⁹¹ Dit heeft tot gevolg dat de bestuursrechter een evenredigheidstoets moet uitvoeren als hij over de intrekking of wijziging van een subsidieverlening oordeelt. Artikel 4:48 lid 1 Awb impliceert dus een toets aan het evenredigheidsbeginsel.

4.2 Het evenredigheidsbeginsel

In geschillen over de intrekking of wijziging van een verleningsbeschikking dient de bestuursrechter te toetsen aan het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4 Awb. In het eerste lid van dit artikel staat dat het bestuursorgaan de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen moet afwegen, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit. Lid 2 bepaalt dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Dit is een codificatie van het evenredigheidsbeginsel. Er dient een evenwicht te bestaan tussen de geschade belangen en de beoogde gediende belangen. Welke belangen bij de belangenafweging een rol moeten spelen, wordt bepaald door het eerste lid van artikel 3:4 Awb.⁹²

Het evenredigheidsbeginsel is een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. De ontwikkeling en de aanvaarding van dit beginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur in de literatuur en de rechtspraak, is mede te danken aan het bestaan van het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel. In het verleden speelde het evenredigheidsbeginsel in Nederland slechts een rol bij het beoordelen van sancties. Door de Unierechtelijke invloed en andere Europese invloeden wordt het nationale beginsel tegenwoordig ook toegepast bij andere geschillen. Het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel bestaat, in tegenstelling tot het Nederlandse evenredigheidsbeginsel, uit drie elementen.⁹³ Allereerst moet de nationale maatregel geschikt zijn om het te beschermen belang te beschermen. Er moet een relatie bestaan tussen de maatregel en het doel. Het belang dat beschermd wordt, moet legitiem zijn. Voordat beoordeeld kan worden of de maatregel geschikt is, moet duidelijk zijn welke

⁹⁰ Borman, in: *T&C Algemene wet bestuursrecht*.

⁹¹ Van den Brink, *R&P* 2012/6.8.4.4.

⁹² De Poorter, in: *T&C Algemene wet bestuursrecht*.

⁹³ Widdershoven e.a. 2017, p. 176-200.

belangen en doelstellingen binnen een bepaalde rechtsorde beschermd kunnen worden. Ten tweede moet de maatregel noodzakelijk zijn. Dit betekent onder andere dat het minst belemmerende alternatief gekozen moet worden. Het laatste element wordt het evenredigheidsbeginsel *sensu stricto* genoemd. Dit element gaat over de evenwichtigheid van de maatregel. Een maatregel is niet evenredig als de erdoor teweeggebrachte belasting niet in verhouding staat tot het nagestreefde doel of het bereikte resultaat. Het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4 lid 2 Awb is geformuleerd als het evenredigheidsbeginsel *sensu stricto*, waarmee dus de evenwichtigheid van de maatregel wordt bedoeld.⁹⁴

4.3 De evenredigheidstoets bij subsidiesancties

Uit bovenstaande paragrafen blijkt dat artikel 4:48 lid 1 Awb een toets aan het evenredigheidsbeginsel impliceert. De bestuursrechter zal eerst toetsen of het bestuursorgaan bevoegd was om de subsidiesanctie op te leggen. Daarna volgt de evenredigheidstoets. De bestuursrechter voert deze tweede toets van oudsher marginaal uit, omdat subsidiesancties gekwalificeerd worden als herstelsancties. Dat de kwalificatie van een sanctie als reparatoire of punitieve sanctie gevolgen heeft voor de rechterlijke toetsing is in hoofdstuk 2 reeds aan de orde gekomen.

De Afdeling stelt de kwalificatie van een subsidiesanctie als herstelsanctie vaak voorop, waardoor de belangenafweging terughoudend wordt getoetst op evenredigheid. Deze benadering leidt nauwelijks tot vernietiging van het sanctiebesluit.⁹⁵ Het College gaat daarentegen meestal niet in op het karakter van de subsidiesanctie, maar stelt de belangenafweging die gemaakt moet worden bij een discretionaire bevoegdheid voorop.⁹⁶ Het CBb toetst vrij intensief en concludeert vaker dat de uitkomst van de belangenafweging geen stand kan houden.⁹⁷ In de uitspraak van 18 februari 2007 gaf het CBb bijvoorbeeld aan dat de motivering van het bestuursorgaan onvoldoende was om de opgelegde subsidiesanctie te rechtvaardigen.⁹⁸ In de uitspraak van 2 februari 2009 oordeelde het CBb dat de subsidiesancties in strijd waren met artikel 3:4 Awb, omdat niet inzichtelijk was gemaakt waarom de sancties verder gingen dan noodzakelijk was.⁹⁹ Bestuursorganen die een

⁹⁴ Widdershoven e.a. 2017, p. 176-200.

⁹⁵ Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 188.

⁹⁶ Zie bijvoorbeeld CBb 10 maart 2005, ECLI:NL:CBB:2005:AT2716 en CBb 7 juni 2011, ECLI:NL:CBB:2011:BQ8474, AB 2011/278, m.nt. Den Ouden.

⁹⁷ Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 190 en bijvoorbeeld CBb 18 februari 2007, ECLI:NL:CBB:2007:AZ9559 en CBb 2 februari 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BH3311.

⁹⁸ CBb 18 februari 2007, ECLI:NL:CBB:2007:AZ9559.

⁹⁹ CBb 2 februari 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BH3311.

subsidiesanctie opleggen, moeten dus goed kunnen motiveren waarom de uitgevoerde belangenafweging aanleiding gaf tot dit besluit.¹⁰⁰

Er is dus een verschil in de wijze waarop de Afdeling en het College toetsen, waarbij de Afdeling zich doorgaans terughoudender opstelt.¹⁰¹ Deze terughoudende toetsing aan artikel 3:4 Awb staat nu echter ter discussie, omdat bestuursrechters indringender gaan toetsen aan het evenredigheidsbeginsel.¹⁰² In de uitspraak van 7 september 2016 stelt de Afdeling bijvoorbeeld ook de belangenafweging voorop, net zoals het College in de meeste gevallen doet. Vervolgens toetst de Afdeling de gemaakte belangenafweging vrij intensief en geeft aan welke elementen het bestuursorgaan hierbij had moeten betrekken. Ook wordt uitgelegd waarom de belangenafweging in het nadeel van de subsidieontvanger uitvalt. Deze wijze van toetsing past bij de nieuwe aanpak die de RvS aankondigde in zijn jaarverslag.¹⁰³ Ook in de uitspraak van 27 december 2018 voert de Afdeling de twee toetsen uit. Eerst oordeelt de Afdeling dat het bestuursorgaan, de minister, bevoegd was tot intrekking van de subsidieverlening op grond van artikel 4:48 lid 1 onder c Awb. Vervolgens gaat de Afdeling in op de evenredigheid van deze intrekking. De minister had de gehele subsidie ingetrokken, nadat bij een steekproefcontrole bleek dat onjuiste gegevens waren verstrekt. De steekproef leidde ertoe dat bij twijfel over de juistheid van de aanvraag van één woning het minimum van negentig procent betrouwbaarheid niet werd behaald. Dit gaf aanleiding om standaard de gehele subsidieverlening in te trekken, zonder dat beoordeeld werd of een algehele intrekking in het specifieke geval evenredig was. De Afdeling oordeelde dat de minister de subsidieverlening niet standaard en geheel kon intrekken op basis van de uitkomst van de steekproef. De Afdeling benadrukt dat artikel 4:48 lid 1 Awb een discretionaire bevoegdheid toekent aan de minister. De minister moet er bij het toepassen van deze sanctie dus op letten dat de gevolgen van de intrekking niet onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen, als bedoeld in artikel 3:4 lid 2 Awb. Indien blijkt dat een subsidie-ontvanger onjuiste gegevens heeft verstrekt, moet een afweging worden gemaakt tussen het belang van handhaving van de verplichting om de juiste gegevens te verstrekken en de gevolgen van de gehele intrekking voor de ontvanger.¹⁰⁴ De ernst van de tekortkoming en de mate waarin deze aan de subsidie-ontvanger kan worden verweten spelen hierbij een rol.¹⁰⁵ Door het slechts verwijzen naar de uitkomst van de steekproef, heeft de minister niet voldaan aan het motiveringsbeginsel van artikel 3:46 Awb. Het besluit van de minister werd daarom vernietigd

¹⁰⁰ CBB 7 juni 2011, ECLI:NL:CBB:2011:BQ8474, AB 2011/278, m.nt. Den Ouden.

¹⁰¹ Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 190.

¹⁰² Widdershoven e.a. 2017, p. 176-200.

¹⁰³ *Jaarverslag RvS 2016* en ABRvS 7 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2402, AB 2017/197, m.nt. Van den Brink.

¹⁰⁴ ABRvS 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4291, AB 2019/355, m.nt. W. den Ouden.

¹⁰⁵ *Kamerstukken II 1993/94*, 23700, 3, p. 74.

wegens strijd met artikel 3:46 Awb in verbinding met artikel 3:4 lid 2 Awb.¹⁰⁶ Uit deze uitspraak blijkt dat ook bij het toepassen van een steekproefstelsel aandacht moet worden besteed aan het evenredigheidsbeginsel. In ieder concreet geval moet een belangenafweging plaatsvinden. De Afdeling geeft niet aan dat de gehele intrekking onevenredig is, maar het slechts verwijzen naar de uitkomst van de steekproef levert onvoldoende motivering op. Er is dus meer maatwerk vereist om de evenredigheid van het intrekken of wijzigen van de verleningsbeschikking aan te tonen.¹⁰⁷ Ook hier moet het bestuursorgaan dus goed kunnen motiveren waarom bepaalde keuzes gemaakt zijn.

Zoals eerder is opgemerkt, wordt de indringende toetsing in de literatuur positief ontvangen. Zeker wanneer het gaat om een ingrijpend besluit voor de subsidieontvanger, is het belangrijk dat de bestuursrechter zorgvuldig nagaat of het bestuursorgaan een goede reden had voor dit besluit en of de zwaarwegende belangen van de subsidieontvanger voldoende zijn meegewogen. Tevens dient de rechter bovenstaande helder uiteen te zetten, ook als het oordeel minder positief uitvalt voor de subsidieontvanger. Vooral als de uitkomst van de belangenafweging rechtmatig wordt geacht door de bestuursrechter, wordt niet altijd inzichtelijk gemaakt welke omstandigheden en belangen in aanmerking genomen zijn door de bestuursrechter. Van den Brink hoopt dat bestuursrechters ook indringend gaan toetsen als bij de afweging van alle belangen blijkt dat het bestreden besluit niet onevenredig is.¹⁰⁸

¹⁰⁶ ABRvS 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4291, AB 2019/355, m.nt. W. den Ouden.

¹⁰⁷ ABRvS 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4291, AB 2019/355, m.nt. W. den Ouden.

¹⁰⁸ ABRvS 7 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2402, AB 2017/197, m.nt. Van den Brink.

5. De rechterlijke toetsing door de ABRvS en het CBb

5.1 Het onderzoek

In dit hoofdstuk staat een jurisprudentieonderzoek centraal waarin is onderzocht op welke wijze de evenredigheid van een subsidiesanctie wordt getoetst door de ABRvS en het CBb. Het onderzoek beperkt zich tot uitspraken waarbij de sanctie is opgelegd op grond van artikel 4:48 lid 1 Awb. In de uitspraak van 27 december 2018 lijkt de Afdeling kritisch te kijken naar de wijze waarop het evenredigheidsbeginsel door het bestuursorgaan is toegepast bij de besluitvorming.¹⁰⁹ Uit voorgaande hoofdstukken blijkt dat een algemene ontwikkeling is waar te nemen ten aanzien van de toetsingsintensiteit van de bestuursrechter. Rechteren gaan steeds indringender toetsen en het evenredigheidsbeginsel speelt hierbij een belangrijke rol. De vraag rijst of de kritische blik van de Afdeling op 27 december 2018 toeval was, of dat daadwerkelijk gesproken kan worden van een verandering in de toetsingsintensiteit ten aanzien van subsidiesancties. Tevens is onderzocht of de Afdeling en het College dezelfde koers varen.

De jurisprudentie van de Afdeling en het College is gezocht via twee erkende zoekmachines, zodat geen uitspraken gemist werden. Via de zoekmachine Kluwer Navigator leverde de zoekactie 'artikel 4:48 lid 1 Awb' in totaal 89 uitspraken van de Afdeling en 46 uitspraken van het College op in de periode van 2008 tot en met april 2020. Via de zoekmachine Legal Intelligence leverde dezelfde zoekactie in deze periode 51 uitspraken van de Afdeling en 35 uitspraken van het College op. Na het vergelijken van de resultaten bleek het te gaan om 74 unieke uitspraken van de Afdeling en 38 unieke uitspraken van het College. Vervolgens zijn de uitspraken inhoudelijk bekeken en bleken niet alle uitspraken daadwerkelijk over artikel 4:48 lid 1 Awb te gaan. Dit komt bijvoorbeeld doordat veel uitspraken getoond werden waarin appellanten artikel 4:48 lid 1 Awb aanhaalden, terwijl geen sprake was van een subsidie of dit artikel niet van toepassing was in het concrete geval.¹¹⁰ Ook werden uitspraken getoond waarin artikel 4:48 van een andere wet of een ander besluit aan de orde was, zoals artikel 4.48 van het Arbeidsomstandighedenbesluit.¹¹¹ Uiteindelijk bleken 42 uitspraken van de Afdeling en 22 uitspraken van het College bruikbaar voor dit onderzoek. In deze uitspraken is daadwerkelijk sprake van een bestuursorgaan dat gebruik maakt van zijn discretionaire bevoegdheid om een subsidiesanctie op te leggen op grond van artikel 4:48 lid 1 Awb.

¹⁰⁹ ABRvS 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4291, AB 2019/355, m.nt. W. den Ouden.

¹¹⁰ Zie bijvoorbeeld CBb 15 oktober 2010, ECLI:NL:CBB:2010:BO6518 en ABRvS 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2156.

¹¹¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 28 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2847 en ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2801.

Alle uitspraken zijn vervolgens ingedeeld in een categorie, zodat een duidelijk beeld is ontstaan van de wijze waarop de evenredigheid van een subsidiesanctie door de bestuursrechter wordt getoetst. Er zijn vier categorieën met uitspraken onderscheiden, namelijk uitspraken waarin een marginale toets werd uitgevoerd, uitspraken waarin een indringende toets werd uitgevoerd, uitspraken waarin slechts de bevoegdheidsvraag werd beantwoord en ten slotte uitspraken die niet bruikbaar waren voor dit onderzoek. Het was vooral belangrijk om inzicht te krijgen in het aantal uitspraken waarin een marginale of juist een indringende toets werd uitgevoerd. Bij alle uitspraken is gezocht naar bepaalde formuleringen om vast te kunnen stellen of de bestuursrechter een marginale of indringende toets heeft uitgevoerd. De volgende formuleringen duiden bijvoorbeeld op een marginale toetsing: 'in redelijkheid', 'in redelijkheid gebruik kunnen maken van', 'met afstand', 'het is niet aan de rechter om', 'het is aan het bestuur om', 'beslissingsruimte', 'beleids- of beoordelingsruimte', 'ter discretie van het bestuur' of het gebruik van dubbele ontkenningen, zoals 'acht het niet onaannemelijk dat'. Vaak blijkt uit dit soort formuleringen dat de bestuursrechter de beoordeling niet zelf over doet, maar slechts beschouwt of het gebruik van de bevoegdheid in de specifieke situatie niet onredelijk was. Bij uitspraken waarin de bestuursrechter een indringendere toets uitvoerde, is geen sprake van dit soort standaardformuleringen. Wanneer de bestuursrechter in detail kijkt naar alle aspecten waaraan de subsidieontvanger had moeten voldoen of nauwkeurig de beslissing van het bestuursorgaan langsloopt, duidt dit op een indringende toets. Ook het zelf in de zaak voorzien wijst erop dat de bestuursrechter een indringende toets uitvoert. De rechter ziet dan namelijk geen enkele ruimte meer voor het bestuursorgaan om zijn beslissing opnieuw te nemen.

De overige twee categorieën, met uitspraken waarin slechts de bevoegdheidsvraag werd beantwoord en uitspraken die niet bruikbaar waren voor dit onderzoek, kunnen gezien worden als restcategorieën. Bij de uitspraken waarin slechts de bevoegdheidsvraag werd beantwoord, was artikel 4:48 lid 1 Awb wel aan de orde, maar kwam de bestuursrechter niet toe aan de evenredigheid van de subsidiesanctie. De uitspraken die niet bruikbaar waren voor dit onderzoek, kwamen naar boven tijdens de zoekopdracht, maar bleken niet daadwerkelijk te gaan over artikel 4:48 lid 1 Awb.

De resultaten van het onderzoek worden hieronder separaat voor de Afdeling en het College besproken.¹¹²

¹¹² In bijlage 1 is een overzicht met de resultaten van het onderzoek opgenomen.

5.2 Uitspraken van de ABRvS

Uit het jurisprudentieonderzoek is gebleken dat de Afdeling van 2008 tot en met 2015 met name op een marginale wijze toetste hoe het evenredigheidsbeginsel was toegepast door het bestuursorgaan bij het opleggen van een subsidiesanctie op grond van artikel 4:48 lid 1 Awb. Gedurende deze periode voerde de Afdeling slechts bij één uitspraak een indringende toets uit. Bij die zaak keek de Afdeling in detail naar alle aspecten waaraan de subsidieontvanger had moeten voldoen en toetste uiteindelijk behoorlijk indringend.¹¹³ In de overige 28 uitspraken toetste zij marginaal. Dit bleek vooral uit de formuleringen die de Afdeling gebruikte in de rechtsoverwegingen waarin zij daadwerkelijk ging beoordelen. De formulering 'het bestuursorgaan heeft in redelijkheid gebruik kunnen maken van de bevoegdheid' kwam met name vaak voor.¹¹⁴ Daarnaast gebruikte de Afdeling ook vaak een formulering met een dubbele ontkenning, zoals 'niet valt in te zien dat het bestuursorgaan niet in redelijkheid van zijn bevoegdheid gebruik heeft kunnen maken' of 'er bestaat geen grond voor het oordeel dat het bestuursorgaan zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen'.¹¹⁵

Vanaf 2016 lijkt de Afdeling een omslag te hebben gemaakt, want in de uitspraken uit 2016, 2017 en 2018 werd door de Afdeling een indringendere toets uitgevoerd. In deze zaken heeft zij de beoordeling zelf over gedaan of zelf in de zaak voorzien.¹¹⁶ Deze omslag is geen toeval, gelet op de jaarverslagen van de Afdeling. In haar jaarverslag van 2015 is de Afdeling reeds ingegaan op de indringendheid van de toetsing door de bestuursrechter. Zij gaf aan dat de rechterlijke toetsing meer is dan marginaal, ook wanneer het gaat om besluiten waarbij door de wetgever ruimte is toegekend aan het bestuursorgaan.¹¹⁷ In het jaarverslag van 2016 kondigde de Afdeling aan dat de bestuursrechter op bepaalde terreinen overheidsbesluiten indringender zou gaan toetsen.¹¹⁸ De wijze van toetsing past dus bij de nieuwe aanpak die de Afdeling aankondigde. In het jaarverslag van 2017 gaf de Afdeling aan dat zij afscheid neemt van het begrip marginale toetsing en niet meer spreekt van beoordelings- en beleidsvrijheid.¹¹⁹ De Afdeling heeft afscheid genomen van deze begrippen en blijkt ook in de praktijk daadwerkelijk minder vaak een marginale toets uit te voeren ten aanzien van subsidiesancties.

¹¹³ ABRvS 29 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG1876.

¹¹⁴ Zie bijvoorbeeld ABRvS 8 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF7186, ABRvS 20 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK9892, ABRvS 10 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL6990, en ABRvS 2 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP2790.

¹¹⁵ Zie bijvoorbeeld ABRvS 11 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH5554 en ABRvS 4 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3379.

¹¹⁶ Zie bijvoorbeeld ABRvS 18 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:86 en ABRvS 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4291, AB 2019/355, m.nt. W. den Ouden.

¹¹⁷ *Jaarverslag RvS 2015*, p. 66-67.

¹¹⁸ *Jaarverslag RvS 2016*, p. 59-74.

¹¹⁹ *Jaarverslag RvS 2017*, p. 61.

Ook bij de uitspraken uit 2019 en 2020 heeft de Afdeling de evenredigheid van de opgelegde subsidiesanctie op een meer indringende wijze getoetst. In 2019 heeft de Afdeling tevens zelf in de zaak voorzien.¹²⁰

In zes uitspraken beantwoordde de Afdeling overigens alleen de bevoegdheidsvraag. In deze zaken oordeelde de Afdeling dat het bestuursorgaan niet bevoegd was om een subsidiesanctie op te leggen op grond van artikel 4:48 lid 1 Awb, waardoor het beroep slaagde en overige beroepsgronden geen bespreking behoeften. In deze zaken werd de evenredigheid van de sanctie dus niet beoordeeld.

5.3 Uitspraken van het CBb

Het College heeft een ander imago dan de Afdeling wanneer het gaat om de wijze waarop besluiten getoetst worden. Het College stelt de belangenafweging die het bestuursorgaan moet maken meestal voorop en voert doorgaans een indringendere toets uit.¹²¹ Uit het jurisprudentieonderzoek blijkt dat dit beeld ook klopt voor de toetsing van de evenredigheid van subsidiesancties. In alle bruikbare uitspraken voerde het College namelijk een indringende toets uit. Ook in 2019 en 2020 toetste het College telkens op een indringende wijze hoe het evenredigheidsbeginsel was toegepast door het bestuursorgaan bij het opleggen van een subsidiesanctie op grond van artikel 4:48 lid 1 Awb.

Als de bestuursrechter een indringendere toets uitvoert, is geen sprake van standaardformuleringen zoals bij een marginale toetsing wel het geval is. De indringende toets kan vooral worden afgeleid uit de rechtsoverwegingen waarin het College daadwerkelijk over gaat tot de beoordeling. Daaruit blijkt dat het College de beoordeling zelf over doet, niet slechts beschouwt of het gebruik van de bevoegdheid in de voorliggende situatie niet onredelijk was en het besteden besluit bijvoorbeeld vernietigt op grond van het evenredigheidsbeginsel.¹²²

5.4 Een verandering?

Nu vaststaat op welke wijze de evenredigheid van subsidiesancties wordt getoetst door de Afdeling en het College, kan een vergelijking worden gemaakt tussen deze twee instanties. Het College toetst overheidsbesluiten doorgaans minder terughoudend dan de Afdeling. Van 2008 tot en met april 2020 toetste het College de evenredigheid van subsidiesancties die op grond van artikel 4:48 lid 1 Awb zijn opgelegd op een indringende wijze. Bij het College is dus geen ontwikkeling waar te nemen ten aanzien van de toetsingsintensiteit. Bij de Afdeling is wel een verandering te zien, waarbij eerst vooral marginaal werd getoetst en vanaf 2016

¹²⁰ ABRvS 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1578.

¹²¹ Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 190.

¹²² Zie bijvoorbeeld CBb 2 februari 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BH3311.

ruimte ontstond voor een minder terughoudende toetsing. Er is in de praktijk dus daadwerkelijk sprake van een omslag in de toetsingsintensiteit van de Afdeling ten aanzien van de evenredigheid van subsidiesancties. De uitspraak van de Afdeling van 27 december 2018 over de STEP-subsidie is niet het omslagpunt geweest, maar blijkt ook geen toeval te zijn.¹²³

Na het uitvoeren van het jurisprudentieonderzoek en het vergelijken van de resultaten, kan ook worden beschreven hoe de Afdeling en het College waarschijnlijk over de ingetrokken STEP-subsidie hadden geoordeeld als deze zaak zich in 2008 had aangediend of hoe zij zullen oordelen als deze zaak zich in 2020 zou aandienen. Het is aannemelijk dat de Afdeling een marginale toets zou hebben uitgevoerd als deze zaak zich in 2008 had afgespeeld. De Afdeling zou dan toetsen of de belangenafweging die het bestuursorgaan gemaakt heeft bij het opleggen van de sanctie, kennelijk onredelijk was. Het bestreden sanctiebesluit zou alleen worden vernietigd als de Afdeling van oordeel was dat geen redelijk bestuursorgaan in de gegeven omstandigheden tot het bestreden besluit had kunnen komen. Als deze zaak zich in 2020 zou aandienen, zou de Afdeling daarentegen een toets uitvoeren die meer lijkt op de toets die zij heeft uitgevoerd op 27 december 2018. De Afdeling toetst het sanctiebesluit in 2020 zeer waarschijnlijk op een meer indringende wijze.

Als het College de bevoegde rechterlijke instantie was geweest, zou de uitspraak in 2008 niet veel verschillen van de uitspraak in 2020. De toetsingsintensiteit van het College is namelijk niet gewijzigd. Zowel in 2008 als in 2020 zou het College op een indringende wijze toetsen hoe de minister het evenredigheidsbeginsel heeft toegepast bij zijn besluitvorming. Het College zou waarschijnlijk eerder dan de Afdeling uitspreken dat de gehele intrekking onevenredig is.

Voor het hoger beroep van de woningcorporatie Stichting Rijswijk Wonen was de ontwikkeling ten aanzien van de toetsingsintensiteit van de Afdeling in ieder geval positief. Als deze ontwikkeling niet had plaatsgevonden en de Afdeling had nog steeds marginaal getoetst, dan zou het bestreden besluit niet snel worden vernietigd.

Sinds 2016 toetsen zowel het College als de Afdeling de evenredigheid van een subsidiesanctie die op grond van artikel 4:48 lid 1 Awb wordt opgelegd dus op een meer indringende wijze. Indien de Afdeling deze lijn doorzet, varen beide instanties dezelfde koers. De subsidiegeschillen die aan deze instanties worden voorgelegd, worden vanaf 2016 op een meer gelijke wijze beoordeeld dan daarvoor. Dit is een positieve ontwikkeling, want een minder terughoudende toetsing zal ook de rechtsbescherming ten goede komen.¹²⁴ Zoals eerder is aangegeven is het goed als de bestuursrechter zorgvuldig nagaat of het bestuursorgaan een goede reden had voor het nemen van het besluit en of de zwaarwegende

¹²³ ABRvS 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4291, AB 2019/355, m.nt. W. den Ouden.

¹²⁴ Concl. A-G R.J.G.M. Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2017:3557, bij ABRvS 22 december 2017.

belangen van de subsidieontvanger voldoende zijn meegewogen. Het is daarbij wel belangrijk dat de bestuursrechter een goed inzicht geeft in de belangen die hij in aanmerking heeft genomen. Helaas was hiervan niet altijd sprake bij de uitspraken die in dit jurisprudentieonderzoek zijn onderzocht.¹²⁵

¹²⁵ Zie bijvoorbeeld CBb 16 november 2015, ECLI:NL:CBB:2015:387, AB 2016/206, m.nt. A.A.M. Elzakkers en CBb 12 maart 2019, ECLI:NL:CBB:2019:101, AB 2020/11, m.nt. E.M.J. Hardy.

6. Conclusie

Op 27 december 2018 deed de Afdeling uitspraak in een zaak waarin de minister de gehele verleende STEP-subsidie van ruim 700.000 euro had ingetrokken op grond van artikel 4:48 lid 1 Awb. Deze uitspraak heeft de aanleiding gevormd voor het schrijven van deze scriptie, want de Afdeling leek een kritische blik te werpen op de wijze waarop het evenredigheidsbeginsel door de minister was toegepast bij de besluitvorming.¹²⁶ Dit is opmerkelijk, omdat de bestuursrechter besluiten van bestuursorganen met beleidsruimte van oudsher marginaal toetst.¹²⁷ Gezien de algemene ontwikkeling in het bestuursrecht ten aanzien van het leerstuk marginale toetsing, is het de vraag of deze kritische blik van de Afdeling toeval is, of dat er daadwerkelijk sprake is van een verandering in de toetsingsintensiteit van de Nederlandse bestuursrechter ten aanzien van de evenredigheid van subsidiesancties. In deze scriptie is daarom onderzocht of een verandering is waar te nemen in de toetsingsintensiteit van de ABRvS en het CBb ten aanzien van de evenredigheid van subsidiesancties die worden opgelegd op grond van artikel 4:48 lid 1 Awb.

Om deze centrale vraag te kunnen beantwoorden, is eerst ingegaan op het Nederlandse subsidierecht en de wijze waarop het niet voldoen aan subsidieverplichtingen gesanctioneerd kan worden. Op grond van de subsidietitel in de Awb kunnen verschillende soorten subsidiesancties worden opgelegd, afhankelijk van de situatie die in een concreet geval aan de orde is. Het intrekken of wijzigen van de verleningsbeschikking op grond van artikel 4:48 lid 1 Awb is een van deze sancties. Subsidiesancties worden gekwalificeerd als herstelsancties.¹²⁸ Deze kwalificatie heeft onder andere gevolgen voor de toetsing door de rechter, aangezien herstelsancties in de regel marginaal worden getoetst, terwijl bestraffende sancties indringender getoetst moeten worden door de rechter.

Vervolgens is beschreven hoe de toetsingsintensiteit van de bestuursrechter wordt vormgegeven. Door marginaal te toetsen als een bestuursorgaan discretionaire bevoegdheden heeft gebruikt, respecteert de bestuursrechter de trias politica. De verhoudingen binnen de trias politica zijn echter verstoord geraakt, omdat het bestuur te machtig geworden is. Dit evenwicht kan hersteld worden door een indringendere rechterlijke toetsing.¹²⁹ In de praktijk lijkt daadwerkelijk een verandering te komen in de toetsingsintensiteit van de bestuursrechter.¹³⁰ Het evenredigheidsbeginsel speelt hierbij een belangrijke rol,

¹²⁶ ABRvS 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4291, AB 2019/355, m.nt. W. den Ouden.

¹²⁷ Barkhuysen & Den Ouden, *NJB* 2018/740.

¹²⁸ Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 184.

¹²⁹ Van Male, *NTB* 2017/14, p. 123-127 en Concl. A-G R.J.G.M. Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2017:3557, bij ABRvS 22 december 2017.

¹³⁰ Ortlep & Zorg, *AA* 2018, p. 20-25.

omdat de bestuursrechter met behulp van dit beginsel besluiten indringender kan toetsen, zonder op de stoel van het bestuur te gaan zitten.¹³¹

Tegen deze achtergrond is artikel 4:48 lid 1 Awb en de rol van het evenredigheidsbeginsel daarbij nader bekeken. Artikel 4:48 lid 1 Awb bepaalt dat het bestuursorgaan de subsidieverlening kan intrekken of ten nadele van de subsidie-ontvanger kan wijzigen zolang de subsidie niet is vastgesteld en een van de vijf in het eerste artikellid genoemde gronden zich voordoet. Het gaat om een discretionaire bevoegdheid, waardoor het bestuursorgaan kan afzien van het intrekken of wijzigen van de verleningsbeschikking. Het bestuursorgaan moet een belangenafweging maken tussen het belang van de subsidie-ontvanger om de subsidie te behouden en het belang van handhaving. Als het bestuursorgaan gebruik maakt van zijn sanctiebevoegdheid, moet de wijziging of intrekking voldoen aan het evenredigheidsbeginsel.¹³² Hierdoor dient de bestuursrechter in geschillen over de intrekking of wijziging van een verleningsbeschikking te toetsen aan het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4 Awb. Het CBB stelt meestal de belangenafweging die gemaakt moet worden voorop als sprake is van een discretionaire bevoegdheid, waardoor een indringendere toets volgt.¹³³ Aangezien de ABRvS de kwalificatie van een subsidiesanctie als herstelsanctie vaak vooropstelt, wordt de belangenafweging door haar terughoudender getoetst op evenredigheid.¹³⁴ Deze toetsingswijze staat nu echter ter discussie, omdat bestuursrechters indringender gaan toetsen aan het evenredigheidsbeginsel.¹³⁵

Ten slotte is aan de hand van jurisprudentieonderzoek onderzocht op welke wijze de evenredigheid van een subsidiesanctie, die op grond van artikel 4:48 lid 1 Awb is opgelegd, wordt getoetst door de Afdeling en het College. Geconcludeerd kan worden dat in de praktijk daadwerkelijk een verandering is waar te nemen in de toetsingsintensiteit van de Afdeling ten aanzien van de evenredigheid van subsidiesancties die worden opgelegd op grond van artikel 4:48 lid 1 Awb. De Afdeling toetste deze subsidiegeschillen tot 2016 vooral marginaal, maar voert sinds 2016 een minder terughoudende toets uit. De uitspraak van de Afdeling van 27 december 2018 is niet het omslagpunt geweest, maar blijkt ook geen toeval te zijn.¹³⁶ Bij het College is deze verandering niet waar te nemen, aangezien het College al langer een indringendere toets uitvoert. Als de Afdeling deze lijn doorzet, varen de Afdeling en het College dezelfde koers en worden de subsidiegeschillen die aan hen worden voorgelegd op een meer gelijke wijze beoordeeld. Dit is een positieve ontwikkeling, want een minder terughoudende

¹³¹ Heinrich e.a., *NJB* 2019/2161.

¹³² Van den Brink, *R&P* 2012/6.8.4.4.

¹³³ Zie bijvoorbeeld CBB 10 maart 2005, ECLI:NL:CBB:2005:AT2716 en CBB 7 juni 2011, ECLI:NL:CBB:2011:BQ8474, *AB* 2011/278, m.nt. Den Ouden.

¹³⁴ Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 188.

¹³⁵ Widdershoven e.a. 2017, p. 176-200.

¹³⁶ ABRvS 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4291, *AB* 2019/355, m.nt. W. den Ouden.

toetsing zal de rechtsbescherming en rechtvaardigheid ten goede komen.¹³⁷ Zeker indien het gaat om een ingrijpend besluit voor de subsidieontvanger, is het belangrijk dat de bestuursrechter zorgvuldig nagaat of het bestuursorgaan een goede reden had voor dit besluit en of de zwaarwegende belangen van de subsidieontvanger voldoende zijn meegewogen. Het is goed als de bestuursrechter inzichtelijk maakt welke belangen hij in aanmerking genomen heeft.¹³⁸ De komende tijd zal de jurisprudentie moeten uitwijzen of de nieuwe aanpak van de Afdeling inderdaad heeft geleid tot een bestendige koers.

¹³⁷ Concl. A-G R.J.G.M. Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2017:3557, bij ABRvS 22 december 2017.

¹³⁸ Zie bijvoorbeeld CBb 16 november 2015, ECLI:NL:CBB:2015:387, AB 2016/206, m.nt. A.A.M. Elzakkers en CBb 12 maart 2019, ECLI:NL:CBB:2019:101, AB 2020/11, m.nt. E.M.J. Hardy.

7. Bronnenlijst

Literatuurlijst

Aarts & Van Heusden, *NTB 2020/72*

J.C.A. Aarts & L.A. van Heusden, 'Exceptieve toetsing: over de operationalisering van de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel', *NTB 2020/72*, afl. 4, p. 71-97.

Barkhuysen, *NJB 2013/2404*

T. Barkhuysen, 'Nieuw procesrecht en 'deresponsabel' bestuur', *NJB 2013/2404*, afl. 41, p. 2404-2447.

Barkhuysen, *NJB 2014/136*

T. Barkhuysen, 'Herijking van waarborgen bij bestuurlijke sancties', *NJB 2014/136*, afl. 3, p. 136-196.

Barkhuysen, *NJB 2015/1137*

T. Barkhuysen, 'Een revolutie in het bestuursrecht?', *NJB 2015/1137*, afl. 24, p. 1583.

Barkhuysen, *NJB 2018/445*

T. Barkhuysen, 'De opmars van evenredigheid in het bestuursrecht', *NJB 2018/445*, afl. 9, p. 603.

Barkhuysen & Den Ouden, *NJB 2018/740*

T. Barkhuysen & W. den Ouden, 'Kroniek van het algemeen bestuursrecht. Over integrale geschilbeslechting, de opmars van het evenredigheidsbeginsel en voortschrijdende Europeanisering', *NJB 2018/740*, afl. 15, p. 1001-1012.

Borman, in: *T&C Algemene wet bestuursrecht*

T.C. Borman, commentaar op art. 4:23 Awb, in: *T&C Algemene wet bestuursrecht*, actueel van 01-01-2013 t/m 01-09-2019.

Borman, in: *T&C Algemene wet bestuursrecht*

T.C. Borman, commentaar op art. 4:48 Awb, in: *T&C Algemene wet bestuursrecht*, actueel van 01-01-1998 t/m 01-09-2019.

Damen e.a. 2019

L.J.A. Damen, *Bestuursrecht. Deel 1. Systeem, bevoegdheid, bevoegdheidsuitoefening, handhaving*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2019.

De Kam, STeR 2016/II.6.3.4.2

B. de Kam, 'De intrekking van beschikkingen', *STeR* 2016, afl. 29.

De Poorter, in: T&C Algemene wet bestuursrecht

J.C.A. de Poorter, commentaar op art. 3:4 Awb, in: *T&C Algemene wet bestuursrecht*, actueel van 01-01-1994 t/m 01-09-2019.

Den Ouden & Jacobs, NALL 2014

W. den Ouden & M.J. Jacobs, 'Wat was, werd en wordt belangrijk in het algemene subsidierecht?', *NALL* 2014, afl. 1.

Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011

W. den Ouden, M.J. Jacobs & N. Verheij, *Subsidierecht* (Mastermonografieën Staats- en bestuursrecht), Deventer: Wolters Kluwer 2011.

Heinrich e.a., NJB 2019/2161

J.P. Heinrich e.a., 'Kroniek van het algemeen bestuursrecht', *NJB* 2019/2161, afl. 35, p. 2564-2577.

Heringa e.a. 2018

A.W. Heringa e.a., *Staatsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Hirsch Ballin 2015

E.M.H. Hirsch Ballin, '*Dynamiek in de bestuursrechtspraak: Over de betekenis van veranderingen in economie, politiek en samenleving voor de bestuursrechtelijke rechtsontwikkeling. Preadviezen* (Rechtsontwikkeling door de bestuursrechter)', Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2015.

Huisman & Jak, NTB 2019/20

P.J. Huisman & N. Jak, 'Beslissingsruimte: handvatten voor de rechterlijke toetsingsintensiteit', *NTB* 2019/20, afl. 5, p. 212-221.

Jaarverslag CBb 2016

Jaarverslag CBb 2016, Den Haag: 2017.

Jaarverslag CBb 2017

Jaarverslag CBb 2017, Den Haag: 2018.

Jaarverslag CBb 2018

Jaarverslag CBb 2018, Den Haag: 2019.

Jaarverslag CBb 2019

Jaarverslag CBb 2019, Den Haag: 2020.

Jaarverslag RvS 2015

Jaarverslag RvS 2015, Den Haag: 2016.

Jaarverslag RvS 2016

Jaarverslag RvS 2016, Den Haag: 2017.

Jaarverslag RvS 2017

Jaarverslag RvS 2017, Den Haag: 2018.

Ortlep & Zorg, AA 2018

R. Ortlep & W.S. Zorg, 'Van marginale rechterlijke toetsing naar toetsing op maat: einde van een geconditioneerde respons?', *AA* 2018, afl. 1, p. 20-25.

Pront-Van Bommel & Koetser, AN 2009/6.2

S. Pront-van Bommel & M.B. Koetser, 'Inleiding bestuursrecht voor de notariële praktijk', *AN* 2009, afl. 140.

Reijnders & Vermolen, Gst. 2019/82

T.E.F. Reijnders & R.A.F. Vermolen, 'Het voorbereidingsbesluit nader bekeken', *Gst.* 2019/82, afl. 7490, p. 406-412.

Schlössels & Zijlstra 2017

R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 1*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Stijnen 2011

R. Stijnen, *Rechtsbescherming tegen bestraffing in het strafrecht en het bestuursrecht: een rechtsvergelijking tussen het Nederlandse strafrecht en bestraffende bestuursrecht, mede in Europees perspectief* (diss. Rotterdam), Deventer: Kluwer 2011.

Van den Brink, R&P 2012/6.8.4.4

J.E. van den Brink, 'Discretionaire bevoegdheden', *R&P* 2012/6.8.4.4, nr. SB6.

Van den Brink & Den Ouden, NJB 2016/2000

J.E. van den Brink & W. den Ouden, 'De subsidie nieuwe stijl. Publiek geld verplicht?', *NJB* 2016/2000, afl. 39, p. 2888-2897.

Van Male, NTB 2017/14

R.M. van Male, 'Een queeste naar balans in de trias. Bespreking VAR-preadvies Besturen met regels, volgens de regels', *NTB* 2017/14, afl. 4/5, p. 123-127.

Vermeiden & Drahmman, Gst. 2019/151

I.W. Vermeiden & A. Drahmman, 'Ontwikkelingen in het subsidierecht in 2018. Een overzicht van de jurisprudentie van de ABRvS en het CBb', *Gst.* 2019/151, afl. 7496, p. 761-769.

Widdershoven e.a. 2017

R.J.G.M. Widdershoven e.a., *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017.

Regelgeving en parlementaire stukken

Kamerstukken II 1993/94, 23700, 3.

Kamerstukken II 1993/94, 23700, 5.

Stb. 1997, 581.

Jurisprudentielijst

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

2020

- Concl. A-G P.J. Wattel, ECLI:NL:RVS:2020:738, bij ABRvS 11 maart 2020.
- ABRvS 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:726.

2019

- ABRvS 13 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3822.
- ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2801.
- ABRvS 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1578.
- ABRvS 8 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2018:1476.
- ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:413, AB 2019/321, m.nt. W. den Ouden.
- ABRvS 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:163.

2018

- ABRvS 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4291, AB 2019/355, m.nt. W. den Ouden.
- ABRvS 5 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2913.
- ABRvS 22 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2791.
- ABRvS 25 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1368.
- ABRvS 25 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1359.
- ABRvS 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1214.
- ABRvS 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:238.

2017

- Concl. A-G R.J.G.M. Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2017:3557, bij ABRvS 22 december 2017.
- ABRvS 4 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1742.
- ABRvS 14 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1564.
- ABRvS 7 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1477.
- ABRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1178.
- ABRvS 18 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:86.

2016

- ABRvS 28 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3484.
- ABRvS 9 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2962.
- ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840.
- ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2822.
- ABRvS 7 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2402, *AB* 2017/197, m.nt. Van den Brink.
- ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1484.
- ABRvS 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:159.

2015

- ABRvS 9 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3729.
- ABRvS 4 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3379.
- ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2985.
- ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2925.
- ABRvS 26 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2700.
- ABRvS 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2192.
- ABRvS 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2156.
- ABRvS 18 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:806.
- ABRvS 25 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:534.

2014

- ABRvS 3 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4389.
- ABRvS 3 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4360.
- ABRvS 26 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4252.
- ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4179.
- ABRvS 20 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3083.
- ABRvS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1241.
- ABRvS 19 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:968.

2013

- ABRvS 2 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1365.
- ABRvS 12 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2885.
- ABRvS 15 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA0133.
- ABRvS 8 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9753.

- ABRvS 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9060.
- ABRvS 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9059.
- ABRvS 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9058.
- ABRvS 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9057.
- ABRvS 13 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1287.

2012

- ABRvS 7 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY2522.

2011

- ABRvS 28 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2847.
- ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1422.
- ABRvS 11 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ4052.
- ABRvS 2 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP2804.
- ABRvS 2 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP2803.
- ABRvS 2 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP2802.
- ABRvS 2 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP2801.
- ABRvS 2 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP2790.

2010

- ABRvS 7 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM0223.
- ABRvS 10 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL7006.
- ABRvS 10 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL6990.
- ABRvS 17 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL4157.
- ABRvS 20 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK9893.
- ABRvS 20 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010: BK9892.
- ABRvS 20 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK9891.
- ABRvS 20 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK9890.

2009

- ABRvS 11 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH5554.
- ABRvS 4 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH5496.

2008

- ABRvS 24 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG8295.
- ABRvS 24 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG8284.
- ABRvS 29 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG1876.
- ABRvS 8 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF7186.
- ABRvS 16 juli 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD7311.
- ABRvS 14 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD1474 (*Kinderopvang Enschede*).
- ABRvS 9 april 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC9067, *AB* 2008/166, m.nt. R. Ortlep (*Busstation Middelburg*).
- ABRvS 12 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC6426, *JB* 2008/106, m.nt. E. Hardy (*Goese Lyceum*).

2007 en ouder

- ABRvS 20 juni 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT9641, *AB* 2006/149, m.nt. N. Verheij.
- ABRvS 20 oktober 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR4298, *JB* 2004/389, m.nt. A.J. Blok, *AB* 2005/157, m.nt. N. Verheij (*Stichting Fonds MKZ*).
- ABRvS 9 mei 1996, ECLI:NL:RVS:1996:ZF2153 (*Maxis Praxis*).

Centrale Raad van Beroep

- CRvB 2 oktober 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BB5939, *AB* 2008/192, m.nt. J.E. van den Brink (*Werkzoekendensubsidie Almere*).

College van Beroep voor het bedrijfsleven

2019

- CBb 10 december 2019, ECLI:NL:CBB:2019:672.
- CBb 12 november 2019, ECLI:NL:CBB:2019:582.
- CBb 30 juli 2019, ECLI:NL:CBB:2019:323.
- CBb 12 maart 2019, ECLI:NL:CBB:2019:101, *AB* 2020/11, m.nt. E.M.J. Hardy.
- CBb 5 maart 2019, ECLI:NL:CBB:2019:96.

2018

- CBb 8 mei 2018, ECLI:NL:CBB:2018:244.
- CBb 1 mei 2018, ECLI:NL:CBB:2018:237.
- CBb 24 april 2018, ECLI:NL:CBB:2018:160.

- CBb 17 april 2018, ECLI:NL:CBB:2018:58.
- CBb 3 april 2018, ECLI:NL:CBB:2018:186.
- CBb 13 februari 2018, ECLI:NL:CBB:2018:693.

2017

- CBb 12 januari 2017, ECLI:NL:CBB:2017:23.
- CBb 12 januari 2017, ECLI:NL:CBB:2017:22.

2016

- CBb 13 oktober 2016, ECLI:NL:CBB:2016:296.
- CBb 6 oktober 2016, ECLI:NL:CBB:2016:317.
- CBb 4 augustus 2016, ECLI:NL:CBB:2016:210.

2015

- CBb 16 november 2015, ECLI:NL:CBB:2015:387, *AB* 2016/206, m.nt. A.A.M. Elzackers.
- CBb 13 mei 2015, ECLI:NL:CBB:2015:146.

2014

- CBb 30 december 2014, ECLI:NL:CBB:2014:489.
- CBb 9 december 2014, ECLI:NL:CBB:2014:472.
- CBb 10 november 2014, ECLI:NL:CBB:2014:423.
- CBb 20 mei 2014, ECLI:NL:CBB:2014:203.

2013

- CBb 13 december 2013, ECLI:NL:CBB:2013:287.
- CBb 5 november 2013, ECLI:NL:CBB:2013:221.
- CBb 14 maart 2013, ECLI:NL:CBB:2013:CA0274.

2012

- CBb 8 mei 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BW5769.
- CBb 8 mei 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BW5754.
- CBb 5 april 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BW3281.

- CBb 16 maart 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BV9884.

2011

- CBb 9 december 2011, ECLI:NL:CBB:2011:BU8379.
- CBb 7 juli 2011, ECLI:NL:CBB:2011:BR5447.
- CBb 7 juni 2011, ECLI:NL:CBB:2011:BQ8474, AB 2011/278, m.nt. Den Ouden.
- CBb 7 april 2011, ECLI:NL:CBB:2011:BQ3476.

2010

- CBb 15 oktober 2010, ECLI:NL:CBB:2010:BO6518.

2009

- CBb 30 september 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BJ9947.
- CBb 2 februari 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BH3311.

2008

- CBb 30 oktober 2008, ECLI:NL:CBB:2008:BG7942.
- CBb 21 mei 2008, ECLI:NL:CBB:2008:BD3370.
- CBb 8 mei 2008, ECLI:NL:CBB:2008:BD2204.

2007 en ouder

- CBb 18 februari 2007, ECLI:NL:CBB:2007:AZ9559.
- CBb 10 maart 2005, ECLI:NL:CBB:2005:AT2716.

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

- EHRM 18 mei 2010, AB 2010/189, m.nt. T. Barkhuysen en W. den Ouden (*Plalam/Italië*).
- EHRM 21 februari 1984, NJ 1988/937 (*Öztürk*).
- EHRM 8 juni 1976, NJ 1978/223 (*Engel*).

Bijlage 1

Deze bijlage bevat een overzicht van de resultaten van het jurisprudentieonderzoek dat in hoofdstuk 5 centraal staat. Alle uitspraken van de ABRvS en het CBb zijn opgenomen in de jurisprudentielijst. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een selectie van deze uitspraken.

Uitspraken van de ABRvS

Jaartal	Marginale toets	Indringende toets	Alleen bevoegdheidsvraag	Niet bruikbaar voor dit onderzoek	Totaal
2020	0	1	0	0	1
2019	0	1	0	4	5
2018	0	3	1	3	7
2017	0	1	1	3	5
2016	0	1	0	6	7
2015	4	0	0	5	9
2014	1	0	2	4	7
2013	6	0	1	2	9
2012	1	0	0	0	1
2011	7	0	0	1	8
2010	6	0	0	2	8
2009	2	0	0	0	2
2008	1	1	1	2	5
Totaal	28	8	6	32	74

Uitspraken van het CBb

Jaartal	Marginale toets	Indringende toets	Alleen bevoegdheidsvraag	Niet bruikbaar voor dit onderzoek	Totaal
2020	0	0	0	0	0
2019	0	3	0	2	5
2018	0	4	0	2	6
2017	0	2	0	0	2
2016	0	0	0	3	3
2015	0	2	0	0	2
2014	0	1	0	3	4
2013	0	2	0	1	3
2012	0	3	0	1	4
2011	0	3	0	0	3
2010	0	0	0	1	1
2009	0	1	0	1	2
2008	0	1	0	2	3
Totaal	0	22	0	16	38