

ECLI:NL:RBROT:2021:11830

Instantie	Rechtbank Rotterdam
Datum uitspraak	29-11-2021
Datum publicatie	01-12-2021
Zaaknummer	ROT 20/5324
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	subsidieaanvraag, niet voldaan aan de vergewisplicht.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK ROTTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummer: ROT 20/5324

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 29 november 2021 in de zaak tussen

[naam eiser], uit [woonplaats eiser], eiseres,

(gemachtigde: [naam 1]),

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam, verweerder,

(gemachtigde: mr. S.B.H. Fijneman).

Procesverloop

Bij besluit van 29 november 2019 (het primaire besluit) heeft verweerder de subsidieaanvraag van eiseres afgewezen.

Bij besluit van 4 september 2020 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres tegen het primaire besluit ongegrond verklaard.

Bij besluit van 9 september 2020 heeft verweerder aan eiseres een dwangsom van 1.442,- toegekend wegens niet tijdig beslissen op bezwaar.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld. Het besluit van 9 september 2020 heeft eiseres niet betwist.

De rechtbank heeft het beroep op 3 november 2021 op zitting behandeld. Voor eiseres is haar gemachtigde verschenen samen met [naam 2]. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde en door [naam 3].

Overwegingen

1. Op 14 juni 2019 heeft eiseres in het kader van CityLab 010 een aanvraag voor een subsidie van 64.250,- ingediend voor het project [naam project] (het project). Het project bestaat er, kort gezegd, uit dat op platte daken in de stad met groen begroeide, geprefabriceerde boogvormige woonunits worden geplaatst. De subsidieaanvraag is beoordeeld aan de hand van de Subsidieregeling en de Nadere regels CityLab 010 2019 (de subsidieregeling). De Stadsjury CityLab 010 (stadsjury) heeft de aanvraag beoordeeld en een eindscore van drie punten (één punt voor innovatie en twee punten voor maatschappelijke relevantie) gegeven. Voor het scoren van de aanvraag heeft de stadsjury een ambtelijk advies ontvangen waarin een eindscore van tien punten (twee punten voor innovatie en acht punten voor maatschappelijke relevantie) werd gegeven.
2. Verweerder heeft het advies van de stadsjury overgenomen en heeft de subsidieaanvraag geweigerd, omdat onvoldoende punten (vier of minder) zijn gegeven om in aanmerking te komen voor subsidie.
3. De voor deze zaak relevante delen van de subsidieregeling zijn opgenomen in de aan deze uitspraak gehechte bijlage.

Beoordelingskader

- 4.1 Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling), bijvoorbeeld de uitspraak van 9 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1233, komt een bestuursorgaan een grote mate van beslissingsruimte toe bij het verlenen van subsidie. Als de beroepsgronden daar aanleiding voor geven beoordeelt de rechtbank of het besluit zorgvuldig is voorbereid en van een inzichtelijke motivering is voorzien, waarbij de relevante beoordelingscriteria zijn betrokken en of het bestuursorgaan in redelijkheid, bij afweging van de betrokken belangen tot dat besluit heeft kunnen komen.
- 4.2 Verder volgt uit vaste rechtspraak van de Afdeling, zie onder meer de hiervoor genoemde uitspraak, dat indien een bestuursorgaan zich bij zijn besluitvorming laat adviseren door een deskundige, als algemeen uitgangspunt geldt dat het bestuursorgaan op het advies van de deskundige mag afgaan, nadat het is nagegaan of dit advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, de redenering daarin begrijpelijk is en de getrokken conclusies daarop aansluiten, de zogenoemde vergewisplicht. Deze verplichting is neergelegd in artikel 3:9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor de wettelijke adviseur en volgt uit artikel 3:2 van de Awb voor andere adviseurs. Als een partij concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies, de begrijpelijkheid van de in het advies gevolgde redenering of het aansluiten van de conclusies daarop naar voren heeft gebracht, mag het bestuursorgaan niet zonder nadere motivering op het advies

afgaan. Zo nodig vraagt het orgaan de adviseur een reactie op wat de betrokkene over het advies heeft aangevoerd. Dit algemene bestuursrechtelijke uitgangspunt geldt ook bij een subsidie als hier aan de orde. Het gaat erom dat de aanvrager in voldoende mate inzicht wordt verschaft in de gedachtegang die aan het gevolgde advies ten grondslag ligt.

Beoordeling beroepsgronden

- 5.1 Eiseres voert aan dat verweerder het bestreden besluit niet geheel of in overwegende mate kon en mocht baseren op het advies van de stadsjury. In de subsidieregeling wordt namelijk geen bevoegdheid tot beslissen aan de stadsjury gegeven. De stadsjury geeft slechts een advies waarvan verweerder kennis moet nemen, alvorens zelf punten toe te kennen. Dit volgt uit artikel 7, tweede lid, van de subsidieregeling. Ook stelt verweerder zich ten onrechte op het standpunt dat het ambtelijk advies enkel is bestemd voor de stadsjury. Uit artikel 17, tweede lid, van de subsidieregeling volgt namelijk dat verweerder het ambtelijk advies ook in zijn oordeel moet betrekken.
- 5.2 De rechtbank is van oordeel dat verweerder in overeenstemming met artikel 7, tweede lid, en artikel 17, tweede lid, van de subsidieregeling heeft gehandeld. Verweerder heeft zich namelijk laten adviseren door de stadsjury en mag op grond van artikel 3:49 van de Awb ter motivering van een besluit volstaan met een verwijzing naar een met het oog daarop uitgebracht advies, indien het advies zelf de motivering bevat. Verweerder had de mogelijkheid om af te wijken van het advies van de stadsjury. Dat verweerder ervoor heeft gekozen dit niet te doen, betekent niet dat de stadsjury een bevoegdheid tot beslissen heeft gekregen. Verder hoefde verweerder het ambtelijk advies niet direct in zijn oordeel te betrekken. In artikel 17, tweede lid, van de subsidieregeling is bepaald dat de subsidieaanvragen met een ambtelijk advies aan de stadsjury worden voorgelegd en niet dat het ambtelijk advies zelfstandig aan verweerder wordt voorgelegd.
- 6.1 Eiseres voert aan dat het advies van de stadsjury niet zorgvuldig tot stand is gekomen en kennelijke onjuistheden bevat. De wijze waarop de stadsjury tot haar advies komt is namelijk niet transparant en uit het advies blijkt niet dat de stadsjury het ambtelijk advies in haar overwegingen heeft betrokken. Bovendien is niet duidelijk van welke stukken de stadsjury kennis heeft genomen. Eiseres heeft op 15 juli 2019 aanvullende informatie aan het subsidieloket en de betreffende ambtenaar gezonden, waarin onder andere wordt ingegaan op de clusters beleving, aanbod en configuratie. Uit het advies blijkt niet dat de stadsjury deze informatie heeft ingezien dan wel bij haar overwegingen heeft betrokken. Dit blijkt er bijvoorbeeld uit dat de stadsjury niet ingaat op de technische aspecten van het bouwen op daken. Verder wordt er bij het cluster configuratie onder c ten onrechte opgemerkt dat er geen doel is gesteld of doelgroep wordt vermeld. Niet is ingegaan op wat is aangevoerd over hittestress en waterberging en het is onbegrijpelijk dat geen punt is toegekend voor vergroening. Ook is uiteengezet dat Rotterdam hierdoor toerisme zal aantrekken. Bovendien heeft de stadsjury niet begrepen waar het innovatieve element van [naam project] in gelegen was. Het plan heeft maatschappelijke relevantie vanwege het aanbod van snel te realiseren betaalbare woningen en vanwege de vermindering van hittestress en waterberging. Ook wordt er ten onrechte een vergelijking gemaakt met Dakdorpen, een van de andere subsidieaanvragen. Daarnaast kan de stadsjury niet als voldoende deskundig worden aangemerkt, is zij geen afspiegeling van de bevolking en is het onduidelijk hoe de leden worden benoemd. De te beoordelen plannen zijn zeer divers, waardoor de stadsjury onmogelijk voldoende deskundigheid kan bezitten over alle onderwerpen.
- 6.2 Uit de subsidieregeling volgt dat punten worden toegekend voor de mate van innovatie en de mate van maatschappelijke relevantie. De mate van innovatie wordt beoordeeld aan de hand van drie clusters, Beleving, Aanbod en Configuratie, waarbij er per cluster nul punten of één punt wordt toegekend. De mate van maatschappelijke relevantie wordt per categorie beoordeeld op verschillende criteria, waarbij de criteria voor de categorie Groei van de stad in artikel 11 van de subsidieregeling staan en de criteria voor de categorie Toerisme en Cultuur in artikel 14 van de subsidieregeling. Voor maatschappelijke relevantie worden ten minste nul en ten hoogste drie punten toegekend en het behaalde aantal punten wordt vermenigvuldigd met de factor twee.

6.3 Uit het rapport van de stadsjury volgt dat eiseres voor de mate van innovatie in totaal één punt heeft gekregen. Dit punt is toegekend voor het cluster Beleving. Voor het cluster Aanbod is geen punt gegeven, omdat het idee om ruimte goed te gebruiken al bestaat (onder andere Dakdorpen). Voor het cluster Configuratie is geen punt gegeven, omdat het geen innovatief concept is waar draagvlak voor is onderzocht. Het heeft geen verbinding met het gebouw of de omgeving en er wordt geen doel gesteld of doelgroep benoemd. Eiseres heeft voor de mate van maatschappelijke relevantie één punt gekregen, omdat het plan wel relevant is, maar onvoldoende is uitgewerkt ten aanzien van bijvoorbeeld de keuze voor de vorm. Hierdoor is het onduidelijk in welke mate het project maatschappelijk relevant is. Verder overweegt de stadsjury dat niet wordt uitgewerkt hoe dit plan bijdraagt aan de maatschappelijke relevantie van de categorie Toerisme en Cultuur. Eiseres heeft hiermee een eindscore van drie punten toegekend gekregen.

6.4 De rechtbank is van oordeel dat verweerder om de volgende redenen niet heeft voldaan aan zijn vergewisplicht.

- In de eerste plaats is niet toegelicht waar het aanzienlijke verschil in de eindscore van het ambtelijke advies en het advies van de stadsjury door wordt veroorzaakt. Hoewel de stadsjury op grond van de subsidieregeling niet gehouden was om te verwijzen naar het ambtelijk advies en het haar vrij stond om daarvan af te wijken, had het in het kader van de zorgvuldigheid bij een zo groot verschil in scores op de weg van verweerder gelegen om een nadere motivering van de stadsjury te vragen. Daarbij wijst de rechtbank erop dat het ambtelijke advies blijkens de toelichting bij de subsidieregeling is gebaseerd op expertise en specifiek ziet op de scores van de aanvragen: Voor de scores voor deze aanvragen ontvangt de Stadsjury een ambtelijk advies. Hiermee wordt de expertise binnen het gemeentelijke apparaat ingezet om de Stadsjury inhoudelijk te ondersteunen.
- In de tweede plaats is niet duidelijk welke stukken de stadsjury heeft betrokken in haar advies en of de aanvullende stukken van eiseres zijn meegenomen. Dit laatste moet worden betwijfeld omdat de stadsjury zich in haar advies afvraagt waarom is gekozen voor de boogvormige bouwvorm, terwijl eiseres hier in de aanvullende stukken een nadere toelichting op heeft gegeven.
- In de derde plaats blijkt niet uit het advies van de stadsjury dat alle criteria waarop beoordeeld moet worden op grond van de subsidieregeling zijn langsgelopen. Hierdoor heeft de stadsjury onvoldoende inzichtelijk gemaakt waarom geen punten zijn toegekend voor bepaalde criteria. Zo heeft de stadsjury bijvoorbeeld ten aanzien van de maatschappelijke relevantie slechts uiteengezet waarom één punt voor het criterium in artikel 11, onder d, van de subsidieregeling is toegekend. Zonder benoeming van de andere criteria is het onduidelijk waarom hier geen punten voor zijn toegekend. Dat klemmt te meer nu eiseres specifiek aanvoert en de rechtbank niet onaannemelijk voorkomt dat het plan relevant is op het gebied van hittestress en waterberging en dit een van de criteria is, genoemd in artikel 11, onder b, van de subsidieregeling.
- In de vierde plaats is de motivering van het advies onzorgvuldig waar de stadsjury bij innovatie bij het cluster Aanbod een vergelijking maakt met het project Dakdorpen van een van de andere subsidieaanvragers en hieruit de conclusie trekt dat het plan van eiseres al bestaat.
- In de vijfde plaats blijkt niet of en zo ja hoe verweerder de deskundigheid van de leden van de stadsjury heeft beoordeeld, terwijl verweerder de stadsjury wel als deskundige aanmerkt. De verwijzing naar een algemeen profiel van de juryleden op de website van Citylab 010 is hiervoor onvoldoende. In dat verband is verder van belang dat, zoals volgt uit het Huishoudelijk reglement van de stadsjury, slechts een klein aantal leden van de stadsjury een plan leest en betrokken is in de discussie over het plan en vervolgens alle leden over het plan mogen stemmen. Als er van uit wordt gegaan dat er voldoende deskundige leden in de stadsjury zitting hebben en de leden met relevante deskundigheid een plan lezen, kan door deze werkwijze niet worden uitgesloten dat het standpunt van de deskundige leden in een stemming niet wordt gevolgd. Dat doet afbreuk aan de aard van het advies van de stadsjury als deskundigenadvies. De stelling van verweerder ter zitting dat een plan wel door alle leden wordt gelezen in het geval de toegekende punten sterk afwijken van het aantal punten in het ambtelijke advies, is niet onderbouwd en bovendien blijkt niet dat die werkwijze in dit geval is gevolgd.

7. Omdat verweerder tekort is geschoten in zijn vergewisplicht, kon hij voor de motivering van de afwijzing van de aanvraag niet volstaan met een verwijzing naar het advies van de stadsjury. Het

bestreden besluit is in strijd is met artikel 3:9 van de Awb genomen en is, in strijd met artikel 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Awb, onzorgvuldig voorbereid en onvoldoende gemotiveerd.

8. Het beroep is gegrond en de rechtbank vernietigt het bestreden besluit. De rechtbank ziet geen aanleiding de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten of zelf in de zaak te voorzien, omdat niet vaststaat dat verweerder de aanvraag terecht heeft afgewezen en de rechtbank niet zelf op de aanvraag kan beslissen. Ook past de rechtbank geen bestuurlijke lus toe omdat voor herstel van het gebrek de stadsjury opnieuw moet worden benaderd en verweerder ter zitting niet goed kon inschatten binnen welke termijn een nieuwe beslissing op bezwaar kan worden genomen maar er vanuit ging dat dit wel enige maanden kon duren. Gelet daarop bestaat een aanzienlijk risico dat bij toepassing van de bestuurlijke lus de zaak blijft slepen doordat verweerder niet binnen de alsdan gestelde termijn kan beslissen en daarom uitstel vraagt, wat de rechtbank in het algemeen zal verlenen omdat weigering van uitstel betekent dat er einduitspraak moet worden gedaan zonder dat verweerder een herstellpoging heeft gedaan en de tussenuitspraak daarmee niet bijdraagt aan een meer finale beslechting van het geschil. Verweerder moet daarom een nieuw besluit op bezwaar nemen en daarbij rekening houden met deze uitspraak.

De rechtbank stelt daarvoor een termijn van acht weken, waarbij eiseres verweerder (opnieuw) in gebreke kan stellen als voor het verstrijken van die termijn geen nieuw besluit op bezwaar is genomen.

9. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, moet verweerder aan eiseres het door haar betaalde griffierecht vergoeden.

10. Er zijn geen voor vergoeding in aanmerking komende proceskosten.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt verweerder op binnen acht weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van 354,- aan eiseres te vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A.C. Rop, rechter, in aanwezigheid van mr.F. van Ommeren, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 29 november 2021.

griffier	rechter
----------	---------

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Bijlage: juridisch kader

De Subsidieregeling CityLab010 2019 luidt voor zover hier van belang als volgt:

Artikel 7 Verdeelregels subsidie

()

2. Bij de rangschikking van de aanvragen kent het college, gelezen het advies van de Stadsjury CityLab010 en overeenkomstig het bepaalde in artikel 9, tweede lid en artikel 16, punten toe voor de mate van innovatie en voor de mate van maatschappelijke relevantie.

Artikel 9 Innovatie

1. De mate van innovatie wordt beoordeeld aan de hand van de mate waarin een initiatief innovatief is op de volgende gebieden:

a. Cluster Beleving

1°. Dienstverlening - Door het initiatief wordt het product, de dienst of de activiteit meer toegankelijk voor Rotterdammers;

2°. Kanaal - De wijze waarop het initiatief de activiteit, het product of de dienst verbindt aan de gebruikers of potentiële gebruikers;

3°. Presentatie - Rotterdammers kunnen door het initiatief de activiteit, het product of de dienst beter herkennen waarbij het initiatief meer betekenis krijgt;

4°. Interacties - Door het initiatief ontstaan waardevolle contacten met de gebruikers of potentiële gebruikers van de activiteit, het product of de dienst.

b. Cluster Aanbod:

1°. Uitvoering - Bij het initiatief is er sprake van een nieuwe activiteit, product of dienst, of aanpassingen van een bestaande activiteit, product of dienst;

2°. Systeem - Bij het initiatief gaat het om complementair inzetten van producten, activiteiten of diensten.

c. Cluster Configuratie:

1°. Verdienmodel - Door het initiatief laten gebruikers zien welke maatschappelijke of economische waarde ze toekennen aan de activiteit, het product of de dienst en waar mogelijkheden liggen voor nieuwe inkomsten of publieke waarden;

- 2°. Netwerk - Bij het initiatief wordt in de uitvoering gebruik gemaakt van externe relaties, partnerships en samenwerkingen;
- 3°. Structuur - Bij uitvoering van het initiatief worden mensen, middelen en activiteiten van een initiatief op een vernieuwende manier georganiseerd waardoor meerwaarde wordt toegevoegd;
- 4°. Proces - De wijze waarop het product, de activiteit of de dienst wordt geproduceerd en aangeboden.
2. Het college kent per cluster bedoeld in het vorige lid, 0 of 1 punt toe waarbij 0 punten staat voor geen innovatie en 1 punt voor wel innovatie op een of meerdere van de bij de clusters genoemde gebieden.

Artikel 11 Groei van de stad

De maatschappelijke relevantie van een initiatief wordt voor de categorie Groei van de stad beoordeeld aan de mate waarin het initiatief bijdraagt aan:

- a. oplossingen in het middensegment voor een betere matching tussen de vraag en aanbod naar woonruimte of nieuw aanbod van betaalbare woningen;
- b. de klimaatadaptieve inrichting van de stad voor:
- 1°. hittestress;
 - 2°. waterberging;
 - 3°. droogte;
 - 4°. bodemdaling; of;
 - 5°. grondwaterproblematiek;
- c. het bijdragen aan de vermindering van zwerfafval of het plaatsen van vuilnis naast vuilcontainers in een verdichtende stad;
- d. intensiever gebruik maken van ruimte in gebouwen door het combineren van functies, stapelen van bouwvormen of het delen van faciliteiten.

Artikel 14 Toerisme en stadscultuur

De maatschappelijke relevantie van een initiatief wordt voor de categorie Toerisme en stadscultuur getoetst aan de mate waarin het initiatief bijdraagt aan:

- a. de toegankelijkheid voor mensen met een beperking van:
- 1°. culturele voorzieningen of activiteiten; of;
 - 2°. sportvoorzieningen of -activiteiten;
- b. de inzet van cultuur en de ontwerpsector als innovatiemotor in andere maatschappelijke domeinen;
- c. duurzame vormen van toerisme;
- d. het imago van Rotterdam als sportstad van Nederland.

Artikel 17 Stadsjury CityLab010

2. De Stadsjury CityLab010 is een commissie als bedoeld in artikel 84 Gemeentewet die tot taak heeft het college te adviseren over subsidieaanvragen die op grond van deze regeling zijn ingediend en die met een ambtelijk advies, bedoeld in artikel 28, aan hem worden voorgelegd.

Artikel 18 Benoeming en samenstelling

1. De Stadsjury CityLab010 bestaat uit twaalf leden, waaronder een voorzitter en een plaatsvervangend voorzitter.

2. De leden, de voorzitter en de plaatsvervangend voorzitter worden op voordracht van de wethouder Economie, Kleine Kernen en Wijken door het college benoemd, geschorst of ontslagen.

()

Artikel 22 Uitbrengen advies aan het college

()

2. De Stadsjury CityLab010 baseert haar advies op de in deze subsidieregeling opgenomen criteria mate van innovatie en maatschappelijke relevantie.

3. De Stadsjury CityLab010 geeft in haar advies gemotiveerd aan hoe innovatief en maatschappelijk relevant als bedoeld in deze regeling een aanvraag is en kent daarbij tevens punten toe overeenkomstig het bepaalde in paragraaf 2.

()

Artikel 28 Voorleggen aanvragen aan Stadsjury CityLab010

Aanvragen die niet op grond van artikel 27 zijn afgewezen, worden met een ambtelijk advies voorgelegd aan de Stadsjury CityLab010.

De Toelichting bij Nadere regels CityLab010 2019 luidt voor zover hier van belang als volgt:

Artikel 17 Stadsjury CityLab010

Met dit artikel wordt een adviescommissie als bedoeld in artikel 84 Gemeentewet opgericht met de naam Stadsjury CityLab010. De Stadsjury heeft als taak het college te adviseren over alle initiatieven die in aanmerking komen voor subsidie. Voor de scores voor deze aanvragen ontvangt de Stadsjury een ambtelijk advies. Hiermee wordt de expertise binnen het gemeentelijke apparaat ingezet om de Stadsjury inhoudelijk te ondersteunen. De Stadsjury is vrij om van het ambtelijk advies af te wijken en kent de definitieve scores toe voor innovatie en maatschappelijke relevantie. Vervolgens stuurt de Stadsjury zijn advies naar het college.

Artikel 28 Voorleggen aanvragen aan Stadsjury CityLab010

Hier staat dat aanvragen die niet op grond van artikel 27 zijn afgewezen, met een ambtelijk advies voor de scores voor de mate van innovatie en maatschappelijke relevantie aan de Stadsjury CityLab010 worden voorgelegd. Hiermee wordt de ambtelijke expertise optimáal ingezet om de Stadsjury te ondersteunen bij het beoordelen van de aanvragen.