

Hoor- en adviescommissie

2434306/2461306

ADVIES

AAN GEDEPUTEERDE STATEN

naar aanleiding van de behandeling van het bezwaarschrift ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van de heer ██████████, namens Membek B.V. te Loosdrecht (bezwaarde), tegen het besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (verweerders) van 29 juli 2025, waarbij een subsidie die verleend is voor het project 'Industrieweg 18 te Loosdrecht' lager is vastgesteld en het teveel betaalde voorschot is teruggevorderd.

In dit advies komen eerst de procedurele aspecten van de bezwaarprocedure aan bod, te weten:

- verloop van de procedure;
- ontvankelijkheid van het bezwaarschrift; en
- grondslag en inhoud van het bestreden besluit.

Daarna volgen de inhoudelijke onderdelen van dit advies, te weten:

- overwegingen van de commissie ten aanzien van de bezwaren en de verweren;
- advies van de commissie.

De commissie adviseert in dit geval om het bestreden besluit niet te herroepen, maar wel nader te motiveren. In dit advies staat hoe de commissie tot dit oordeel is gekomen.

VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 19 december 2024 is door bezwaarde een aanvraag ingediend om de op 4 juli 2022 verleende subsidie vast te stellen. Op 29 juli 2025 is de subsidie vastgesteld.

Op 21 augustus 2025 is het bezwaarschrift ontvangen.

De behandeling van het bezwaarschrift is aangehouden in verband met een informeel gesprek.

Op 20 november 2025 heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat aan het advies wordt toegevoegd.

Hoor- en adviescommissie

2434306/2461306

ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop het bestreden besluit is verzonden stelt de Commissie vast dat dit binnen de wettelijke termijn is ingediend. Voorts is het rechtsgeldig ondertekend en wordt voldaan aan alle overige vormvereisten, zodat een inhoudelijke behandeling van de bezwaren kan plaatsvinden.

GRONDSLAG

De grondslag van dit besluit is gelegen in artikel 4:46, tweede lid sub a van de Awb.
De subsidie is verleend op grond van de Uitvoeringsregeling subsidie HIRB+ duurzaamheid Noord-Holland 2021 (uitvoeringsregeling).

INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

Verweerders stellen de subsidie vast op € 20.721,- en vorderen € 2.943,- van het reeds betaalde voorschot terug.

Verweerders stellen vast dat de activiteiten 'Laptops4all - zonnepanelen' en 'CTNR Vastgoed B.V. - zonnepanelen' zoals beschreven in het activiteitenplan niet zijn uitgevoerd. De overige activiteiten zijn wel uitgevoerd. Uit het financiële verslag blijkt dat de gerealiseerde activiteiten zijn uitgevoerd voor € 180.991,90.

Bij de vaststelling is uitgegaan van de volgende kosten per deelnemer van het samenwerkingsverband:

Duurzaamheidsmaatregelen	Begrote kosten	Werkelijk gerealiseerde kosten	% subsidie	Maximaal verleend subsidiebedrag	Vastgesteld subsidiebedrag
Laptops4all - zonnepanelen	€ 44.301,00	€ -		€ -	€ -
Laptops4all - Aanpassen dakconstructie t.b.v. plaatsing zonnepanelen	€ 27.150,00	€ 35.672,50	20%	€ 5.430,00	€ 5.430,00
CTNR Vastgoed B.V. - zonnepanelen	€ 44.301,00	€ -		€ -	€ -
CTNR Vastgoed B.V. - Aanpassen dakconstructie t.b.v. plaatsing zonnepanelen	€ 27.150,00	€ 46.030,00	20%	€ 5.430,00	€ 5.430,00
Membek B.V. - zonnepanelen	€ 22.151,00	€ 32.852,20	10%	€ 2.215,10	€ 2.215,10
Membek B.V. - Aanpassen dakconstructie t.b.v. plaatsing zonnepanelen	€ 13.575,00	€ 17.198,75	20%	€ 2.715,00	€ 2.715,00
Van Ettehoven Hoveniers - zonnepanelen	€ 22.151,00	€ 33.702,20	10%	€ 2.215,10	€ 2.215,10
Van Ettehoven Hoveniers - Aanpassen dakconstructie t.b.v. plaatsing zonnepanelen	€ 13.575,00	€ 15.536,25	20%	€ 2.715,00	€ 2.715,00
Totaal	€ 214.354,00	€ 180.991,90		€ 20.720,20	€ 20.720,20

Hoor- en adviescommissie

2434306/2461306

OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE TEN AANZIEN VAN DE BEZWAREN EN DE VERWEREN

1. Bezwaar: Onduidelijkheid over begrote of werkelijke kosten

Voor de partijen Van Ettekov en Hoveniers en Membek B.V. die wel zonnepanelen hebben geplaatst is het redelijk om de subsidie toe te wijzen op basis van de werkelijk gerealiseerde kosten. Deze partijen lijden schade doordat ze geen subsidie krijgen toegewezen over de werkelijke kosten en door de marktsituatie.

Bovendien is het aan bezwaarde nooit duidelijk gemaakt of vermeld dat er sprake is van subsidieverlening op basis van de begroting en niet op grond van de werkelijke kosten.

Verweer:

Op basis van de aanvraag en de tekst van de uitvoeringsregeling, verleent de provincie Noord-Holland de subsidie. Bij behandeling van de aanvraag wordt de subsidie door de provincie verleend op basis van de begrote kosten, zoals deze door de aanvrager in de aanvraag zijn opgegeven. Deze kosten zijn in onderhavig geval onderbouwd met offertes. Aanvrager mag nog niet zijn gestart met de uitvoering van de activiteiten, zodat het stimulerend effect van de subsidie geborgd is. Na uitvoering van de activiteiten dient de aanvrager een vaststellingsverzoek in, waarna de subsidie wordt vastgesteld.

Deze manier van werken vindt grondslag in artikel 4:46 Awb, waarin is bepaald dat indien een beschikking tot subsidieverlening is gegeven, het bestuursorgaan (in dit geval de provincie) de subsidie overeenkomstig de subsidieverlening vaststelt.

Hieruit volgt dat bij de subsidievaststelling het subsidiebedrag nooit hoger kan zijn dan het verleende bedrag. Dit artikel waarborgt hiermee onder andere de gelijke behandeling van aanvragers. Immers, door achteraf het subsidiebedrag van bezwaarde te verhogen tot boven het verleende bedrag, worden andere aanvragers die het verleende bedrag krijgen ongelijk behandeld.

In de subsidieverlening zijn de verleende subsidiebedragen per partij en activiteit gespecificeerd. De subsidie is lager vastgesteld, omdat twee samenwerkingspartners een deel van de activiteiten niet hebben uitgevoerd.

Het tweede lid van artikel 4:46 Awb bepaalt dat de subsidie lager kan worden vastgesteld, indien de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet of niet geheel hebben plaatsgevonden. Daarvan is in deze casus sprake. De lagere vaststelling levert een teveel betaald voorschot op. Dit wordt teruggevorderd.

Bezwaarde is in de begroting bij de aanvraag uitgegaan van een offerte uit augustus 2021. Op het moment van indiening van de subsidieaanvraag was deze reeds 5 maanden oud. Bezwaarde geeft in de aanvullende informatie aan dat ze pas op het moment dat de opdracht wordt gegeven, een nieuwe offerte op naam van bezwaarde zullen laten opstellen. Hiermee heeft bezwaarde zelf het risico genomen dat de uiteindelijke kosten hoger zouden uitvallen dan de kosten zoals opgenomen in de begroting, waar het subsidiebedrag op wordt gebaseerd.

Hoor- en adviescommissie

2434306/2461306

Het feit dat de kosten voor de uitvoering van de activiteiten voor de bezwaarde na indiening van de aanvraag zijn gestegen, komt voor rekening en risico van bezwaarde en rechtvaardigt niet dat het teruggevorderde voorschot, afkomstig van teveel verleende bedragen aan andere deelnemers, daarvoor als compensatie kan dienen.

Ten aanzien van de onduidelijkheid over welke kosten gesubsidieerd worden merken verweerders op dat de verleningsbeschikking expliciet vermeldt dat het verleende subsidiebedrag een maximumbedrag is. Dit is standaard bij provinciale subsidies, juist om financiële zekerheid en gelijke behandeling te waarborgen. In de subsidieberekening zijn de verleende subsidiebedragen per partij en activiteit gespecificeerd.

Overweging commissie

In de subsidieverlening is benoemd dat de subsidie maximaal € 29.580,- bedraagt. Uit de bewoording in de verlening blijkt naar het oordeel van de commissie voldoende dat dit een maximaal bedrag is dat niet hoger kan worden bij de vaststelling van de subsidie. In zoverre wordt volgens de commissie bij de vaststelling van de subsidie dus van de begrote kosten en niet van, hoger uitgevallen, werkelijke kosten uitgegaan. Bovendien is de commissie van oordeel dat de subsidie is verleend aan het samenwerkingsverband met maximale subsidiebedragen per deelnemer en per activiteit, zoals in de tabel in de verleningsbeschikking is opgenomen. De verschillende bedragen, zoals genoemd in de subsidieverlening, kunnen niet overschreden worden bij de subsidievaststelling. Aangezien niet alle deelnemers de zonnepanelen geplaatst hebben, kan de commissie volgen dat de aan hen verleende subsidie voor die onderdelen op € 0,- wordt vastgesteld. Deze bedragen hoeven niet, bij de vaststelling, verrekend te worden bij de aan de andere deelnemers verleende maximale subsidies. Tijdens de hoorzitting hebben verweerders verklaard in vergelijkbare gevallen, bij deze en andere subsidieregelingen, hetzelfde te handelen.

Belangenafweging en nadere motivering

De commissie merkt op dat verweerders een belangenafweging hadden moeten maken in hun vaststellingsbesluit. De bevoegdheid om artikel 4:46, tweede lid sub a van de Awb toe te passen en de subsidie lager vast te stellen is van discretionaire aard en de uitoefening ervan is dus onderworpen aan artikel 3:4, van de Awb. Dat betekent dat de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen door verweerders hadden moeten worden afgewogen en dat de gevolgen van het lager vaststellen van de subsidie niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen.¹ Van een dergelijke belangenafweging is niet gebleken in het bestreden besluit. De commissie adviseert om alsnog een belangenafweging te maken in het kader van bestuurlijke heroverweging die in bezwaar dient plaatste vinden.

Daarbij merkt de commissie op dat in het primaire besluit verzuimd is om aan te geven wat de grondslag is voor de lagere vaststelling van de subsidie. De commissie adviseert alsnog de

¹ Zie bijvoorbeeld [College van Beroep voor het bedrijfsleven 17 september 2019, ECLI:NL:CBB:2019:419](#)

Hoor- en adviescommissie

2434306/2461306

gehanteerde specifieke grondslag van artikel 4:46, tweede lid, van de Awb, te weten sub a van dit artikellid, toe te voegen in de beslissing op bezwaar.

Vorst merkt de commissie nog op dat Membek B.V. de zonnepanelen niet zelf aangeschaft heeft, maar geleased heeft. Tijdens de hoorzitting hebben verweerders aangegeven dat deze werkwijze naar hun oordeel binnen de regeling valt. De commissie kan verweerders hierin volgen.

Tot slot merkt de commissie op dat twee van de vier deelnemers geen duurzaamheidsmaatregelen hebben getroffen, nu zij geen zonnepanelen geplaatst hebben. Dat komt er feitelijk op neer dat het samenwerkingsverband dat duurzaamheidsmaatregelen genomen heeft, nog maar uit twee deelnemers bestaat. De uitvoeringsregeling bepaalt in artikel 3 dat een samenwerkingsverband uit minimaal drie deelnemers dient te bestaan. Tijdens de hoorzitting hebben verweerders aangegeven uit te gaan van de situatie van de aanvraag, in dit geval het samenwerkingsverband, bestaande uit vier deelnemers. Het intrekken van de gehele subsidie omdat twee deelnemers geen duurzaamheidsmaatregelen hebben getroffen vinden verweerders in dit geval een te ver gaande maatregel. Deze werkwijze en afwegingen die verweerders hebben gehanteerd kunnen verweerders ook meenemen in hun belangenafweging en nadere motivering in de beslissing op bezwaar.

2. Bezwaar: Prijsverandering zonnepanelen.

Bezwaarde voert aan dat de zonnepanelen achteraf gezien op de top van de markt zijn gekocht en nu veel minder waard zijn.

Verweer:

Verweerders erkennen dat de prijsontwikkeling van zonnepanelen ongunstig was ten tijde van de behandeling van de subsidieaanvraag. Prijsrisico's behoren echter tot het ondernemersrisico en vallen buiten de invloedssfeer en beoordelingscriteria van de subsidie. In de uitvoeringsregeling staan geen bepalingen die juridische grond bieden voor een hogere subsidievaststelling naar aanleiding van voor de ondernemer ongunstige prijsontwikkelingen.

Overweging commissie

Het risico van prijsveranderingen ligt bij bezwaarde. Bezwaarde heeft tijdens de hoorzitting aangegeven dat de panelen in de zomer van 2023 zijn geplaatst op basis van een offerte die is opgesteld in de lente van 2023. Bezwaarde heeft er voor gekozen om de subsidie in januari 2022 al aan te vragen op basis van een offerte die is opgesteld in augustus 2021. Deze werkwijze komt voor rekening en risico van bezwaarde.

3. Bezwaar: Onvoordelig project

Voor dit project is door partijen een substantieel bedrag geïnvesteerd namelijk € 180.991,80. Dit bedrag is geïnvesteerd op verzoek van de overheid (Gemeente Wijdmeren). Er moet veel geld worden bijgelegd bij dit project, aangezien de marktprijs erg laag is (ongeveer € 5.000 per jaar)

Hoor- en adviescommissie

2434306/2461306

en dat wordt alleen maar meer als de salderingsregeling wordt afgeschaft. Er wordt wel ruim 66.000 KWh opgewekt, wat goed nieuws is voor het milieu.

Verweer:

De opbrengst van duurzame stroom draagt bij aan de provinciale duurzaamheidsdoelen. Echter, de uitvoeringsregeling koppelt de subsidievaststelling niet aan gerealiseerde energieproductie. Ook bij hogere opbrengst blijft het verleende subsidiebedrag als maximum leidend.

Overweging commissie

De uitvoeringsregeling en subsidieverlening zijn niet gebaseerd op de hoeveelheid opgewekte energie of de marktprijs hiervoor. In de subsidievaststelling kan met de energieproductie dan ook geen rekening worden gehouden.

4. Bezwaar: Kosten middelen

Bezwaarde stelt voor om de vaststelling te verhogen met € 2.943,- en daarmee de zaak af te ronden.

Verweer:

In het bezwaarschrift wordt voorgesteld de subsidievaststelling te verhogen met het teruggevorderde bedrag van € 2.943,--. Dit bedrag is afkomstig van niet uitgevoerde activiteiten door andere deelnemers binnen het samenwerkingsverband. Dit voorstel is in strijd met artikel 4:46 Awb, de uitvoeringsregeling, het gelijkheidsbeginsel en de provinciale subsidiepraktijk. Er is juridisch geen grondslag om dit bedrag alsnog toe te kennen en de subsidievaststelling te verhogen.

Overweging commissie

De vaststelling van een subsidie dient plaats te vinden op basis van de verlening en de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Deze bieden geen ruimte om, zoals bezwaarde voorstelt, de kosten te middelen.

ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 20 november 2025 gehouden openbare hoorzitting tot de conclusie dat het bestreden besluit niet herroepen hoeft te worden, maar wel nader gemotiveerd dient te worden waarbij de overwegingen van de commissie in dit advies in acht worden genomen.

Hoor- en adviescommissie

2434306/2461306

Haarlem 20 november 2025,

de Hoor- en adviescommissie,

Kamer I



fungerend secretaris



voorzitter