

AB 2016/385

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

13 juli 2016, nr. 201507626/1/A2

(Mrs. N.J.S. Koeman, J.W. van de Gronden, G.T.J.M. Jurgens)

m.nt. W. den Ouden

Art. 4:51 Awb

ABkort 2016/268

ECLI:NL:RVS:2016:1924

De redelijke termijn is aangevangen met een duidelijk en ondubbelzinnig beëindigingsbesluit. De bezuinigingstermijn is niet redelijk vanwege tegenstrijdigheden.

Bij besluit van 20 augustus 2014 heeft het college de stichting duidelijk en ondubbelzinnig medegegeend dat voor het jaar 2016 de subsidie met € 150.000 wordt gekort en voor het jaar 2017 een korting van € 200.000 wordt toegepast. De termijnen als bedoeld in art. 4:51 lid 1, van de Awb zijn, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, in ieder geval met dit besluit aangevangen. Of het voor de stichting onduidelijk was welke maatregelen moesten worden genomen om de subsidiekortingen op te vangen, zoals de rechtbank heeft overwogen, is daarbij niet van belang (...)

Of het voor de stichting duidelijk was welke maatregelen moesten worden genomen om de subsidiekortingen op te vangen, is wel relevant bij de beantwoording van de vraag of het college bij de gedeeltelijke beëindigingen van de subsidiërelatie redelijke termijnen in acht heeft genomen. (...)

Niet in geschil is dat de stichting de subsidiekortingen niet kan doorvoeren zonder enkele van haar vestigingen te sluiten. Door de tegenstrijdigheid tussen enerzijds de aankondiging van subsidiekortingen door het college waardoor het voor de stichting onvermijdelijk is om bibliotheekvestigingen, in het bijzonder die van Wervershoof en Wognum, te sluiten en anderzijds het amendement van de raad, waarin wordt ingestemd met een basispakket waarin deze vestigingen open dienen te blijven, was het voor de stichting niet duidelijk welke maatregelen zij moest nemen om de bezuinigingen uit te voeren. De rechtbank is derhalve terecht tot het oordeel gekomen dat het college bij de aankondiging van de subsidiekortingen voor de jaren 2016 en 2017 geen redelijke termijnen als bedoeld in art. 4:51 lid 1, van de Awb in acht heeft genomen.

Uitspraak op het hoger beroep van: het college van burgemeester en wethouders van Medemblik, appellant, tegen de uitspraak van de Recht-

bank Noord-Holland van 21 augustus 2015 in zaak nr. 15/1093 in het geding tussen: de stichting Stichting Westfriese Bibliotheken, gevestigd te Wognum, gemeente Medemblik en het college.

Procesverloop

Bij besluit van 20 augustus 2014 heeft het college, voor zover van belang, een korting op de subsidie van de stichting van € 150.000 voor het jaar 2016 en € 200.000 voor het jaar 2017 aangekondigd.

Bij besluit van 19 januari 2015 heeft het college het door de stichting daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 21 augustus 2015 heeft de rechtbank het door de stichting daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 19 januari 2015 vernietigd, het besluit van 20 augustus 2014 herroepen en het verzoek om schadevergoeding afgewezen. Deze uitspraak is aangehecht. (niet opgenomen; red.).

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

De stichting heeft een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 24 december 2015 heeft het college, gevolg gevend aan de aangevallen uitspraak, een korting op de subsidie van de stichting van € 75.000 per 1 juli 2017, € 175.000 per 1 juli 2018 en € 200.000 per 1 januari 2019 aangekondigd.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 april 2016, waar het college, vertegenwoordigd door mr. A.D. Weber-Peeters en mr. J.M.M. Vriend, beiden werkzaam bij de gemeente, en de stichting, vertegenwoordigd door A.F.T. Streumer, voorzitter van de stichting, bijgestaan door mr. C.P. Mesker, advocaat te Utrecht, zijn verschenen.

Overwegingen*Voorgeschiedenis*

1. De stichting exploiteert bibliotheken in de gemeenten Koggenland, Stede Broeck, Drechterland, Enkhuizen, Opmeer en Medemblik. Hiervoor ontvangt zij van het college al meer dan drie jaren een budgetsubsidie voor in hoofdzaak dezelfde activiteiten. Het college heeft besloten de subsidie van de stichting met ingang van 2013 gefaseerd te verlagen.

Bij besluit van 20 augustus 2014 heeft het college de subsidie van de stichting voor het jaar 2013 vastgesteld en aangekondigd dat vanaf 2015 een structurele korting zal plaatsvinden op de subsidie voor de stichting van € 56.000. In dat besluit wordt verder een structurele korting vanaf

2016 aangekondigd van € 150.000 en voor 2017 een korting van € 200.000 op het subsidiebudget voor de stichting. Het college heeft dit besluit in bezwaar, onder verwijzing naar het advies van bezwarencommissie, gehandhaafd.

De rechtbank

2. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college in het besluit van 20 augustus 2014 geen redelijke termijnen als bedoeld in artikel 4:51, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in acht heeft genomen, omdat het voor de stichting onvoldoende duidelijk was welke maatregelen zij moest nemen om de subsidiekortingen op te vangen. Het college en de gemeenteraad van Medemblik hebben verschillende visies op het bibliotheekwerk waardoor het voor de stichting onduidelijk is welke bezuinigingsmaatregelen zij moet nemen. Daardoor zijn eveneens de redelijke termijnen niet aangevangen, aldus de rechtbank.

Hoger beroep

3. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de redelijke termijnen eerst aanvangt wanneer duidelijk is welke maatregelen moeten worden genomen om een subsidiekorting op te vangen. Dit vereiste volgt noch uit de tekst van artikel 4:51, eerste lid, van de Awb, noch uit de rechtspraak.

Het college betoogt voorts dat het bij de gedeeltelijke subsidiebeëindigingen redelijke termijnen in acht heeft genomen. Op 26 september 2013 heeft een wethouder de directeur van de stichting mondeling op de hoogte gebracht van het bezuinigingsvoorstel. Bij besluit van 20 augustus 2014 is de aankondiging van de bezuinigingen aan de stichting bekendgemaakt. Dat besluit bevat een aankondiging voor extra subsidiekortingen voor 2016 en 2017 en de in dat besluit geboden termijnen zijn voldoende om de stichting in staat te stellen maatregelen te treffen om de gevolgen van de subsidieverlagingen te ondervangen. Met het door de raad op 10 oktober 2013 aangenomen amendement was het duidelijk hoe de bezuinigingen hun beslag dienden te krijgen. Binnen dit kader is het de verantwoordelijkheid van de stichting om keuzes te maken over de te nemen bezuinigingsmaatregelen. Verder is van belang dat tussen het college, de raad en de stichting reeds sinds 2011 overleg plaatsvindt over het realiseren van toekomstbestendig bibliotheekwerk en niet, zoals de rechtbank heeft overwogen, pas sinds kort voor de zitting, aldus het college.

3.1. Ingevolge artikel 4:51, eerste lid, van de Awb geschiedt, indien aan een subsidieontvanger voor drie of meer achtereenvolgende jaren

subsidie is verstrekt voor dezelfde of in hoofdzaak dezelfde voortdurende activiteiten, gehele of gedeeltelijke weigering van de subsidie voor een daarop aansluitend tijdvak op de grond, dat veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich tegen voortzetting of ongewijzigde voortzetting van de subsidie verzetten, slechts met inachtneming van een redelijke termijn.

3.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (bijvoorbeeld de uitspraak van 14 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY3022) de redelijke termijn als bedoeld in artikel 4:51, eerste lid, van de Awb ertoe dient de subsidieontvanger in staat te stellen maatregelen te treffen om de gevolgen van de gehele of gedeeltelijke beëindiging van de subsidierelatie te ondervangen.

3.3. Bij besluit van 20 augustus 2014 heeft het college de stichting duidelijk en ondubbelzinnig medegedeeld dat voor het jaar 2016 de subsidie met € 150.000 wordt gekort en voor het jaar 2017 een korting van € 200.000 wordt toegepast. De termijnen als bedoeld in artikel 4:51, eerste lid, van de Awb zijn, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, in ieder geval met dit besluit aangevangen. Of het voor de stichting onduidelijk was welke maatregelen moesten worden genomen om de subsidiekortingen op te vangen, zoals de rechtbank heeft overwogen, is daarbij niet van belang.

Het betoog slaagt in zoverre. Dit leidt echter, gelet op het volgende, niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak.

3.4. Of het voor de stichting duidelijk was welke maatregelen moesten worden genomen om de subsidiekortingen op te vangen, is wel relevant bij de beantwoording van de vraag of het college bij de gedeeltelijke beëindigingen van de subsidierelatie redelijke termijnen in acht heeft genomen.

Daarbij is van belang dat de raad op 10 oktober 2013 een amendement heeft aangenomen waarin is overwogen dat de bibliotheekvestigingen in Wervershoof en Wognum behouden dienen te blijven en is ingestemd met een wijziging van het basispakket, met bibliotheekvestigingen in Medemblik en Wervershoof en een steunpunt in Wognum. Het college heeft zich in het aanvullend hoger beroepschrift, anders dan ter zitting, op het standpunt gesteld dat dit amendement ook ziet op de in het besluit van 20 augustus 2014 aangekondigde extra kortingen op de subsidie voor de stichting voor 2016 en 2017. Het college heeft in dit verband in het aanvullend hoger beroepschrift onder meer gesteld dat met het door de raad op 10 oktober 2013 aangenomen amendement de wijze waarop de extra bezuinigingen hun beslag dienden te krijgen, duidelijk was.

Niet in geschil is dat de stichting de subsidiekortingen niet kan doorvoeren zonder enkele van haar vestigingen te sluiten. Door de tegenstrijdigheid tussen enerzijds de aankondiging van subsidiekortingen door het college waardoor het voor de stichting onvermijdelijk is om bibliotheekvestigingen, in het bijzonder die van Wervershoof en Wognum, te sluiten en anderzijds het amendement van de raad, waarin wordt ingestemd met een basispakket waarin deze vestigingen open dienen te blijven, was het voor de stichting niet duidelijk welke maatregelen zij moest nemen om de bezuinigingen uit te voeren. De rechtbank is derhalve terecht tot het oordeel gekomen dat het college bij de aankondiging van de subsidiekortingen voor de jaren 2016 en 2017 geen redelijke termijnen als bedoeld in artikel 4:51, eerste lid, van de Awb in acht heeft genomen.

Het betoog faalt in zoverre.

Conclusie

4. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient, gelet op hetgeen onder 3.3. is overwogen, te worden bevestigd met verbetering van de gronden waarop deze rust.

Besluit van 24 december 2015

5. Bij besluit van 24 december 2015 heeft het college, gevolg gevend aan de aangevallen uitspraak, een korting op de subsidie van de stichting van € 75.000 per 1 juli 2017, € 175.000 per 1 juli 2018 en € 200.000 per 1 januari 2019 aangekondigd. De stichting heeft ter zitting gesteld dat zij zich daarmee kan verenigen, zodat geen beroep van rechtswege als bedoeld in artikel 6:19, eerste lid, en artikel 6:24 van de Awb is ontstaan waarop nog dient te worden beslist.

Proceskosten

6. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. bevestigt de aangevallen uitspraak;
- II. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Medemblik tot vergoeding van bij de stichting Stichting Westfriese Bibliotheken in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 992 (zegge: negenhonderdtweënegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- III. bepaalt dat van het college van burgemeester en wethouders van Medemblik een grif-

fierrecht van € 497 (zegge: vierhonderdzevenennegentig euro) wordt geheven.

Noot

1. Deze uitspraak verdient een annotatie omdat zij een zeldzaam voorbeeld geeft van een geslaagd beroep op art. 4:51 Awb door een subsidieontvanger die met kortingen wordt geconfronteerd. Het betreft in deze zaak de Stichting Westfriese Bibliotheken die in augustus 2014 werd geconfronteerd met het besluit van het college van B&W van Medemblik tot stapsgewijze structurele kortingen op de jaarlijkse subsidie van € 56.000 voor het jaar 2015, € 150.000 voor het jaar 2016 en € 200.000 voor het jaar 2017. Dit kortingsbesluit had onvermijdelijk tot gevolg dat bepaalde vestigingen van de Stichting moesten sluiten, zo is tussen partijen niet in geschil. Het is echter onduidelijk wat de Stichting moet doen om de voorgenoemde bezuinigingen te ondervangen omdat de gemeenteraad en het college van B&W van Medemblik verschillende visies hebben op het bibliotheekwerk, aldus de Stichting.

2. De Rechtbank Noord-Holland oordeelde dat de redelijke termijn voor afbouw van de activiteiten pas aanvangt wanneer duidelijk is welke maatregelen moeten worden genomen om een subsidiekorting op te vangen. Het verbaast niet dat de ABRvS daarin niet meegaat. Het komt regelmatig voor dat subsidieontvangers in grote onzekerheid verkeren over welke maatregelen zij nu precies moeten nemen om de gevolgen van een subsidiekorting of beëindiging te ondervangen, bijvoorbeeld omdat zij worden uitgenodigd om mee te doen aan een aanbestedingsprocedure (waardoor met de ontbinding of verkleining van de organisatie nauwelijks kan worden begonnen tot de uitslag van die procedure bekend is), omdat onzeker is wat de nieuwe subsidieverstrekker aan subsidie zal verstrekken en daarvoor verwacht (zoals bij de decentralisatie van de financiering van de jeugdzorg het geval was), of omdat er wellicht een ontslagverbod geldt. Zie bijvoorbeeld ABRvS 9 september 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ7186 (*Stichting Dynamo*), AB 2010/87, m.nt. W. den Ouden; ABRvS 16 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY8520 (*Stivoro*), AB 2013/127, m.nt. W. den Ouden; ABRvS 4 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1159 (*Stichting Jeugd op Zuid*), AB 2014/245, m.nt. W. den Ouden en ABRvS 8 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3649 (*decentralisatie financiering jeugdzorg*), AB 2015/134, m.nt. W. den Ouden. Keer op keer oordeelt de Afdeling, zoals in deze zaak, dat een beëindigingsbesluit is genomen als duidelijk en ondubbelzinnig is meegedeeld dat er per een bepaalde datum een stopzetting van of korting op de subsi-

die zal plaatsvinden. Met dit besluit gaat de redelijke termijn van art. 4:51 Awb lopen. Of het voor de subsidieontvanger duidelijk is welke maatregelen moeten worden genomen om de gevolgen daarvan te ondervangen is daarbij niet relevant (zie in casu r.o. 3.3).

3. Wel kan die onduidelijkheid van invloed zijn op de omvang van de redelijke termijn, zo volgt uit r.o. 3.4 in deze uitspraak. De Afdeling heeft dit al eerder overwogen (zie bijvoorbeeld ABRvS 16 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY8520, AB 2013/127, m.nt. W. den Ouden (Stivoro), r.o. 5.3), maar dat leidde tot op heden niet tot het oordeel dat de door de subsidiënt geboden overgangstermijn om die reden inderdaad te kort was. Deze uitspraak laat zien dat deze situatie niet louter theoretisch is. De gemeenteraad van Medemblik heeft namelijk op 10 oktober 2013 een amendement aangenomen waaruit blijkt dat bepaalde vestigingen open dienen te blijven terwijl niet in geschil is dat om de aangekondigde bezuinigingen te kunnen doorvoeren enkele vestigingen dienen te worden gesloten én dat dit volgens de uitspraak alleen die vestigingen kunnen zijn die volgens de gemeenteraad open dienen te blijven. Waarom dat laatste zo is maakt de uitspraak niet duidelijk, maar wel helder is dat deze tegenstrijdigheid leidt tot verlenging van de redelijke termijn. Wat die redelijke termijn in casu precies inhoudt, bepaalt de Afdeling niet zelf. Het college van B&W was, naar aanleiding van de rechtbankuitspraak, zelf al tot een ander subsidiekortingsysteem gekomen van € 75.000 per 1 juli 2017, € 175.000 per 1 juli 2018 en € 200.000 per 1 januari 2019 en nu de Stichting ter zitting aangaf daarmee te kunnen leven, was de kous af. W. den Ouden

AB 2016/386

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

13 juli 2016, nr. 201505609/1/A3
(Mrs. H. Troostwijk, B.P. Vermeulen, N. Verheij)
m.nt. P.J. Stolk

Art. 8:58, 8:110 Awb; art. 10 lid 2 aanhef en onder g WOB

ECLI:NL:RVS:2016:1951

Incidenteel hoger beroep. Geen concurrentiegegevens. Rapport van metingen van uitgezonden FM-signalen en een analyse van die metingen. Late indiening nader stuk dat evenwel niet gaat over de openbaarheid, maar over de

juistheid van het rapport. Reactie daarop door de minister is niet nodig.

Of een stuk als incidenteel hoger beroepschrift in de zin van art. 8:110 lid 1, van de Awb kan worden aangemerkt is niet beslissend dat uitdrukkelijk gesteld is dat incidenteel hoger beroep wordt ingesteld. Met het bieden van de mogelijkheid van incidenteel hoger beroep is beoogd een partij de bevoegdheid te geven om naar aanleiding van het principaal hoger beroep van een wederpartij alsnog ook zelf in hoger beroep te komen. Aldus wordt de processuele positie van een verwerende partij in hoger beroep versterkt, in die zin dat deze een tegenaanvalswaapen in handen krijgt, en is het instellen van principaal hoger beroep niet meer zonder risico, nu de appellerende partij er door de tegenaanval van de wederpartij er ook op achteruit kan gaan. Te late indiening nader stuk niet relevant voor de procedure. Naar het oordeel van de Afdeling heeft KPN niet aanmemelijk gemaakt dat door openbaarmaking van het etheronderzoek naar de omgang van FM-omroepen met de hun vergunde frequenties, indien zich al een benadeling voordoet, deze benadeling onevenredig is. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat KPN niet aanmemelijk heeft gemaakt op welke wijze openbaarmaking van het rapport inzicht verschaft in haar bedrijfsvoering en evenmin op welke wijze concurrenten hiermee voordeel kunnen behalen. De Afdeling betreft daarbij dat het hier gaat om een analyse van de waargenomen uitgezonden FM-signalen, derhalve het waargenomen eindresultaat van de bedrijfsvoering, en niet de bedrijfsvoering zelf. Zo is in het rapport geen informatie opgenomen over hoe de antennesystemen van KPN zijn ingesteld en op welke wijze KPN het praktisch bereik realiseert. Evenmin is in het rapport informatie opgenomen over de gesprekken en onderhandelingen tussen KPN en de vergunninghouders en de afspraken die in dat kader zijn gemaakt. Volgt bevestiging van de aangevallen uitspraak.

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de minister van Economische Zaken,
2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid KPN B.V., te Amsterdam, appellanten, tegen de uitspraak van de rechtbank te Midden-Nederland van 2 juni 2015 in zaak nr. 14/6271 in het geding tussen:
KPN
en
de minister.

Procesverloop

Bij besluit van 1 oktober 2013 heeft de minister het verzoek tot openbaarmaking op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob)