

AB 2013/127: Een ieder verbindende verdragsbepaling? Relativiteitsvereiste? Redelijke termijn bij stopzetting subsidierelatie. Ontslagverbod.

Instantie:	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	Datum:	16 januari 2013
Magistraten:	Mrs. J.H. van Kreveld, C.J.M. Schuyt, N.S.J. Koeman	Zaaknr:	201207296/1/A2.
Conclusie:	-	LJN:	BY8520
Noot:	W. den Ouden	Roepnaam:	-
Brondocumenten:	ECLI:NL:RVS:2013:BY8520, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 16-01-2013		

Wetgeving: Art. 4:51 Awb; art. 7:662 lid 2 onder a BW

Brondocument: ABRvS, 16-01-2013, nr 201207296/1/A2.

Essentie

[Naar boven](#)

Een ieder verbindende verdragsbepaling? Relativiteitsvereiste? Redelijke termijn bij stopzetting subsidierelatie.
Ontslagverbod.

Samenvatting

[Naar boven](#)

Uit art. 3 WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging volgt dat dit verdrag ertoe strekt huidige en toekomstige generaties te beschermen tegen de nadelige gevolgen van tabaksconsumptie en blootstelling aan tabaksmok door een kader te bieden voor maatregelen die de verdragstaten moeten uitvoeren ten behoeve van tabaksontmoediging. Uit deze doelstelling kan niet worden afgeleid dat het verdrag ertoe strekt de belangen te beschermen van de organisaties, zoals Stivoro, die dergelijke maatregelen uitvoeren en hiervoor subsidie ontvangen. Zo art. 7, 12, 14 en 26 van het verdrag al een ieder verbindende verdragsbepalingen zijn die zonder nadere uitwerking in nationale wet- of regelgeving voor de rechter kunnen worden ingeroepen, kan Stivoro dan ook geen geslaagd beroep op deze bepalingen doen. (...)

De rechtbank heeft terecht overwogen dat volgens vaste rechtspraak (bijvoorbeeld de uitspraak van 26 maart 2008 in zaak nr. 200705490/1), de redelijke termijn als bedoeld in art. 4:51 lid 1 Awb ertoe dient de subsidieontvanger in staat te stellen maatregelen te treffen om de gevolgen van de gehele of gedeeltelijke subsidiebeëindiging te ondervangen.

Bij besluit van 28 juni 2011 heeft de minister Stivoro duidelijk en ondubbelzinnig bericht dat de subsidie wordt beëindigd vanaf 2013. De daarmee verband houdende ontslagprocedures en de onzekerheid daarbij over een eventueel ontslagverbod, waarop Stivoro heeft gewezen, staan los van dit besluit tot beëindiging van de subsidierelatie. De rechtbank heeft dan ook terecht geoordeeld dat de termijn als bedoeld in art. 4:51 lid 1 Awb in ieder geval is aangevangen met het besluit van 28 juni 2011. De stelling van Stivoro dat op dat moment bij haar onzekerheid bestond over een eventueel ontslagverbod, doet daaraan niet af.

Die stelling is wel relevant bij de beantwoording van de vraag of de minister bij de beëindiging van de subsidierelatie een redelijke termijn in acht heeft genomen. (...)

Daarbij is van belang dat een termijn van anderhalf jaar redelijkerwijs volstaat om, in een ontslagprocedure of anderszins, duidelijkheid te verkrijgen over de vraag of een overgang van de onderneming als bedoeld in art. 7:662 lid 2 onder a BW, aan de orde is die een ontslagverbod voor de werknemers meebrengt. Nu niet is gebleken dat Stivoro in een vroegtijdig stadium met het verkrijgen van die duidelijkheid is aangevangen, kan zij de minister niet tegenwerpen dat de arbeidsovereenkomsten van haar medewerkers per 1 januari 2013 waarschijnlijk nog niet beëindigd zijn.

Partij(en)

[Naar boven](#)

Uitspraak op het hoger beroep van de stichting Stichting Volksgezondheid of Roken, voor een rookvrije toekomst (hierna: Stivoro), appellante, tegen de uitspraak van de Rechtbank 's-Gravenhage van 28 juni 2012 in zaak nr. 12/711 in het geding tussen:

Stivoro

en

de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Uitspraak

[Naar boven](#)

Procesverloop

Bij besluit van 25 mei 2011, gewijzigd bij besluit van 28 juni 2011 (hierna ook gezamenlijk en in enkelvoud: het primaire besluit), heeft de minister Stivoro bericht dat in 2012 de instellingssubsidie en projectsubsidies met 5% zullen worden gekort en dat met ingang van 2013 de subsidieverstrekking aan Stivoro zal worden beëindigd. Bij besluit van 19 december 2011 heeft de minister het door Stivoro daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 28 juni 2012 heeft de rechtbank het door Stivoro daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen, red.).

Tegen deze uitspraak heeft Stivoro hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

Stivoro heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 oktober 2012, waar Stivoro, vertegenwoordigd door mr. J.H.A. van der Grinten, advocaat te Amsterdam, en door haar directeur, vergezeld van mr. C.E.M. Roks, werkzaam bij BDO, drs. G.J.P. van Otterloo en dr. E. Borst-Eilers, leden van de Raad van Toezicht van Stivoro, A. Hamstra, werkzaam bij Stivoro, en de minister, vertegenwoordigd door mr. I.L. de Graaf, en drs. B. Langezaal, beiden werkzaam bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 3 van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging (Trb. 2004/269; hierna: het verdrag) is het doel van het verdrag de huidige en toekomstige generaties te beschermen tegen de verwoestende gezondheidseffecten en sociale, milieu- en economische gevolgen van tabaksconsumptie en blootstelling aan tabaksrook door een kader te bieden voor maatregelen ten behoeve van tabaksontmoediging die door de partijen bij het verdrag op nationaal, regionaal en internationaal niveau moeten worden uitgevoerd om het wijdverbreide tabaksgebruik en de blootstelling aan tabaksrook permanent en substantieel te verminderen.

Ingevolge artikel 7 neemt elke verdragspartij doeltreffende wetgevende, uitvoerende, bestuurlijke of andere maatregelen die nodig zijn om uitvoering te geven aan haar verplichtingen ingevolge de artikelen 8 tot en met 13.

Ingevolge artikel 8 erkennen de verdragspartijen dat wetenschappelijk bewijsmateriaal onomstotelijk heeft aangetoond dat blootstelling aan tabaksrook leidt tot dood, ziekte en arbeidsongeschiktheid.

Ingevolge het tweede lid neemt elke verdragspartij binnen de bestaande nationale rechtsbevoegdheid zoals bepaald in het nationaal recht doeltreffende wetgevende, uitvoerende, bestuurlijke en/of andere maatregelen aan, voert deze uit, en bevordert deze maatregelen op andere niveaus van rechtsbevoegdheid. Deze maatregelen voorzien in bescherming tegen blootstelling aan tabaksrook in binnen gebouwen gelegen werkplekken, het openbaar vervoer, binnen openbare gebouwen en, naar gelang van het geval, op andere openbare plaatsen.

Ingevolge artikel 12 bevordert en versterkt elke verdragspartij het publieke bewustzijn op het gebied van tabaksontmoediging, hierbij gebruik makend van alle beschikbare en geschikte communicatiemiddelen.

Ingevolge artikel 14, eerste lid, ontwikkelt en verspreidt elke verdragspartij, met inachtneming van de nationale omstandigheden en prioriteiten, passende, op wetenschappelijk bewijs en 'goede voorbeelden' gebaseerde allesomvattende en geïntegreerde richtlijnen, en neemt doeltreffende maatregelen om het stoppen met

tabaksgebruik en adequate behandeling voor tabaksverslaving te bevorderen.

Ingevolge artikel 26, eerste lid, erkennen de verdragspartijen de belangrijke rol van financiële middelen bij het bereiken van het doel van dit verdrag.

Ingevolge het tweede lid, voorziet elke verdragspartij, in overeenstemming met haar nationale plannen, prioriteiten en programma's, in financiële ondersteuning ten behoeve van haar nationale activiteiten gericht op het bereiken van het doel van het verdrag.

Ingevolge artikel 93 van de Grondwet hebben bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die naar inhoud een ieder kunnen verbinden, verbindende kracht nadat zij zijn bekendgemaakt.

Ingevolge artikel 94 vinden binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften geen toepassing, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

Ingevolge artikel 4:51, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) geschiedt, indien aan een subsidie-ontvanger 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.

2. Stivoro is een stichting die zich ten doel stelt de volksgezondheid te bevorderen door structureel terugdringen van het roken. Zij is in 1974 opgericht en ontvangt sindsdien subsidie van de minister.
3. Stivoro betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de besluiten van de minister in strijd zijn met de artikelen 7, 12, 14 en 26 van het verdrag, die een ieder verbindend zijn. De besluiten doen afbreuk aan de verplichting van verdragspartijen doeltreffende maatregelen te treffen om tabaksontmoediging te bevorderen, zo heeft Stivoro ter zitting gepreciseerd.
- 3.1. Uit artikel 3 van het verdrag volgt dat dit ertoe strekt huidige en toekomstige generaties te beschermen tegen de nadelige gevolgen van tabaksconsumptie en blootstelling aan tabaksrook door een kader te bieden voor maatregelen die de verdragstaten moeten uitvoeren ten behoeve van tabaksontmoediging. Uit deze doelstelling kan niet worden afgeleid dat het verdrag ertoe strekt de belangen te beschermen van de organisaties, zoals Stivoro, die dergelijke maatregelen uitvoeren en hiervoor subsidie ontvangen. Zo de artikelen 7, 12, 14 en 26 van het verdrag al een ieder verbindende verdragsbepalingen zijn die zonder nadere uitwerking in nationale wet- of regelgeving voor de rechter kunnen worden ingeroepen, kan Stivoro dan ook geen geslaagd beroep op deze bepalingen doen.
Het betoog faalt.
4. De rechtbank heeft volgens Stivoro voorts ten onrechte niet onderkend dat de besluiten van de minister niet berusten op een deugdelijke motivering en in strijd zijn met het bepaalde in de artikelen 3:2 en 3:4 van de Awb. Stivoro voert hiertoe aan dat zij sinds haar oprichting een sleutelrol vervult in de ontmoediging en preventie van tabaksgebruik en internationaal bekend staat als een van de meest succesvolle organisaties op dit gebied. Ten gevolge van de besluiten zal zij grotendeels moeten worden ontmanteld en zullen bewezen succesvolle programma's voor tabaksontmoediging en de expertise die zij in bijna 40 jaar heeft opgebouwd, teloor gaan. Verder voert Stivoro hiertoe aan dat de door de minister gestelde bezuinigingen, zo die al de subsidiekorting en -beëindiging billijken, niet rechtvaardigen dat de subsidiabele activiteiten vanaf 2013 bij het Trimbos-instituut worden ondergebracht. Dit instituut heeft volgens Stivoro geen enkele expertise op het gebied van tabaksontmoediging en de door de minister beoogde beleidswijziging dient dus noch de efficiency, noch de effectiviteit van het tabaksontmoedigingsbeleid.
- 4.1. Voorop staat dat de minister beleidsvrijheid toekomt bij het korten of beëindigen van een subsidie als de onderhavige en dat die vrijheid haar begrenzing vindt in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De rechter dient zich bij de beoordeling van een dergelijk besluit terughoudend op te stellen. Beoordeeld moet worden of de minister, met inachtneming van voormelde beginselen, in redelijkheid, bij afweging van de betrokken belangen, tot dat besluit heeft kunnen komen.
- 4.2. De minister heeft, naast de bezuinigingen op leefstijlactiviteiten van € 18 miljoen als neergelegd in het regeerakkoord van 30 september 2010, aan het in bezwaar gehandhaafde primaire besluit de uitgangspunten voor het leefstijlbeleid, neergelegd in de landelijke nota gezondheidsbeleid 'Gezondheid

dichtbij' van 25 mei 2011 (hierna: de nota), ten grondslag gelegd, te weten het tegengaan van versnippering en verkokering op het terrein van leefstijl, en het omvormen van de subsidiestructuur en de inzet van kennisinstituten, waarbij thema's inhoudelijk bij elkaar worden gebracht, zoals roken, alcohol en drugs. Verder is in het primaire besluit vermeld dat het kabinet geen prioriteit legt bij tabakspreventie, dat in het regeerakkoord een specifieke taakstellende bezuiniging op subsidies voor anti-roken is aangekondigd en dat aansluitend op de kernpunten van de nota, de financiële en inhoudelijke structuur op het gebied van leefstijlbeleid fundamenteel wordt herzien. In het primaire besluit is geconcludeerd dat dit voor Stivoro betekent dat de instellingssubsidie en de projectsubsidies, met uitzondering van een drietal onderwerpen die in het besluit met name zijn genoemd, met 5% zullen worden gekort in 2012, en dat de subsidiërelatie met haar vanaf 2013 wordt beëindigd omdat de onderwerpen alcohol, roken en drugs en alle subsidiabele activiteiten op dat gebied vanaf dat jaar worden gebundeld bij het Trimbos-instituut.

- 4.3. Vanuit voormelde terughoudende beoordeling die de rechter toekomt en in aanmerking genomen dat onweersproken is dat het Trimbos-instituut een expertisecentrum is op het gebied van alcohol en drugs, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de onder 4.2. weergegeven motivering het in bezwaar gehandhaafde primaire besluit niet kan dragen of dat de minister bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot de korting en beëindiging van de subsidie aan Stivoro heeft kunnen komen. Er is vanuit voormelde terughoudende beoordeling geen aanleiding voor het oordeel dat de minister aan de stelling van Stivoro, dat dit besluit de efficiency en effectiviteit van het tabaksontmoedigingsbeleid niet dient, meer gewicht had moeten toekennen dan aan zijn opvatting dat de bundeling van preventie-activiteiten rondom middelengebruik van belang is voor een inhoudelijke versterking omdat door die bundeling naar publieksgroepen één coherente boodschap kan worden gebracht, scholen met een beperkter aantal kanalen kunnen worden bereikt en bundeling van thema's het lokaal gezondheidsbeleid effectiever kan maken. Dat het Trimbos-instituut niet alle programma's zal gaan uitvoeren die Stivoro pleegt uit te voeren en waarschijnlijk minder medewerkers zal hebben dan Stivoro voor het uitvoeren van de subsidiabele activiteiten, zoals Stivoro tevens heeft aangevoerd, geeft geen aanleiding voor een ander oordeel. Niet onaannemelijk is dat deze beperkingen samenhangen met de in het primaire besluit aangekondigde kortingen op de activiteiten voor tabaksontmoedigingen van 25% in 2013 en 50% in 2014. Die kortingen treffen evenwel niet Stivoro maar het Trimbos-instituut en vallen buiten het bereik van deze procedure. Betreffende de stelling van Stivoro dat de opgebouwde expertise teloor gaat, is van belang dat de minister onweersproken heeft gesteld dat in de aan Stivoro verstrekte subsidie voor 2012 uren zijn opgenomen voor kennisoverdracht aan het Trimbos-instituut en verder is gebleken dat het Trimbos-instituut voor 2012 een subsidie heeft ontvangen van ruim € 147.000 om zich in te werken.

Voor het oordeel dat het in bezwaar gehandhaafde primaire besluit onzorgvuldig is voorbereid, zijn evenmin aanknopingspunten gevonden.

De rechtbank is terecht tot dezelfde slotsom gekomen. Het betoog faalt.

5. Stivoro betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de minister bij het besluit om de subsidie vanaf 2013 te beëindigen, een redelijke termijn als bedoeld in artikel 4:51, eerste lid, van de Awb in acht heeft genomen. De rechtbank is er volgens Stivoro ten onrechte vanuit gegaan dat deze termijn is aangevangen bij besluit van 28 juni 2011, nu het toen onzeker was, en thans nog altijd is, of het Stivoro in rechte is toegestaan haar werknemers te ontslaan. Het is onduidelijk, aldus Stivoro, of het onderbrengen van de subsidiabele activiteiten bij het Trimbos-instituut een overgang van de onderneming is als bedoeld in artikel 7:662, tweede lid, sub a, van het Burgerlijk Wetboek, in welk geval de rechten en verplichtingen van Stivoro die voortvloeien uit arbeidsovereenkomsten tussen haar en haar werknemers, van rechtswege overgaan op het Trimbos-instituut.
- 5.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat volgens vaste rechtspraak (bijvoorbeeld de uitspraak van 26 maart 2008 in zaak nr. 200705490/1), 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 subsidiebeëindiging te ondervangen.
- 5.2. Bij besluit van 28 juni 2011 heeft de minister Stivoro duidelijk en ondubbelzinnig bericht dat de subsidie wordt beëindigd vanaf 2013. De daarmee verband houdende ontslagprocedures en de onzekerheid daarbij over een eventueel ontslagverbod, waarop Stivoro heeft gewezen, staan los van dit besluit tot beëindiging van de subsidiërelatie. De rechtbank heeft dan ook terecht geoordeeld dat de termijn als bedoeld in artikel 4:51, eerste lid, van de Awb in ieder geval is aangevangen met het besluit van 28 juni 2011. De stelling van Stivoro

dat op dat moment bij haar onzekerheid bestond over een eventueel ontslagverbod, doet daaraan niet af.

- 5.3. Die stelling is wel relevant bij de beantwoording van de vraag of de minister bij de beëindiging van de subsidierelatie een redelijke termijn in acht heeft genomen.

Met de bekendmaking bij besluit van 28 juni 2011 van de beëindiging van de subsidierelatie vanaf 2013 heeft de minister een termijn van anderhalf jaar in acht genomen. Stivoro heeft niet aannemelijk gemaakt dat zij binnen die termijn niet in staat kon worden geacht maatregelen te treffen om de gevolgen van dit besluit te ondervangen en haar langlopende verplichtingen, waaronder haar arbeidsrechtelijke verplichtingen, op zorgvuldige wijze af te wikkelen. Daarbij is van belang dat een termijn van anderhalf jaar redelijkerwijs volstaat om, in een ontslagprocedure of anderszins, duidelijkheid te verkrijgen over de vraag of een overgang van de onderneming als bedoeld in artikel 7:662, tweede lid, sub a, van het Burgerlijk Wetboek, aan de orde is die een ontslagverbod voor de werknemers meebrengt. Nu niet is gebleken dat Stivoro in een vroegtijdig stadium met het verkrijgen van die duidelijkheid is aangevangen, kan zij de minister niet tegenwerpen dat de arbeidsovereenkomsten van haar medewerkers per 1 januari 2013 waarschijnlijk nog niet beëindigd zijn. Dat Stivoro haar kosten niet reeds in 2012 heeft verlaagd en haar activiteiten in 2012 onverminderd heeft moeten voortzetten, zoals zij stelt, kan de minister evenmin worden tegengeworpen. Stivoro is immers zelf verantwoordelijk voor haar bedrijfsvoering.

Voor zover het betoog van Stivoro, dat zij financieel niet in staat is het ontslag van haar werknemers binnen de gegeven termijn te financieren, ziet op de door Stivoro gestelde wachtgeldverplichtingen, treft dit geen doel. De minister heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 11 juli 2007 in zaak nr. 200609346/1) dat artikel 4:51, eerste lid, van de Awb in beginsel niet zover strekt dat op het subsidiërend orgaan de plicht rust een garantie te verstrekken voor wachtgeldverplichtingen die voortvloeien uit de beëindiging van de subsidierelatie. Niet is gebleken van omstandigheden die ertoe nopen in dit geval van dit van dit beginsel af te wijken. De minister heeft voorts terecht, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 7 juni 2006 in zaak nr. 200505439/1 (www.raadvanstate.nl), naar voren gebracht dat het bepaalde in artikel 4:51 van de Awb niet verplicht tot het hanteren van een dusdanige termijn dat levensvatbaarheid van Stivoro is gegarandeerd.

De rechtbank heeft terecht geconcludeerd dat de door de minister in acht genomen termijn redelijk is in de zin van artikel 4:51, eerste lid, van de Awb. Het betoog faalt.

6. Nu uit het voorgaande volgt dat de minister een redelijke termijn in acht heeft genomen als bedoeld in artikel 4:51, eerste lid, van de Awb, komt de Afdeling niet meer toe aan de bespreking van het betoog van Stivoro dat de rechtbank heeft miskend dat de minister vanwege het niet in acht nemen van een redelijke termijn de frictiekosten had moeten vergoeden.
7. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.
8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
recht doende:
bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

Naar boven

Auteur: W. den Ouden

1. Ook in deze uitspraak stelt de Afdeling voorop dat bestuursorganen in beginsel een ruime discretionaire bevoegdheid toekomt bij het beëindigen van bestaande subsidierelaties of het korten op bepaalde delen van het subsidiebeleid. Daarbij speelt de interessante vraag of dat onverkort geldt wanneer Nederland een internationaal verdrag heeft ondertekend waarin is vastgelegd dat de deelnemende staten bepaalde maatregelen zullen nemen en die maatregelen in Nederland met behulp van subsidieverstrekking worden uitgevoerd. Op die vraag geeft de Afdeling in casu geen antwoord. Zij meent dat, zo het al om een ieder verbindende bepalingen zou gaan, deze bepalingen in ieder geval niet strekken tot bescherming van de belangen van subsidie-ontvangende organisaties zoals de Stichting Stivoro. Stivoro kan in casu dus niet met succes een beroep doen op het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging, aldus de Afdeling.

2. Dit lijkt een uitwerking van het relativiteitsvereiste van het nieuwe art. 8:69a Awb, dat ingevolge het overgangsrecht (deel C art. 1Wab) in deze zaak echter niet van toepassing is, omdat wordt uitgegaan van eerbiedigende werking. Daarnaast is deze overweging opvallend omdat Stivoro natuurlijk niet slechts belang kan hebben bij subsidiebesluiten als subsidieontvanger. Stivoro is ook een stichting die zich krachtens haar doelstellingen inzet voor een rookvrije toekomst. Waarom zou zij zich niet op grond van art. 1:2 lid 3 Awb in rechte mogen verzetten tegen het aangevochten beëindigingsbesluit? Daarin wordt immers niet alleen aangekondigd dat de subsidie aan Stivoro over het jaar 2012 met 5% zal worden gekort en per 1 januari 2013 geheel zal worden stopgezet, maar ook dat het kabinet geen prioriteit legt bij tabakspreventie en dat in dat kader, verdere bezuinigingen zullen volgen van 25% in 2013 en 50% in 2014. Speculaties over de achtergrond van dit beleid zijn wijdverbreid (onderhoudend in dat verband de Zembra uitzending over 'De Minister van Tabak'). Wat daar ook van zij, met Stivoro heeft de minister geen subsidierelatie meer sinds 2013. De sterk gereduceerde subsidies voor tabakspreventie gaan sinds het begin van dit jaar naar een nieuwe subsidieontvanger, het Trimbos-instituut. Dat is van oudsher het expertisecentrum op het gebied van alcohol en drugs, en in het kader van de 'bundeling van preventie-activiteiten rondom middelengebruik', nu dus ook op het gebied van tabak.
3. De Afdeling wijdt helaas geen woorden aan de vraag waarom Stichting Stivoro zich niet op grond van haar doelstellingen met succes zou kunnen verzetten tegen deze verschraling van het beleid op het gebied van tabakspreventie, zoals aangekondigd in het aangevochten besluit. Zij stelt dat de kortingen op het beschikbare budget het Trimbos-instituut zullen 'treffen' en derhalve buiten het bereik van deze procedure vallen. Waarom Stivoro als stichting die opkomt voor tabakspreventie door de verschraling van dat beleid niet wordt getroffen, is mij niet duidelijk. Of bedoelt de Afdeling dat Stivoro bezwaar had moeten maken tegen de verleningsbesluiten aan het Trimbos-instituut om met succes te kunnen betogen dat dit beleid op een onredelijke belangenafweging berust en ingaat tegen onder meer de strekking van art. 12 WHO-tabaksontmoedigingsverdrag? Daaruit volgt immers dat Nederland het publieke bewustzijn op het gebied van tabaksontmoediging moet versterken. Of deze bepaling algemeen verbindend is, is natuurlijk nog een tweede vraag (zie in dat verband Gerechtshof Den Haag 2013, LJN BZ4871, waarin het hof concludeert dat aan art. 8 lid 2 van dit verdrag rechtstreekse werking toekomt), maar daaraan komt de Afdeling als gezegd door de gekozen relativiteitsroute niet toe.
4. Zij houdt het beëindigingsbesluit van de minister vervolgens aan de hand van een 'terughoudende beoordeling', weinig verrassend, voor rechtmatig. Zoals in de meeste beëindigingsdiscussies draait het vooral nog om de vraag of een redelijke termijn in acht is genomen. De Afdeling herhaalt dat de redelijke termijn als bedoeld in art. 4:51 lid 1 Awb ertoe dient de subsidieontvanger in staat te stellen maatregelen te treffen om de gevolgen van de gehele of gedeeltelijke subsidiebeëindiging te ondervangen (vgl. ABRvS 26 maart 2008, LJN BC7627 (Stichting Spirit) en ABRvS 30 december 2009, AB 2010/86, m.nt. W. den Ouden). Die termijn is voor Stivoro volgens de minister gaan lopen met het aangevochten besluit van 28 juni 2011, waarin de minister Stivoro 'duidelijk en ondubbelzinnig' heeft bericht dat de subsidie wordt beëindigd vanaf 2013. Stivoro stelt echter dat zij op dat moment nog niet alle nodige maatregelen kon nemen om de gevolgen van de beëindiging te ondervangen. Uit het beëindigingsbesluit werd immers duidelijk dat het Trimbos-instituut verder zou gaan met de tabakspreventieactiviteiten van Stivoro. Er werd aan Trimbos zelfs een aparte subsidie verstrekt in het kader van de nodige kennisoverdracht. Er was dus niet aanstonds duidelijk welk personeel zou moeten worden ontslagen; aannemelijk was dat tenminste een deel van de Stivoro deskundigen zouden overgaan naar het Trimbos-instituut.
5. De Afdeling stelt in lijn met eerdere jurisprudentie dat deze onzekerheid geen invloed heeft op het startmoment van de redelijke termijn, die is gekoppeld aan de ondubbelzinnige mededeling van het beëindigingsvoornemen (vgl. bijv. ABRvS 21 maart 2012, AB 2012/97, m.nt. Den Ouden (Stichting JAM)). Wel is de onduidelijkheid over een eventueel ontslagverbod relevant bij de beantwoording van de vraag of de minister bij de beëindiging van de subsidierelatie een redelijke termijn in acht heeft genomen. Dat er in de praktijk regelmatig onduidelijkheid ontstaat over de mogelijkheden tot ontslag c.q. ontbinding van de arbeidsovereenkomst als gevolg van het wegvallen van subsidie-inkomsten, kan worden geïllustreerd aan de hand van het arrest van de Hoge Raad van 2 november 2012 inzake een ontbindende voorwaarde in een arbeidsovereenkomst ingeval van intrekking subsidie (LJN BX0348, JAR 2012/314, m.nt. Y. Konijn).
6. Hoe dienen (voormalige) subsidieontvangers nu om te gaan met die onzekerheid? Uit eerdere jurisprudentie is

duidelijk geworden dat de Afdeling de positie van werknemers belangrijk vindt bij de toepassing van art. 4:51 Awb. De arbeidsrechtelijke gevolgen worden consequent meegewogen bij de beoordeling van de redelijkheid van de gegunde termijn (bijv. ABRS 20 maart 2002, AB 2002/273, m.nt. NV (Open Jongeren centrum Dingus)). Als werknemers worden ontslagen, moeten de geldende opzegtermijnen in acht kunnen worden genomen (vgl. ABRvS 19 april 2006, Gst. 2006/130). De bescherming van artikel 4:51 Awb gaat niet zover dat het bestuursorgaan ook alle geldende wachtgeldverplichtingen moet garanderen (ABRS 26 februari 2003, AB 2003/172, m.nt. NV (Stichting muziekonderwijs Land van Heusden en Altena)), maar als de subsidieverstrekker daarop wel invloed heeft gehad, kan dat anders liggen (ABRvS 11 juli 2007, LJJN BA9276).

7. Dit wil echter niet zeggen dat in gevallen waarin niet duidelijk is of werknemers overgenomen kunnen of moeten worden door een nieuwe subsidieontvanger, de voormalige subsidieontvanger een afwachende houding mag aannemen, zo blijkt uit deze uitspraak. Stivoro had vragen op dit punt en dat is niet zo vreemd. Uit art. 7:662 BW kan, bij een overgang van een onderneming, een ontslagverbod voor werknemers voortvloeien. Al denkt men daaraan misschien niet direct in subsidierelaties, dit artikel kan wel degelijk relevant zijn, zo bleek uit eerdere jurisprudentie. Zo deed de omstandigheid dat de overdracht voortvloeide uit het enkele feit dat de gemeente Groningen eenzijdig de subsidie van de ene naar de andere stichting overhevelde niet af aan het gegeven dat moest worden aangenomen dat sprake was van een overgang van onderneming in de zin van art. 7:662 BW. Voldoende was dat de twee gesubsidieerde stichtingen zich bereid hadden verklaard actief mee te werken aan de overdracht van de cliënten/patiënten (HvJ EG 19 mei 1992, NJ 1992/476 (Sophie Redmond Stichting)).
8. Voor de Afdeling zijn deze arbeidsrechtelijke vragen in het kader van het beëindigingsbesluit niet relevant. De oplossing is even eenvoudig als hard. Als er onduidelijkheid is over de mogelijkheid tot ontslag van personeel, dan moet duidelijkheid worden verkregen via een ontslagprocedure. Deze harde lijn sluit aan bij eerdere jurisprudentie (ABRvS 9 september 2009, AB 2010/87, m.nt. W. den Ouden). In die zaak speelde een vergelijkbare of eigenlijk een nog venijniger situatie, waarin een subsidieontvanger na de bekendmaking van het beëindigingsbesluit als gevolg van een lopende tenderprocedure heel lang niet wist of er nog een nieuwe subsidieperiode in het verschiet zou liggen. Bovendien moest de ontvanger de afgesproken gesubsidieerde activiteiten in het lopende tijdvak gewoon blijven leveren, wat er feitelijk toe leidde dat er helemaal geen mogelijkheid was om tot afbouw van activiteiten of verplichtingen over te gaan. Ook in dat geval meende de Afdeling dat de ontvanger zodra het beëindigingsbesluit was bekend gemaakt de ontvanger had moeten beginnen met afbouw van de organisatie; de lopende tender was een 'afzonderlijke procedure'.
9. Dit wegschuiven van ingewikkelde personele kwesties uit het toetsingskader van art. 4:51 Awb doet naar mijn mening weinig recht aan de doelstellingen van de wetgever, zoals blijkt uit de wetsgeschiedenis van art. 4:51 Awb. Daarin was het juist de Raad van State zelf die om aandacht vroeg voor de belangen van het personeel van langdurig gesubsidieerde instellingen (Kamerstukken II, 1993/94, 23 700, A, p. 40-41). In dat kader lijkt het mij niet te veel gevraagd om van een subsidiënt die wisselt van 'uitvoerder' van gesubsidieerde activiteiten, in het kader van een zorgvuldige voorbereiding van besluiten te eisen dat aandacht wordt besteed aan het personeelsvraagstuk en dat niet volledig aan partijen zelf over te laten. Dat wil niet zeggen dat er nooit ontslagen mogen vallen, maar wel dat het bestuur zich deze kwestie aantrekt, nadat het betreffende personeel jarenlang voor datzelfde bestuur in het algemeen belang gesubsidieerde activiteiten heeft uitgevoerd.