

AB 2014/256: Geen gerechtvaardigd vertrouwen, geen voortdurende, gesubsidieerde activiteiten.

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

Instantie:	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	Datum:	14 mei 2014
Magistraten:	Mrs. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, N. Verheij, D.J.C. van den Broek	Zaaknr:	201308064/1/A2
Conclusie:	-		
Noot:	W. den Ouden	Roepnaam:	-
Brondocumenten:	ECLI:NL:RVS:2014:1731, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 14-05-2014		

Wetgeving: Art. 4:51 Awb

Brondocument: ABRvS, 14-05-2014, nr 201308064/1/A2

Essentie

Geen gerechtvaardigd vertrouwen, geen voortdurende, gesubsidieerde activiteiten.

Samenvatting

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van art. 4:51 van de Awb blijkt dat de ratio van die bepaling is dat beëindiging van een langdurige subsidierelatie slechts met inachtneming van een redelijke termijn is toegestaan, aangezien een subsidieontvanger aan een reeks opeenvolgende subsidieverleningen een zeker vertrouwen op hernieuwde subsidiëring voor een aansluitend tijdvak kan ontlenen. Gerechtvaardigd vertrouwen op voortzetting van de subsidie kan evenwel slechts ontstaan, indien de subsidie naar haar aard van onbepaalde duur zou kunnen zijn, dat wil zeggen, als ook de gesubsidieerde activiteit naar haar aard van onbeperkte duur is (Kamerstukken II 1993 /94, 23 700, nr. 3, p. 80).(…)

Uit de besluiten voor de periodes 2007-2008 en 2009-2010 volgt dat de subsidie erop is gericht de SCAS tot een levensvatbare en door het veld herkende en erkende certificeringsinstelling te maken, die zelfstandig, zonder aanvullende financiering van de Rijksoverheid wordt geëxploiteerd.

De gesubsidieerde activiteiten zien hoofdzakelijk op de ontwikkeling van de organisatie, met name de ontwikkeling van een systeem van certificering. De gesubsidieerde activiteiten zijn daarmee naar hun aard niet van onbepaalde duur, maar zijn erop gericht dat de SCAS, na deze ontwikkelingsfase, haar in de statuten neergelegde doelstelling kan uitoefenen. Nu de gesubsidieerde activiteiten zien op de tijdelijke ontwikkelingsfase en niet op de uiteindelijke taakuitoefening door de SCAS, heeft de rechtbank deze activiteiten ten onrechte aangemerkt als voortdurende activiteiten als bedoeld in art. 4:51 lid 1 van de Awb.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, appellant, tegen de tussenuitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland, zittingsplaats Utrecht, van 25 april 2013 en haar uitspraak van 18 juli 2013, in zaak nr. 12/3594, in het geding tussen:
de stichting Stichting Certificering Actoren in de Sportgezondheidszorg (hierna: de SCAS), gevestigd te Bilthoven,

en
de minister.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 10 mei 2012 heeft de minister een aanvraag van de SCAS om subsidie voor de periode 1 januari 2011 tot en met 31 december 2012 afgewezen.

Bij besluit van 14 september 2012 heeft de minister het door de SCAS daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

De SCAS heeft daartegen beroep ingesteld.

Bij tussenuitspraak van 25 april 2013 heeft de rechtbank de minister in de gelegenheid gesteld binnen zes weken na verzending van die uitspraak de aan het besluit van 14 september 2012 klevende zorgvuldigheids- en motiveringsgebreken in het kader van de toepassing van artikel 4:51, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) te herstellen. Deze tussenuitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

De minister heeft medegedeeld van deze gelegenheid geen gebruik te maken.

Bij uitspraak van 18 juli 2013 heeft de rechtbank daarop het beroep van de SCAS gegrond verklaard, het besluit van 14 september 2012 vernietigd en de minister opgedragen binnen zes weken na verzending van deze uitspraak een nieuw besluit op het bezwaar te nemen, met inachtneming van deze uitspraak en de tussenuitspraak. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraken heeft de minister hoger beroep ingesteld.

De SCAS heeft een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 24 september 2013 heeft de minister, naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank van 18 juli 2013, opnieuw beslist op het bezwaar van de SCAS en zich op het standpunt gesteld dat, ook indien de subsidieaanvraag wordt beoordeeld met toepassing van artikel 4:51, eerste lid, van de Awb, dit niet kan leiden tot de conclusie dat subsidie zou moeten worden verstrekt.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 april 2014, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. R. Bal, mr. Y.N. Barend en drs. J.M. Willemsen, allen werkzaam bij het ministerie, en de SCAS, vertegenwoordigd door haar directeur en haar voorzitter, bijgestaan door mr. S.A. Sheoraj Panday, werkzaam bij De Raadgevers Bedrijfsjuristen, zijn verschenen.

Overwegingen

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.
Ingevolge het tweede lid wordt, voor zover aan het einde van het tijdvak waarvoor subsidie is verleend sedert de bekendmaking van het voornemen tot weigering voor een daarop aansluitend tijdvak nog geen redelijke termijn is verstreken, de subsidie voor het resterende deel van die termijn verleend.
Ingevolge artikel 2, aanhef en onder e, van de Kaderwet VWS-subsidies kan de minister subsidies verstrekken voor activiteiten op het terrein van de sport, voor zover van landelijke betekenis.
Ingevolge artikel 3, eerste lid, kunnen bij regeling van de minister de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt nader worden bepaald alsmede andere criteria voor die verstrekking worden vastgesteld.
Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Kaderregeling VWS-subsidies verstrekt de minister uitsluitend subsidies voor zover de verstrekking past in zijn beleid.
Het beleid van de minister op het terrein van de sport is neergelegd in de programma's 'Tijd voor Sport', 'Samen voor Sport', 'Kracht van Sport', de beleidsbrief 'Sport en Bewegen in Olympisch perspectief', alsmede in andere stukken die aan de Tweede Kamer zijn gezonden, onder meer in het kader van de jaarlijkse begroting.

2. De SCAS heeft blijkens haar statuten ten doel het onpartijdig vaststellen van de vakbekwaamheid van personen werkzaam in de sportgezondheidszorg, alsmede van de kwaliteit van de opleidingsinstituten en de cursusinhoud. Zij tracht dat doel onder meer te verwezenlijken door het in stand houden van certificatiesystemen van vakbekwaamheid voor bepaalde beroepsgroepen.
De minister heeft de SCAS achtereenvolgens voor de periodes 2002-2004, 2005-2006, 2007-2008 en 2009-2010 subsidie verstrekt. Aan de afwijzing van de subsidieaanvraag voor de periode 2011-2012 heeft hij ten grondslag gelegd dat de subsidiëring tijdelijk was en diende ter voorbereiding van een zelfstandige, niet-gesubsidieerde exploitatie van de SCAS vanaf 2011. Het beleid voorziet niet in een structurele subsidiëring van de SCAS, aldus de minister.
3. De rechtbank heeft overwogen dat, hoewel partijen hebben beoogd de subsidierelatie tijdelijk te laten zijn, de van meet af aan gesubsidieerde activiteiten hoofdzakelijk zijn gericht op systeemcertificering en structureel van aard zijn. Gelet hierop, en nu de SCAS meer dan drie achtereenvolgende jaren subsidie heeft ontvangen, heeft de minister bij de beoordeling van de aanvraag ten onrechte niet artikel 4:51, eerste lid, van de Awb toegepast, aldus de rechtbank. Volgens de rechtbank heeft de minister met name bij de beoogde beëindiging van de langdurige subsidierelatie geen redelijke termijn, als bedoeld in die bepaling, in acht genomen.
4. De minister betoogt dat de rechtbank ten onrechte artikel 4:51, eerste lid, van de Awb van toepassing heeft geacht. Daartoe voert hij aan dat ten tijde van de aanvraag de subsidieverlening al was beëindigd, zodat het niet gaat om de weigering van de subsidie voor een aansluitend tijdvak, als bedoeld in die bepaling. Daarnaast zien de in het verleden verstrekte subsidies op duidelijk afgescheiden, los van elkaar staande, tijdelijke projecten, zodat het evenmin gaat om voortdurende activiteiten. Verder is volgens de minister de weigering niet het gevolg van veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten, aangezien vanaf het begin aan de SCAS kenbaar is gemaakt dat zij financieel onafhankelijk van de overheid moest worden. Nu de SCAS er al jarenlang van bewust was dat zij zonder overheidssubsidie zou moeten gaan functioneren, heeft zij aan de eerdere subsidieverlening geen gerechtvaardigd vertrouwen op de voortzetting van de subsidie kunnen ontlene, aldus de minister.
- 4.1. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 4:51 van de Awb blijkt dat de ratio van die bepaling is dat beëindiging van een langdurige subsidierelatie slechts met inachtneming van een redelijke termijn is toegestaan, aangezien een subsidieontvanger aan een reeks opeenvolgende subsidieverleningen een zeker vertrouwen op hernieuwde subsidiëring voor een aansluitend tijdvak kan ontlene. Gerechtvaardigd vertrouwen op voortzetting van de subsidie kan evenwel slechts ontstaan, indien de subsidie naar haar aard van onbepaalde duur zou kunnen zijn, dat wil zeggen, als ook de gesubsidieerde activiteit naar haar aard van onbepaalde duur is (Kamerstukken II 1993 /94, 23 700, nr. 3, blz. 80).
- 4.2. Zoals ook de rechtbank heeft overwogen, zag de subsidie voor de periode 2002-2004 op het opzetten, ontwikkelen en toepassen van een systeem van certificering, voor de periode 2005-2006 op het consolideren daarvan, voor de periode 2007-2008 op de implementatie, met als speerpunten het ontwikkelen van certificering voor zes nieuwe doelgroepen, het onderzoeken welke stakeholders welke financiële bijdrage kunnen leveren aan de certificeringstrajecten en het doorlichten van de organisatie op efficiëntie en kwaliteit, en voor de periode 2009-2010 op activiteiten voor planontwikkeling, public relations, systeemontwikkeling en administrative routing en ontwikkeling van de organisatie. Uit de besluiten voor de periodes 2007-2008 en 2009-2010 volgt dat de subsidie erop is gericht de SCAS tot een levensvatbare en door het veld herkende en erkende certificeringsinstelling te maken, die zelfstandig, zonder aanvullende financiering van de Rijksoverheid wordt geëxploiteerd.
De minister voert terecht aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat bovenstaande activiteiten structureel van aard zijn. Die activiteiten zien hoofdzakelijk op de ontwikkeling van de organisatie, met name de ontwikkeling van een systeem van certificering. Ook ter zitting bij de Afdeling is naar voren gekomen dat de subsidie zag op het opzetten van het certificeringssysteem. De gesubsidieerde activiteiten zijn daarmee naar hun aard niet van onbepaalde duur, maar zijn erop gericht dat de SCAS, na deze ontwikkelingsfase, haar in de statuten neergelegde doelstelling kan uitoefenen. Nu de gesubsidieerde activiteiten zien op de tijdelijke ontwikkelingsfase en niet op de uiteindelijke taakuitoefening door de SCAS, heeft de rechtbank deze activiteiten ten onrechte aangemerkt als voortdurende activiteiten als bedoeld in artikel 4:51, eerste lid, van de Awb. Het betoog slaagt. Gelet hierop behoeft hetgeen de minister overigens over artikel 4:51 van de Awb heeft

aangevoerd, geen bespreking.

5. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraken dienen te worden vernietigd.
6. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van de SCAS tegen het besluit van 14 september 2012 behandelen, voor zover de aangevoerde gronden in het licht van het vorenoverwogene nog bespreking behoeven.
7. De SCAS betoogt dat de minister niet in redelijkheid tot afwijzing van de aanvraag om subsidie voor de periode 2011-2012 heeft kunnen komen. Zij was in die periode nog niet in staat een zelfstandige exploitatie te bewerkstelligen, hetgeen de minister ook heeft erkend. De minister heeft haar ten onrechte tegengeworpen dat zij in haar begroting voor 2011 heeft vermeld geen subsidie-inkomsten meer te ontvangen, nu die begroting drie jaar vóór 2011 is opgesteld en slechts een prognose bevatte. Bovendien heeft de minister gedurende 2011 bij haar het vertrouwen gewekt dat zij alsnog voor een subsidie voor de periode 2011-2012 in aanmerking zou komen, aldus de SCAS.

Volgens de SCAS heeft de minister voorts in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel gehandeld door niet vooraf duidelijk te maken aan welke voorwaarden zij diende te voldoen om voor een subsidie voor de periode 2011-2012 in aanmerking te komen. Verder heeft de minister in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel gehandeld door bij de besluitvorming een medewerker te betrekken die tevens medewerker is bij het Nederlands Instituut voor Sport en Beweging (hierna: het NISB), waaraan de minister ook subsidies verleent, aldus de SCAS.

- 7.1. Een bestuursorgaan heeft een grote mate van beleidsvrijheid bij het verlenen, verminderen of beëindigen van subsidie.

Volgens de minister is zijn beleid erop gericht dat organisaties financiële middelen zoveel mogelijk uit de markt betrekken. Bij de certificering van actoren in de sportgezondheidszorg heeft de sector zelf een belangrijke taak. Het beleid voorziet daarom niet in een structurele subsidiëring van de SCAS. Die subsidiëring was erop gericht dat de sector die taak zou oppakken, zodat de subsidiëring zou eindigen, aldus de minister. Dit beleid van de minister is niet onredelijk te achten.

De minister heeft voorts in overeenstemming met dit beleid in redelijkheid de subsidie voor de periode 2011-2012 kunnen weigeren. Dat, zoals de SCAS aanvoert, zij noch de sector op dat moment financieel in staat waren om een zelfstandige exploitatie te bewerkstelligen, doet daaraan niet af. De minister heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat, juist omdat het financiële draagvlak uit de sector onvoldoende aanwezig was en de financieringssituatie van de SCAS derhalve op korte en middellange termijn onzeker bleef, het met de subsidiëring beoogde doel niet binnen afzienbare tijd bereikt kon worden en verdere subsidiëring daarom niet gewenst was.

Anders dan de SCAS aanvoert, heeft de minister bij de afwijzing betekenis mogen toekennen aan het feit dat uit het besluit voor de periode 2007-2008 volgt dat de SCAS vanaf 2009 zonder financiering van de Rijksoverheid dient te functioneren, welke datum bij het besluit van 2009-2010 is opgeschoven naar 2011, alsmede dat de SCAS in haar begroting voor 2011 zelf heeft aangegeven voor dat jaar geen subsidie meer nodig te hebben. De minister heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat uit deze stukken blijkt dat de SCAS er rekening mee moest houden en mee hield dat vanaf 2011 geen subsidie meer zou worden verstrekt.

De minister heeft zich verder onweersproken op het standpunt gesteld dat de SCAS tijdens contacten in 2011 is gemeld dat zij, om toch eventueel voor subsidie vanaf 2011 in aanmerking te komen, in ieder geval diende aan te tonen dat zij dan in 2013 financieel onafhankelijk van de minister zou zijn, bijvoorbeeld door het overleggen van intentieverklaringen. De SCAS wordt dan ook niet gevolgd in haar stelling dat voor haar niet duidelijk was aan welke voorwaarden zij diende te voldoen om eventueel voor subsidie in aanmerking te komen.

De SCAS heeft voorts niet aannemelijk gemaakt dat de minister bij haar in de loop van 2011 het gerechtvaardigde vertrouwen heeft gewekt dat voor de periode 2011-2012 subsidie zou worden verleend. Uit de door haar in bezwaar en beroep overgelegde stukken blijkt weliswaar dat in 2011 intensief overleg is gevoerd tussen de SCAS en medewerkers van het ministerie om een oplossing te zoeken om de continuïteit van de SCAS te waarborgen, hetgeen door de minister ook is erkend, maar daaruit blijkt niet van een door of namens de minister gedane ondubbelzinnige toezegging dat haar subsidie zou worden verleend totdat zij in staat zou zijn zelfstandig zonder subsidie te kunnen functioneren.

- 7.2. Over de door de SCAS vermeende belangenverstremgeling, omdat een medewerker van het NISB een maand

vóór het besluit van 10 mei 2012 als nieuwe contactpersoon van het ministerie werd voorgesteld en heeft deelgenomen aan de hoorzitting in bezwaar, heeft de minister gesteld dat deze medewerker op dat moment gedetacheerd was bij het ministerie. Zij was op dat moment derhalve niet werkzaam voor het NISB. Daarnaast houdt het NISB zich niet bezig met persoonscertificering, zoals de SCAS, maar met methodiekcificering, aldus de minister. De SCAS heeft deze stellingen niet weersproken. Onder deze omstandigheden bestaat geen grond voor het oordeel dat de besluitvorming in strijd met de vereiste zorgvuldigheid heeft plaatsgevonden.

7.3. Gezien het voorgaande falen de betogen.

8. Het beroep is ongegrond.

9. Het besluit van 24 september 2013 wordt, gelet op artikel 6:24 gelezen in verbinding met artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, geacht eveneens voorwerp te zijn van dit geding.

Nu met de vernietiging van de aangevallen uitspraken en de ongegrondverklaring van het beroep aan dat besluit de grondslag is komen te ontvallen, zal de Afdeling dat besluit eveneens vernietigen.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
recht doende:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraken van de Rechtbank Midden-Nederland, zittingsplaats Utrecht, van 25 april 2013 en 18 juli 2013 in zaak nr. 12/3594;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond;

IV. vernietigt het besluit van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 24 september 2013, kenmerk DWJZ-2012000542.

Noot

Auteur: W. den Ouden

1. Twee uitspraken op één dag (zie ook AB 2014/257, ECLI:NL:RVS:2014:1725) over de reikwijdte van artikel 4:51 Awb. Dat artikel bepaalt, kort gezegd, dat langdurige subsidierelaties in sommige gevallen niet mogen worden stopgezet zonder de inachtneming van een redelijke termijn, omdat anders inbreuk wordt gemaakt op het gerechtvaardigd vertrouwen dat bij de ontvanger is ontstaan op voortzetting van de subsidiëring. In welke gevallen kan dat gerechtvaardigd vertrouwen ontstaan?
2. In de hierboven opgenomen uitspraak ging het om de beëindiging van de subsidiëring van de SCAS, een stichting die zich bezig houdt met certificatiesystemen voor actoren in de sportgezondheidszorg. De Minister van VWS verstrekke al vanaf 2002 jaarlijks subsidie voor, laat ik het zo maar samenvatten, 'activiteiten rond certificatiesystemen'. De duur van de subsidierelatie was dus ruim voldoende om gerechtvaardigd vertrouwen op voortzetting van de subsidie te doen ontstaan: art. 4:51 Awb gaat er immers vanuit dat dat vertrouwen gerechtvaardigd kan zijn wanneer er drie jaar of langer subsidie is verleend. Maar de subsidieperiode alleen is niet doorslaggevend, iets dat in de praktijk nog wel eens lijkt te worden vergeten. Uit de wettekst blijkt namelijk ook dat het moet gaan om subsidiëring van 'dezelfde of in hoofdzaak dezelfde voortdurende activiteiten'. Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak in deze uitspraak terecht constateert moet het dus gaan om subsidiëring van activiteiten die naar hun aard van onbeperkte duur kunnen zijn, voordat artikel 4:51 Awb van toepassing kan zijn. De bepaling is vooral bedoeld om partijen te beschermen die gesubsidieerde activiteiten uitvoeren die geen natuurlijk einde kennen, zoals kinderopvang, welzijnswerk of innovatie-onderzoek.
3. Daarvan was in casu geen sprake. Het 'opzetten' van een certificatiesysteem is naar zijn aard nu juist geen voortdurende activiteit: als het systeem is opgezet, is het werk gedaan. Bij subsidiëring van dit soort activiteiten kan dus geen gerechtvaardigd vertrouwen op de voortzetting daarvan ontstaan bij subsidieontvangers, ook niet als zij voor een periode van drie jaar of langer subsidie ontvangen.

Het opzetten en (financieel) zelfstandig laten draaien van een certificatiesysteem is de SCAS na al die jaren nog niet gelukt; kennelijk is er onvoldoende draagvlak binnen de sector. Daarom besloot de minister een aanvraag van de Stichting voor de periode 2011-2012 af te wijzen. Dat dat besluit volgens de Afdeling in stand kan blijven verbaast niet: het is immers vaste jurisprudentie dat een bestuursorgaan een grote mate van beleidsvrijheid bij het verlenen, verminderen of beëindigen van subsidie heeft (vgl. r.o. 7.1).