

AB 2013/128: Analoge toepassing van art. 4:51 Awb op grond van vertrouwensbeginsel.

Instantie:	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	Datum:	16 januari 2013
Magistraten:	Mrs. J.H. van Kreveld, voorzitter, en mr. C.J.M. Schuyt en mr. A.B.M. Hent	Zaaknr:	201207331/1/A2.
Conclusie:	-	LJN:	BY8502
Noot:	W. den Ouden	Roepnaam:	-
Brondocumenten:	ECLI:NL:RVS:2013:BY8502, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 16-01-2013		

Wetgeving: Art. 4:21, 4:51Awb

Brondocument: ABRvS, 16-01-2013, nr 201207331/1/A2.

Essentie

[Naar boven](#)

Analoge toepassing van art. 4:51 Awb op grond van vertrouwensbeginsel.

Samenvatting

[Naar boven](#)

TNO is krachtens de TNO-wet ingesteld en uitsluitend zij kan aan art. 21 lid 1 TNO-wet een aanspraak op subsidie ontlenen. Op grond van art. 4:21 lid 3 Awb brengt dit met zich dat titel 4.2 Awb, met inbegrip van het daarin opgenomen art. 4:51 lid 1 Awb, niet van toepassing is. De rechtbank heeft evenwel terecht de analoge toepassing door de minister van art. 4:51 lid 1 Awb aanvaard, nu aan deze bepaling het vertrouwensbeginsel ten grondslag ligt en de langdurige subsidierelatie tussen partijen mede door het vertrouwensbeginsel wordt beheerst, zodat reeds daarom bij de gedeeltelijke beëindiging van die subsidierelatie geldt dat een redelijke termijn in acht moet worden genomen. De rechtbank is vervolgens terecht, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 24 april 2002 in zaak nr. 200106333/1, tot de conclusie gekomen dat de beslissing een besluit in de zin van art. 1:3 Awb is, dat voor bezwaar en beroep vatbaar is. In bedoelde uitspraak heeft de Afdeling overwogen dat de bescherming die art. 4:51 Awb wil verlenen, niet tot haar recht komt, als het voornemen tot gehele of gedeeltelijke weigering van de subsidie wordt gezien als een aankondiging zonder rechtsgevolg en daarom een zodanig voornemen als besluit aangemerkt. (...)

Dat in het kader van de beoogde bezuinigingen ook de subsidie voor TNO mag worden gekort, bestrijdt TNO niet ten principale. Zij heeft evenwel bezwaar tegen de grondslag, de berekeningswijze en de hoogte van die korting. Een verdergaande toets van de omvang van de korting dan onder 3.3 is toegepast, is in de onderhavige procedure evenwel niet aan de orde. De vraag of de minister terecht het gestelde percentage heeft gehanteerd en of TNO terecht de ZBO-korting is opgelegd, alsmede haar beroep op het gelijkheidsbeginsel staan bij de onderhavige toetsing aan art. 4:51 Awb niet ter beoordeling, maar pas in een eventueel, later beroep tegen de subsidieverlening — op aanvraag — voor het betrokken subsidiejaar. De rechtbank heeft terecht — zij het deels op andere gronden — in de door TNO onder 5. genoemde argumenten geen aanleiding gezien het beroep gegrond te verklaren.

Partij(en)

[Naar boven](#)

Uitspraak op het hoger beroep van de Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek TNO (hierna: TNO), appellante, tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage van 28 juni 2012 in zaak nr. 11/8231 in het geding tussen:

TNO

en

de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, thans: de minister van Economische Zaken.

Uitspraak

[Naar boven](#)

Procesverloop

Bij brief van 1 april 2011 heeft de minister TNO in kennis gesteld van zijn beslissing om de subsidies uit hoofde van de TNO-wet stapsgewijs te verlagen in de periode van 2012 tot en met 2018 (hierna ook: de beslissing).

Bij besluit van 14 september 2011 heeft de minister het door TNO daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

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

Tegen deze uitspraak heeft TNO hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

TNO heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 oktober 2012, waar TNO is verschenen, vertegenwoordigd door mr. J.R. van Angeren, advocaat te Amsterdam, vergezeld van mr. M.I.I. Miener, M.M. de Jong en drs. E. Drop, allen werkzaam bij TNO. Voorts is ter zitting gehoord de minister, vertegenwoordigd door mr. K.M. Bresjer, drs. H.C.M. Pennings en mr. G.B. Banning, allen werkzaam bij het ministerie van Economische Zaken.

Overwegingen

- Ingevolge artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), vergaart het bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Ingevolge artikel 4:21, derde lid, is titel 4.2 niet van toepassing op de aanspraak op financiële middelen die wordt verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat uitsluitend voorziet in verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld.

Ingevolge artikel 4:51, eerste lid, 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.

Ingevolge artikel 3, tweede lid, van de TNO-wet bezit TNO rechtspersoonlijkheid en is zij gevestigd te Delft. Ingevolge artikel 19, eerste lid, dient de raad van bestuur éénmaal per vier jaren bij de minister een strategisch plan voor TNO in, waarmee de raad van toezicht heeft ingestemd.

Ingevolge het vierde lid, brengt de minister zijn standpunt over het strategisch plan, bepaald in overeenstemming met de minister van defensie, van onderwijs, cultuur en wetenschap en van volksgezondheid, welzijn en sport en met het gevoelen van de raad van ministers, binnen zes maanden na ontvangst van het plan ter kennis van de raad van bestuur. De minister doet daarvan en van het strategisch plan afschrift toekomen aan de Staten-Generaal.

Ingevolge artikel 20 verwerft TNO haar geldmiddelen door het aanvaarden van van rijkswege te verstrekken subsidies, door het aanvaarden van subsidies en bijdragen van derden, door het in rekening brengen van vergoedingen voor in opdracht uitgevoerd onderzoek en andere werkzaamheden, door het aanvaarden van schenkingen, van erfstellingen en legaten, en uit anderen hoofde.

Ingevolge artikel 21, eerste lid, wordt aan TNO jaarlijks van rijkswege een subsidie verstrekt. De raad van bestuur dient hiertoe jaarlijks voor 1 april bij de minister een met redenen omklede aanvraag en begroting voor het daaropvolgende jaar in.

Ingevolge het vijfde lid doet de minister de raad van bestuur in de jaarlijkse beschikking tot subsidieverlening mededeling van de voor het volgende kalenderjaar ten laste van de rijksbegroting beschikbare bedragen en de verdeling daarvan over de daarvoor in aanmerking komende hoofdstukken van de rijksbegroting. De minister geeft daarbij aan welke verplichtingen bestaan aangaande de bestemming van deze bedragen.
- Tussen partijen bestaat een langdurige subsidierelatie. De op 10 februari 2011 aan TNO verleende subsidie voor 2011 bedroeg ruim € 187 miljoen. Aan de beslissing van 1 april 2011, gehandhaafd bij besluit van 14 september 2011, heeft de minister de taakstellingen van het kabinet Balkenende IV en de taakstelling voor 'rijk, agentschappen en uitvoerende ZBO's' uit het regeerakkoord van 30 september 2010 van het kabinet

Rutte (hierna: de ZBO-korting) ten grondslag gelegd. In de beslissing van 1 april 2011 is een tabel opgenomen met de oorspronkelijke subsidiereeks en de te verwachten subsidiereeks voor TNO in de periode van 2012 tot en met 2018. Daarbij is vermeld dat de taakstellingen en ZBO-korting voor TNO tot lagere subsidies zullen leiden dan de oorspronkelijke geraamde bedragen. De verlaging zal in 2012 ruim € 2,5 miljoen bedragen en oplopen tot ruim € 25,3 miljoen in 2018.

3. TNO betoogt, onder verwijzing naar artikel 4:51, eerste lid, van de Awb, dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de termijn tussen de beslissing en de daadwerkelijke ingangsdatum van de subsidieverlaging per 1 januari 2012 niet onredelijk is. Tevens heeft de rechtbank volgens TNO miskend dat de beslissing in strijd met artikel 3:2 van de Awb onzorgvuldig is voorbereid. TNO voert hiertoe aan dat de rechtbank er met haar oordeel aan voorbij is gegaan dat over de jaren 2012 tot en met 2018 forse subsidieverlagingen zijn aangekondigd en dat de minister in zijn besluiten niet de gevolgen hiervan voor de langlopende en structurele verplichtingen van TNO heeft betrokken. TNO voert tevens aan dat zij door de subsidieverlagingen niet meer alle thema's van haar 'Strategisch Plan 2011-2014' (hierna: het strategisch plan), dat reeds is vastgesteld, zal kunnen uitvoeren en de gevolgen van de subsidieverlagingen niet kan ondervangen, omdat de minister niet duidelijk heeft gemaakt op welk van de thema's zal moeten worden bezuinigd.
- 3.1. De Afdeling ziet zich allereerst voor de vraag gesteld of de beslissing een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit is.

TNO is krachtens de TNO-wet ingesteld en uitsluitend zij kan aan artikel 21, eerste lid, van de TNO-wet een aanspraak op subsidie ontlenen. Op grond van artikel 4:21, derde lid, van de Awb brengt dit met zich dat titel 4.2. van de Awb, met inbegrip van het daarin opgenomen artikel 4:51, eerste lid, van de Awb, niet van toepassing is. De rechtbank heeft evenwel terecht de analoge toepassing door de minister van artikel 4:51, eerste lid, van de Awb aanvaard, nu aan deze bepaling het vertrouwensbeginsel ten grondslag ligt en de langdurige subsidierelatie tussen partijen mede door het vertrouwensbeginsel wordt beheerst, zodat reeds daarom bij de gedeeltelijke beëindiging van die subsidierelatie geldt dat een redelijke termijn in acht moet worden genomen. De rechtbank is vervolgens terecht, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 24 april 2002 in zaak nr. 200106333/1, tot de conclusie gekomen dat de beslissing een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb is, dat voor bezwaar en beroep vatbaar is. In bedoelde uitspraak heeft de Afdeling overwogen dat de bescherming die artikel 4:51 van de Awb wil verlenen, niet tot haar recht komt, als het voornemen tot gehele of gedeeltelijke weigering van de subsidie wordt gezien als een aankondiging zonder rechtsgevolg en daarom een zodanig voornemen als besluit aangemerkt.
- 3.2. Volgens vaste rechtspraak (bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 14 november 2012 in zaak nr. 201202924/1/A2), dient de redelijke termijn als bedoeld in artikel 4:51, eerste lid, van de Awb ertoe de subsidieontvanger in staat te stellen maatregelen te treffen om de gevolgen van de gehele of gedeeltelijke beëindiging van de subsidierelatie te ondervangen. Dit geldt evenzeer bij de analoge toepassing van deze bepaling, die hier aan de orde is.
- 3.3. De rechtbank heeft terecht overwogen dat partijen de subsidieverlaging reeds aan de orde hebben gesteld in hun besprekingen van 3 november 2010, 12 januari 2011 en 25 februari 2011. De stelling van TNO dat partijen daarbij niet op de gevolgen van de verlaging zijn ingegaan, neemt niet weg dat de subsidieverlaging ruim voor 2012 aan de orde is gesteld. Voorts is van belang dat de minister TNO bij besluit van 10 februari 2011, betreffende de subsidieverlening voor dat jaar, heeft bericht dat in de periode 2012 tot en met 2018 de taakstellingen van het vorige kabinet en de ZBO-korting zullen worden geëffectueerd en dat van haar de benodigde flexibiliteit wordt verwacht om, gegeven inhoudelijke beleidswijzigingen en de beschikbare financiële kaders, programma's of thema's bij te stellen. In het besluit van 1 april 2011 heeft de minister de aangekondigde subsidieverlaging in concrete bedragen uitgewerkt.

De subsidieverlaging van € 2,5 miljoen die de minister in dit, in bezwaar gehandhaafde, besluit voor 2012 voorziet, is, gegeven de aan TNO verleende subsidie voor 2011 van ruim € 187 miljoen, relatief gering. Voorts houdt het besluit van 1 april 2011 in dat de verdere verlagingen in de periode 2013 tot en met 2018 stapsgewijs jaarlijks worden doorgevoerd. Ook de voor 2018 voorziene verlaging van € 25,3 miljoen neemt niet weg dat ook dan nog een substantieel deel van de voor dat jaar aanvankelijk voorziene subsidie van ruim € 173 miljoen resteert. TNO heeft niet aannemelijk gemaakt dat zij niet in staat is in de betrekkelijk ruime periode van meer dan zeven jaar, te rekenen vanaf 1 april 2011, maatregelen te treffen om de gevolgen van deze stapsgewijze subsidieverlaging te ondervangen en haar langlopende verplichtingen, waaronder de

gestelde huur van onderzoeksruijnte en de arbeidsrechtelijke verplichtingen jegens onderzoekspersoneel, af te wikkelen. Betreffende de door TNO gestelde contractuele verplichtingen aangegaan op grond van het strategisch plan, is van belang dat de minister bij TNO niet het vertrouwen heeft gewekt dat de benodigde middelen voor het strategisch plan zouden worden verstrekt. In reactie op het strategisch plan van TNO, heeft het kabinet bij brief van 29 september 2010 gesteld dat geen uitspraken kunnen worden gedaan over het middelenkader dat voor TNO gedurende de strategieperiode beschikbaar zal zijn en dat het strategisch plan de nodige flexibiliteit van TNO zal vergen. Nu TNO zelf verantwoordelijk is voor het strategisch plan, wordt zij ook niet gevolgd in haar betoog dat de minister te kennen had moeten geven op welk van haar thema's hieruit zal moeten worden bezuinigd. Dit geldt te meer nu eenzijdig opleggen van verplichtingen ter zake door de minister, niet strookt met de — eveneens door TNO aangevoerde — stelling dat afstemming tussen partijen plaatsvindt over de thema's en de onderzoeken die zij uitvoert. Verder is van belang dat TNO niet uitsluitend afhankelijk is van de subsidieverstrekking van de minister, maar haar geldmiddelen tevens uit anderen hoofde verwerft, zoals ook volgt uit artikel 20 van de TNO-wet.

Gelet op het voorgaande faalt het betoog van TNO dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de minister bij het, in bezwaar gehandhaafde, besluit van 1 april 2011 een redelijke termijn in acht heeft genomen en dat de rechtbank heeft miskend dat de minister dat besluit in strijd met artikel 3:2 van de Awb heeft voorbereid.

4. De minister is, anders dan TNO aanvoert, in het besluit van 14 september 2011 op de door TNO begrote frictiekosten van € 28,8 miljoen ingegaan. De minister heeft in dit besluit terecht het standpunt ingenomen dat geen aanleiding bestaat voor een tegemoetkoming in deze frictiekosten, nu hij voor de subsidieverlaging een redelijke termijn in acht heeft genomen. De, op zichzelf juiste, stelling van TNO dat de rechtbank over deze frictiekosten geen oordeel heeft gegeven, leidt dan ook niet tot het door TNO hiermee beoogde doel.
5. TNO betoogt dat de rechtbank ten onrechte geen oordeel heeft gegeven over de methodiek en berekeningswijze van de subsidieverlaging. Volgens TNO heeft de minister ten onrechte een percentage van 19,49% gehanteerd in zijn berekeningen, en heeft hij de berekening van dit percentage niet inzichtelijk gemaakt.

Verder betoogt TNO dat de rechtbank heeft miskend dat de minister de ZBO-korting ten onrechte heeft opgelegd. Volgens TNO doelt het beleid betreffende de ZBO-korting op zelfstandige bestuursorganen als bedoeld in de Kaderwet ZBO's en is zij niet een zodanig bestuursorgaan. De rechtbank heeft voorts ten onrechte geen oordeel gegeven over de beroepsgrond dat de minister in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld door bij andere, vergelijkbare onderzoeksinstellingen geen of een verhoudingsgewijs veel lagere ZBO-korting op te leggen, aldus TNO.
- 5.1. Dat in het kader van de beoogde bezuinigingen ook de subsidie voor TNO mag worden gekort, bestrijdt TNO niet ten principale. Zij heeft evenwel bezwaar tegen de grondslag, de berekeningswijze en de hoogte van die korting. Een verdergaande toets van de omvang van de korting dan onder 3.3 is toegepast, is in de onderhavige procedure evenwel niet aan de orde. De vraag of de minister terecht het gestelde percentage heeft gehanteerd en of TNO terecht de ZBO-korting is opgelegd, alsmede haar beroep op het gelijkheidsbeginsel staan bij de onderhavige toetsing aan artikel 4:51 van de Awb niet ter beoordeling, maar pas in een eventueel, later beroep tegen de subsidieverlening — op aanvraag — voor het betrokken subsidiejaar. De rechtbank heeft terecht — zij het deels op andere gronden — in de door TNO onder 5. genoemde argumenten geen aanleiding gezien het beroep gegrond te verklaren.

Het betoog faalt.
6. Het betoog van TNO dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het gelijkheidsbeginsel zich er niet tegen verzet dat TNO, naast de in geding zijnde subsidieverlaging, ook op themagerichte innovaties wordt gekort, kan niet leiden tot het daarmee beoogde doel, nu — zoals de rechtbank terecht heeft overwogen — het besluit niet op de themagerichte innovatiesubsidies ziet. Het besluit van 1 april 2011 vermeldt dat de besluitvorming over het budget voor themagerichte subsidies nog zal plaatsvinden en dat TNO nog hierover nader zal worden geïnformeerd. Het besluit van 14 september 2011 behelst een soortgelijke vermelding.
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 deze uitspraak over het bereik van art. 4:51 Awb verdient bespreking in de AB. De Afdeling maakt expliciet dat de hiervoor (AB 2013/126) besproken waarborgen die art. 4:51 Awb biedt in geval van het beëindigen van een langdurige subsidierelatie zijn gebaseerd op het vertrouwensbeginsel. Dat heeft tot gevolg dat ook in gevallen waarin art. 4:51 Awb niet rechtstreeks van toepassing is, zoals in dit geval, een 'frictiekostenvergoeding' of overgangssubsidie vereist kan zijn.
2. In dit geval is art. 4:51 Awb niet rechtstreeks van toepassing omdat in art. 4:21 lid 3 Awb is bepaald dat titel 4.2 niet van toepassing is op de aanspraak op financiële middelen die wordt verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat uitsluitend voorziet in verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld. Kort gezegd: titel 4.2 Awb geldt niet voor subsidies die uitsluitend aan publiekrechtelijke rechtspersonen kunnen worden verstrekt. Het woord uitsluitend is belangrijk: als een gemeente een subsidie voor scholing van personeel ontvangt van de Minister van SZW die ook door particuliere organisaties kan worden aangevraagd, is de subsidietitel wel van toepassing. Bestuursorganen fungeren dus regelmatig als subsidieontvanger.
3. De uitzondering in art. 4:21 lid 3 Awb is het gevolg van een amendement waarover veel is gediscussieerd. Kort samengevat kan gesproken worden van een warrige wetsgeschiedenis (zie daarover Den Ouden, Jacobs en Verheij, *Subsidierecht*, Kluwer 2011, par. 2.3.2), waardoor de visie van 'de wetgever' op de vraag welk wettelijk kader van toepassing hoort te zijn op het 'subsiëren' van publiekrechtelijke rechtspersonen niet heel duidelijk is geworden. Dat is in de praktijk geen groot probleem: de mogelijkheid bestaat immers om titel 4.2 Awb, in afwijking van art. 4:21 Awb, bij bijzondere wet toch weer van toepassing te verklaren op bepaalde subsidies aan overheden. Dat gebeurt in de praktijk ook regelmatig (zie bijvoorbeeld art. 3 Kaderwet EZ-subsidies, art. 3 Kaderwet LNV-subsidies). Nu voor subsidies aan overheden niet veel andere regels nodig zijn dan voor andere subsidies is dat begrijpelijk en handig.
In de TNO-wet, de relevante wet in dit geschil tussen de Minister van EL&I en TNO, is dit echter niet gebeurd. Als titel 4.2 niet van overeenkomstige toepassing is verklaard op subsidies die uitsluitend aan overheden kunnen worden verstrekt, weigert de CRvB analoge toepassing van de subsidietitel (althans van art. 4:49 Awb, zie CRvB 29 juli 2008, JB 2008, 210) met de algemeen geformuleerde overweging dat 'voor deze verhouding geldt (...) dat deze een zodanig eigen karakter heeft, dat de bepalingen van die titel daarop niet zonder meer kunnen worden toegepast.' Dat ziet de Afdeling dus anders, in ieder geval voor art. 4:51 Awb. In dit geval kan artikel 4:51 Awb analoog worden toegepast volgens de Afdeling (en ook de Rb. Den Haag had aldus overwogen), nu 'aan deze bepaling het vertrouwensbeginsel ten grondslag ligt'. Zo blijkt weer eens dat er in de rechtspraak meer grondslagen worden gebruikt voor compensaties van schade veroorzaakt door rechtmatig overheidsoptreden dan het égalitébeginsel. Dat daaraan geen behoefte meer zal bestaan na inwerkingtreding van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten, zoals de Minister van V&J verwacht (Kamerstukken II, 2010/11, 32 621, nr. 6, p. 6 en 7) lijkt mij niet waarschijnlijk. Het voorstel van Tjepkema en Vermeer (onder AB 2013/46) tot erkenning van het vertrouwensbeginsel als zelfstandige grondslag voor nadeelcompensatie verdient dus serieuze overdenking.
4. Het tweede interessante aspect van deze uitspraak betreft de verhouding tussen de brief van 1 april waarmee substantiële kortingen op de subsidie aan TNO werden aangekondigd en de subsidieaanvragen die in de komende jaren zullen worden ingediend door TNO bij de Minister, waarin deze kortingen daadwerkelijk tot uiting zullen komen. Al lang geleden besloot de Afdeling dat dit soort aankondigingen moeten worden gezien als appellabele besluiten in verband met de wenselijk geachte rechtsbescherming. Het rechtsgevolg van een dergelijke aankondiging werd gezocht in het feit dat met de aankondiging de redelijke termijn van art. 4:51 Awb gaat lopen (ABRvS 24 april 2002, AB 2002/270, m.nt. NV (Sede Antia)). Dat geldt blijkens deze uitspraak ook wanneer art. 4:51 Awb slechts van overeenkomstige toepassing is.
Wat is nu de verhouding tussen dit soort besluiten en daarop volgende aanvragen van de getroffen subsidieontvanger voor volgende subsidietijdvakken? Moet alles wat in het kader van het

aankondigingsbesluit al kan worden betwist, ook aan de orde worden gesteld door de subsidieontvanger in een juridische procedure om te voorkomen dat onderdelen van het aankondigingsbesluit formele rechtskracht krijgen? TNO is daarvan, zo blijkt uit de uitspraak, voor de zekerheid maar uitgegaan. Dat is ook verstandig, want de Afdeling werpt een subsidieontvanger in de getrapte besluitvormingssysteem die binnen subsidieverhoudingen veelal wordt gebruikt, regelmatig voor de voeten dat bepaalde bezwaren al in een procedure tegen een eerder subsidiebesluit aan de orde hadden kunnen worden gesteld en dus bij een later besluit niet meer kunnen worden beoordeeld (zie bijv. ABRvS 17 augustus 2011, AB 2011/316, m.nt. W. den Ouden (Edufax)). Maar er waren al eerder aanwijzingen dat de Afdeling de relatie tussen aankondigingsbesluiten en besluiten op nieuwe aanvragen juist niet al te strak wil aantrekken. In een uitspraak van 21 maart 2012 (AB 2012/97, m.nt. W. den Ouden, waarnaar de Rechtbank Den Haag in de aangevallen uitspraak ook verwijst) beoordeelde zij al of een redelijke termijn in acht was genomen in het kader van een weigering om opnieuw subsidie te verlenen, terwijl appellant in casu niet was opgekomen tegen de aankondiging daarvan, die dus inmiddels onaantastbaar was geworden. En ook in deze uitspraak beperkt de Afdeling de juridische relatie tussen aankondigingsbesluit en besluiten op nieuwe aanvragen. Zij stelt dat in dit geschil slechts aan de orde is of aan de eisen van art. 4:51 Awb is voldaan. De grondslag, berekeningswijze en hoogte van de aangekondigde kortingen kunnen pas aan de orde worden gesteld in het kader van de verleningsbesluiten die nog zullen volgen.

5. Dit lijkt mij een verstandige koers. Bedacht moet worden dat het 'aankondigingsbesluit' is gecreëerd op grond van de gedachte dat subsidieontvangers al in een vroeg stadium rechtsbescherming moeten kunnen zoeken. Daarbij past het niet hen vervolgens in de val van de formele rechtskracht te laten trappen. De andere kant van de medaille is dat in sommige gevallen tweemaal zal moeten worden geprocedeerd, zoals in dit geval (waarschijnlijk); eenmaal tegen het aankondigingsbesluit en nogmaals tegen het besluit tot subsidieverlening in het aansluitende tijdvak, waarin de concrete gevolgen van de aankondiging worden vastgelegd. Omslachtig soms, maar wel consequent.