

## AB 2013/126: Redelijke termijn bij stopzetting subsidierelatie. Programmasubsidie. Gerechvaardigd vertrouwen op voortzetting subsidierelatie?

Instantie:	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	Datum:	9 januari 2013
Magistraten:	Mrs. J.H. van Kreveld, C.J.M. Schuyt, N.S.J. Koeman	Zaaknr:	201204050/1/A2.
Conclusie:	-	LJN:	BY7982
Noot:	W. den Ouden	Roepnaam:	-
Brondocumenten:	ECLI:NL:RVS:2013:BY7982, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 09-01-2013		

Wetingang: Art. 4:51 Awb

Brondocument: ABRvS, 09-01-2013, nr 201204050/1/A2.

### Essentie

[Naar boven](#)

Redelijke termijn bij stopzetting subsidierelatie. Programmasubsidie. Gerechvaardigd vertrouwen op voortzetting subsidierelatie?

### Samenvatting

[Naar boven](#)

De rechtbank heeft geoordeeld dat de staatssecretaris aan de beschermende werking van art. 4:51 Awb niet tekort heeft gedaan. Hiertoe heeft zij overwogen dat de MFS-I subsidie een programmasubsidie is en dat de staatssecretaris zich daarom op het standpunt heeft mogen stellen dat er vanaf het begin geen gerechtvaardigd vertrouwen op voortzetting gedurende een volgend tijdvak is gewekt. Voorts heeft zij overwogen dat de staatssecretaris zijn randvoorwaarden reeds bij brieven van 19 oktober 2009 en 23 november 2010 bekend heeft gemaakt, en dat zij het standpunt van de staatssecretaris volgt dat het aan ILEIA was om de bedrijfsvoering aan te passen aan de programmasubsidie die haar was verleend.

ILEIA betoogt dat zij zich niet met het oordeel van de rechtbank kan verenigen dat art. 4:51 Awb buiten toepassing blijft.

Dit betoog berust op een onjuiste lezing van de aangevallen uitspraak. Nu de rechtbank in haar oordeel heeft meegewogen, dat de staatssecretaris zijn randvoorwaarden reeds bij brieven van 19 oktober 2009 en 23 november 2010 bekend heeft gemaakt, wordt het oordeel van de rechtbank aldus begrepen, dat de staatssecretaris een redelijke termijn als bedoeld in art. 4:51 lid 1 Awb in acht heeft genomen. (...)

### Uitspraak

[Naar boven](#)

#### Procesverloop

Bij besluit van 28 februari 2011 heeft de staatssecretaris een aanvraag van ILEIA om subsidie op grond van een afbouwregeling, door de staatssecretaris in het leven geroepen bij brief van 23 november 2010 (hierna: de voorziening), afgewezen.

Bij besluit van 27 juli 2011 heeft de staatssecretaris het door ILEIA daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 8 maart 2012 heeft de rechtbank het door ILEIA daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen, red.).

Tegen deze uitspraak heeft ILEIA hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 oktober 2012, waar ILEIA, vertegenwoordigd door mr. M.L. Diepenhorst, advocaat te Amsterdam, en haar directeur, vergezeld van drs. S.T. Laban, werkzaam bij Partos, en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, vertegenwoordigd door mr. R. Geraedts, vergezeld van ir. L.J. Lammerts, beiden werkzaam bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, zijn verschenen.

#### Overwegingen

1. Ingevolge artikel 4:51, eerste lid, van de 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.

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 verstrekt, de subsidie voor het resterende deel van die termijn verleend, zo nodig in afwijking van artikel 4:25, tweede lid.

Ingevolge artikel 2, aanhef en onder d, van de Kaderwet subsidies ministerie van Buitenlandse Zaken (hierna: de Kaderwet) kan de minister subsidies verstrekken voor activiteiten welke passen in het beleid ten aanzien van het bevorderen van ontwikkelings- en transitieprocessen in andere landen.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt nader bepaald en worden nadere regels voor die verstrekking vastgesteld.

Op grond van artikel 3 van de Kaderwet is het Subsidiebesluit Ministerie van Buitenlandse Zaken (hierna: het Subsidiebesluit) vastgesteld.

Ingevolge artikel 2 van het Subsidiebesluit kan subsidie worden verstrekt voor bij ministeriële regeling aangeduide activiteiten. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld ten aanzien van de in dit besluit geregelde onderwerpen en kunnen de bedragen, genoemd in dit besluit, worden gewijzigd.

Ingevolge artikel 12 wordt subsidie verleend voor een bij de subsidieverlening vast te stellen tijdvak, maar niet langer dan voor de duur van de activiteiten. De minister kan op aanvraag van de subsidieontvanger het subsidieverleningstijdvak verlengen, zonder aanpassing van het subsidiebedrag, indien de activiteiten waarvoor subsidie werd verleend niet binnen het oorspronkelijke tijdvak konden worden voltooid.

Op grond van artikel 2 van het Subsidiebesluit is de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (hierna: de Subsidieregeling) vastgesteld.

Ingevolge artikel 10.5, eerste lid, van de Subsidieregeling kan de minister in bijzondere gevallen binnen het raam van artikel 2 van de Kaderwet subsidie verlenen

- a. ten behoeve van andere activiteiten dan bedoeld in deze regeling, of
- b. in afwijking van een of meer bepalingen van deze regeling, daaronder begrepen de met het oog daarop bekendgemaakte beleidsregels op grond van artikel 6 van het Subsidiebesluit;

indien te subsidiëren activiteiten naar het oordeel van de minister een betekenisvolle bijdrage leveren aan de realisering van de beleidsdoelstellingen van de minister.

Op grond van artikel 6 van het Subsidiebesluit heeft de minister de Beleidsregels Medefinancieringsstelsel voor de periode 2007-2010 (hierna: de Beleidsregels MFS) vastgesteld (hierna: de Beleidsregels MFS; Stcrt. 2005, 250, p. 25). Tot de Beleidsregels MFS behoort het Financieel Reglement.

Volgens paragraaf 2.1 van het Financieel Reglement wordt MFS-subsidie verleend als programmasubsidie. Een programmasubsidie is een subsidie om een samenhangend deel van het totaal van activiteiten van een organisatie uit te voeren. De criteria voor organisaties om in aanmerking te komen voor subsidie zijn uitgewerkt in het beleidskader.

Volgens paragraaf 2.8, getiteld 'Remweg na afloop subsidieperiode', mogen MFS-organisaties in het laatste jaar van de subsidieperiode committeringen aangaan voor maximaal eenmaal het bedrag van de subsidie van het laatste jaar voor maximaal twee jaar (hierna: de remwegclausule).

2. ILEIA is een kenniscentrum op het gebied van kleinschalige landbouw in ontwikkelingslanden. Zij maakt deel uit van een netwerk van zeven, wereldwijd gevestigde, partners die elk een tijdschrift uitbrengen over dit

onderwerp.

Bij besluit van 29 september 2006 heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking op grond van de Kaderwet en de Beleidsregels MFS aan ILEIA een subsidie van maximaal € 5.902.000 verleend voor het programma duurzame economische ontwikkeling, voor de periode 2007 tot en met 2010 (hierna: het verleningsbesluit).

Bij brief van 19 oktober 2009 heeft de minister ILEIA bericht:

“Momenteel ontvangt uw organisatie subsidie lastens het Medefinancieringsstelsel (MFS) dat op 31 december 2010 afloopt. Er zijn vragen gerezen over een remweg na afloop van deze subsidieperiode. Indien uw aanvraag voor MFS-II subsidie over de periode 2011-2015 onverhoopt zou worden afgewezen, geldt het volgende. Het ministerie stelt voor committeringen voor ná 2010, gelet op het subsidieplafond en het karakter van MFS-I, een programmasubsidie, geen financiële middelen additioneel aan het totale bedrag van de subsidieverlening beschikbaar”.

Bij brief van 23 november 2010 heeft de staatssecretaris de voorziening in het leven geroepen om tegemoet te komen aan organisaties die een MFS-I subsidie ontvingen, van wie de aanvraag om een MFS-II subsidie niet is ingewilligd en die vóór de uitleg bij brief van 19 oktober 2009 committeringen zijn aangegaan. Daarbij is vermeld dat de voorziening uitsluitend is bedoeld voor kosten die gemoeid zijn met contractuele verplichtingen die vóór die datum zijn aangegaan jegens partnerorganisaties in zuidelijke gebieden en, binnen het raam van de geschetste kaders, voor kosten die de organisatie niet uit eigen middelen of ten laste van derden kan bestrijden. De staatssecretaris heeft ter zitting bij de rechtbank gesteld dat de voorziening is gebaseerd op artikel 10.5 van de Subsidieregeling.

3. ILEIA heeft op 4 januari 2011 op grond van de voorziening subsidie aangevraagd (hierna: de aanvraag). De aanvraag ziet op financiële verplichtingen die door ILEIA zijn aangegaan vóór 19 oktober 2009. De staatssecretaris heeft de aanvraag bij besluit van 28 februari 2011, gehandhaafd bij besluit van 27 juli 2011, afgewezen op grond van de overweging dat ILEIA daarvoor gelet op de voorwaarden van de voorziening niet in aanmerking kwam.
4. De rechtbank heeft vastgesteld dat in de aanvraag en het bezwaarschrift van ILEIA een beroep op toepassing van de remwegclausule als neergelegd in paragraaf 2.8 van het Financieel Reglement en artikel 4:51 van de Awb besloten ligt. De rechtbank heeft de ter zitting ingenomen standpunten van de staatssecretaris hierover, om proceseconomische redenen en gelet op de daartoe strekkende verklaringen van partijen ter zitting, toegerekend aan het besluit van 27 juli 2011. De aangevallen uitspraak is in zoverre niet in geschil.

#### De remwegclausule

5. De rechtbank heeft geoordeeld dat de brief van 19 oktober 2009 de remwegclausule niet wijzigt, maar daaraan een nadere uitleg geeft en dat deze clausule niet is bedoeld om extra middelen toe te kennen. Met een systeem waarbinnen programma's worden getoetst op hun subsidiewaardigheid valt volgens de rechtbank bezwaarlijk te rijmen dat de subsidieontvanger ook een aanspraak kan maken op extra financiering voor niet getoetste aanvullende programma's.
6. ILEIA betoogt dat de rechtbank met dit oordeel de remwegclausule feitelijk buiten werking stelt hetgeen in strijd is met het verleningsbesluit. Volgens ILEIA maakt het Financieel Reglement, waarin de remwegclausule staat, deel uit van het verleningsbesluit en betekent een wijziging van de remwegclausule dat het, onherroepelijk geworden, verleningsbesluit wordt gewijzigd. Zij betoogt tevens dat op grond van een tekstuele, historische, systematische en teleologische interpretatie van de remwegclausule moet worden geconcludeerd, dat deze wel, anders dan de rechtbank heeft overwogen, een aanspraak geeft op additionele middelen.
  - 6.1. In de tussen partijen gewezen uitspraak van 16 maart 2011 in zaak nr. 201007645/1/H2 is de Afdeling tot het oordeel gekomen dat de voorzieningenrechter van de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de brief van 19 oktober 2009 geen besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Daarbij heeft de Afdeling overwogen dat het Financieel Reglement deel uitmaakt van het verleningsbesluit en dat de brief van 19 oktober 2009 het Financieel Reglement noch het verleningsbesluit wijzigt. De Afdeling ziet geen aanleiding om thans tot een ander oordeel te komen.
  - 6.2. De staatssecretaris heeft zich bovendien terecht op het standpunt gesteld dat de remwegclausule ziet

op verplichtingen die de subsidie-ontvanger is aangegaan in het laatste jaar van de subsidieperiode. Nu de remwegclausule in het Financieel Reglement staat en dit betrekking heeft op de subsidieperiode 2007-2010, is 2010 het laatste jaar van de subsidieperiode en gaat het dus om verplichtingen die zijn aangegaan in dat jaar. De aanvraag van ILEIA ziet daar niet op, maar heeft betrekking op verplichtingen die zijn aangegaan vóór 19 oktober 2009. Anders dan de staatssecretaris heeft aangevoerd, betekent dit niet dat ILEIA geen procesbelang heeft bij haar betoog, maar brengt dit met zich dat haar betoog geen doel treft. De rechtbank heeft terecht het beroep van ILEIA op de remwegclausule verworpen.

#### De aanvraag op grond van de voorziening

7. ILEIA heeft op grond van de voorziening een tegemoetkoming aangevraagd van ruim € 12.000 voor kosten in de periode januari 2011 tot en met 31 maart 2011 die betrekking hebben op een contractuele verplichting die zij jegens haar zuidelijke partner 'ALIN' vóór 19 oktober 2009 is aangegaan.
8. De staatssecretaris heeft de aanvraag afgewezen omdat hij bij besluit van 3 juni 2010 desgevraagd het verleningsbesluit budgetneutraal heeft gewijzigd in die zin dat het subsidietijdvak MFS-I met één jaar is verlengd tot en met 31 december 2011 (hierna: de budgetneutrale verlenging). Volgens de staatssecretaris zijn de in 7. bedoelde kosten daarmee reeds gedekt.
9. ILEIA betoogt dat de rechtbank ten onrechte dit standpunt van de staatssecretaris heeft onderschreven, nu de budgetneutrale verlenging niet was bedoeld om contractuele verplichtingen af te kopen. Volgens ILEIA behelst de budgetneutrale verlenging de opdracht om, binnen de kaders die eerder voor de subsidieverlening golden, nog drie edities van haar tijdschrift uit te brengen.
  - 9.1. Voorop staat dat de staatssecretaris bij een besluit op een aanvraag om een tegemoetkoming beleidsvrijheid toekomt. De staatssecretaris heeft in zijn besluitvorming betrokken dat uit de begroting voor 2011, door ILEIA overgelegd bij haar aanvraag om budgetneutrale verlenging, blijkt dat de kosten jegens zuidelijke partners, zoals ALIN, gefinancierd worden uit de voor 2011 resterende MFS-I subsidie van € 727.550 die uit de budgetneutrale verlenging voortvloeit. Niet is gebleken dat de staatssecretaris dit ten onrechte uit deze begroting heeft afgeleid. Uit het besluit tot budgetneutrale verlenging, de aanvraag hiertoe van ILEIA van 1 juni 2010 en haar werkplan voor 2011 volgt voorts geenszins dat de subsidie uitsluitend mag worden aangewend voor het uitbrengen van drie extra tijdschriften. De staatssecretaris heeft dan ook in redelijkheid de aanvraag om subsidie op grond van de voorziening voor de kosten van € 12.000 kunnen afwijzen. De rechtbank heeft de afwijzing terecht en op goede gronden in stand gelaten. Het betoog faalt.
10. ILEIA heeft in de aanvraag tevens verzocht om een tegemoetkoming op grond van de voorziening van ongeveer € 48.000 voor de financiële verplichtingen van haar zuidelijke partners, gekoppeld aan het beëindigen van hun tijdschriften.
11. ILEIA betoogt dat het langdurig door haar gefinancierde partners betreft en dat ILEIA slechts met inachtneming van het principe van 'decent donorship' afscheid van hen wil nemen.
  - 11.1. Dit betoog treft geen doel. Uit de brief van 23 november 2010 volgt dat de voorziening ziet op verplichtingen die ILEIA zelf is aangegaan. De aanvraag om een tegemoetkoming van € 48.000 ziet niet op dergelijke verplichtingen, maar op verplichtingen van de zuidelijke partners van ILEIA. De rechtbank heeft derhalve terecht en op goede gronden overwogen dat de staatssecretaris zich op het standpunt heeft mogen stellen dat deze kosten niet in aanmerking komen voor subsidie op grond van de voorziening.

#### Het beroep op toepassing van artikel 4:51 van de Awb

12. De rechtbank heeft geoordeeld dat de staatssecretaris aan de beschermende werking van artikel 4:51 van de Awb niet tekort heeft gedaan. Hiertoe heeft zij overwogen dat de MFS-I subsidie een programmasubsidie is en dat de staatssecretaris zich daarom op het standpunt heeft mogen stellen dat er vanaf het begin geen gerechtvaardigd vertrouwen op voortzetting gedurende een volgend tijdvak is gewekt. Voorts heeft zij overwogen dat de staatssecretaris zijn randvoorwaarden reeds bij brieven van 19 oktober 2009 en 23 november 2010 bekend heeft gemaakt, en dat zij het standpunt van de staatssecretaris volgt dat het aan ILEIA was om de bedrijfsvoering aan te passen aan de

programmasubsidie die haar was verleend.

13. ILEIA betoogt dat zij zich niet met het oordeel van de rechtbank kan verenigen dat artikel 4:51 van de Awb buiten toepassing blijft.
  - 13.1. Dit betoog berust op een onjuiste lezing van de aangevallen uitspraak. Nu de rechtbank in haar oordeel heeft meegewogen, dat de staatssecretaris zijn randvoorwaarden reeds bij brieven van 19 oktober 2009 en 23 november 2010 bekend heeft gemaakt, wordt het oordeel van de rechtbank aldus begrepen, dat de staatssecretaris een redelijke termijn als bedoeld in artikel 4:51, eerste lid, van de Awb in acht heeft genomen.
14. Voor zover ILEIA met haar betoog, dat haar aanvraag op grond van de voorziening moest worden beoordeeld in het licht van de verplichtingen die op grond van artikel 4:51 van de Awb op de staatssecretaris rusten, bedoelt dat de staatssecretaris haar aanvraag had moeten inwilligen op grond van het tweede lid van dit artikel en dat de rechtbank dit heeft miskend, wordt als volgt overwogen.
  - 14.1. Het meest verstrekkende verweer van de staatssecretaris, dat ILEIA in de procedure betreffende de afwijzing van de aanvraag om een MFS-II subsidie geen beroep heeft gedaan op artikel 4:51 van de Awb, die afwijzing in rechte onaantastbaar is geworden, en dat dit betekent dat vast staat dat hij de redelijke termijn als bedoeld in dit artikel in acht heeft genomen, wordt niet gevolgd. Het besluit tot afwijzing van de aanvraag om een MFS-II subsidie is een geheel ander besluit dan dat van 28 februari 2011 dat strekt tot afwijzing van de aanvraag van ILEIA om subsidie op grond van de voorziening. Beide afwijzingen hebben betrekking op beëindiging van de subsidierelatie en in beide procedures ter zake kan dan ook een beroep worden gedaan op de redelijke termijn als bedoeld in artikel 4:51 van de Awb die bij de beslissingen op die aanvragen in acht moet worden genomen. Dat het besluit tot afwijzing van een MFS-II subsidie in rechte onaantastbaar is geworden, heeft dus geen gevolgen voor de onderhavige procedure. De Afdeling komt dan ook aan een inhoudelijke beoordeling van het betoog van ILEIA toe.
  - 14.2. Volgens vaste rechtspraak (bijvoorbeeld de uitspraak 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. Het besluit tot afwijzing van de aanvraag is ILEIA reeds bekend gemaakt op 28 februari 2011. Daarmee is ILEIA een termijn gegeven van tien maanden waarin zij zich kon voorbereiden op de beëindiging van de subsidierelatie op 31 december 2011. Gesteld noch gebleken is dat die termijn voor ILEIA te kort was om de gevolgen hiervan te ondervangen. De rechtbank heeft derhalve terecht in de termijn die ILEIA ter beschikking stond geen grond gezien het besluit van 27 juli 2011 in strijd met artikel 4:51 van de Awb te achten. Het betoog van ILEIA dat de aard van de subsidie niet bepalend is voor de vraag of een gerechtvaardigd vertrouwen kon ontstaan op voortzetting van de subsidie in een opvolgend tijdvak en dat de rechtbank derhalve ten onrechte in dit verband betekenis heeft toegekend aan de omstandigheid dat de MFS-I subsidie een programmasubsidie is, kan niet leiden tot het hiermee door haar beoogde doel. Nu, zoals hiervoor is overwogen, de staatssecretaris een redelijke termijn in acht heeft genomen, bestond voor toewijzing van de aanvraag op grond van artikel 4:51, tweede lid, van de Awb geen grond.
15. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.
16. 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. Hoewel Nederland een subsidieerland bij uitstek is, komt aan vrijwel alle subsidierelaties die ontstaan tussen bestuur en particulieren uiteindelijk ook weer een einde. Soms gaat dat vanzelf: een projectsubsidie wordt voor de duur van het project verstrekt en eindigt met de afloop van het project. Maar subsidies worden ook verstrekt voor activiteiten die geen natuurlijk einde kennen, denk aan kinderopvang, welzijnswerk of innovatieonderzoek. Dat gebrek aan een natuurlijk eindpunt betekent natuurlijk niet dat de overheid de subsidieverstrekking voor dat soort activiteiten tot in de eeuwigheid zal voortzetten. Beleid moet kunnen worden gewijzigd wanneer het algemeen belang dit vergt (althans wanneer het bestuur dat zo ziet). Dat gebeurt soms op basis van inhoudelijke argumenten (de doelstelling van het beleid is gewijzigd, of andere beleidsinstrumenten dan subsidies zijn geschikter). Maar zeker in deze crisistijd zijn er ook vaak financiële redenen; er moet worden bezuinigd.
2. Keer op keer benadrukt de bestuursrechter dat de overheid bij dit soort (politieke) keuzen in beginsel een ruime discretionaire bevoegdheid toekomt. Zie bijv. al ARRS 21 maart 1985, tB/S III 605 (de Nieuwe Komedie), daarna vaak herhaald (bijv. in ABRvS 10 juni 2009, AB 2009/369, m.nt. M. Nijhuis en W. den Ouden) en recentelijk weer bevestigd in de Stivoro-uitspraak (r.o. 4.1), die hierna is opgenomen onder AB 2013/127. Voor zover er uit bijzondere regelgeving niet anders voortvloeit, vindt de beleidsvrijheid van bestuursorganen op dit punt haar begrenzing in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De rechter dient zich bij de beoordeling van deze keuzen terughoudend op te stellen, zo luidt de standaardoverweging.
3. Maar een subsidie die al jaren wordt verstrekt, kan niet zomaar van de ene dag op de andere worden beëindigd of (sterk) verminderd. De rechtszekerheid verzet zich daartegen. Ook dat is al jarenlang een vaste lijn in de jurisprudentie van de bestuursrechter (zie bijv. al ARRvS 7 oktober 1977, (Beëindiging subsidiëring operagezelschap Forum) en ARRvS 23 oktober 1979, AB 1980/198, m.nt. JHvdV (St. Bavo)), die door de Awb-wetgever is gecodificeerd. Sinds 1998 is in de subsidietitel vastgelegd dat het vertrouwen van subsidieontvangers op een langdurige subsidierelatie (enige) bescherming verdient. Deze bescherming houdt in dat de subsidiegever bij het beëindigen of verminderen van de subsidie onder omstandigheden een redelijke termijn in acht moet nemen. Deze verplichting geldt op grond van art. 4:51 Awb wanneer de ontvanger drie jaar of langer gesubsidieerd is geweest. De regering merkte in de Memorie van Toelichting bij deze bepaling op dat niet in alle gevallen binnen drie jaar het vertrouwen dat de subsidie na afloop van de lopende subsidiebeschikkingen zal worden voortgezet kan ontstaan. Gerechtigd vertrouwen op voortzetting kan 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, aldus de regering (PG Awb III, p. 250).
4. En vanuit die opmerking lag een discussie over de precieze reikwijdte van art. 4:51 Awb natuurlijk voor de hand. Want welke activiteiten kunnen 'naar hun aard' van onbepaalde duur zijn en welke niet? In de hier opgenomen uitspraak twisten partijen (onder andere) over de vraag of de beschermende werking van art. 4:51 Awb zich uitstrekt over een 'programmasubsidie'. Uit de weergave van de aangevochten (niet gepubliceerde) uitspraak in r.o. 12 wordt duidelijk dat de Rechtbank Utrecht van mening leek dat de subsidiënt zich in het geval van een 'programmasubsidie' op het standpunt mag stellen dat de subsidieontvanger sowieso niet gerechtvaardigd kan vertrouwen op voortzetting van de subsidie in een ander tijdvak. Nu wordt uit de uitspraak niet helemaal duidelijk wat die programmasubsidie precies behelsde. Als ik het goed begrijp werd aan de Stichting ILEIA in de periode 2007-2010 subsidie verstrekt voor activiteiten ter bevordering van ontwikkelings- en transitieprocessen in andere landen. Dat lijken mij werkzaamheden die nog lange tijd kunnen worden uitgevoerd in het huidige tijdsgewricht en dus geen activiteiten met een 'natuurlijk einde'. Daar staat tegenover dat bestuursorganen ook op dit soort beleidsterreinen natuurlijk best concrete projecten met een afgebakende doelstelling en een beperkt tijdsverloop moeten kunnen subsidiëren. Om een concreet voorbeeld te geven: ILEIA is (blijkens haar website) een kenniscentrum op het gebied van kleinschalige landbouw in ontwikkelingslanden. In samenwerking met partners worden er bijv. 'Learning Routes' georganiseerd, die boeren uit ontwikkelingslanden de kans geeft te leren van boeren in andere landen. Als het Ministerie van BuiZa desgevraagd de Learning Route 2013 naar Marokko subsidieert met een concreet bedrag, e.e.a. om uitvoering te geven aan het huidige beleid om de diplomatieke relatie met Marokko te verbeteren, leidt dat niet direct tot een gerechtvaardigd vertrouwen dat voortaan aanspraak bestaat op financiering van alle andere learning routes. Maar waar ligt de grens? Is drie jaar subsidiëring van dezelfde activiteit (het organiseren van learning routes)

wel voldoende om te spreken van een voortdurende activiteit, ook al heeft de reis een afgebakende tijdsduur? En maakt het uit of de reis ieder jaar een andere bestemming heeft?

5. Dit voorbeeld maakt duidelijk dat de wetgever met het criterium 'activiteiten die naar hun aard van onbepaalde duur kunnen zijn', de bestuursrechter niet direct een duidelijk handvat heeft gegeven, terwijl wel aan dit criterium moet zijn voldaan voordat de ontvanger in een langdurige subsidierelatie gerechtvaardigd mag vertrouwen op de voortzetting daarvan (althans erop mag vertrouwen dat de subsidie niet rauwelijks wordt stopgezet).
6. De Afdeling gaat deze kwestie hier uit de weg door te stellen dat het oordeel van de Rechtbank 'aldus moet worden begrepen' dat de staatssecretaris een redelijke termijn ex art. 4:51 Awb in acht heeft genomen. Gezien de overwegingen onder r.o. 12 waag ik te betwijfelen of de Rechtbank dat zo heeft bedoeld, maar als gezegd, de aangevallen uitspraak is niet gepubliceerd. Wat daar ook van zij, deze aanvliegroute maakt dat de Afdeling in deze uitspraak de reikwijdte van artikel 4:51 Awb niet verder hoeft uit te leggen. Van uitstel zal dit keer echter geen afstel komen, zo vermoed ik. In deze tijden van harde bezuinigingen zijn bestuursorganen bijzonder vindingrijk geworden in de vormgeving van besparingen, ook als het aankomt op overgangssubsidies. Het is wachten op een volgend bestuursorgaan dat stelt dat een voormalig subsidieontvanger geen beroep kan doen op de waarborgbepaling van art. 4:51 Awb omdat er slechts 'project- of programma- of tijdelijke subsidies' zijn verstrekt. Er zijn zelfs al bestuursorganen die expliciet in hun verleningsbeschikkingen opnemen dat 'aan deze beschikking geen gerechtvaardigde verwachtingen voor subsidieverlening in de toekomst kunnen worden ontleend'.
7. Het lijkt me evident dat bestuursorganen niet op deze manier hun langdurige subsidierelaties buiten de reikwijdte van art. 4:51 Awb mogen plaatsen. Maar waar ligt de grens? Hoe kunnen bestuursorganen duidelijk maken dat een subsidieverstreking niet is bedoeld voor voortdurende activiteiten c.q. een langdurige relatie in gevallen waarin er langer dan drie jaar wordt gesubsidieerd? Verschillende elementen lijken van belang. Bijvoorbeeld de manier van financieren: werd de instelling als zodanig gefinancierd (zoals Stivoro en TNO in de hierna opgenomen uitspraken, onder AB 2013/127 en AB 2013/128) of ging het om subsidies voor concrete, in de verleningsbeschikking omschreven en in tijd afgebakende projecten? Maar ook wanneer er steeds subsidie wordt verstrekt voor concrete projecten kan er m.i. gerechtvaardigd vertrouwen in de voortzetting van de subsidie ontstaan, namelijk wanneer jaar na jaar dezelfde soort (tijdelijke) activiteiten worden gesubsidieerd. Dat is minder belastend voor het bestuur dan men in eerste instantie zou denken. Het gerechtvaardigd vertrouwen zal lang niet altijd leiden tot de verplichting tot het betalen van een overgangssubsidie bij stopzetting van de subsidie; als het bestuursorgaan het voornemen tot beëindiging tijdig aankondigt (en de lat wordt op dat vlak niet heel hoog gelegd door de bestuursrechter) is er sprake van een redelijke termijn en hoeft er niet te worden bijbetaald. Een tijdige aankondiging van beëindigingsvoornemens lijkt toch niet te veel gevraagd wanneer een bestuursorgaan al drie jaar of langer zaken doet met een partner over dezelfde soort activiteiten, ook al zijn deze in de tijd begrensd. Of de hoogste bestuursrechters dat ook zo zien, zal uit de jurisprudentie moeten blijken.