



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Bij het korten van een subsidie komt verweerder beleidsvrijheid toe

Angeren, J.R. van; Ouden, W. den

Citation

Angeren, J. R. van, & Ouden, W. den. (2018). Bij het korten van een subsidie komt verweerder beleidsvrijheid toe. *Ab Rechtspraak Bestuursrecht*, 2018(15), 836-840. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/63329>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/63329>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

gevallen waarin geen dringende noodzaak tot bezuinigen bestaat, maar het gebrek aan geld bijvoorbeeld het gevolg is van andere beleidsprioriteiten van de begrotingsregelgever. Als de ABRvS heeft willen zeggen dat de bevoegdheid tot het opnemen van een begrotingsvoorbekhoud niet beperkt is tot gevallen waarin er misschien moet worden bezuinigd, dan onderschrijven wij die uitspraak van harte. Maar dat is geen antwoord op de vraag of van de bevoegdheid tot het intrekken van een lopende subsidiebeschikking wegens de noodzaak tot bezuinigen, alleen gebruik mag worden gemaakt als er een begrotingsvoorbekhoud is gemaakt, zoals de stichting in casu aanvoerde. Het antwoord op die vraag is onzes inziens simpelweg dat art. 4:50 Awb die eis niet stelt en dat een begrotingsvoorbekhoud dus niet nodig is.
J.R. van Angeren en W. den Ouden

AB 2018/124

RECHTBANK DEN HAAG

23 november 2017, nr. AWB - 17 _ 3741
(Mrs. G.P. Kleijn, L.B.M. Klein Tank, A.G.J. van Ouwkerk)
m.nt. J.R. van Angeren* en W. den Ouden

Art. 4:34, 4:51 Awb

ECLI:NL:RBDHA:2017:13648

Bij het korten van een subsidie komt verweerder beleidsvrijheid toe. Gegeven de beleidsvrijheid bij het verlenen van subsidies, bestaat geen grond voor het oordeel dat verweerder gelet op de financiële beperkingen, bij afwezig van de betrokken belangen, niet in redelijkheid heeft kunnen komen tot wijziging van het subsidiebeleid. Verweerder heeft voldoende gemotiveerd dat onderhavige subsidievermindering onderdeel is van brede kortingen die het gehele ministerie treffen. Niet is vereist dat sprake is van een bezuiniging waarbij op alle uitgaven een relatief even grote vermindering wordt toegepast (de kaasschaafmethode).

Gegeven de beleidsvrijheid bij het verlenen van subsidies, bestaat geen grond voor het oordeel dat verweerder gelet op de financiële beperkingen, bij afwezig van de betrokken belangen, niet in redelijkheid heeft kunnen komen tot wijziging van het subsidiebeleid. In het subsidierelatiebesluit van 2 februari 2015 is opgenomen dat op het subsidiebedrag 'rijksbrede of VenJ-brede kortingen van toepassing (kunnen) zijn'. Naar het oordeel van de rechtbank heeft

verweerder voldoende gemotiveerd dat onderhavige subsidievermindering onderdeel is van brede kortingen die het gehele ministerie treffen. Anders dan eiseres aanvoert is hiervoor niet vereist dat sprake is van een bezuiniging waarbij op alle uitgaven een relatief even grote vermindering wordt toegepast (de kaasschaafmethode). Het in het besluit opgenomen financiële kader staat niet in de weg aan het willen realiseren van bezuinigingen aan de hand van een nadere prioritering van uitgaven op grond van politieke overwegingen. Verweerder heeft betoogd dat ervoor is gekozen om fors te investeren in de Nationale politie, het Nederlands Forensisch Instituut, het OM en de Rechtspraak, maar die keuze ertoe heeft geleid dat onder andere een aantal subsidierelaties aan herziening moest worden onderworpen teneinde binnen het totaal beschikbare budget te blijven. Dat heeft er toe geleid dat verweerder er voor heeft gekozen met name nog de activiteiten zoals onder 2 genoemd te ondersteunen. De rechtbank volgt verweerder in zijn standpunt dat het, door bovenvermelde bepalingen uit de Awb en de voorbehouden in het besluit waarin de subsidierelatie tussen verweerder en eiseres is vastgelegd, voor eiseres voorzienbaar was dat er aanpassingen in de hoogte van de subsidie mogelijk zijn. Van strijd met het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel is daarom geen sprake.

Uitspraak van de meervoudige kamer van 23 november 2017 in de zaak tussen Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), te Den Haag, eiseres, (gem.: mr. J.H.A. van der Grinten), en De Minister van Veiligheid en Justitie, verweerder, (gem.: B.J. van Hell en M. Hasanian).

Procesverloop

Bij besluit van 2 december 2016 (het primaire besluit) heeft verweerder aan eiseres een subsidie van € 455.000 voor het jaar 2017 toegekend.

Bij besluit van 18 april 2017 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 12 oktober 2017.

Eiseres heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde. Tevens is namens eiseres verschenen persoon A (functie 1) en persoon B (functie 2). Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden.

* J.R. van Angeren is advocaat bij Stibbe.

Overwegingen

1. Verweerder verleent eiseres subsidie voor de uitvoering van haar jaarplan als beroepsvereniging voor rechterlijke ambtenaren. De subsidie vloeit concreet voort uit de tussen verweerder en eiseres gemaakte afspraken, zoals eerder neergelegd in verweerders kaderbrief van 13 november 2008 en geactualiseerd bij het besluit subsidierelatie van 2 februari 2015. Ingevolge dit besluit is sprake van een subsidierelatie voor onbepaalde tijd en een meerjarenraming onder het voorbehoud van goedkeuring van (het betreffende deel van) de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ). De subsidie wordt per boekjaar verstrekt en afbouw of beëindiging is mogelijk in overeenstemming met de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Bij besluit van 24 februari 2015, waarin de subsidie voor 2015 is verleend, heeft verweerder een meerjarenraming opgenomen voor de periode 2016-2018.

2. Verweerder heeft in het bestreden besluit aan eiseres een subsidie van € 455.000 voor het jaar 2017 toegekend. Dit houdt een vermindering van € 277.000 (38%) in ten opzichte van het bedrag van € 732.000 zoals voor 2017 was bepaald. Verweerder heeft deze korting toegepast na financiële herprioritering vanwege de noodzaak om te bezuinigen. Verweerder stelt daarbij rekening te hebben gehouden met een aantal activiteiten waarvan de koppeling met de rol van de NVvR als beroepsvereniging evident is en waaraan hij belang hecht dat de NVvR deze activiteiten zal blijven verrichten. Verweerder doelt op de adviestaken van de NVvR, in het bijzonder bij algemene wetgeving die betrekking heeft op de inrichting van de rechtspraak, die het inhoudelijk werk van de rechter en officier van justitie op belangrijke aspecten kan raken, of die verband kan houden met de beroepsbeoefening in meer ruimere zin.

3. Eiseres acht de subsidievermindering onrechtmatig. Op grond van de bestaande subsidierelatie met het ministerie stelt eiseres aanspraak te kunnen maken op de volgens de meerjarenraming beschikbaar te stellen bedragen tot en met 2019. Van de voorwaarden op grond waarvan verweerder de subsidie kan verminderen is volgens eiseres geen sprake. Zo is goedkeuring niet uitgebleven van de begroting voor verweerders ministerie waarin de geraamde bedragen zijn opgenomen. Ook zijn geen rijksbrede of ministerie brede kortingen van toepassing. Eiseres voert verder aan dat verweerder door deze handelwijze eveneens in strijd handelt met het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, omdat de korting gelet op het voorgaande niet voorzienbaar was. Ook levert de toegepaste korting volgens eiseres een schending op

van het zorgvuldigheidsbeginsel, omdat verweerder onvoldoende acht heeft geslagen op de gevolgen voor eiseres. Verzuimd is in kaart te brengen in hoeverre de uitvoering van wettelijke taken en de taken die zij heeft op grond van de subsidierelatie haalbaar blijft. Het is onjuist dat na de korting nog voldoende ruimte overblijft voor wetgevingsadviesing. Het functioneren van eiseres in het algemeen en dus ook haar adviestaak komt in gevaar. Daarnaast heeft verweerder er geen rekening mee gehouden dat eiseres naast de adviseringswerkzaamheden ook veel andere activiteiten verricht, die het fundament zijn voor adequate wetgevingsadviesing en voor een goede vertegenwoordiging in het publieke en politieke debat. Er heeft dan ook geen evenwichtige belangenafweging plaatsgevonden. Tot slot voert eiseres aan dat verweerder geen redelijke termijn in acht heeft genomen om de gevolgen van de subsidievermindering te ondervangen. Pas op 12 oktober 2016 is eiseres op de hoogte gesteld van het voornemen. De resterende termijn is onvoldoende om de gevolgen van de subsidievermindering te ondervangen. Dat verweerder zelf een afbouwtermijn van drie tot vier jaar gebruikelijk acht, volgt uit de e-mail van 17 september 2015, waarin deze termijn is voorgedragen. Verweerdens stelling dat de afbouwtermijn reeds was ingegaan klopt niet, nu al het eerdere contact met verweerder de geplande vermindering van de subsidie voor 2016 betrof.

4. Op grond van artikel 4:34, eerste lid, van de Awb kan, voor zover een subsidie wordt verleend ten laste van een begroting die nog niet is vastgesteld of goedgekeurd, zij worden verleend onder de voorwaarde dat voldoende gelden ter beschikking worden gesteld.

Op grond van artikel 4:51, eerste lid, van de 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.

5. Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) heeft overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9097) komt verweerder beleidsvrijheid toe bij, zoals in het onderhavige geval, het korten van een subsidie en vindt die vrijheid haar begrenzing in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Beoordeeld moet worden of verweerder, met inachtneming van voormelde beginselen, in redelijkheid, bij afwe-

ging van de betrokken belangen, tot zijn besluit heeft kunnen komen.

6.1 De rechtbank stelt vast dat het verweerder op grond van artikel 4:51, eerste lid, van de Awb toegestaan is meerjarige (begrotings)subsidies gedeeltelijk te weigeren als veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich tegen ongewijzigde voortzetting verzetten. Zoals ook geoordeeld in voormelde uitspraak van de Afdeling, is een wijziging van het beleid, ingegeven door de noodzaak te bezuinigen, aan te merken als een gewijzigd inzicht als bedoeld in artikel 4:51, eerste lid, van de Awb.

Tijdens de bespreking tussen eiseres en vertegenwoordigers van verweerder op 7 januari 2016, naar aanleiding van verweerders voornemen de subsidie voor 2016 te korten, is kenbaar gemaakt dat het ministerie zich in een problematische financiële positie bevindt en dat sinds ruim een maand een streng regime van toezicht gold. Verweerder deelde mee dat hij aan het ministerie van Financiën over alle bijdragen verantwoording dient af te leggen en dat de omstandigheden in 2015 radicaal waren veranderd. Verweerder gaf aan dat de sfeer is dat subsidiëring van alle niet-wettelijke verplichtingen worden afgeschaft en verweerder achtte het denkbaar dat men dit ook ten aanzien van eiseres zal willen doen.

Gegeven de beleidsvrijheid bij het verlenen van subsidies, bestaat geen grond voor het oordeel dat verweerder gelet op de financiële beperkingen, bij afweging van de betrokken belangen, niet in redelijkheid heeft kunnen komen tot wijziging van het subsidiebeleid. In het subsidiërelatiebesluit van 2 februari 2015 is opgenomen dat op het subsidiebedrag "rijksbrede of VenJ-brede kortingen van toepassing (kunnen) zijn". Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder voldoende gemotiveerd dat onderhavige subsidievermindering onderdeel is van brede kortingen die het gehele ministerie treffen. Anders dan eiseres aanvoert is hiervoor niet vereist dat sprake is van een bezuiniging waarbij op alle uitgaven een relatief even grote vermindering wordt toegepast (de kaasschaafmethode). Het in het besluit opgenomen financiële kader staat niet in de weg aan het willen realiseren van bezuinigingen aan de hand van een nadere prioritering van uitgaven op grond van politieke overwegingen. Verweerder heeft betoogd dat ervoor is gekozen om fors te investeren in de Nationale politie, het Nederlands Forensisch Instituut, het OM en de Rechtspraak, maar die keuze ertoe heeft geleid dat onder andere een aantal subsidiërelaties aan herziening moest worden onderworpen teneinde binnen het totaal beschikbare budget te blijven. Dat heeft er toe geleid dat verweerder er voor heeft gekozen met name nog de activiteiten zoals onder 2

genoemd te ondersteunen. De rechtbank volgt verweerder in zijn standpunt dat het, door bovenvermelde bepalingen uit de Awb en de voorbehouden in het besluit waarin de subsidiërelatie tussen verweerder en eiseres is vastgelegd, voor eiseres voorzienbaar was dat er aanpassingen in de hoogte van de subsidie mogelijk zijn. Van strijd met het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel is daarom geen sprake.

6.2 Evenmin volgt de rechtbank dat het bestreden besluit onvoldoende zorgvuldig tot stand is gekomen. Tijdens de bestuurlijke overleggen tussen verweerder en eiseres is regelmatig gesproken over de gevolgen van subsidievermindering. Zoals verweerder in zijn verweerschrift heeft vermeld, vormt wetgevingsadvisering voor verweerder een wezenlijke grondslag van de subsidie. Anders dan eiseres betoogt blijkt uit het bestreden besluit niet dat verweerder geen reukenschap heeft gegeven van de overige taken die eiseres uitoefent. Verweerder laat echter, omdat het om een lumpsum bekostiging gaat, aan eiseres over welke prioritering zij geeft aan haar verschillende taken. Verweerder heeft in redelijkheid geoordeeld dat de gevolgen voor eiseres niet opwegen tegen verweerders belang bij financiële herprioritering. Verweerder heeft ter zitting erkend dat de gevolgen voor eiseres ernstig zijn. Naar het oordeel van de rechtbank heeft eiseres echter niet voldoende onderbouwd dat zij door de subsidievermindering geen middelen meer heeft haar belangrijkste taken te blijven uitvoeren. Zoals verweerder terecht opmerkt in het verweerschrift, heeft eiseres slechts in het algemeen gesteld dat het bestreden besluit negatieve gevolgen heeft voor vrijwel alle activiteiten. Ter zitting is namens eiseres geconcretiseerd wat de gevolgen van het bestreden besluit zijn. Uiteengezet is op welke posten in totaal ongeveer € 290.000 is bezuinigd en wat de inhoudelijke consequenties hiervan zijn. Hiermee heeft eiseres echter nog steeds niet inzichtelijk gemaakt hoeveel geld zij door het bestreden besluit tekort komt om haar belangrijkste taken te kunnen voortzetten. Eiseres heeft bij voorbeeld niet inzichtelijk gemaakt welke kosten zij moet maken voor de totstandkoming van door verweerder gevraagde adviezen over wetgevingsvoorstellen.

6.3 Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (zie onder meer voormelde uitspraak) 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 subsidiërelatie te ondervangen. De termijn dient er niet toe om te garanderen dat de subsidieontvanger zijn activiteiten onverkort zal kunnen voortzetten. Uit onder meer de uitspraak van de Afdeling

van 21 maart 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BV9478) blijkt dat de redelijke termijn van artikel 4:51 van de Awb aanvangt op het moment dat duidelijk en ondubbelzinnig wordt aangekondigd dat de subsidie wordt verminderd.

De rechtbank overweegt dat verweerder zijn voornemen om de subsidie voor 2017 te korten niet – voor zover eiseres dit betoogt – pas met de brief van 12 oktober 2016 aan eiseres kenbaar heeft gemaakt, maar dat de korting bij het besluit van 11 april 2016 duidelijk en ondubbelzinnig is aangekondigd. Weliswaar is dit besluit voor zover het de korting voor het jaar 2016 betrof bij besluit van 12 oktober 2016 ingetrokken, maar de aangekondigde korting voor 2017 is, zij het voor een iets lager bedrag, gehandhaafd. Op 11 april 2016 is de termijn als bedoeld in artikel 4:51 van de Awb dan ook aangevangen. Waarom een termijn van ruim acht maanden voor eiseres niet redelijk zou zijn om de gevolgen van het bestreden besluit te ondervangen, heeft zij niet geconcretiseerd. Ook is niet gesteld welke andere termijn passend en geboden zou zijn geweest. De enkele stelling dat tijdelijke contracten zijn omgezet naar vaste contracten en dat het contract met uitgever (uitgever) voor twee jaar is verlengd, heeft verweerder in redelijkheid onvoldoende geacht. Eiseres heeft niet onderbouwd dat zij deze verplichtingen door het bestreden besluit moet beëindigen en dat hiervoor een langere termijn vereist is. De rechtbank neemt in haar oordeel mee dat, hoewel het eerdere contact met verweerder vanaf 21 december 2015 de geplande korting van de subsidie voor 2016 betrof, eiseres er ernstig rekening mee moest houden ook de subsidie voor 2017 niet onverkort volgens de meerjarenberaming zou worden verleend.

7. Het beroep is ongegrond.

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Noot

1. Deze rechtbankuitspraak is een annotatie waard omdat daarin de vraag aan de orde komt of een subsidieverlener gehouden is bij bezuinigen binnen langdurige subsidiërelaties – waarbij art. 4:51 Awb geldt – bij iedere subsidieontvanger een evenredige vermindering van de subsidie toe te passen (de 'kaasschaafmethode') of dat de beleidsvrijheid bij subsidieverlening zo ver gaat dat een bestuursorgaan dat wil bezuinigen daarbij mag kiezen of het bij de ene subsidieontvanger meer kort en op de andere ontvangers niet. Het

antwoord op de vraag luidt volgens de rechtbank dat het subsidieverlenende bestuursorgaan niet gehouden is de kaasschaafmethode toe te passen, waarbij op alle uitgaven een relatief even grote vermindering wordt toegepast. Een nadere prioritering van de subsidie-uitgaven op grond van politieke afwegingen is mogelijk.

2. Dat geldt ook in dit toch wat bijzondere geval waarin de Minister van Veiligheid en Justitie ('de Minister') bij besluit van 2 december 2016 aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak ('NVvR') op grond van bezuinigingsdoelstellingen een lager subsidiebedrag voor het jaar 2017 heeft toegekend dan de Minister in de meerjarenraming 2016-2018 had opgenomen. Deze meerjarenraming vloeit voort uit een zogenaamd 'subsidierelatiebesluit' van 2 februari 2015. Daarin is neergelegd dat tussen de Minister en de NVvR een subsidiërelatie voor onbepaalde tijd geldt, en dat wordt gewerkt met een meerjarenraming onder het voorbehoud van goedkeuring van die post van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (Venj). Volgens de NVvR kon zij op grond van dit besluit aanspraak maken op subsidieverlening volgens de meerjarenraming. Dat de minister buiten deze afspraken om op 2 december 2016 voor het jaar 2017 een subsidie verleende die 38% lager lag dan op grond van de meerjarenraming viel niet te verwachten, noch op te vangen.

3. De rechtbank plaatst dit besluit in het kader van art. 4:51, dat betrekking heeft op het niet (ongewijzigd) door subsidiëren van partijen waarmee een langdurige subsidiërelatie bestaat en oordeelt dat de minister handelde binnen de kaders van deze bepaling. Deze aanpak is niet vanzelfsprekend omdat er sprake was van een subsidiërelatiebesluit waarbij voor de periode 2016-2018 aan de hand van een meerjarenraming voor die jaren subsidie was toegezegd. Titel 4.2 Awb kent het subsidiërelatiebesluit niet, dus het duiden van dit besluit is lastig. Kennelijk voelde de rechtbank er niet veel voor om er een subsidieverleningsbesluit in te lezen, terwijl er in dat besluit toch zaken zijn geregeld die doorgaans in een verleningsbesluit terecht komen, zoals een begrotingsvoorbehoud (vgl. art. 4:34 Awb). Had de rechtbank dat wel gedaan, dan had het besluit van 2 december 2016 moeten worden beschouwd als een wijziging van een subsidieverleningsbesluit en zou niet art. 4:51 Awb maar art. 4:50 Awb van toepassing zijn. Dat zou de NVvR in theorie meer bescherming hebben geboden, echter, de hiervoor opgenomen uitspraak van de Afdeling van 1 februari 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:217, AB 2018/123) laat zien dat ook in die situatie de bestuursrechter aan bezuinigende bestuursorganen veel ruimte biedt.

4. Deze twee uitspraken illustreren dat het eigenlijk niet veel uit maakt of een bezuinigings-situatie wordt beoordeeld onder art. 4:50 Awb of onder art. 4:51 Awb. In beide gevallen oordeelt de bestuursrechter dat het subsidieverlenende bestuursorgaan een grote mate van beleidsruimte toekomt bij bezuinigingen op langdurige subsidiërelaties. Het bestuursorgaan mag daarbij prioriteren. Zowel in het geval van 4:50 Awb als in het geval van 4:51 Awb behoeft het subsidie verlenende bestuursorgaan dus niet te kiezen voor een gelijkmatige verdeling van de bezuinigingslast, de kaasschaafmethode, maar kan het in plaats daarvan kiezen om bepaalde subsidieontvangers op de korst te laten belanden, en anderen geheel te ontzien.

5. Wij kunnen ons overigens wel gevallen voorstellen waarin de beleidsruimte van het bezuinigende bestuursorgaan minder ruim is, bijvoorbeeld als gevolg van de gekozen verdeelmethode voor verlening van subsidies waarvoor een subsidieplafond geldt. Het zou vreemd zijn als een bestuursorgaan de resultaten van een bij de subsidieverlening gekozen en bekendgemaakt verdeelsysteem kan doorbreken in een bezuinigingsronde en zo feitelijk tot een herverdeling van de schaarse middelen kan komen buiten art. 4:26 Awb om. Maar of de bestuursrechters in die gevallen meer bereid zullen zijn de beleidsruimte van bezuinigende bestuursorganen te beperken ter wille van de rechtszekerheid van subsidieontvangers? De tijd zal het leren.

J.R. van Angeren en W. den Ouden