



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Bevoegdhedenovereenkomst over (o.a.) de beëindiging van de subsidierelatie.

Ouden, W. den

Citation

Ouden, W. den. (2018). Bevoegdhedenovereenkomst over (o.a.) de beëindiging van de subsidierelatie. *Ab Rechtspraak Bestuursrecht*, 2018(30), 1793-1799. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/65591>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/65591>

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

deoorzaak. Bij procedures over schadevergoeding vanwege overschrijding van de redelijke termijn door de rechter, is de Staat partij. En de Staat heeft geen verweer gevoerd. De rechtbank wijst er voorts op dat zowel de korpschef als de Staat niet heeft geklaagd niet eerst in gebreke te zijn gesteld, terwijl de rechtbank wel heeft aangegeven dat het daarover zal gaan op de zitting.

4. De uitspraak is wederom een illustratie, zo men wil; bewijs, van het feit dat het schuurt om titel 8.4 Awb toe te passen op een schadevergoeding(sverzoek) vanwege rechterlijke redelijke-termijnoverschrijding. Eigenlijk is 'toe te passen', geen goede woordkeus, want het punt is juist dat het niet past. Alsof je een puzzelstukje dat niet op die plek hoort, daar toch in de puzzel perst. Daar zou de wetgever onderhand toch iets aan moeten doen. Overigens wijs ik nog op het dictum in het geval dat art. 8:90 lid 2 Awb niet in acht is genomen. Al is, om de redenen als hierboven uiteengezet, dat niet het dictum in deze uitspraak, uit de uitspraak blijkt dat de Rechtbank Noord-Holland voor de mogelijkheid van niet-ontvankelijkheid kiest. De rechtbank refereert aan het in art. 8:94 Awb van overeenkomstige toepassing verklaarde art. 6:6 Awb: niet-ontvankelijkheid, na een kans te hebben gegeven het verzuim te herstellen, kan volgen. Anders: Rb. Rotterdam 25 mei 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:4056. In die uitspraak resulteert het niet voldoen aan art. 8:90 lid 2 Awb in onbevoegdheid van de rechtbank. Deze divergentie na het niet in acht nemen van hetzelfde voorschrift is onwenselijk.

A.M.L. Jansen

AB 2018/282

RECHTBANK OOST-BRABANT

10 november 2017, nr. 16_2127

(Mrs. S.M.J. Korthuis-Becks, H.M.H. de Koning, M.H. Dworakowski-Kelders)
m.nt. W. den Ouden

Art. 4:51 Awb

ECLI:NL:RBOBR:2017:5889

Bevoegdhedenovereenkomst over (o.a.) de beëindiging van de subsidierelatie. De subsidieontvanger heeft art. 2.3 van de bevoegdhedenovereenkomst mogen opvatten als een aan verweerder toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezegging van de gemeente. Het beëindigingsbesluit komt in strijd met het vertrouwensbeginsel.

In zijn arrest van 8 juli 2011

(ECLI:NL:HR:2011:BP3057) heeft de Hoge Raad bepaald dat, voor zover een bestuursovereenkomst een verplichting meebrengt voor een gemeente om bepaalde publiekrechtelijke bevoegdheden op een bepaalde manier uit te oefenen, de bestuursovereenkomst in zoverre het karakter van een zogenaamde bevoegdheden-overeenkomst heeft. Een dergelijke overeenkomst heeft een gemengd (privaatrechtelijk en bestuursrechtelijk) karakter.

In de in deze procedure aan de orde zijnde bestuursovereenkomst heeft de gemeente, handelend ter uitvoering van het besluit van verweerder om partij te worden bij die overeenkomst, zich verplicht om de hoogte en grondslag van de subsidie overeenkomstig de bestuursovereenkomst vast te stellen. De vaststelling van de subsidie is ingevolge art. 3 Algemene Subsidieverordening een aan verweerder toekomende publiekrechtelijke bevoegdheid. Verder heeft de gemeente, handelend ter uitvoering van het besluit van verweerder, zich in de bestuursovereenkomst verplicht om bij de invulling van de bestuurlijke bevoegdheid van verweerder tot het vaststellen van de redelijke termijn als bedoeld in art. 4:51 Awb, een termijn van twee jaar in acht te nemen. Hiermee brengt de bestuursovereenkomst naar het oordeel van de rechtbank een verplichting met zich om bepaalde publiekrechtelijke bevoegdheden op een bepaalde manier uit te voeren en heeft deze in zoverre het karakter van een bevoegdhedenovereenkomst.

De rechtbank is van oordeel dat eiseres, als partij bij de overeenkomst en normadressaat bij art. 2.3. daarvan, dit artikel heeft mogen opvatten als een aan verweerder toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezegging van de gemeente. Op grond hiervan mocht eiseres, wat er ook zij van de stelling van verweerder dat zij de overeenkomst per 1 januari 2016 heeft opgezegd, er in beginsel op vertrouwen dat verweerder een termijn van twee jaar, na aankondiging van de beëindiging van de subsidie, als redelijk beschouwde en nog twee opvolgende kalenderjaren de volledige subsidie aan eiseres zou betalen. Verweerder heeft geen feiten aangevoerd die de conclusie rechtvaardigen dat op 9 november 2016, in afwijking van de termijn die verweerder bij het sluiten van de overeenkomst als redelijk beschouwde, een kortere termijn gerechtvaardigd was. De op zitting aangevoerde reden, dat verweerder de redelijke termijn zo kort mogelijk wilde houden om de nieuw ontwikkelde visie op het bibliotheekwerk zo snel mogelijk in te kunnen voeren, rechtvaardigt die kortere termijn, gelet op het doel van art. 4:51 van de Awb, niet. Het besluit is daarom in strijd met het vertrouwensbeginsel en daarmee onrechtmatig.

Uitspraak van de enkelvoudige kamer van 10 november 2017 in de zaken tussen:

Bibliotheek De Kempen, te Valkenswaard, eiser, (gem.: mr. C.P. Mesker), en

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Heeze en Leende, verweerder, (gem.: H. van Heugten en R. Lavrijsen).

Procesverloop

In 16/2127

Bij brief van 15 december 2015 heeft de burgemeester van Heeze-Leende eiseres meegedeeld dat verweerder op 15 december 2015 heeft besloten de zogenoemde 'Bestuursovereenkomst tussen gemeenten en Bibliotheek De Kempen' (de bestuursovereenkomst) per 1 januari 2016 te beëindigen.

Bij besluit van 5 januari 2016 heeft verweerder voor het jaar 2016 aan eiseres een subsidiebedrag van € 199.667 toegekend.

Bij besluit van 21 januari 2016 heeft verweerder het bij besluit van 5 januari 2016 toegekende subsidiebedrag herzien naar een bedrag van € 198.667.

Eiseres heeft bezwaar gemaakt tegen de brief van 15 december 2015 en de besluiten van 5 en 21 januari 2016.

Bij besluit van 31 mei 2016 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar, voor zover gericht tegen de brief van 15 december 2015, niet-ontvankelijk verklaard en het bezwaar tegen de besluiten van 5 en 21 januari 2016 ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

In 17/1507

Bij besluit van 9 november 2016 (het primaire besluit) heeft verweerder eiseres meegedeeld dat de subsidierelatie met eiseres per 15 november 2017 wordt beëindigd.

Bij besluit van 28 maart 2017 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

In beide zaken

De rechtbank heeft beide zaken ter behandeling gevoegd. Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 16 oktober 2017. Namens eiseres is de directeur verschenen, bijgestaan door haar gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden.

Overwegingen

1.1. De rechtbank gaat uit van de volgende feiten.

1.2. Op 30 september 2013 hebben een aantal Brabantse gemeenten en eiseres als partijen de bestuursovereenkomst gesloten. Bij besluit van 19 november 2013 heeft verweerder besloten dat de gemeente Heeze-Leende zou toetreden tot de bestuursovereenkomst. Begin 2014 is de gemeente Heeze-Leende onder dezelfde voorwaarden partij bij de bestuursovereenkomst geworden.

1.3. De bestuursovereenkomst luidt, voor zover hier van belang, als volgt:

"Artikel 2. De subsidie voor het basispakket

2.1. Gemeenten nemen jegens elkaar de verplichting op zich om de subsidie die door elke gemeente aan de bibliotheek wordt verstrekt ten aanzien van het basispakket te baseren op een bepaald bedrag per inwoner vermenigvuldigd met het aantal inwoners van betreffende gemeente. Hierbij wordt het bedrag per inwoner als volgt berekend:

(...)

2.3. Gemeenten hebben jegens elkaar de verplichting op zich genomen dat, indien één der gemeenten voornemens is de subsidie aan de bibliotheek ten aanzien van het basispakket te beëindigen, de redelijke termijn ex. artikel 4:51 Awb vast te stellen op 2 (twee) kalenderjaren. Voorgaande houdt in dat betreffende gemeente na de aankondiging aan de bibliotheek dat de subsidie zal worden beëindigd, de 2 (twee) opvolgende kalenderjaren (1 januari–31 december) de volledige subsidie aan de bibliotheek zal voldoen, waardoor de overige gemeenten en de bibliotheek in die redelijke termijn de gevolgen kunnen verwerken.

(...)

Artikel 4. Beëindiging van deze overeenkomst

4.1. Indien een gemeente de subsidieverlening aan de bibliotheek beëindigt, is de betreffende partij daarmee van rechtswege en zonder dat opzegging vereist is, geen partij meer in onderhavige overeenkomst als aan de voorwaarden conform art. 2.3. is voldaan."

1.4. Het college heeft het voor het jaar 2016 toegekende subsidiebedrag van € 198.667 vastgesteld.

1.5. Verweerder heeft bij besluit van onbekende datum voor het gehele kalenderjaar 2017 subsidie verleend. Dit subsidiebedrag is conform de aanvraag bepaald op € 197.416. Bij besluit van 28 juni 2017 heeft het college de subsidie voor het jaar 2017 naar beneden bijgesteld tot € 106.301, omdat eiseres had aangekondigd haar activiteiten per 15 juli 2017 te staken.

1.6. Eiseres heeft haar activiteiten per 15 juli 2017 gestaakt.

In 16/2127

2. Het bestreden besluit gaat over (i) de brief van 15 december 2015 waarbij verweerder, zoals tijdens de zitting verklaard, de bestuursovereenkomst heeft opgezegd en (ii) de bij besluit van 5 januari 2016 (gewijzigd bij besluit van 21 januari 2016) toegekende subsidie voor het jaar 2016. Verweerder heeft het bezwaar tegen de brief van 15 december 2015 niet-ontvankelijk verklaard, omdat geen sprake is van een appellabel besluit. Het bezwaar tegen de subsidiebeschikking voor 2016 heeft verweerder ongegrond verklaard, omdat de subsidie conform de aanvraag is verleend. Daarmee is volgens verweerder de continuïteit van de bedrijfsvoering voor 2016 gewaarborgd en is er geen sprake van strijd met de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob) of artikel 4:51 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

3.1. Gelet op de gedingstukken en het verhandelde ter zitting stelt de rechtbank vast dat het beroep van eiseres ertoe strekt dat zij een oordeel wenst over de vraag of de opzegging van de bestuursovereenkomst, waarbij gelijktijdig de subsidierelatie in stand werd gehouden, rechtmatig was. Haar beroep strekt ertoe dat verweerder de in de artikel 2 en 4 van de bestuursovereenkomst neergelegde verplichtingen nakomt, te weten voortzetting van de overeenkomst en de subsidierelatie dan wel opzegging van de overeenkomst met gelijktijdige beëindiging van de subsidierelatie en inachtneming van een redelijke termijn van twee jaar.

3.2. Of de rechtbank aan een inhoudelijke beoordeling van die punten kan toekomen, is afhankelijk van de vraag of voor eiseres bezwaar (en beroep) openstond tegen de opzegging van de bestuursovereenkomst, zoals meegedeeld in de brief van 15 december 2015.

3.3. Volgens eiseres is de brief van 15 december 2015 tot opzegging van de bestuursovereenkomst een schriftelijke beslissing inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling, omdat de bestuursovereenkomst een publiekrechtelijke bevoegdhedenovereenkomst is. Ten aanzien van geschillen over de bevoegdhedenovereenkomst is volgens eiseres – na bezwaar – de bestuursrechter de bevoegde rechter. Bovendien moet de beëindiging van de bestuursovereenkomst, gelet op het beoogde doel, te weten de mogelijkheid om te kunnen bezuinigen, worden aangemerkt als een aankondiging van een voornemen tot bezuiniging of beëindiging van een subsidie. Dit laatste is volgens vaste jurisprudentie een besluit, aldus eiseres.

3.4. De rechtbank stelt bij de beoordeling het volgende voorop. In zijn arrest van 8 juli 2011 (ECLI:NL:HR:2011:BP3057) heeft de Hoge Raad bepaald dat, voor zover een bestuursovereenkomst een verplichting meebrengt voor een gemeente om bepaalde publiekrechtelijke bevoegdheden op een bepaalde manier uit te oefenen, de bestuursovereenkomst in zoverre het karakter van een zogenaamde bevoegdheden-overeenkomst heeft. Een dergelijke overeenkomst heeft een gemengd (privaatrechtelijk en bestuursrechtelijk) karakter. In de in deze procedure aan de orde zijnde bestuursovereenkomst heeft de gemeente, handelend ter uitvoering van het besluit van verweerder om partij te worden bij die overeenkomst, zich verplicht om de hoogte en grondslag van de subsidie overeenkomstig de bestuursovereenkomst vast te stellen. De vaststelling van de subsidie is ingevolge artikel 3 van de Algemene Subsidieverordening een aan verweerder toekomende publiekrechtelijke bevoegdheid. Verder heeft de gemeente, handelend ter uitvoering van het besluit van verweerder, zich in de bestuursovereenkomst verplicht om bij de invulling van de bestuurlijke bevoegdheid van verweerder tot het vaststellen van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 5:41 van de Awb, een termijn van twee jaar in acht te nemen. Hiermee brengt de bestuursovereenkomst naar het oordeel van de rechtbank een verplichting met zich om bepaalde publiekrechtelijke bevoegdheden op een bepaalde manier uit te voeren en heeft deze in zoverre het karakter van een bevoegdhedenovereenkomst.

3.5. In voornoemd arrest van 8 juli 2011 heeft de Hoge Raad ten aanzien van een bevoegdhedenovereenkomst bepaald dat de wederpartij van de gemeente die nakoming wenst van de uit een dergelijke overeenkomst voortvloeiende verplichting tot het nemen van een besluit, zich, na eventueel bezwaar, tot de bestuursrechter moet wenden als de rechter die bevoegd is ten aanzien van het besluit. Dat geldt zowel in het geval dat het toegezegde besluit niet genomen wordt (vergelijk art. 6:2 van de Awb), als in het geval dat de wederpartij van oordeel is dat het door het bestuursorgaan genomen besluit niet beantwoordt aan de overeenkomst. In beide gevallen kan de wederpartij door eventueel bezwaar en door beroep bij de bestuursrechter, bewerkstelligen dat het besluit waar de overeenkomst haars inziens recht op geeft, alsnog genomen wordt.

3.6. Hieruit volgt naar het oordeel van de rechtbank dat de bestuursrechter bevoegd is als het geschil ziet op een uit de bevoegdhedenovereenkomst voortvloeiende verplichting tot het nemen van een besluit. In dat geval kan, als het toegezegde besluit is genomen, de rechtmatigheid van dat besluit worden voorgelegd aan de bestuursrechter. Indien het toegezegde besluit niet

is genomen, kan het niet nemen (of het niet tijdig nemen), zo nodig na bezwaar, worden voorgelegd aan de bestuursrechter.

In dit geval heeft verweerder op 5 en 21 januari 2016 een subsidiebesluit voor het jaar 2016 genomen. Uit voornoemd arrest volgt dat, als eiseres van mening is dat dit subsidiebesluit niet aan de bevoegdhedenovereenkomst beantwoordt, de rechtmatigheid van dit besluit aan de bestuursrechter kan worden voorgelegd. Bij de beoordeling van die besluiten behoort de bestuursovereenkomst, waaronder de uit artikel 2 en 4 voortvloeiende verplichtingen, een rol te spelen (zie de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 29 april 2015,

ECLI:NL:RVS:2015:1372 en 8 september 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ9924). Ten aanzien van de vraag of de opzegging van de bestuursovereenkomst, met gelijktijdige instandhouding van de subsidierelatie, als zodanig rechtmatig was, is de bestuursrechter niet bevoegd. Die opzegging betreft immers een privaatrechtelijke handeling en is daarmee geen besluit. Anders dan eiseres heeft betoogd, bevat de brief van 15 december 2015 geen aankondiging tot bezuiniging. Die bezuiniging heeft in 2016 ook nog niet plaatsgevonden. De beroepsgrond slaagt dus niet.

3.7. Dit betekent dat verweerder eiseres terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard in haar bezwaar tegen de brief van 15 december 2015. Uit het voorgaande vloeit eveneens voort dat de beoordeling van de rechtmatigheid van de opzegging van de bestuursovereenkomst evenmin in het kader van beoordeling van de subsidiebesluiten van 5 en 21 januari 2016 aan de orde kan worden gesteld, zoals eiseres beoogde.

3.8. De vraag of de besluiten van 5 en 21 januari 2016, mede gelet op de uit de bestuursovereenkomst voortvloeiende verplichtingen, rechtmatig zijn, behoort wel tot de competentie van de bestuursrechter. Eiseres heeft echter in beroep niet gesteld dat de subsidiebesluiten van 5 en 21 januari 2016, gelet op de uit de bestuursovereenkomst voortvloeiende verplichtingen niet rechtmatig zijn, zodat de rechtbank hier niet over zal oordelen.

3.9. De conclusie uit het voorgaande is dat de beroepsgronden falen en dat het beroep in 16/2127 ongegrond is. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

In 17/1507

4.1. In deze zaak ligt de vraag voor of de door verweerder bij het bestreden besluit tot beëindiging van de subsidierelatie in acht genomen termijn van – per saldo – een jaar en zes weken (te weten van 9 november 2016 tot en met 31 december 2017) redelijk is, gelet op de bestuursover-

eenkomst en een evenredige afweging van de belangen van eiseres.

4.2. Bij de beoordeling van die vraag stelt de rechtbank het volgende voorop. 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. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (bijvoorbeeld de uitspraak van 14 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY3022) 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. De redelijke termijn vangt aan met de duidelijke en ondubbelzinnige mededeling dat de subsidie wordt beëindigd (zie de uitspraak van de Afdeling van 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1924).

4.3. De rechtbank is van oordeel dat de redelijke termijn is aangevangen met ingang van 9 november 2016. In het besluit van die datum is aan eiseres duidelijk en ondubbelzinnig meegedeeld dat en met ingang van welke datum de subsidierelatie wordt beëindigd. De stellingen van verweerder bieden geen aanknopingspunten voor het oordeel dat die redelijke termijn op een eerdere datum is aangevangen. Het betoog van verweerder dat eiseres bij brief van 15 december 2015 al is meegedeeld dat de gemeente bezig is met het ontwikkelen van een nieuwe visie op het bibliotheekwerk en dat zij met de beëindiging van de bestuursovereenkomst de handen vrij wil maken voor het ontwikkelen van die nieuwe visie, brengt niet met zich dat de redelijke termijn met ingang van de datum van die brief is aangevangen. In die brief staat immers uitdrukkelijk dat de subsidierelatie vooralsnog in stand zal blijven. Het was voor eiseres met die brief daarom nog niet duidelijk of en zo ja, wanneer de subsidierelatie beëindigd zou worden.

4.4. Ten aanzien van de redelijke termijn die verweerder in acht had moeten nemen, geldt het volgende. Zoals de rechtbank hiervoor in rechtsoverweging 3.6. heeft overwogen, dient bij de beoordeling van de redelijke termijn de bestuursovereenkomst een rol te spelen. Daarin zijn immers afspraken gemaakt over de invulling van de bestuurlijke bevoegdheid van verweerder tot het vaststellen van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 5:41 van de Awb. In artikel 2.3. van die

overeenkomst hebben de gemeenten jegens elkaar de verplichting op zich genomen dat, indien één van de gemeenten voornemens is de subsidie aan de bibliotheek ten aanzien van het basispakket te beëindigen, de redelijke termijn als bedoeld in artikel 4:51 van de Awb wordt vastgesteld op twee kalenderjaren. In datzelfde artikel 2.3. van de overeenkomst heeft de gemeente Heeze-Leende, ter uitvoering van het besluit van verweerder, zich verplicht, om na de aankondiging dat de subsidie zal worden beëindigd, gedurende de twee opvolgende kalenderjaren de volledige subsidie aan de bibliotheek te voldoen. De rechtbank is van oordeel dat eiseres, als partij bij de overeenkomst en normadressaat bij artikel 2.3. daarvan, dit artikel heeft mogen opvatten als een aan verweerder toe te rekenen concrete, on dubbelzinnige toezegging van de gemeente. Op grond hiervan mocht eiseres, wat er ook zij van de stelling van verweerder dat zij de overeenkomst per 1 januari 2016 heeft opgezegd, er in beginsel op vertrouwen dat verweerder een termijn van twee jaar, na aankondiging van de beëindiging van de subsidie, als redelijk beschouwde en nog twee opvolgende kalenderjaren de volledige subsidie aan eiseres zou betalen. Verweerder heeft geen feiten aangevoerd die de conclusie rechtvaardigen dat op 9 november 2016, in afwijking van de termijn die verweerder bij het sluiten van de overeenkomst als redelijk beschouwde, een kortere termijn gerechtvaardigd was. De op zitting aangevoerde reden, dat verweerder de redelijke termijn zo kort mogelijk wilde houden om de nieuw ontwikkelde visie op het bibliotheekwerk zo snel mogelijk in te kunnen voeren, rechtvaardigt die kortere termijn, gelet op het doel van artikel 4:51 van de Awb, niet. Het besluit is daarom in strijd met het vertrouwensbeginsel en daarmee onrechtmatig. De beroepsgrond slaagt.

5. Het beroep in 17/1507 is gegrond en de rechtbank vernietigt het bestreden besluit. De rechtbank zal verweerder opdragen een nieuw besluit te nemen, waarbij verweerder rekening moet houden met de feiten en omstandigheden ten tijde van dat nieuw te nemen besluit (waaronder de omstandigheid dat eiseres haar werkzaamheden op 15 juli 2017 heeft gestaakt). De rechtbank stelt hiervoor een termijn van zes weken na verzending van deze uitspraak.

6. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eiseres het door haar betaalde griffierecht vergoedt.

7. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eiseres gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door

een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 990 (1 punt voor het indienen van het beroepsschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 495 en een wegingsfactor 1). Voor vergoeding van de kosten in bezwaar is, nu geen sprake is van herroeping van het primaire besluit, geen plaats.

Beslissing

De rechtbank

In 16/2127

— verklaart het beroep ongegrond.

In 17/1507

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit van 28 maart 2017;
- draagt verweerder op binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 333 aan eiseres te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van € 990.

Noot

1. Subsidieverstreking is in beginsel een bestuursrechtelijke aangelegenheid. Uit de subsidietitel (4.2) van de Awb blijkt dat subsidies in beginsel op een wettelijke grondslag berusten (art. 4:23 Awb) en per beschikking worden verstrekt (vgl. art. 4:29 Awb). Dat wil niet zeggen dat er in subsidieland geen overeenkomsten voorkomen. Een subsidieervangende overeenkomst, die in de plaats komt van een beschikking tot subsidieverstreking is verboden, zo blijkt uit de wetsgeschiedenis van de subsidietitel (waarover: M.J. Jacobs, *Subsidieovereenkomsten* (diss. Amsterdam VU), Den Haag: Elsevier 1999, p. 232 e.v.). Dat is in de rechtspraak expliciet bevestigd (zie ABRvS 19 april 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AW2275, AB 2006/296, m.nt. Jacobs & Den Ouden, r.o. 2.7 en HR 4 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:812, AB 2014/301, m.nt. Van Ommeren, r.o. 3.5.3). Maar blijkens diezelfde jurisprudentie worden beschikkingsvervangende subsidieovereenkomsten in de praktijk desalniettemin best nog wel eens gesloten. Verder is een overeenkomst ter uitvoering van een subsidiebeschikking in de Awb uitdrukkelijk toegestaan (zie art. 4:36 Awb). Uitvoeringsovereenkomsten worden in de rechtspraktijk veelvuldig gebruikt, bijvoorbeeld wanneer subsidies in de vorm van leningen en garanties worden verstrekt, om aansprakelijkheidskwesties te regelen, zekerheden te stellen voor het

geval er een terugvordering van subsidiegelden zal plaatsvinden of om afspraken te maken over rechtsrelaties tussen de subsidieontvanger en derden (zie bijvoorbeeld ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2984, AB 2016/287, m.nt. J.R. van Angeren en W. den Ouden).

In de uitspraak die hier is opgenomen speelt een derde soort subsidieovereenkomst een belangrijke rol. Het gaat om een bevoegdheids-overeenkomst waarin o.a. is vastgelegd hoe partijen – verschillende Brabantse gemeenten – zullen omgaan met hun bevoegdheid tot subsidieverstreking aan Stichting Bibliotheek De Kempen. Nu bevoegdheidsovereenkomsten een zeldzaam verschijnsel zijn in de subsidierechtelijke jurisprudentie en tegen deze uitspraak geen hoger beroep is ingesteld (via Google kan men eenvoudig nagaan dat er een schikking is getroffen tussen partijen), verdient deze uitspraak een signalering in dit blad.

2. In casu hebben enkele Brabantse gemeenten eind 2013 met elkaar en de Stichting De Kempen – die in alle betreffende gemeenten bibliotheekwerk verricht – een overeenkomst gesloten. Daarin verplichten de gemeenten zich jegens elkaar om ieder de Stichting te subsidiëren met een bepaald bedrag per inwoner van de gemeente. Verder hebben zij zich jegens elkaar verplicht om, wanneer een van de gemeenten voornemens is de subsidie te beëindigen, de redelijke termijn die volgens art. 4:51 Awb geboden moet worden aan subsidieontvangers die al langdurig worden gesubsidieerd, vast te stellen op twee kalenderjaren. Heel uitdrukkelijk is bepaald dat dit inhoudt “dat betreffende gemeente na de aankondiging aan de bibliotheek dat de subsidie zal worden beëindigd, de 2 (twee) opvolgende kalenderjaren (1 januari–31 december) de volledige subsidie aan de bibliotheek zal voldoen, waardoor de overige gemeenten en de bibliotheek in die redelijke termijn de gevolgen kunnen verwerken.”

Een dergelijke gedetailleerde bepaling is geen overbodige luxe in gevallen waarin meer bestuursorganen gezamenlijk een project of een subsidieontvanger subsidiëren. Uit constante jurisprudentie is namelijk duidelijk geworden dat de ABRvS het vaststellen van een redelijke termijn bij de beëindiging van langdurige subsidierelaties in eerste instantie overlaat aan het bestuursorgaan zelf (dat heeft beoordelingsruimte) en die beslissing desgevraagd niet erg intensief toetst. Kort gezegd: in het verleden zijn besluiten met een korte beëindigingstermijn in stand gelaten door de Afdeling bestuursrechtspraak en de financiële problemen die daardoor kunnen ontstaan bij de subsidieontvanger, inclusief het risico van faillissement, maken op de Afdeling weinig indruk (zie bijvoorbeeld ABRvS 9 september

2009, AB 2010/87, m.nt. W. den Ouden (*Stichting Dynamo*) en ABRvS 2 april 2014, AB 2014/245, m.nt. W. den Ouden (*Stichting Jeugd op Zuid*)). Wil je als subsidiërend bestuursorgaan niet opdraaien voor de plotselinge bezuinigingsdrift van je mede-subsidiënt dan kun je over die situatie dus maar beter vooraf expliciet iets met elkaar afspreken. Dit hebben partijen in casu ook gedaan.

Wanneer het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Heeze en Leende besluit om de subsidiëring inderdaad stop te zetten, vanwege een nieuwe visie op het bibliotheekwerk, zegt het eerst per brief van de burgemeester van 15 december 2015 de hiervoor genoemde overeenkomst met de andere gemeenten en de Stichting op per 1 januari 2016. Voor het jaar 2016 wordt nog wel gewoon subsidie verleend conform de aanvraag voor dat jaar, per besluit van 5 januari 2016. Pas op 9 november 2016 schrijft het college van B&W aan de Stichting dat de subsidiërelatie zal worden beëindigd en wel per 15 november 2017. Dat betekent dat er dus geen twee kalenderjaren wordt doorgesubsidieerd na bekendmaking van de beëindiging, zoals in de overeenkomst was vastgelegd. De Stichting komt op tegen zowel de brief waarmee de overeenkomst wordt opgezegd, als tegen het beëindigingsbesluit.

3. In haar overwegingen over de brief waarmee de overeenkomst is opgezegd merkt de rechtbank op dat het een bevoegdheidsovereenkomst betreft. Nu in deze overeenkomst inderdaad is gecontracteerd over het gebruik van de (publiekrechtelijke) bevoegdheid tot subsidieverlening, lijkt dat oordeel mij juist. De bevoegdheidsovereenkomst heeft een gemengd karakter. Als een contractpartner van de overheid, zoals Stichting Bibliotheek De Kempen, nakoming wenst van de uit de bevoegdheidsovereenkomst voortvloeiende verplichtingen in de vorm van een besluit, dan dient deze zich tot de bestuursrechter te wenden, met de stelling dat het genomen besluit niet beantwoordt aan de overeenkomst. De rechtbank verwijst in dat verband naar het bekende arrest *Etam/Zoetermeer* (HR 8 juli 2011, AB 2011/298, m.nt. F.J. van Ommeren en G.A. van der Veen), maar had ook specifiek kunnen verwijzen naar HR 4 april 2014

(ECLI:NL:HR:2014:812, AB 2014/301, m.nt. Van Ommeren), waarin deze lijn specifiek voor subsidieovereenkomsten wordt bevestigd. De vraag of de opzeggingsbrief zelf rechtmatig is, kan de bestuursrechter niet beantwoorden. De opzegging betreft, zoals de rechtbank terecht overweegt, een privaatrechtelijke rechtshandeling. De rechtbank weigert aldus om daarin (ook) een publiekrechtelijk beëindigingsbesluit te lezen en merkt eerst de brief van 9 november 2016 aan als het besluit waarmee de langdurige subsidiërelatie tussen de gemeente Heeze-Leende en de Stichting wordt

stopgezet. Dat lijkt mij een zeer verdedigbare beslissing, onder andere omdat deze brief (van de burgemeester) niet afkomstig is van het bestuursorgaan dat bevoegd is het beëindigingsbesluit te nemen (het college van burgemeester en wethouders) en ook omdat in de opzeggingsbrief van 9 november 2016 uitdrukkelijk was vermeld dat de subsidiërelatie vooralsnog in stand zou blijven (zie r.o. 4.3). Kennelijk wilde het college van burgemeester en wethouders eind 2016 zeker stellen dat de Bibliotheek in Heeze-Leende gewoon open zou blijven en haar subsidiegelden voor dat jaar niet zouden worden gebruikt voor het financieren van een sociaal plan voor het personeel of andere afbouwkosten.

4. De consequentie van deze kwalificaties is dat de redelijke termijn van art. 4:51 Awb pas op 9 november 2016 is gaan lopen (zie r.o. 4.3). Vol doet het besluit van die datum, waarin de subsidie wordt beëindigd per 15 november 2017 – dus ruim een jaar later – aan de eisen van art. 4:51 Awb? Normaal gesproken zou ik geneigd zijn die vraag met ja te beantwoorden. Uit de jurisprudentie over art. 4:51 Awb volgt dat de subsidieontvanger maar bijzonder weinig van deze bepaling mag verwachten. Er zijn eerder (zeer) korte overgangstermijnen geaccepteerd door de Afdeling bestuursrechtspraak, dus er is weinig reden om een overgangstermijn van een jaar bij een jaarlijks subsidiebedrag van een kleine twee ton als (juridisch) onacceptabel te zien.

Maar in deze zaak is er iets bijzonders aan de hand. Over de situatie van beëindiging van de subsidiërelatie is immers iets geregeld in de bevoegdheidsovereenkomst. Welke werking heeft die overeenkomst nu bij het nemen van een beëindigingsbesluit? Daarover bestaat voor zover ik weet geen andere (gepubliceerde) jurisprudentie. De rechtbank meent dat bij de beoordeling van de redelijke termijn de bestuursovereenkomst een rol dient te spelen. Daarin zijn immers afspraken gemaakt over de invulling van de bestuurlijke bevoegdheid van verweerder tot het vaststellen van de redelijke termijn als bedoeld in art. 4:51 Awb. Dat gemeenten zich blijkens de tekst van de overeenkomst *jegens elkaar* hebben verplicht tot e.e.a. is niet doorslaggevend. De rechtbank meent dat de Stichting 'als partij bij de overeenkomst en normadessaat bij artikel 2.3' de bepaling over de art. 4:51 Awb situatie heeft mogen opvatten als een 'aan verweerder toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezegging van de gemeente'. De rechtbank verwijst niet naar de zogenaamde *paardenbak*-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van vorig jaar (ABRvS 19 juli 2017, AB 2017/425, m.nt. T.N. Sanders), maar lijkt daardoor zeker en mijns inziens terecht te zijn geïnspireerd. Uit die uitspraak volgt immers dat ook concrete toezeggingen van

een persoon waarvan de betrokkene op goede gronden mocht veronderstellen dat deze de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte, kunnen leiden tot een geslaagd beroep. Dit lijkt mij daarvan een uitstekend voorbeeld.

5. Dat brengt de rechtbank tot de volgende overweging: "Op grond hiervan mocht eiseres, wat er ook zij van de stelling van verweerder dat zij de overeenkomst per 1 januari 2016 heeft opgezegd, er in beginsel op vertrouwen dat verweerder een termijn van twee jaar, na aankondiging van de beëindiging van de subsidie, als redelijk beschouwde en nog twee opvolgende kalenderjaren de volledige subsidie aan eiseres zou betalen." De rechtbank weet natuurlijk ook dat het vertrouwensbeginsel niet zo ver strekt dat gerechtvaardigde verwachtingen altijd moeten worden nagekomen. Er kunnen belangen spelen die zwaarder wegen. Maar die ziet de rechtbank in dit geval niet. De ter zitting door het college aangevoerde reden, dat het de redelijke termijn zo kort mogelijk wilde houden om de nieuwe visie op het bibliotheekwerk zo snel mogelijk in te kunnen voeren, telt in ieder geval niet zwaar genoeg aldus de rechtbank. Het beëindigingsbesluit is dus – in het licht van de bevoegdheidsovereenkomst – in strijd met het vertrouwensbeginsel en daarmee onrechtmatig. En zo lijkt zich een interessante mogelijkheid te ontwikkelen om met een bevoegdheidsovereenkomst de beschermende werking van art. 4:51 Awb te versterken. Bovendien heeft de rechtbank de Stichting een extra procedure over een vordering tot schadevergoeding wegens wanprestatie jegens de contractpartners bij de burgerlijke rechter bespaard. W. den Ouden