

## **AB 2014/258: Beëindigingsbesluit gecombineerd met beschikking tot subsidieverlening, geen verschoonbare termijnoverschrijding.**

**Instantie:** Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

**Datum:** 2013-10-16

**Magistraten:** Mrs. C.H.M. van Altena, C.J. Borman, N. Verheij

**Zaaknr:** 201302975/1/A2

**Annotator:** W. den Ouden

**Wetgeving:** [Art. 4:51](#), [6:11](#) Awb

### **Essentie**

Beëindigingsbesluit gecombineerd met beschikking tot subsidieverlening, geen verschoonbare termijnoverschrijding.

### **Samenvatting**

De rechtbank heeft terecht overwogen dat de laatste volzin van deze tekst ondubbelzinnig en zonder voorbehoud vermeldt dat de subsidierelatie met de provincie Overijssel met ingang van 2013 wordt beëindigd. De rechtbank heeft daarom terecht overwogen dat het besluit van 14 maart 2012 een beslissing tot het beëindigen van de subsidierelatie behelst, waartegen de stichting bezwaar had kunnen maken, zodat de brief van 26 juni 2012 niet op rechtsgevolg is gericht.

Ofschoon de brief van 26 juni 2012 overbodig was en deze bij de stichting mogelijk verwarring heeft veroorzaakt, neemt dit niet weg dat de stichting bezwaar tegen het besluit van 14 maart 2012 had kunnen maken. Daarbij is van belang dat de termijn voor het maken van bezwaar tegen het besluit van 14 maart 2012 reeds was verstreken voordat de brief van 26 juni 2012 werd verzonden.

Dat de stichting ten tijde van het besluit van 14 maart 2012 geen rechtsbijstandverlener had, maakt niet dat zij verschoonbaar geen bezwaar heeft gemaakt tegen dat besluit. De stichting is een professionele landelijke organisatie, waarvan mag worden verwacht dat deze het karakter en de strekking van een subsidiebeslissing onderkent. Dit te meer nu het de stichting uit haar reeds bekende stukken bekend was dat de subsidiesystematiek zou worden gewijzigd, zodat zij erop bedacht had moeten zijn dat het college een beslissing tot beëindiging zou nemen.

### **Partij(en)**

Uitspraak op het hoger beroep van de stichting William Schrikker Stichting Pleegzorg, gevestigd te Diemen, appellante, tegen de uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 21 maart 2013 in zaak nr. 12/3583 in het geding tussen:

de stichting

en

het college van gedeputeerde staten van Overijssel.

### **Uitspraak**

### **Procesverloop**

Bij brief van 26 juni 2012 heeft het college aan de stichting medegedeeld dat met ingang van 1 januari 2013 geen

subsidie meer zal worden verleend voor nieuwe cliënten.

Bij besluit van 14 september 2012 heeft het college het door de stichting daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 21 maart 2013 heeft de rechtbank het door de stichting daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft de stichting hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 september 2013, waar de stichting, vertegenwoordigd door mr. J.A.C. Verheyden, advocaat te Utrecht, en het college, vertegenwoordigd door mr. J.H. Vrielink, werkzaam bij de provincie Overijssel, zijn verschenen.

## Overwegingen

### 1.

Het college heeft het bezwaar van de stichting tegen de brief van 26 juni 2012 niet-ontvankelijk verklaard, omdat die brief niet gericht is op rechtsgevolg, maar enkel een herhaling is van de beslissing tot beëindiging van de subsidierelatie in het besluit van 14 maart 2012.

### 2.

De stichting betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de mededeling in het verleningsbesluit van 14 maart 2012, niet duidelijk en zonder voorbehoud is gedaan, zodat die mededeling niet als een beslissing tot beëindiging kan worden aangemerkt. De brief van 26 juni 2012 is derhalve gericht op rechtsgevolg. Bovendien is daarin vermeld dat het een besluit is en een rechtsmiddelenclausule opgenomen, zodat zij ook daarom ervan mocht uitgaan dat eerst die brief de beëindigingsbeslissing behelsde, aldus de stichting.

#### 2.1.

Het betoog faalt. In het besluit van 14 maart 2012 is onder het kopje 'Activiteiten' vermeld:

"U neemt in 2012 actief deel aan de doorontwikkeling en (verdere) implementatie van de in "Nieuwe Bezems" omschreven nieuwe systematiek van subsidiëring in de vorm van trajectfinanciering, als omschreven in de bijlage bij deze beschikking gevoegde notitie "Nieuwe Bezems sturing Overijssel 2012". De tekst van deze bijlage maakt onverkort onderdeel uit van deze beschikking. Dit wil zeggen dat met ingang van 2013 geen sprake meer zal zijn van een rechtstreekse subsidierelatie met de provincie Overijssel, maar dat u voor de bekostiging van geïndiceerde jeugdzorg voor Overijsselse kinderen budget-, volume- en prestatieafspraken moet maken met onze regionale hoofdaanemers".

De rechtbank heeft terecht overwogen dat de laatste volzin van deze tekst ondubbelzinnig en zonder voorbehoud vermeldt dat de subsidierelatie met de provincie Overijssel met ingang van 2013 wordt beëindigd. De rechtbank heeft daarom terecht overwogen dat het besluit van 14 maart 2012 een beslissing tot het beëindigen van de subsidierelatie behelst, waartegen de stichting bezwaar had kunnen maken, zodat de brief van 26 juni 2012 niet op rechtsgevolg is gericht.

Ofschoon de brief van 26 juni 2012 overbodig was en deze bij de stichting mogelijk verwarring heeft veroorzaakt, neemt dit niet weg dat de stichting bezwaar tegen het besluit van 14 maart 2012 had kunnen maken. Daarbij is van belang dat de termijn voor het maken van bezwaar tegen het besluit van 14 maart 2012 reeds was verstreken voordat de brief van 26 juni 2012 werd verzonden.

Dat de stichting ten tijde van het besluit van 14 maart 2012 geen rechtsbijstandverlener had, maakt niet dat zij

verschoonbaar geen bezwaar heeft gemaakt tegen dat besluit. De stichting is een professionele landelijke organisatie, waarvan mag worden verwacht dat deze het karakter en de strekking van een subsidiebeslissing onderkent. Dit te meer nu het de stichting uit haar reeds bekende stukken bekend was dat de subsidiesystematiek zou worden gewijzigd, zodat zij erop bedacht had moeten zijn dat het college een beslissing tot beëindiging zou nemen.

### 3.

Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

### 4.

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;

recht doende:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

## Noot van W. den Ouden

### 1.

De aankondiging van het voornemen om een langdurige subsidierelatie te beëindigen is een besluit, nu daardoor de redelijke termijn gaat lopen die een subsidieverstrekker op grond van artikel 4:51 Awb in dat soort gevallen in acht moet nemen, zo bepaalde de Afdeling bestuursrechtspraak in de zogenaamde Sede Antia-uitspraak (ABRvS 24 april 2002, [AB 2002/270](#), m.nt. Verheij). Deze 'besluitconstructie' werd destijds met instemming verwelkomd: op het moment dat duidelijk wordt dat een bestuursorgaan een subsidierelatie wil stopzetten moet een subsidieontvanger zo snel mogelijk rechtsbescherming kunnen inroepen. Het is niet efficiënt als hij daarvoor eerst een nieuwe aanvraag moet indienen (die bij voorbaat zo goed als kansloos is). Hoe eerder duidelijkheid ontstaat over (de omstandigheden rond) de beëindiging hoe beter; dan weet de subsidieontvanger waar hij aan toe is en kan hij de nodige maatregelen nemen. Voor bestuursorganen is dit bovendien een goedkopere weg omdat de redelijke termijn eerder gaat lopen en er dus minder frictiekosten zullen zijn.

### 2.

Met de Sede Antia-uitspraak begon echter ook de discussie over welke bekendmakingen van voornemens ten aanzien van subsidierelaties nu precies kwalificeren als 'beëindigingsbesluit'. Het is natuurlijk niet de bedoeling dat iedere schriftelijke communicatie van bestuursorganen over de toekomstige subsidierelatie direct kwalificeert als een appellabel besluit. Toch werd in de loop van de tijd duidelijk dat veel subsidieontvangers geen enkel risico nemen; zodra zij een schrijven ontvangen dat zou *kunnen* kwalificeren als beëindigingsbesluit tekenen zij bezwaar aan, ook om formele rechtskracht daarvan voor te zijn en de discussie over de rechtmatigheid van de beëindiging niet bij voorbaat beëindigd te zien. Kennelijk nam die praktijk zo'n omvang aan dat bestuursorganen het uitdrukkelijk in hun brieven zijn gaan melden wanneer het *geen* beëindigingsbesluit betreft (zie bijv. ABRvS 13 februari 2013, [AB 2014/16](#), m.nt. Van Tamelen & Spijker (Toneelmakerij)), met ook in die gevallen overigens vaak toch een procedure, voor de zekerheid.

### 3.

In de hiervoor opgenomen uitspraak krijgt de William Schrikker Stichting, een landelijk werkende instelling voor jeugdbescherming, jeugdreclassering en pleegzorg, tweemaal een schrijven van het college van GS van Overijssel, waarin wordt opgemerkt dat de (rechtstreekse) subsidierelatie vanaf 1 januari 2013 zal worden beëindigd als gevolg van de (breed bediscussieerde) nieuwe financieringswijze voor de jeugdzorg. De eerste brief van 14 maart 2012 betreft, zo blijkt uit de rechtbankuitspraak die in casu ter discussie staat (niet gepubliceerd), een verleningsbeschikking over 2012. In een tweede brief van 26 juni 2012 heeft het college (opnieuw) meegedeeld dat per 1 januari 2013 geen subsidie meer

zal worden verleend. Onder deze tweede brief staat (ook) een rechtsmiddelenverwijzing; tegen deze brief komt de subsidieontvanger op. De Stichting wordt in bezwaar echter niet ontvankelijk verklaard door het college, omdat de tweede brief slechts een herhaling zou betreffen van wat al was medegedeeld in het besluit tot subsidieverlening over 2012 van 14 maart. Er zouden geen (aanvullende) rechtsgevolgen zijn beoogd met de laatste brief – de redelijke termijn was al door de brief van maart gaan lopen – en dus zou er geen sprake zijn van een besluit. Kennelijk is de rechtsmiddelenverwijzing ‘per ongeluk’ in de brief opgenomen.

#### 4.

De rechtbank Midden-Nederland is het eens met deze opvatting op basis van dezelfde passage als de Afdeling citeert uit het verleningsbesluit van maart 2012 in r.o. 2.1. Daarin zou ondubbelzinnig en zonder voorbehoud zijn medegedeeld dat de subsidierelatie met ingang van 2013 wordt beëindigd. Op zich is de tekst inderdaad vrij duidelijk. Toch roept deze uitspraak bij mij dubbele gevoelens op. Ik vind een beëindigingsbesluit ‘verstopt’ in (de subsidievoorwaarden van) een verleningsbeschikking verre van fraai. Ondanks de duidelijke bewoordingen in de geciteerde passage is het besluit niet zo vorm gegeven dat het gemakkelijk als (ook) een beëindigingsbesluit valt te herkennen. De Afdeling lijkt dat ook wel te onderkennen waar zij ingaat op de stelling dat de Stichting verschoonbaar geen bezwaar heeft gemaakt tegen het verleningsbesluit van maart 2012. De Stichting had in dat verband onder meer aangevoerd dat zij in maart 2012 nog geen rechtsbijstandverlener had, waarschijnlijk in aansluiting op de jurisprudentie van de Afdeling waarin dat punt van belang wordt geacht in geval van een ontbrekende rechtsmiddelenverwijzing (vgl. ABRvS 21 september 2011, [AB 2011/299](#), m.nt. Ortlep). Dat kan de Stichting in casu echter niet helpen, in overeenstemming met de genoemde uitspraak overweegt de Afdeling dat van een professionele organisatie mag worden verwacht dat deze de strekking van een subsidiebesluit onderkent, zeker nu haar bekend was dat de subsidiesystematiek zou worden gewijzigd.

Een nog belangrijker bezwaarpunt tegen deze uitspraak is de te verwachten reactie daarop in de subsidiepraktijk. De hiervoor beschreven neiging om tegen ieder schrijven dat betrekking heeft op de toekomst van een subsidierelatie voor de zekerheid bezwaar te maken zal door deze uitspraak verder toenemen en daarbij is niemand gebaat zo lijkt mij.

---