



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Annotation: ABRvS 2012-04-21

Ouden, W. den

Citation

Ouden, W. den. (2012). Annotation: ABRvS 2012-04-21. *Administratiefrechtelijke Beslissingen*, 17. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/18941>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/18941>

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

AB 2012/97: Afwijzing nieuwe aanvraag nu deze niet strookt met nieuw beleid dat op hoofdpunten is vastgesteld. Nadere uitwerking mag later volgen. Bekendmaken voornemen tot beëindiging subsidierelatie is beginpunt redelijke termijn. Formele rechtskracht beëindigingsbesluit?

Instantie:	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Meervoudige kamer)	Datum:	21 maart 2012
Magistraten:	Mrs. P. van Dijk, A. Hammerstein, N. Verheij	Zaaknr:	201107651/1/A2
Conclusie:	-	LJN:	BV9478
Roepnaam:	-	Noot:	W. den Ouden

Awb art. 4:51

Essentie

Afwijzing nieuwe aanvraag nu deze niet strookt met nieuw beleid dat op hoofdpunten is vastgesteld. Nadere uitwerking mag later volgen. Bekendmaken voornemen tot beëindiging subsidierelatie is beginpunt redelijke termijn. Formele rechtskracht beëindigingsbesluit?

Samenvatting

De rechtbank heeft terecht vooropgesteld dat het dagelijks bestuur bij een besluit tot beëindiging van een subsidierelatie een ruime beleidsvrijheid toekomt. Aan het in bezwaar gehandhaafde besluit tot weigering van de subsidie van 10 februari 2009 heeft het dagelijks bestuur wat betreft JVO ten grondslag gelegd, dat het cultuurbeleid zich met name richt op binnenschoolse activiteiten in het basisonderwijs en op naschoolse activiteiten in het voortgezet onderwijs. Ten tijde van het nemen van dit besluit waren de hoofdlijnen van het cultuurbeleid, waarop bovengenoemde prioriteit is gebaseerd, vastgelegd in de door de stadsdeelraad reeds eerder vastgestelde Cultuurnota en Beleidsnota. In het licht van deze nota's en in aanmerking genomen dat een beperkt budget beschikbaar was, heeft het dagelijks bestuur zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het project JVO, dat zich richt op binnenschoolse jongerenvoorstellingen in het voortgezet onderwijs, geen prioriteit krijgt. Dat het beleid op bepaalde punten nog nadere uitwerking behoefde, doet daaraan niet af. (...)

Wat betreft de vraag of de weigering van de budgetsubsidie voor de onderhavige projecten voor 2009 is geschied met inachtneming van een redelijke termijn als bedoeld in art. 4:51 lid 1 Awb, acht de Afdeling van belang dat reeds bij besluit van 29 januari 2008, waarbij subsidie voor 2008 is verleend, duidelijk en ondubbelzinnig aan de stichting is medegedeeld dat het voornemen bestond tot beëindiging van de subsidiëring met ingang van 1 januari 2009. De stichting is daarin tevens verzocht hiermee rekening te houden door geen nieuwe verplichtingen meer aan te gaan en lopende verplichtingen waar mogelijk tijdig te beëindigen. Daarmee heeft zij een termijn van elf maanden gehad waarin zij zich kon voorbereiden op de beëindiging van de budgetsubsidie. Die termijn is niet onredelijk.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van Stichting JAM, appellante, tegen de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 27 mei 2011 in zaak nr. 10/2360 in het geding tussen:

de stichting

en

het dagelijks bestuur van het stadsdeel Zuidoost.

Uitspraak

1. *Procesverloop*

Bij besluit van 10 februari 2009 heeft het dagelijks bestuur de aanvragen 'Matchpoint' en 'Jongerenvoorstellingen Voortgezet Onderwijs' (hierna: JVO) van de stichting in het kader van de periodieke subsidie cultuur 2009 afgewezen.

Bij besluit van 12 april 2010 heeft het dagelijks bestuur het door de stichting daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 27 mei 2011, verzonden op 31 mei 2011, 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 bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 13 juli 2011, hoger beroep ingesteld. Het dagelijks bestuur heeft een verweerschrift ingediend.

De stichting heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 31 januari 2012, waar de stichting, vertegenwoordigd door mr. G.H.L. Weesing, advocaat te Amsterdam, en de directeur, en het dagelijks bestuur, vertegenwoordigd door mr. N. Madrai en J. Brils, beiden werkzaam bij het stadsdeel, zijn verschenen.

2. *Overwegingen*

2.1.

Ingevolge artikel 4:51, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht geschiedt, indien aan een subsidie-aanvrager voor drie of meer achtereenvolgende jaren subsidie is verstrekt voor dezelfde of in hoofdzaak dezelfde voortdurende activiteiten, gehele of gedeeltelijke weigering van de subsidie voor een daarop aansluitend tijdvak op de grond, dat veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich tegen voortzetting of ongewijzigde voortzetting van de subsidie verzetten, slechts met inachtneming van een redelijke termijn.

Ingevolge artikel 13, eerste lid, aanhef en onder f, van de Algemene subsidieverordening Amsterdam Zuidoost 2006 (hierna: de verordening) kan de subsidieverlening naast de in artikel 4:25 en artikel 4:35 van de Awb genoemde gevallen geweigerd worden indien gegronde redenen bestaan aan te nemen dat de subsidieverstreking niet past binnen het door de stadsdeelraad vastgestelde beleid.

2.2.

Bij besluit van 10 februari 2009 heeft het dagelijks bestuur de aanvragen voor subsidie van de stichting voor de projecten Matchpoint en JVO voor het jaar 2009 afgewezen. Aan dit besluit heeft het dagelijks bestuur ten grondslag gelegd dat op basis van de beleidsuitgangspunten uit de Cultuurnota 2008–2011 'Tijd voor Talent' (hierna: de Cultuurnota) nieuw beleid op het gebied van cultuureducatie wordt ontwikkeld. Dit heeft geresulteerd in een beleidsnota (de Beleidsnota cultuureducatie 2008–2011; hierna: de Beleidsnota). Een aantal aspecten van het beleid staat daarbij nog ter discussie. Subsiëring van Matchpoint voor 2009 zou vooruitlopen op eventuele nieuwe ontwikkelingen en is daarmee niet wenselijk. Het dagelijks bestuur ziet voorts vanuit de beleidsdoelstellingen voor cultuur op het gebied van cultuureducatie voornamelijk een rol weggelegd voor subsiëring van binnenschoolse activiteiten binnen het basisonderwijs, gericht op kennismaking met diverse vormen van kunst en cultuur. Wat betreft cultuureducatie en talentontwikkeling bij leerlingen in het voortgezet onderwijs worden in het kader van het cultuurbeleid binnen het stadsdeel diverse culturele instellingen gesubsidieerd die zich met name richten op cultuurdeelname bij leerlingen van het voortgezet onderwijs in naschoolse tijd. Subsiëring van jongerenvoorstellingen in het binnenschoolse curriculum van het voortgezet onderwijs heeft voor het dagelijks bestuur in het kader van cultuurbeleid geen prioriteit.

Bij besluit van 12 april 2010 heeft het dagelijks bestuur het door de stichting gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. In afwijking van het advies van de commissie bezwaarschriften heeft het dagelijks bestuur zich op het standpunt gesteld dat de stichting voldoende is geïnformeerd over de beëindiging van de subsidierelatie.

De rechtbank heeft geoordeeld dat, gegeven de beleidsvrijheid van het dagelijks bestuur en het in voorbereiding zijn van een beleidswijziging zoals dit in het besluit van 10 februari 2009 is verwoord, niet is gebleken dat het dagelijks bestuur in redelijkheid niet tot beëindiging van de budgetsubsidie heeft kunnen beslissen. Voorts heeft de rechtbank geoordeeld dat het dagelijks bestuur een redelijke termijn voor beëindiging van de subsidierelatie in acht heeft genomen.

2.3.

De stichting betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat niet is gebleken dat het dagelijks bestuur de subsidies in redelijkheid niet heeft kunnen beëindigen wegens een beleidswijziging. Daartoe voert zij aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het dagelijks bestuur het beëindigen van de subsidierelatie wat betreft JVO in het besluit van 10 februari

2009 kon baseren op een in voorbereiding zijnde beleidswijziging, nu uit artikel 13 van de verordening volgt dat het moet gaan om vastgesteld beleid en bovendien een dergelijke beleidswijziging niet in beleidsnota's is terug te vinden. De stichting voert verder aan dat het coördinatiepunt Matchpoint de activiteiten naar tevredenheid van het dagelijks bestuur heeft uitgevoerd en dat de voortzetting van de activiteiten belangrijk is voor andere projecten in de stad. Voorts is volgens de stichting tegenstrijdig dat het dagelijks bestuur niet vooruit wil lopen op nieuw beleid door de subsidie voort te zetten, maar de subsidie wel beëindigt, terwijl daarmee ook wordt vooruitgelopen op nieuw beleid en dat beleid bovendien uitgaat van betrokkenheid van de stichting bij de ontwikkeling ervan.

2.3.1.

De rechtbank heeft terecht vooropgesteld dat het dagelijks bestuur bij een besluit tot beëindiging van een subsidierelatie een ruime beleidsvrijheid toekomt. Aan het in bezwaar gehandhaafde besluit tot weigering van de subsidie van 10 februari 2009 heeft het dagelijks bestuur wat betreft JVO ten grondslag gelegd, dat het cultuurbeleid zich met name richt op binnenschoolse activiteiten in het basisonderwijs en op naschoolse activiteiten in het voortgezet onderwijs. Ten tijde van het nemen van dit besluit waren de hoofdlijnen van het cultuurbeleid, waarop bovengenoemde prioriteit is gebaseerd, vastgelegd in de door de stadsdeelraad reeds eerder vastgestelde Cultuurnota en Beleidsnota. In het licht van deze nota's en in aanmerking genomen dat een beperkt budget beschikbaar was, heeft het dagelijks bestuur zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het project JVO, dat zich richt op binnenschoolse jongerenvoorstellingen in het voortgezet onderwijs, geen prioriteit krijgt. Dat het beleid op bepaalde punten nog nadere uitwerking behoefde, doet daaraan niet af.

Voorts ziet de stichting in de omstandigheid dat Matchpoint als voorbeeld wordt genoemd van een lokaal netwerk voor onderwijs en cultuureducatie in Amsterdam, een aanwijzing dat de subsidie had moeten worden toegekend en heeft zij een andere visie dan het dagelijks bestuur op het functioneren van Matchpoint als coördinatiepunt en op het belang ervan voor andere projecten in de stad. Deze omstandigheden leiden er echter niet toe dat het dagelijks bestuur niet in redelijkheid tot de gemaakte afweging met betrekking tot het project Matchpoint heeft kunnen komen.

De rechtbank heeft derhalve terecht geoordeeld dat niet is gebleken dat het dagelijks bestuur in redelijkheid niet tot beëindiging van de budgetsubsidie heeft kunnen beslissen.

Het betoog faalt.

2.4.

De stichting betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het dagelijks bestuur haar tijdig en met inachtneming van een redelijke termijn op de hoogte heeft gesteld van het beëindigen van de subsidies. De stichting voert daartoe — samengevat — aan dat de rechtbank eraan voorbij is gegaan dat het dagelijks bestuur het besluit onzorgvuldig heeft voorbereid door, ondanks haar verzoeken daartoe, geen overleg te voeren over de wijze van beëindiging en de gevolgen daarvan, en geen overgangstermijn of afbouwsubsidie aan te bieden. Daarom was het voor de stichting niet duidelijk dat de subsidie per 1 januari 2009 zou worden beëindigd. Zij heeft juist herhaaldelijk om duidelijkheid omtrent de subsidieverlening gevraagd, zodat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat zij om een voor bezwaar en beroep vatbare beslissing had kunnen verzoeken. Voorts heeft de rechtbank miskend dat de passage onder 'Voortzetting subsidie' in de brief van 29 januari 2008 en de passage onder 'Verandering subsidiebeleid 2008' in de jaarbrief 2009 van 29 februari 2008 over mogelijke beëindiging van de subsidie, die de rechtbank bij haar oordeel heeft betrokken, standaardformuleringen waren, waaruit zij niet hoefde op te maken dat een concreet voornemen tot beëindiging van de subsidie bestond.

2.4.1.

Wat betreft de vraag of de weigering van de budgetsubsidie voor de onderhavige projecten voor 2009 is geschied met inachtneming van een redelijke termijn als bedoeld in artikel 4:51, eerste lid, van de Awb, acht de Afdeling van belang dat reeds bij besluit van 29 januari 2008, waarbij subsidie voor 2008 is verleend, duidelijk en ondubbelzinnig aan de stichting is medegedeeld dat het voornemen bestond tot beëindiging van de subsidiëring met ingang van 1 januari 2009. De stichting is daarin tevens verzocht hiermee rekening te houden door geen nieuwe verplichtingen meer aan te gaan en lopende verplichtingen waar mogelijk tijdig te beëindigen. Daarmee heeft zij een termijn van elf maanden gehad waarin zij zich kon voorbereiden op de beëindiging van de budgetsubsidie. Die termijn is niet onredelijk.

Weliswaar heeft het overleg tussen de stichting en het dagelijks bestuur over de wijze van beëindigen en de gevolgen daarvan, zoals in het besluit van 29 januari 2008 was aangekondigd, pas op 30 september 2008 en op aandringen van de stichting plaatsgevonden, maar op dat moment resteerden nog drie maanden tot de aangekondigde beëindiging. In aanmerking genomen dat het hier een budgetsubsidie voor activiteiten betreft die jaarlijks wordt aangevraagd en toegekend en dat het dagelijks bestuur, naar het ter zitting heeft toegelicht, de consequenties van de beëindiging van de subsidie voor de stichting kon inschatten, omdat het inzicht heeft in de geldstromen van subsidieverstrekkers aan de stichting en de budgetsubsidie

slechts een klein deel van de subsidie-inkomsten van de stichting in 2009 vormde, is er geen grond voor het oordeel dat de stichting door de lange periode tussen de eerste mededeling en het overleg in haar belangen is geschaad. De rechtbank is dan ook terecht tot de conclusie gekomen dat het besluit van 12 april 2010 in rechte in stand kan blijven.

Het betoog faalt.

2.5.

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

2.6.

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. *Beslissing*

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;

recht doende:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Met noot van *W. den Ouden*

1.

Er wordt op het moment fors gesneden in subsidies. Dat leidt tot veel geschillen waarin art. 4:51 Awb regelmatig een rol speelt. Dit artikel bepaalt kort gezegd dat langdurige subsidierelaties slechts mogen worden stopgezet met inachtneming van een redelijke termijn. Gedachte achter die regel is dat een subsidie-ontvanger die jaar na jaar wordt gesubsidieerd gaat rekenen op een overheidsbijdrage en daar zijn organisatie naar inricht. In zo'n geval past het een zorgvuldig handelende overheid de subsidieontvanger een overgangstermijn te gunnen, waarin de laatste zich kan instellen op een situatie zonder subsidie-inkomsten.

2.

De toepassing van art. 4:51 Awb leidt in de praktijk tot veel vragen en problemen. Een van de oorzaken daarvan is dat de wettekst uitgaat van de situatie waarin een nieuwe aanvraag van een subsidieontvanger wordt geweigerd. Maar in de praktijk wachten bestuursorganen de nieuwe aanvraag doorgaans niet af. In een zo vroeg mogelijk stadium wordt aangekondigd dat er (waarschijnlijk) geen of veel minder subsidie zal worden verstrekt. Zo weet een subsidieontvanger zo snel mogelijk waar hij aan toe is en kan hij zich vast gaan instellen op het leven zonder subsidie, wat de subsidieverstrekker natuurlijk weer geld scheelt. Sinds de uitspraak *Sede Antia* (ABRvS 24 april 2002, AB 2002/270, m.nt. NV) staat vast dat de subsidieontvanger ook al tegen dit soort aankondigingen kan opkomen; nu met zo'n aankondiging van een beëindigingsvoornemen de redelijke termijn die artikel 4:51 Awb voorschrijft gaat lopen, heeft deze rechtsgevolg en daarmee een besluitkarakter.

3.

Met het aannemen van deze 'beëindigingsbesluiten' rees de interessante vraag hoe concreet de 'gewijzigde inzichten' van een subsidieverstrekker op dat moment moeten zijn. Is een voornemen tot beleidswijziging voldoende grondslag of moet het nieuwe beleid al zijn vastgesteld voordat een beëindigingbesluit mag worden genomen? Uit een uitspraak van ABRvS 28 maart 2008, *LJN BC7627* (zie ook ABRvS 10 juni 2009, AB 2009/369, m.nt. *W. den Ouden*) werd duidelijk dat de Afdeling bestuursrechtspraak die eis niet stelt. Overwogen wordt dat een nadere grondslag voor het beëindigingbesluit niet is vereist, nu het geen weigering van een subsidieaanvraag betreft. Wil de ontvanger het besluit tot stopzetting van de subsidierelatie door een rechter getoetst zien aan het nieuwe beleid, dan zal hij dus alsnog een (in eerste instantie kansloze) subsidieaanvraag moeten indienen. Of in die gevallen (ook) moet worden opgekomen tegen het beëindigingbesluit omdat dit besluit anders formele rechtskracht krijgt en wat de gevolgen daarvan zouden zijn voor de toetsingsmogelijkheden van de bestuursrechter bij beroep tegen het besluit waarmee een nieuwe aanvraag wordt afgewezen, waren nog open kwesties, die in deze casus relevant zijn.

4.

In casu heeft de Stichting JAM in het besluit tot subsidieverlening over 2008 van 29 januari 2008 'duidelijk en ondubbelzinnig' te horen gekregen dat het dagelijks bestuur van het stadsdeel Zuid Oost van de gemeente Amsterdam het voornemen had de langdurige subsidierelatie per 1 januari 2009 te beëindigen vanwege nieuw beleid. Tegen dit *beëindigingbesluit* komt de Stichting niet op, zij kiest voor de weg van overleg. Dat leidt allemaal tot niets; pas eind september 2008 vindt er een gesprek plaats met het dagelijks bestuur en dan wordt duidelijk dat het bestuur voet bij stuk zal houden. Als de Stichting voor het jaar

2009 een aanvraag indient, wordt deze in februari 2009 ook inderdaad afgewezen. Tegen dat *afwijzingsbesluit* komt de Stichting wel in rechte op. De Afdeling bestuursrechtspraak besteedt geen aandacht aan het feit dat het beëindigingbesluit van 29 januari 2008 inmiddels formele rechtskracht heeft gekregen. Zij oordeelt niet dat daarmee reeds vaststaat dat de subsidierelatie kan worden beëindigd wegens ‘gewijzigde inzichten’ aan de kant van het bestuur, maar toetst dat punt in het kader van het afwijzingsbesluit van 2009. Voor zover dit niet het gevolg is van het feit dat er door het bestuur geen beroep is gedaan op de formele rechtskracht van het beëindigingbesluit en de Afdeling dit punt niet ambtshalve aan de orde wil stellen, duidt deze uitspraak erop dat er ruimte is voor het toetsen van een besluit tot afwijzing van een subsidie-aanvraag in gevallen waarin een eerder beëindigingbesluit niet is aangevochten. Dat lijkt mij een juiste koers: het is immers onbevredigend wanneer in de jurisprudentie besluitmomenten worden gecreëerd met het oog op rechtsbeschermingsmogelijkheden van subsidieontvangers, om hen vervolgens in de val van de formele rechtskracht te laten trappen.

5.

Interessant is vervolgens de vraag in hoeverre het nieuwe beleid ten tijde van het afwijzen van de aanvraag wél moet zijn vastgesteld. De Afdeling is op dit punt genuanceerder dan in de hiervoor genoemde uitspraken over beëindigingbesluiten. Zij stelt dat “ten tijde van het nemen van dit besluit de hoofdlijnen van het cultuurbeleid, waarop bovengenoemde prioriteit is gebaseerd, (waren) vastgelegd in de door de stadsdeelraad reeds eerder vastgestelde Cultuurnota en Beleidsnota. In het licht van deze nota’s en in aanmerking genomen dat een beperkt budget beschikbaar was, heeft het dagelijks bestuur zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het project JVO, dat zich richt op binnenschoolse jongerenvoorstellingen in het voortgezet onderwijs, geen prioriteit krijgt. Dat het beleid op bepaalde punten nog nadere uitwerking behoefde, doet daaraan niet af.” Beleid op hoofdpunten is voornamelijk dus voldoende grondslag voor het nemen van een afwijzingsbesluit in dit soort gevallen.

6.

Dat in dit geval pas rechtsbescherming werd gezocht tegen het besluit tot weigeren van de nieuwe aanvraag neemt niet weg dat de redelijke termijn al is gaan lopen met het nemen van het beëindigingbesluit eind januari 2008. Het verbaast gezien eerdere jurisprudentie (daarover W. den Ouden, ‘De overgangssubsidie als smeerolie bij frictiekosten’, in: *Coulant Compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek*, Kluwer 2012) niet dat de Afdeling de elf maanden die toen nog resteerden voldoende vindt als afbouwperiode; die termijn is althans niet onredelijk.