



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

**Annotation: ABRvS 2006-12-20**

Ouden, W. den

**Citation**

Ouden, W. den. (2007). Annotation: ABRvS 2006-12-20. *Ab.* Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/22812>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/22812>

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

## AB 2007, 234

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

<b>Instantie:</b>	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Meervoudige kamer)	<b>Datum:</b>	20 december 2006
<b>Magistraten:</b>	Mrs. C.M. Ligtelijn-van Bilderbeek, T.M.A. Claessens, dr. K.J.M. Mortelmans	<b>Zaaknr:</b>	200604374/1
<b>Conclusie:</b>	-	<b>LJN:</b>	AZ4820
<b>Noot:</b>	W. den Ouden	<b>Roepnaam:</b>	-
<b>Brondocumenten:</b>	ECLI:NL:RVS:2006:AZ4820, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Meervoudige kamer), 20-12-2006		

**Wetgeving:** Awb art. 4:51

**Brondocument:** ABRvS, 20-12-2006, nr 200604374/1

### Essentie

Subsidieontvanger is geen rechtsopvolger van voormalige subsidieontvangers en is ook niet feitelijk in hun plaats getreden; artikel 4:51 Awb is niet van toepassing; de aankondiging dat geen subsidie meer zal worden verstrekt is geen besluit.

### Samenvatting

Appellante heeft alleen voor het jaar 2005 subsidie ontvangen. Zij kan niet als rechtsopvolger van de stichtingen die voordien afzonderlijk subsidie hebben ontvangen worden aangemerkt, nu de stichtingen na de oprichting van appellante als rechtspersonen bleven bestaan en hun activiteiten hebben voortgezet. Appellante kan evenmin worden geacht als subsidieontvanger feitelijk in de plaats van de stichtingen te zijn getreden, gelet op de reden van haar oprichting en haar doelstellingen, die niet zien op voortzetting van dezelfde of in hoofdzaak dezelfde activiteiten als die van de stichtingen. De voorzieningenrechter heeft terecht overwogen dat artikel 4:51 van de Awb niet op appellante van toepassing is. (...)

Nu op appellante, aan wie voor minder dan drie achtereenvolgende jaren subsidie is verstrekt, artikel 4:51 van de Awb niet van toepassing is en derhalve geen sprake is van een ingevolge een wettelijke bepaling bij de beëindiging van de subsidie in acht te nemen redelijke termijn, is die aankondiging niet op enig rechtsgevolg gericht. De brief van 28 januari 2005 behelst daarom geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, waartegen bezwaar openstaat.

### Partij(en)

De stichting 'Stichting Platform Surinaams Welzijnswerk Rotterdam', gevestigd te Rotterdam, appellante, tegen de uitspraak in zaak nr. BELEI 06/355-HOU van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam van 3 mei 2006 in het geding tussen:

appellante

en

het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam.

## Uitspraak

---

### 1. Procesverloop

Bij brief van 28 januari 2005 heeft het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam (hierna: het college) appellante op de hoogte gesteld van het voornemen om de aan haar verleende structurele subsidie ten behoeve van werkzaamheden op het gebied van Maatschappelijke Dienstverlening Minderheden met ingang van 1 januari 2006 te beëindigen.

Bij besluit van 20 januari 2006 heeft het college het daartegen door appellante gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 3 mei 2006, verzonden op 4 mei 2006, heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam (hierna: de voorzieningenrechter), voor zover thans van belang, het daartegen door appellante ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen, *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellante bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 14 juni 2006, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 7 september 2006. Deze brieven zijn aangehecht (niet opgenomen, *red.*).

Bij brief van 24 oktober 2006 heeft het college van antwoord gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 november 2006, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. I.E.M. Verheijen, advocaat te Amsterdam, vergezeld van mr. J.D.C. Strijk en J.H. Nieuwkoop, en het college, vertegenwoordigd door drs. E.J. Overgaauw, ambtenaar in dienst van de gemeente Rotterdam, zijn verschenen.

## Uitspraak

---

### 2. Overwegingen

**2.1** Ingevolge artikel 4:51, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: 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.

Ingevolge artikel 4:51, tweede lid, van de Awb 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 verstreken, de subsidie voor het resterende deel van die termijn verleend, zolang in afwijking van artikel 4:25, tweede lid.

**2.1.1** Ingevolge artikel 3 van de Verordening Algemene Subsidievoorwaarden 2001 van de gemeente Rotterdam (hierna: de VAS 2001) moet de subsidieontvanger, om voor subsidie in aanmerking te komen dan wel te blijven komen, in elk geval:

1. activiteiten ontplooiën welke naar het oordeel van het bestuursorgaan in het belang zijn van de gehele of van een deel van de lokale gemeenschap, althans een Rotterdams belang dienen;
2. ten genoegen van het bestuursorgaan aantonen dat de verwachting gerechtvaardigd is, dat met inbegrip van de subsidie de financiële middelen ter beschikking staan om de doelstellingen van het bestuursorgaan, te verwezenlijken;
3. een zodanige werkwijze toepassen alsmede over een zodanige organisatorische opzet en over zodanig gekwalificeerde medewerkers beschikken, dat het bestuursorgaan redelijkerwijs mag verwachten dat de beoogde doeleinden kunnen worden bereikt.

- 2.2** Appellante is op 9 februari 2004 opgericht door de stichtingen 'Stichting Surinaamse Organisatie voor Belangenbehartiging en Emancipatie Rotterdam', 'Stichting Hindoestaanse Welzijnsorganisatie APNA BHAWAN', 'Stichting Setoedjoe Angawe Santoso', en 'Stichting Trefcentrum Wi Masanga' (hierna: de stichtingen). Appellante is opgericht vanwege de noodzaak om het Surinaamse welzijnswerk in Rotterdam inhoudelijk te heroriënteren, aangezien de aanpak van de stichtingen volgens het college onvoldoende aansloot bij de maatschappelijke ontwikkelingen. Appellante heeft blijkens haar akte van oprichting onder meer tot doel het bewerkstelligen van samenwerking en samenhang tussen Surinaamse en andere welzijnsvoorzieningen binnen Rotterdam en het leveren van een bijdrage aan de realisatie van prioriteiten die de gemeente Rotterdam stelt op diverse beleidsgebieden ten aanzien van bepaalde doelgroepen, waaronder Surinamers.
- Bij besluit van 25 november 2004 heeft het college op grond van artikel 3 van de VAS 2001 aan appellante subsidie verleend ten bedrage van € 769.562,00 ten behoeve van het Surinaamse welzijnswerk voor het jaar 2005.
- Bij brief van 28 januari 2005 heeft het college appellante op de hoogte gesteld van het voornemen om de subsidie met ingang van 1 januari 2006 te beëindigen. Het college heeft tevens medegedeeld dat het appellante vrijstaat om voor het jaar 2006 niettemin een aanvraag om subsidie in te dienen.
- Bij besluit van 20 januari 2006 heeft het college het daartegen door appellante gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.
- 2.3** Appellante klaagt dat de voorzieningenrechter ten onrechte heeft overwogen dat artikel 4:51 van de Awb niet van toepassing is en dat het college de subsidie derhalve kon beëindigen zonder daarbij een redelijke termijn in acht te nemen. Appellante betoogt dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat de stichtingen reeds jarenlang afzonderlijk subsidie ten behoeve van het Surinaamse welzijnswerk van het college hebben ontvangen en dat zij in zoverre als opvolger van de stichtingen moet worden aangemerkt.
- 2.3.1** Het betoog slaagt niet. Appellante heeft alleen voor het jaar 2005 subsidie ontvangen. Zij kan niet als rechtsopvolger van de stichtingen die voordien afzonderlijk subsidie hebben ontvangen worden aangemerkt, nu de stichtingen na de oprichting van appellante als rechtspersonen bleven bestaan en hun activiteiten hebben voortgezet. Appellante kan evenmin worden geacht als subsidieontvanger feitelijk in de plaats van de stichtingen te zijn getreden, gelet op de reden van haar oprichting en haar doelstellingen, die niet zien op voortzetting van dezelfde of in hoofdzaak dezelfde activiteiten als die van de stichtingen. De voorzieningenrechter heeft terecht overwogen dat artikel 4:51 van de Awb niet op appellante van toepassing is.
- 2.4** Ambtshalve overweegt de Afdeling voorts als volgt.
- 2.4.1** Ingevolge artikel 1:3, eerste lid, van de Awb wordt onder een besluit verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.
- Onder rechtshandeling, als vorenbedoeld, wordt een handeling verstaan die is gericht op rechtsgevolg.
- 2.4.2** Voorop gesteld wordt dat de brief van 28 januari 2005 geen weigering behelst subsidie voor het jaar 2006 te verlenen, maar louter de aankondiging van een zodanige weigering, zoals ook blijkt uit de daarin gedane mededeling dat het appellante vrijstaat om voor het jaar 2006 een aanvraag om subsidie in te dienen.
- Nu op appellante, aan wie voor minder dan drie achtereenvolgende jaren subsidie is verstrekt, artikel 4:51 van de Awb niet van toepassing is en derhalve geen sprake is van een ingevolge een wettelijke bepaling bij de beëindiging van de subsidie in acht te nemen redelijke termijn, is die aankondiging niet op enig rechtsgevolg gericht. De brief van 28 januari 2005 behelst daarom geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, waartegen bezwaar openstaat. De voorzieningenrechter heeft dat niet onderkend.
- 2.5** Het hoger beroep is reeds hierom gegrond. Hetgeen appellante overigens heeft betoogd behoeft geen bespreking meer. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd in zoverre daarbij het beroep ongegrond is verklaard. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het bij de rechtbank tegen het besluit van 20 januari 2006 ingestelde beroep alsnog gegrond verklaren, dat besluit vernietigen, het bezwaar tegen de brief van het college van 28 januari 2005 niet-ontvankelijk verklaren en bepalen dat haar uitspraak in de plaats van het vernietigde besluit treedt.
- 2.6** Het college dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

## Uitspraak

---

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;  
recht doende:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam van 3 mei 2006 in zaak nr. BELEI 06/355-HOU, in zoverre daarbij het beroep ongegrond is verklaard;
- III. verklaart het bij de rechtbank in deze zaak ingestelde beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam van 20 januari 2006, kenmerk AB 2005.2.02364/YVDM;
- V. verklaart het tegen de brief van het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam van 28 januari 2005, kenmerk 0110.130.05.078, door appellante gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk;
- VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam tot vergoeding van bij appellante in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.298,77 (zegge: twaalfhonderdachtennegentig euro en zevenenzeventig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam aan appellante onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;
- VIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam aan appellante het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 698 (zegge: zeshonderdachtennegentig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

## Noot

---

**Auteur:** W. den Ouden

- 1 Uit artikel 4:51 Awb volgt dat langdurige subsidierelaties in beginsel niet plotseling mogen worden stopgezet door een bestuursorgaan; de rechtszekerheid van een subsidieontvanger die jaar na jaar werd gesubsidieerd vraagt om de inachtneming van een redelijke termijn bij beëindiging daarvan. Deze regel, die al gold lang voor de Awb in werking trad (zie bijv. reeds ARRvS 7 oktober 1977, AB 1978, 7), leidt in de praktijk regelmatig tot discussies; de uitspraak die hiervoor is opgenomen biedt daarvan een voorbeeld.
- 2 In casu had appellante, de Stichting Platform Surinaams Welzijnswerk Rotterdam, nog maar nauwelijks een eerste beschikking tot subsidieverlening over het jaar 2005 ontvangen, toen zij op 28 januari 2005 alweer werd geïnformeerd over het voornemen van het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam om de subsidierelatie per 1 januari 2006 te beëindigen. Het Platform kwam op tegen deze beslissing en beriep zich daarbij op artikel 4:51 Awb waarin is bepaald dat wanneer aan een subsidie-ontvanger een subsidie voor drie of meer achtereenvolgende jaren is verstrekt voor (in hoofdzaak) dezelfde, voortdurende activiteiten, een subsidieaanvraag voor een daarop aansluitend tijdvak op grond van gewijzigde inzichten of omstandigheden slechts mag worden geweigerd met inachtneming van een redelijke termijn. Het Platform stelde daarbij dat aan haar zelf weliswaar nog maar voor 1 jaar subsidie was verstrekt, maar dat zij werd opgericht door 4 andere stichtingen die allemaal reeds vijftien tot twintig jaar werden gesubsidieerd door de gemeente. Het platform werd opgericht op uitdrukkelijke verzoek van de gemeente, die meer samenhang wenste in het Surinaams welzijnswerk in Rotterdam en bij voorkeur te maken wilde hebben met één subsidieontvanger op dat gebied. Voor het jaar 2005 werd niet langer subsidie verstrekt aan de in het Platform verenigde stichtingen afzonderlijk, maar alleen nog aan het Platform. Het Platform kan dus worden gezien als de opvolger van de

- vier stichtingen in de functie van subsidieontvanger en kan aan het verleden van deze stichtingen ook rechten ontleen, zo was de achterliggende gedachte.
- 3 De rechtbank Rotterdam leek te twijfelen op dit punt waarover zij in haar aangevochten uitspraak stelt: 'Hoewel de feitelijke omstandigheden wellicht aanleiding hadden kunnen geven om artikel 4:51 Awb van toepassing te verklaren, is de voorzieningenrechter vooralsnog van oordeel dat gelet op het feit dat verzoekster pas sinds februari 2004 is geformaliseerd en de deelnemende organisaties gedurende het gehele samenwerkingstraject feitelijk zelf de eigen reeds bestaande activiteiten hebben voortgezet, geen sprake is van subsidieverlening voor voortdurende activiteiten van verzoekster gedurende tenminste drie jaren. Dit klemt temeer daar door verzoekster is erkend dat zij feitelijk niet meer functioneert en voorts is gebleken dat de deelnemende organisaties voor het jaar 2006 zelfstandig en op eigen titel subsidie hebben aangevraagd.' Op die gronden acht de rechtbank artikel 4:51 Awb niet van toepassing. Voor deze wat pragmatische oplossing valt best iets te zeggen; uit het dossier komt het beeld naar voren van vier dwarsliggende stichtingen die al vanaf 1999 de uitvoering van het beleid gericht op samenwerking moedwillig traineren. Zij zijn door het college van B&W vanaf het jaar 2000 regelmatig geïnformeerd over mogelijke consequenties van dit gedrag. Dat de bestuursrechter in zo'n geval niet wil uitkomen bij een plicht voor het bestuursorgaan om aan een papieren samenwerkingsverband, waaruit op het moment van de uitspraak 2 stichtingen zich alweer hadden teruggetrokken en dat feitelijk op zijn gat lijkt te liggen, een overgangssubsidie te verstrekken, is begrijpelijk. Bovendien hadden de oude stichtingen op verzoek van het college voor het jaar 2006 zelf weer subsidieaanvragen ingediend (wat ik overigens niet vind duiden op erg consequent beleid). Feitelijk leken hun rechten ontleend aan een langdurige subsidierelatie dus te worden gerespecteerd.
- 4 Desalniettemin vind ik dat de Afdeling in haar beoordeling van de rechtbankuitspraak, het beroep van het Platform op artikel 4:51 Awb te gemakkelijk aan de kant schuift. Onder punt 2.3.1. geeft zij twee redenen waarom artikel 4:51 Awb in casu niet van toepassing zou zijn. Ten eerste kan het Platform niet als rechtsopvolger van de vier oprichtende stichtingen worden gezien nu deze stichtingen bleven bestaan en hun activiteiten hebben voortgezet. Dat mag waar zijn, maar dat neemt niet weg dat het waarschijnlijk is dat de activiteiten die door de stichtingen werden ontplooid, in 2005 (deels) door het Platform zijn overgenomen, immers de oprichtende stichtingen kregen geen subsidie meer voor activiteiten gerelateerd aan Surinaams welzijnswerk en het Platform ontving daarvoor het omvangrijke bedrag van euro 769.562,00! De tweede reden die de Afdeling aanvoert houdt in dat het platform ook niet *feitelijk* de plaats van de voormalige subsidieontvangers had overgenomen (dat het feitelijk in de plaats treden van een voormalige subsidieontvanger überhaupt mogelijk is leerden wij reeds uit ABRvS 28 juni 2006, AB 2006/326), 'gelet op de reden van haar oprichting en haar doelstellingen, die niet zien op voortzetting van dezelfde of in hoofdzaak dezelfde activiteiten als die van de stichtingen.' Dit argument komt mij gezocht voor; uit de stukken wordt duidelijk dat Rotterdam heeft ingezet op voortzetting van de gesubsidieerde werkzaamheden van de vier stichtingen door één nieuwe stichting en dat in de loop van 2005 blijkt dat dit niet gaat lukken.
- 5 Nogmaals: gezien de feiten van de casus komt de uitkomst van deze uitspraak niet onwenselijk voor, maar zonder die context lijkt deze uitspraak het in het algemeen mogelijk te maken dat subsidieverstrekkers hun subsidieontvangers eerst dwingen tot de oprichting van een nieuwe rechtspersoon, om vervolgens aan die nieuwe rechtspersoon subsidie te verstrekken zodat zij niet langer gebonden te zijn aan de grenzen van artikel 4:51 Awb. Ik ben van mening dat wanneer het bestuursorgaan het bepaalde in artikel 4:51 Awb op zo'n manier moedwillig tracht te ontduiken, de bestuursrechter een grens moet stellen. De Afdeling had in deze zaak ook tot het gewenste resultaat kunnen komen op een manier die minder gevaar oplevert voor de bescherming die de wetgever met artikel 4:51 Awb heeft willen bieden aan langdurig gesubsidieerde ontvangers. Immers, zij had ook kunnen oordelen dat de periode tussen aankondiging van beëindiging van de subsidierelatie (januari 2005) en de werkelijke beëindiging (1 januari 2006) lang genoeg was om als overgangperiode te fungeren, zeker nu er al vanaf 2000 was gewaarschuwd. De Afdeling toetst in het kader van artikel 4:51 Awb de redelijkheid van de overgangstermijn doorgaans marginaal en in vergelijkbare situaties zijn al eerder zeer korte overgangstermijnen rechtmatig bevonden (vgl. bijv. ABRvS 12 september 2001, AB 2001, 335, m.nt. NV (Catalpa)).
- 6 Nu de Afdeling oordeelt dat artikel 4:51 Awb niet van toepassing is, is de aankondiging van de beëindiging van de subsidierelatie ook geen besluit. Het besluitkarakter van een dergelijke aankondiging is immers gelegen in de aanvang van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 4:51 Awb (vgl. ABRvS 24 april 2002, AB 2002, 270,

m.nt. NV (Sede Antia)). Dit betekent dat de Afdeling het Platform alsnog niet ontvankelijk verklaart in haar bezwaar tegen de aankondiging van de beëindiging van de subsidierelatie vanaf 1 januari 2006. Zij had een aanvraag moeten indienen voor subsidie over het jaar 2006 en tegen het weigeringsbesluit van het college moeten opkomen. Dit zal een voor het Platform onbegrijpelijke uitkomst zijn van het hoger beroep. Deze uitkomst maakt ons duidelijk dat in situaties waarin ter discussie staat of artikel 4:51 Awb van toepassing is, voor de zekerheid op moet worden gekomen tegen zowel de aankondiging van de beëindiging van de subsidie, als tegen de weigering om voor een nieuw tijdvak subsidie te verlenen.

W. den Ouden