

## AB 2014/245: Beëindiging subsidierelatie wegens bezuiniging en een aanbestedingsprocedure, frictiekosten, wachtgeld.

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

<b>Instantie:</b>	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	<b>Datum:</b>	2 april 2014
<b>Magistraten:</b>	Mrs. C.H.M. van Altena, C.J. Borman, N. Verheij	<b>Zaaknr:</b>	201306681/1/A2
<b>Conclusie:</b>	-		
<b>Noot:</b>	W. den Ouden	<b>Roepnaam:</b>	-
<b>Brondocumenten:</b>	ECLI:NL:RVS:2014:1159, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 02-04-2014		

**Wetgeving:** Art. 4:51 Awb

**Brondocument:** ABRvS, 02-04-2014, nr 201306681/1/A2

### Essentie

Beëindiging subsidierelatie wegens bezuiniging en een aanbestedingsprocedure, frictiekosten, wachtgeld.

### Samenvatting

Het dagelijks bestuur wil een nieuwe vorm van jongerenwerk realiseren door middel van aanbesteding, waarbij de stichting en nieuwe bidders de kans krijgen om een aanbod te doen voor de nieuwe gecombineerde vorm van jongerenwerk. Daarbij heeft het betrokken dat een andere uitvoeringsinstantie dan de huidige mogelijk een passender aanbod binnen het beschikbare financiële kader kan leveren. Uit de besluiten van 27 september 2011 en 26 april 2012 kan worden afgeleid dat het dagelijks bestuur deze gewijzigde inzichten aan de beëindiging van de subsidierelatie met de stichting ten grondslag heeft gelegd. Gezien deze gewijzigde inzichten, wordt met de rechtbank geoordeeld dat het dagelijks bestuur in redelijkheid heeft kunnen besluiten de structurele subsidierelatie met de stichting te beëindigen. Ook indien de gewijzigde inzichten zouden zijn ingegeven door bezuinigingen, zou daarin geen aanleiding zijn gelegen voor een ander oordeel. Bezuinigingen kunnen in beginsel een grond voor beëindiging van een subsidierelatie zijn. (...)

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (bijvoorbeeld de uitspraak van 14 november 2012 in zaak nr. 201202924/1/A2) dient de redelijke termijn als bedoeld in art. 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 verplichting tot het hanteren van een redelijke termijn gaat niet zo ver dat het subsidiërende bestuursorgaan gehouden is een garantie te verstrekken voor wachtgeldverplichtingen van de subsidieontvanger na afloop van de redelijke termijn, tenzij de subsidieverstrekker zelf invloed heeft gehad op de aanstelling van personeel en de afgesloten arbeidsovereenkomsten en daarmee verantwoordelijkheid heeft gedragen voor de wachtgeldverplichtingen (uitspraak van de Afdeling van 26 februari 2003 in zaak nr. 200202190/1).

Het dagelijks bestuur heeft bij de beëindiging van de subsidierelatie een termijn van ongeveer een jaar in acht genomen. De stichting heeft ook in hoger beroep niet aannemelijk gemaakt dat de termijn te kort is om binnen haar organisatie de benodigde maatregelen te treffen. Met de rechtbank wordt overwogen dat de stichting, door niet meteen de benodigde maatregelen te treffen, het risico heeft aanvaard dat niet meer tijdig maatregelen genomen konden worden om haar organisatie en activiteiten af te bouwen en eventuele langlopende verplichtingen te beëindigen. De enkele stelling van de stichting dat zij dit risico niet heeft aanvaard en ook zonder deelname aan de aanbestedingsprocedure haar verplichtingen langer zouden lopen dan 1 oktober 2012, leidt niet tot een ander

## Partij(en)

---

Uitspraak op het hoger beroep van de stichting Stichting Jeugd op Zuid, gevestigd te Rotterdam, als rechtsopvolger van de stichting Stichting Welzijn Feijenoord, appellante, tegen de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 13 juni 2013 in zaak nr. 12/2413 in het geding tussen:

de stichting

en

het dagelijks bestuur van de deelgemeente Feijenoord.

## Uitspraak

---

### Procesverloop

Bij besluit van 27 september 2011 heeft het dagelijks bestuur de stichting meegedeeld dat haar structurele subsidie voor jongerenwerk (in pandig, ambulante en meidenwerk) en kinderwerk met ingang van 1 oktober 2012 wordt beëindigd.

Bij besluit van 26 april 2012 heeft het dagelijks bestuur het door de stichting daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 27 september 2011, onder aanvulling van de motivering, gehandhaafd.

Bij uitspraak van 13 juni 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 nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 maart 2014, waar de stichting, vertegenwoordigd door bestuurslid, bijgestaan door mr. M.A.J. West en mr. H.F.T. Pennarts, beiden advocaat te Rotterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. W.H.K. Bruggemann en drs. E.S. Tinga, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

### Overwegingen

1. Ingevolge artikel 4:51, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: 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.
2. Het dagelijks bestuur heeft aan de beëindiging van de langdurige subsidierelatie met de stichting met ingang van 1 oktober 2012 ten grondslag gelegd dat is gekozen voor een nieuwe vorm van jongerenwerk. Het dagelijks bestuur wil door middel van aanbesteding zowel de stichting als eventuele nieuwe aanbieders de kans geven om een aanbod te doen voor de nieuwe vorm van jongerenwerk. Volgens het dagelijks bestuur is de bij de beëindiging van de subsidierelatie in acht genomen termijn van ongeveer een jaar redelijk. Tot slot heeft het dagelijks bestuur geen aanleiding gezien voor vergoeding van frictiekosten.
3. De stichting betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het dagelijks bestuur in redelijkheid heeft kunnen besluiten de structurele subsidierelatie met de stichting te beëindigen. Volgens de stichting heeft het dagelijks bestuur bezuinigingen als enige reden voor de beëindiging van de subsidierelatie gegeven, maar bezuinigingen zijn geen rechtmatige grondslag voor die beëindiging. Het dagelijks bestuur is op de zitting bij de rechtbank teruggekomen op de bezuinigingsgrondslag. De rechtbank heeft miskend dat de beëindiging aldus niet is gemotiveerd, aldus de stichting.
- 3.1. Het dagelijks bestuur heeft in de notitie 'Jongerenwerk Feijenoord 2.0' van 6 juni 2011 nieuw beleid voor het

jongerenwerk vastgesteld. Daarin zijn uitgangspunten geformuleerd voor een nieuwe vorm van jongerenwerk, waarbij het ambulante jongerenwerk, dat tot dan toe door de stichting wordt aangeboden, wordt gecombineerd met intensief casemanagement. Het dagelijks bestuur wil de nieuwe vorm van jongerenwerk realiseren door middel van aanbesteding, waarbij de stichting en nieuwe bidders de kans krijgen om een aanbod te doen voor de nieuwe gecombineerde vorm van jongerenwerk. Daarbij heeft het betrokken dat een andere uitvoeringsinstantie dan de huidige mogelijk een passender aanbod binnen het beschikbare financiële kader kan leveren. Uit de besluiten van 27 september 2011 en 26 april 2012 kan worden afgeleid dat het dagelijks bestuur deze gewijzigde inzichten aan de beëindiging van de subsidierelatie met de stichting ten grondslag heeft gelegd. Gezien deze gewijzigde inzichten, wordt met de rechtbank geoordeeld dat het dagelijks bestuur in redelijkheid heeft kunnen besluiten de structurele subsidierelatie met de stichting te beëindigen. Ook indien de gewijzigde inzichten zouden zijn ingegeven door bezuinigingen, zou daarin geen aanleiding zijn gelegen voor een ander oordeel. Bezuinigingen kunnen in beginsel een grond voor beëindiging van een subsidierelatie zijn. Gelet op het voorgaande is er evenmin aanleiding voor het oordeel dat de beëindiging van de subsidierelatie niet is gemotiveerd.

Het betoog faalt.

4. De stichting betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte geen grond heeft gezien voor het oordeel dat het dagelijks bestuur geen redelijke termijn in acht heeft genomen. Volgens de stichting heeft het dagelijks bestuur onvoldoende rekening gehouden met haar verplichtingen. Zij moet ten gevolge van de beëindiging van de subsidierelatie kosten maken tot een bedrag van € 123.987,00 voor ontslagvergoedingen, WW-suppleties, afstoot van gebouwen en rechtsbijstand. Het dagelijks bestuur had uit oogpunt van een zorgvuldige voorbereiding zich zelfstandig een oordeel moeten vormen over de gehoudenheid tot betaling van wachtgeld. Volgens de stichting heeft het dagelijks bestuur in redelijkheid niet kunnen afzien van het verstrekken van garanties voor wachtgeldverplichtingen aan de stichting, omdat het dagelijks bestuur invloed heeft gehad op de wijze waarop de stichting haar organisatie heeft ingericht en op de aanstelling van personeel. Daarbij komt dat de stichting met de subsidies geen voorziening heeft kunnen treffen voor het afwikkelen van haar verplichtingen. De stichting voert tot slot aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat zij het risico heeft aanvaard dat zij haar langlopende verplichtingen niet tijdig kan beëindigen, omdat ook zonder deelname aan de aanbestedingsprocedure haar verplichtingen langer zouden lopen dan 1 oktober 2012.
- 4.1. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (bijvoorbeeld de uitspraak van 14 november 2012 in zaak nr. 201202924/1/A2) 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 verplichting tot het hanteren van een redelijke termijn gaat niet zo ver dat het subsidiërende bestuursorgaan gehouden is een garantie te verstrekken voor wachtgeldverplichtingen van de subsidieontvanger na afloop van de redelijke termijn, tenzij de subsidieverstrekker zelf invloed heeft gehad op de aanstelling van personeel en de afgesloten arbeidsovereenkomsten en daarmee verantwoordelijkheid heeft gedragen voor de wachtgeldverplichtingen (uitspraak van de Afdeling van 26 februari 2003 in zaak nr. 200202190/1). Anders dan de stichting betoogt, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat die uitzondering zich hier niet voordoet. Dat het dagelijks bestuur bekend was met de activiteiten van de stichting en de branche waarin zij werkzaam is, betekent niet dat het dagelijks bestuur door de subsidierelatie met de stichting de op de stichting rustende verplichtingen heeft aanvaard en dat de op de stichting van toepassing zijnde regelingen, zoals de CAO Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening, onderdeel zijn gaan uitmaken van de subsidierelatie. Nu niet is gebleken dat het dagelijks bestuur invloed heeft gehad op het aannamebeleid van de stichting en de afgesloten arbeidsovereenkomsten, wordt de stichting niet gevolgd in haar stelling dat het dagelijks bestuur mede verantwoordelijk is voor de omvang van de wachtgeldverplichtingen en eventuele andere uit de CAO voortvloeiende verplichtingen. Het is de verantwoordelijkheid van de stichting om een voorziening te treffen voor dit soort verplichtingen. Uit het voorgaande volgt dat de stichting evenmin wordt gevolgd in haar betoog dat het dagelijks bestuur gehouden was een onderzoek naar de gehoudenheid tot betaling van wachtgeld in te stellen.
- 4.2. Het dagelijks bestuur heeft bij de beëindiging van de subsidierelatie een termijn van ongeveer een jaar in acht genomen. Anders dan de stichting betoogt, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het dagelijks bestuur hiermee een redelijke termijn in acht heeft genomen als bedoeld in artikel 4:51, eerste lid, van de Awb. Daarbij

heeft de rechtbank terecht in aanmerking genomen dat de stichting al uit de brief van het dagelijks bestuur van 16 augustus 2011 had kunnen en moeten begrijpen dat er een reële kans was dat zij vanaf 1 oktober 2012 geen subsidie meer zou ontvangen, zodat zij daarmee rekening kon houden. Bij die brief heeft het dagelijks bestuur de stichting meegedeeld voornemens te zijn om haar structurele subsidies voor jongerenwerk (in pandig, ambulante en meidenwerk) en kinderkwerk per 1 oktober 2012 te beëindigen. De stichting heeft ook in hoger beroep niet aannemelijk gemaakt dat de termijn te kort is om binnen haar organisatie de benodigde maatregelen te treffen. Met de rechtbank wordt overwogen dat de stichting, door niet meteen de benodigde maatregelen te treffen, het risico heeft aanvaard dat niet meer tijdig maatregelen genomen konden worden om haar organisatie en activiteiten af te bouwen en eventuele langlopende verplichtingen te beëindigen. De enkele stelling van de stichting dat zij dit risico niet heeft aanvaard en ook zonder deelname aan de aanbestedingsprocedure haar verplichtingen langer zouden lopen dan 1 oktober 2012, leidt niet tot een ander oordeel.

Het betoog faalt.

5. Anders dan de stichting betoogt, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat, nu sprake is van een redelijke termijn als bedoeld in artikel 4:51, eerste lid, van de Awb, het dagelijks bestuur in redelijkheid geen aanleiding heeft hoeven zien de gevraagde reorganisatie- of frictiekosten te vergoeden. Het beroep van de stichting in dit verband op het gelijkheidsbeginsel, in die zin dat het dagelijks bestuur in vergelijkbare gevallen wel frictiekosten heeft vergoed, faalt. Uit de door de stichting aangehaalde brieven van het dagelijks bestuur aan de leden van de deelraad van 28 augustus 2012 en 13 september 2012 over de ten behoeve van de gemeentelijke diensten Sport en Recreatie onderscheidenlijk Personeel en Organisatie getroffen voorzieningen voor bezuinigingen, volgt dat deze geen gelijke gevallen betreffen. Anders dan de stichting, zijn deze diensten geen subsidieontvanger.
6. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.
7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;  
bevestigt de aangevallen uitspraak.

## Noot

---

**Auteur:** W. den Ouden

1. In dit nummer van de *AB* twee uitspraken van twee hoogste bestuursrechters over een situatie die helaas aan de orde van de dag is: een langdurige subsidierelatie wordt beëindigd vanwege bezuinigingen en dat leidt tot ontslag van personeel, met bijbehorende kosten. Wie moet deze frictiekosten dragen?
2. In de hierboven opgenomen uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak legt zij nog eens geduldig uit wat artikel 4:51 Awb in dit soort situaties betekent. Deze bepaling bevat kort gezegd de verplichting voor bestuursorganen om, bij beëindiging van langdurige subsidierelaties wegens veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten een redelijke termijn in acht te nemen: de subsidie mag niet rauwelijks worden stopgezet. De Afdeling gaat uitdrukkelijk in op de vraag welke 'gewijzigde inzichten' redenen mogen zijn voor de beëindiging van een structurele subsidierelatie. De wens om onder andere vanwege een krimp budget over te stappen op een nieuwe vorm van jongerenwerk, in te kopen via een aanbesteding is een dergelijk gewijzigd inzicht. Overigens, zo merkt de Afdeling op, kan een beëindiging in beginsel ook geheel worden ingegeven door bezuinigingen. Nu er in dat geval niet direct sprake is van gewijzigde beleidsinzichten, zou ik die situatie willen plaatsen onder de noemer 'veranderde omstandigheden' die artikel 4:51 Awb ook noemt. Bij 'veranderde omstandigheden' kan het blijkens eerdere jurisprudentie overigens ook gaan om veranderingen aan de kant van de subsidieontvanger. Zie bijvoorbeeld ABRvS 12 september 2001 (*Catalpa*), *AB* 2001/335, m.nt. N. Verheij, ABRvS 16 oktober 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE8995 (*Maatschappij Discordia*)

en ABRvS 25 augustus 2010, AB 2011/3, m.nt. J.R. van Angeren en W. den Ouden (*Anti-afhaak subsidie*)). In de Discordia-uitspraak lag de reden van beëindiging in het niet meer voldoen aan de kwaliteitseis van de subsidieverstrekker. Ook in dat geval werd artikel 4:51 Awb toegepast en gold dus het vereiste van een redelijke (overgangs)termijn. Indien de veranderingen aan de kant van de subsidieontvanger betrekking hebben op (ernstig) tekortschieten binnen de subsidierelatie lijkt het mij redelijk dit mee te wegen bij de vaststelling van de duur van de redelijke termijn die het bestuursorgaan in acht moet nemen.

3. De subsidierelatie mocht in casu dus worden stopgezet door het dagelijks bestuur van de deelgemeente Feijenoord. Is daarbij ook de redelijke termijn in acht genomen? De beëindiging per 1 oktober 2012 werd al aangekondigd per besluit van 27 september 2011, ruim een jaar van te voren dus. Dat lijkt een ruime periode, maar in dit soort gevallen is altijd lastig dat, wil een subsidieontvanger een kans maken in de aanbestedingsprocedure, niet direct met de ontmanteling van de organisatie kan worden gestart. Bovendien loopt de verplichting om de activiteiten waarvoor subsidie werd verstrekt te verrichten vaak door tot het moment van beëindiging en het is lastig om daaraan te voldoen zonder personeel. Deze kwestie kwam ook uitgebreid aan de orde in de uitspraak inzake de Stichting Dynamo (ABRvS 9 september 2009, AB 2010/87, m.nt. W. den Ouden). In deze uitspraak overwoog de Afdeling: 'de aanbestedingsprocedure en de beëindiging van de bestaande subsidierelatie [zijn] twee afzonderlijke procedures. Verder heeft de redelijke termijn betrekking op de afbouw van de verplichtingen jegens derden in het kader van de bestaande subsidierelatie en niet op de voorbereiding van de eventuele opdracht. De gehoudenheden van de stichting om nog gedurende het subsidiejaar 2007 de prestatienormen te halen, laat onverlet dat zij reeds geruime tijd van te voren handelingen had kunnen verrichten om verplichtingen jegens derden op te zeggen dan wel anderszins voorbereidingen had kunnen treffen voor de beëindiging van de subsidierelatie. Dat de stichting ervoor heeft gekozen de verplichtingen door te laten lopen totdat er duidelijkheid was over de aanbestedingsopdracht komt, zoals de rechtbank heeft overwogen, voor haar eigen rekening.' Een nogal onbevredigende overweging omdat volstrekt in het duister blijft welke voorbereidingen de Stichting dan had kunnen treffen, zonder dat het halen van de prestatieafspraken in gevaar zou komen.

De hier opgenomen uitspraak is op dat punt niet veel uitgebreider geformuleerd. R.o. 4.2 is net zo nietszeggend als het hiervoor opgenomen citaat uit de *Dynamo*-uitspraak. Het is naar mijn smaak onzorgvuldig wanneer bestuursorganen partners waarmee jarenlang is samengewerkt in een onmogelijke positie brengen. Als er geen sprake is van een onmogelijke positie (de benodigde maatregelen konden volgens de Afdeling immers worden getroffen) dan kan op zijn minst worden uitgelegd, waaruit die dan hadden moeten bestaan, vooral nu de voormalige subsidieontvangers steeds aanvoeren dat maatregelen *niet* mogelijk zijn, althans niet zonder de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten in het huidige subsidietijdvak in gevaar te brengen.

4. Ten slotte zij nog gewezen op hetgeen de Afdeling overweegt ten aanzien van de wachtgeldverplichtingen van de voormalige subsidieontvanger jegens het ontslagen personeel. De verplichting tot het hanteren van een redelijke termijn bevat in beginsel niet de verplichting voor het bestuursorgaan die wachtgeldverplichtingen te garanderen. Dat ligt genuanceerder wanneer de subsidieverstrekker zelf invloed heeft gehad op de aanstelling van personeel en de afgesloten arbeidsovereenkomsten en daarmee verantwoordelijkheid heeft gedragen voor de wachtgeldverplichtingen. In de Afdelingsjurisprudentie wordt vrijwel nooit aangenomen dat dat het geval is, ook niet in de uitspraak waarnaar zij in deze uitspraak verwijst (ABRvS 26 februari 2003, AB 2003/172, m.nt. N. Verheij). In een ook in deze AB-afl levering (AB 2014/250) opgenomen uitspraak van de CRvB over de beëindiging van loonkostensubsidies aan een onderwijsinstelling speelt deze situatie wel en speelt de zo ontstane medeverantwoordelijkheid van de subsidieverstrekker ook een rol in het bepalen van de omvang van de redelijke termijn. Een ander voorbeeld is ABRvS 11 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2079. Geheel theoretisch is deze jurisprudentielijn dus niet.