

## AB 2015/124

## RECHTBANK AMSTERDAM

1 oktober 2014, nr. AMS 13/5366

(Mr. H.J. Tijselink)  
m.nt. W. den Ouden

Art. 1:1, 4:21 Awb

ECLI:NL:RBAMS:2014:7570

**Stichting Impuls Nieuw-West is een bestuursorgaan dat subsidies verstrekt. Ook indien men wenst te komen tot grotere bewonersbetrokkenheid of dejuridiserend mag de wijze waarop dat doel vorm wordt gegeven niet in strijd komen met de wet.**

*De rechtbank stelt voorop dat onbetwist sprake is van financiële middelen die beschikbaar zijn gesteld door een bestuursorgaan zoals bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb (a-orgaan). Het Stadsdeel heeft immers financiële middelen vrijgemaakt en ter beschikking gesteld ter besteding aan bewonersinitiatieven. (...) De aan Impuls verstrekte projectsubsidie wordt één op één gebruikt voor het financieren van de bewonersinitiatieven.*

*De gelden die door het Stadsdeel aan Impuls zijn verstrekt zijn blijkens de subsidiebrief specifiek bestemd voor de uitvoering van de nieuwe werkwijze voor bewonersinitiatieven zoals beschreven in het (door het Stadsdeel opgestelde) Kader 2013. De gelden moeten daarmee worden aangewend voor het doel dat in het Kader 2013 staat omschreven, namelijk het vergroten van de betrokkenheid van bewoners en het stimuleren van bewoners om bij te dragen aan leefbaarheid en sociale cohesie en aan een duurzame verbetering van de buurt.*

*Er is dus sprake van gelden, afkomstig van een bestuursorgaan (het Stadsdeel), van inhoudelijke betrokkenheid en van procedurele sturing van het Stadsdeel inzake de besteding van de beschikbaar gestelde financiële middelen. Deze elementen passen in een subsidieverlening. In dit verband wijst de rechtbank ook naar overweging 5.1 in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 17 september 2014*

*(ECLI:NL:RVS:2014:3379), en de daarin geformuleerde criteria voor het door een bestuursorgaan verstrekken van geldelijke uitkeringen.*

*De vraag die moet worden beantwoord is vervolgens of het doel van het Stadsdeel om te komen tot grotere bewonersbetrokkenheid en de daarbij gekozen – privaatrechtelijke – structuur met de daarin voorziene rol van Impuls en de Regiegroep leidt tot het oordeel dat desalniettemin van subsidieverlening door een bestuursorgaan geen sprake is.*

*In dat kader stelt de rechtbank voorop dat ook indien het doel om te komen tot grotere bewonersbetrokkenheid als maatschappelijk aanvaardbaar of zelf gewenst zou worden gezien, blijft staan dat de wijze waarop dat doel vorm wordt gegeven niet in strijd mag komen met de wet.*

Uitspraak van de enkelvoudige kamer van 1 oktober 2014 in de zaak tussen:

Z., te Amsterdam, eiser,

en

Stichting Impuls Nieuw-West, verweerder.

**Procesverloop**

Bij brief van 18 maart 2013 heeft verweerder aan eiser een bedrag van € 2.195 voor het verzorgen van vrijdagse taallessen toegekend (gedeeltelijke toekenning van het aangevraagde bedrag).

Bij brief van 18 maart 2013 heeft verweerder tevens aan eiser een bedrag van € 1.179 voor het verzorgen van vrijdagse computerlessen toegekend (gedeeltelijke toekenning van het aangevraagde bedrag).

Bij brief van juni 2013 heeft verweerder tevens aan eiser een bedrag van € 1.630 voor het verzorgen van vrijdagavondactiviteiten toegekend (gedeeltelijke toekenning van het aangevraagde bedrag).

Bij schrijven van 26 augustus 2013 heeft verweerder aan eiser de beslissing als resultaat van de heroverweging van de gedeeltelijke toekenningen van 18 maart 2013 bekend gemaakt. Die heroverweging heeft niet tot een voor eiser gunstiger resultaat geleid. Op 17 oktober 2013 heeft verweerder deze beslissing nader gemotiveerd.

Eiser heeft tegen de uitkomst van de heroverweging beroep ingesteld.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 23 juni 2014. Eiser is verschenen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door de heer A. Ook was aanwezig de heer B., voorzitter van de Regiegroep 2013, mevrouw C., namens stichting Impuls Nieuw-West en de heer D., mevrouw E. en de heer F., namens stadsdeel Nieuw-West van de gemeente Amsterdam (hierna: het Stadsdeel). Het onderzoek ter zitting is geschorst.

De rechtbank heeft het onderzoek ter zitting op grond van artikel 8:64 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geschorst, onder heropening van het vooronderzoek, en het Stadsdeel op de voet van artikel 8:45 van de Awb zelfstandig verzocht om nadere informatie.

Het onderzoek ter zitting is voortgezet op 9 juli 2014. Eiser is verschenen, vergezeld van X. en Y. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door de heer A. Ook was aanwezig de heer B., voorzitter van de Regiegroep 2013, mevrouw C., namens stichting Impuls Nieuw-West en de heer D., mevrouw E. en de heer F., namens het Stadsdeel. Het onderzoek ter zitting is gesloten.

## Overwegingen

### 1 Feiten en omstandigheden

1.1. Bij besluit van 19 december 2012 heeft de deelraad van het Stadsdeel de uitvoering van vrijwilligersactiviteiten in 2013 aan de exploitanten van de buurthuizen, de zogeheten Huizen van de Wijk, overgedragen. In de wijk Osdorp-West en De Aker is de exploitant Stichting Impuls Nieuw-West (hierna: Impuls).

Blijkens het 'Voorstel overdracht financiering vrijwilligersactiviteiten 2013 naar het Huis van de Wijk' van 5 november 2012 (Voorstel) is de achterliggende gedachte van deze overdracht dat de besluitvorming over de verdeling van de middelen bij bewoners van de buurt zelf wordt ondergebracht. Aanvragen van bewoners en vrijwilligersorganisaties voor middelen voor activiteiten worden dan via het plaatselijke Huis van de Wijk behandeld.

1.2. Aan Impuls is voor 2013 een projectsubsidie verleend ter financiering vrijwilligersactiviteiten (bewonersinitiatieven). Bij deze aan Impuls gerichte subsidiebeschikking hoort het Kader bewonersinitiatieven 2013 (Kader 2013). Het Kader 2013 specificeert op welke manier de regeling voor bewonersinitiatieven door de exploitanten van de Huizen van de Wijk wordt uitgevoerd en op welke manier de verslaglegging en verantwoording richting het Stadsdeel worden gedaan. In het Kader 2013 wordt onder meer het doel van de besteding van het budget uiteengezet, namelijk het vergroten van de betrokkenheid van bewoners en het stimuleren van bewoners om bij te dragen aan leefbaarheid en sociale cohesie en aan een duurzame verbetering van de buurt. Bij de omschrijving van een bewonersinitiatief staat, voor zover hier van belang, dat het stadsdeelbestuur of een andere stakeholder een appèl mogen doen voor inzet op een bepaald thema of een bepaald initiatief, maar dat het belangrijk is dat het een bewonersinitiatief blijft. Het Kader 2013 bevat voorts richtlijnen voor de Huizen van

de Wijk. Hierin staat vermeld dat in elk Huis van de Wijk een Regiegroep wordt opgericht die uit acht bewoners bestaat. De Regiegroep behandelt en beslist over aanvragen inzake bewonersinitiatieven waarvan het budget minder dan € 5.000 bedraagt. De Regiegroep beslist zelfstandig over de toewijzing dan wel afwijzing van aanvragen van bewonersinitiatieven die aan haar voorliggen. De bewonersvergadering, waaraan elke bewoner van de wijk kan deelnemen, beslist over aanvragen waarvan het budget meer dan € 5.000 bedraagt.

1.3. Voor het Huis van de Wijk Osdorp West en de Aker is de Regiegroep Osdorp West en de Aker voor bewonersinitiatieven (hierna: de Regiegroep) opgericht. Impuls heeft daarbij een ondersteunende en uitvoerende rol en legt de uiteindelijke financiële verantwoording over de besteding van de projectsubsidie af aan het Stadsdeel.

1.4. Eiser heeft de Regiegroep verzocht om een bijdrage voor de activiteiten vrijdagse taalles, vrijdagse computerles en vrijdagavondactiviteiten. Deze door eiser ingediende bewonersinitiatieven zijn gedeeltelijk gehonoreerd. Eiser heeft zich uiteindelijk tot de rechter gewend omdat hij het inhoudelijk niet eens is met deze beslissing. Hij komt op bij de bestuursrechter tegen wat hij duidt als een weigering om subsidie te verlenen.

### 2 Bevoegdheid van de bestuursrechter

2.1. De eerste vraag die bij de bestuursrechter voorligt, is of de Awb van toepassing is op de ingediende bewonersinitiatieven van eiser. Impuls en de Regiegroep menen dat dat niet het geval is. Eiser meent dat hij bij de bestuursrechter terecht moet kunnen omdat het om overheidsgeld gaat dat in het verleden als subsidie is aangeduid.

De rechtbank heeft voorts het Stadsdeel, vanwege haar betrokkenheid bij de vormgeving van de financiële ondersteuning van de bewonersinitiatieven in de gelegenheid gesteld om op de voet van artikel 8:45 van de Awb aan het geding deel te nemen en inlichtingen te verschaffen.

### 2.2 Standpunten van partijen en het Stadsdeel

2.2.1. Eiser stelt dat Impuls dan wel de Regiegroep als bestuursorgaan moet worden aangemerkt. Hij betoogt hiertoe allereerst dat het gaat om publiek geld dat wordt aangewend voor een publieke taak. Daarnaast moet een indiener van een bewonersinitiatief zich wenden tot de Regiegroep om in aanmerking te komen voor het krijgen van dit overheidsgeld voor zijn of haar bewonersinitiatief. De Regiegroep bepaalt dus aan welke bewonersinitiatieven overheidsgeld wordt besteed. Ook Impuls kan als bestuursorgaan worden aangemerkt omdat Impuls verantwoordelijk-

heid voor de uitvoering van de regeling voor bewonersinitiatieven draagt. Impuls kan bovendien worden aangesproken door het Stadsdeel als het kader bewonersinitiatieven niet wordt nageleefd. Voorts is er wel voorzien in een mogelijkheid om een heroverweging te vragen van beslissingen van de Regiegroep, maar die heroverweging is beperkter van karakter dan een volledige heroverweging in bezwaar. Daardoor is beroep bij de rechter de enige mogelijkheid om inhoudelijke bezwaren te laten beoordelen. Als deze mogelijkheid er niet is, omdat de Awb niet van toepassing zou zijn, dan is er geheel geen rechtsbescherming tegen inhoudelijke beslissingen van de Regiegroep. Er is bijvoorbeeld ook niet voorzien in een (onafhankelijke) bezwarencommissie. Eiser heeft de rechtbank uitdrukkelijk verzocht duidelijkheid te bieden, ook voor de toekomst; om toekenning van de door hem gevraagde bedragen en/of een geldelijke compensatie.

2.2.2. De Regiegroep stelt zich op het standpunt dat zij geen bestuursorgaan is en ook niet als zodanig kan worden aangemerkt. Zij kan ook niet voldoen aan de eisen die aan een bestuursorgaan worden gesteld. Immers, de Regiegroep bestaat uit acht bewoners uit de wijk, die daarvoor de kennis en de professionaliteit ontberen.

Impuls stelt zich daarnaast op het standpunt dat zij niet kan worden aangemerkt als bestuursorgaan omdat zij niet de inhoudelijke beslissing neemt voor toewijzing dan wel afwijzing van de aanvragen van bewoners. Haar rol is enkel ondersteunend aan de Regiegroep. Zo verzorgt Impuls wel trainingen voor de leden van de Regiegroep om hun vaardigheden te versterken om op zorgvuldige wijze tot besluitvorming te komen. Een inhoudelijke bemoeienis met de besluitvorming heeft Impuls echter niet en mag zij ook niet hebben.

2.2.3. Het Stadsdeel heeft toegelicht dat het uitdrukkelijk niet de bedoeling is om de Awb van toepassing te laten zijn. Doel is om te komen tot dejuridisering en bewoners zelf te laten bedenken en bepalen wat hun buurt nodig heeft, om dit vervolgens ook samen uit te voeren. Impuls schept daartoe enkel randvoorwaarden. Zo moet Impuls ervoor zorgen dat bewoners in gesprek gaan en blijven met elkaar. Gelet op deze rol ziet Impuls er alleen op toe dat procedures, zoals uiteengezet in het Kader 2013, worden nageleefd.

Ter zitting is voorts toegelicht dat destijds bij het opzetten van deze constructie de vraag of het mogelijk was om de Awb niet van toepassing te laten zijn wel is gerezen, maar dat hierop geen duidelijk antwoord is gekomen. Wel is vervolgens gekozen voor de huidige constructie. Het Stadsdeel kan inzien dat er wellicht een gat is in de regeling met betrekking tot rechtsbescherming.

In dit kader ziet het Stadsdeel voor de toekomst mogelijkheden in bijvoorbeeld het instellen van een (onafhankelijke) geschillencommissie of bezwaarcommissie, met betrokkenheid uit de buurt.

### 2.3. *Juridisch kader*

2.3.1. Artikel 4:21, eerste lid, van de Awb bepaalt dat onder subsidie wordt verstaan: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

2.3.2. Artikel 1:1, eerste lid, van de Awb, bepaalt dat onder bestuursorgaan wordt verstaan (a) een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of (b) een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.

### 2.4. *Beoordeling door de rechtbank*

2.4.1. De rechtbank stelt voorop dat onbetwist sprake is van financiële middelen die beschikbaar zijn gesteld door een bestuursorgaan zoals bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb (a-orgaan). Het Stadsdeel heeft immers financiële middelen vrijgemaakt en ter beschikking gesteld ter besteding aan bewonersinitiatieven.

2.4.2. Blijkens de brief van 26 februari 2013 van het Stadsdeel aan Impuls inzake de verlening van de projectsubsidie (subsidiebrief) wordt, indien de Regiegroep een bewonersinitiatief honoreert, de projectsubsidie hiervoor aangewend. Dit betekent dat de aan Impuls verstrekte projectsubsidie één op één wordt gebruikt voor het financieren van de bewonersinitiatieven.

2.4.3. De gelden die door het Stadsdeel aan Impuls zijn verstrekt zijn blijkens de subsidiebrief specifiek bestemd voor de uitvoering van de nieuwe werkwijze voor bewonersinitiatieven zoals beschreven in het (door het Stadsdeel opgestelde) Kader 2013. De gelden moeten daarmee worden aangewend voor het doel dat in het Kader 2013 staat omschreven, namelijk het vergroten van de betrokkenheid van bewoners en het stimuleren van bewoners om bij te dragen aan leefbaarheid en sociale cohesie en aan een duurzame verbetering van de buurt.

2.4.4. Er is dus sprake van gelden, afkomstig van een bestuursorgaan (het Stadsdeel), van inhoudelijke betrokkenheid en van procedurele sturing van het Stadsdeel inzake de besteding van de beschikbaar gestelde financiële middelen. Deze elementen passen in een subsidieverlening. In dit verband wijst de rechtbank ook naar overweging 5.1 in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

(hierna: de Afdeling) van 17 september 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:3379), en de daarin geformuleerde criteria voor het door een bestuursorgaan verstrekken van geldelijke uitkeringen.

2.4.5. De vraag die moet worden beantwoord is vervolgens of het doel van het Stadsdeel om te komen tot grotere bewonersbetrokkenheid en de daarbij gekozen – privaatrechtelijke – structuur met de daarin voorziene rol van Impuls en de Regiegroep leidt tot het oordeel dat desalniettemin van subsidieverlening door een bestuursorgaan geen sprake is.

2.4.6. In dat kader stelt de rechtbank voorop dat ook indien het doel om te komen tot grotere bewonersbetrokkenheid als maatschappelijk aanvaardbaar of zelf gewenst zou worden gezien, blijft staan dat de wijze waarop dat doel vorm wordt gegeven niet in strijd mag komen met de wet.

2.4.7. Dat niet het Stadsdeel beslist over de toekenning van gelden in individuele gevallen, staat niet in de weg aan het oordeel dat toch sprake is van subsidiëring door een bestuursorgaan van bewonersinitiatieven. Ook in dit verband verwijst de rechtbank naar overweging 5.1 in genoemde Afdelingsuitspraak van 17 september 2014.

2.4.8. Ter zitting is toegelicht dat aanvragen worden beoordeeld door middel van een te hanteren puntentoeleding voor bepaalde inhoudelijke thema's die door de Regiegroep zijn vastgesteld. Deze thema's (en daarmee de te kiezen activiteiten) passen echter in de doelstellingen zoals geformuleerd in het Kader 2013. De wijze van besluitvorming dwingt dus ook meer inhoudelijk bezien niet tot de conclusie dat geen sprake is van subsidie.

2.4.9. In het Kader 2013 is verder voorzien in de mogelijkheid voor het Stadsdeel om Impuls aan te spreken op de rechtmatigheid van de besteding van de subsidiegelden. Daaronder valt uitdrukkelijk het naleven van in het Kader 2013.

2.4.10. Naast de doelen die zijn neergelegd in het Kader 2013, omvat het Kader 2013 een uitgebreide omschrijving van een bewonersinitiatief. Ook is onder meer in het Kader 2013 in detail uitgewerkt de werkwijze en samenstelling van de Regiegroep. Ook in dat opzicht heeft het Stadsdeel in beslissende mate de criteria voor het verstrekken van de geldelijke uitkering bepaald.

2.4.11. Dat betekent dat noch Impuls, noch de Regiegroep vrij is om te beslissen over de verschaft financiële middelen, maar dat zij gebonden zijn dan wel zich gebonden achten aan het Kader 2013. Onder die omstandigheden kan de gekozen – privaatrechtelijke – structuur niet leiden tot het oordeel dat van subsidieverlening geen sprake is.

2.4.12. Uit het bovenstaande volgt dat er sprake is van subsidiebesluiten, en dat de bestuursrechter bevoegd is.

### 2.5. *Bepaling verwerend orgaan*

2.5.1. De volgende vraag die moet worden beantwoord is wie dan als verwerend bestuursorgaan moet worden aangemerkt.

2.5.2. Daarbij neemt de rechtbank tot uitgangspunt dat het Stadsdeel uitdrukkelijk heeft gekozen voor een andere verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van de gelden hier in geding dan tot 2013 het geval was, waarbij het Stadsdeel sinds 2013 zelf niet (meer) beslist over toekenning van gelden aan bewonersinitiatieven. Een dergelijke keuze is op zich ook niet strijdig met de wet. Dat leidt ertoe dat dan wel een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed moet worden aangewezen als bevoegd orgaan, als genoemd onder artikel 1:1, aanhef en onder b van de Awb. Indien geen sprake zou zijn van een dergelijk orgaan als verwerend orgaan, zou immers de facto geen sprake kunnen zijn van rechtsbescherming onder de Awb.

2.5.3. De Regiegroep beslist over de toekenning dan wel afwijzing van de aanvragen en over de heroverweging. Eiser heeft zelf ook de Regiegroep als verwerende partij genoemd. De Regiegroep heeft echter geen formele juridische status en is ook geen vereniging met volledige rechtsbevoegdheid. Zij beschikt evenmin over een eigen administratie. Deze wordt immers verzorgd door Impuls.

2.5.4. Impuls bezit als stichting wel rechtspersoonlijkheid en beschikt wel over een eigen administratie, en kan dus ook effectief worden aangesproken op de naleving van een rechterlijke uitspraak. Tussen het Stadsdeel en Impuls ligt bovendien een directe financierings- en verantwoordingsrelatie, die de betrokkenheid van Impuls illustreert. Voorts heeft Impuls ter zitting toegelicht dat als een aanvraag is ingediend, een overeenkomst wordt getekend door de betreffende bewoner en Impuls inzake de afspraken ten aanzien van die aanvraag. Impuls houdt vervolgens ook toezicht of deze bewoner zich aan de tussen partijen gemaakte afspraken houdt. Ten slotte is Impuls in haar ondersteunende rol financieel en procedureel verantwoordelijk voor de uitvoering van de bewonersinitiatieven.

2.5.5. Onder deze omstandigheden dient niet de Regiegroep, maar Impuls te worden aangemerkt als het verwerend orgaan in deze procedure.

### 3 *De gevolgde procedure*

3.1. Uit het bovenstaande volgt dat, zoals ook ter zitting als mogelijkheid met partijen is

besproken, de gedeeltelijke toekenningen van de aanvragen van eiser kunnen worden aangemerkt als de primaire subsidiebesluiten van Impuls. Het resultaat van de heroverweging van de besluiten van 18 maart 2013 kan vervolgens worden aangemerkt als beslissing op bezwaar. Dit is het bestreden besluit waarover de rechtbank zal oordelen. Verweerder heeft ter zitting ook het (derde) subsidiebesluit van juni 2013 gehandhaafd. Eiser heeft daartegen ook gronden aangevoerd, waarop verweerder ter zitting heeft gereageerd. Gelet hierop en op de omstandigheid dat de beroepen tegen de die subsidiebesluiten inhoudelijk samenhangen, zal de rechtbank het beroep ook gericht achten tegen het subsidiebesluit van juni 2013 (voor zover nodig met toepassing van artikel 7:1a van de Awb).

3.2. Eiser stelt dat hij een gesprek in de bezwaarprocedure heeft gemist, nu eiser niet is gehoord voordat de Regiegroep een heroverweging heeft gemaakt. De rechtbank begrijpt hieruit dat eiser een beroep doet op de hoorplicht voor zover het gaat om het resultaat van de heroverweging.

3.3. Artikel 7:2, eerste lid, van de Awb bepaalt dat voordat een bestuursorgaan op het bezwaar beslist, het belanghebbenden in de gelegenheid stelt te worden gehoord. Verweerder is er echter van uitgegaan dat de Awb niet van toepassing was, en heeft eiser niet gehoord.

3.4. De primaire besluiten bevatten slechts een gedeeltelijke toekenning van de door eiser aangevraagde subsidie. Deze besluiten bevatten geen motivering voor de afwijzing van het overige gedeelte van de aanvraag. Vervolgens heeft eiser uitgebreide bezwaarschriften ingediend. Eerst in het bestreden besluit is ingegaan op de vraag waarom niet het gehele bedrag is toegerekend. Gelet op deze omstandigheden bood ook het bepaalde in artikel 7:3 van de Awb geen grond om af te zien van het horen van eiser.

3.5. Het voorgaande leidt tot het oordeel dat verweerder heeft gehandeld in strijd met de in artikel 7:2 van de Awb neergelegde hoorplicht waar het betreft het resultaat van de heroverweging van 26 augustus 2013. Deze heroverweging komt voor vernietiging in aanmerking. Dat verweerder zich van die plicht niet bewust is geweest, doet daaraan niet af.

#### 4 Inhoudelijke beoordeling

4.1. Naar de rechtbank begrijpt is het grootste bezwaar van eiser tegen de huidige gang van zaken echter dat er geen garanties zijn dat men op een behoorlijke, fatsoenlijke en professionele manier met elkaar omgaat. Ook is er volgens eiser behoefte aan richtlijnen die bewoners in hun beoordelende rol kunnen hanteren om tot goede beslissingen te komen.

4.2. Met het oordeel dat de Awb van toepassing is aan dit bezwaar van eiser voor een groot deel al tegemoetgekomen, waar de Awb regels bevat om tot zorgvuldige beslissingen te komen.

4.3. Ter zitting heeft Impuls verklaard dat zij, met behulp van het Stadsdeel, aan de zorgvuldigheid van de besluitvorming aandacht besteedt door middel van cursussen en een strakkere procedurele aanpak. Er is dus geen enkele reden om aan te nemen dat het bestuursorgaan de van belang zijnde procedurele regels niet in acht wil nemen om tot een goede inhoudelijke beoordeling te komen.

Eiser trekt de goede wil en inzet van Impuls en de Regiegroep ook niet in twijfel.

Onder die omstandigheden ziet de rechtbank geen grond voor het oordeel dat in strijd is gehandeld met bijvoorbeeld het verbod van vooringenomenheid zoals neergelegd in artikel 2:4, eerste lid, van de Awb.

4.4. Eiser stelt wel dat zijn aanvragen ten onrechte slechts gedeeltelijk zijn toegewezen. Hij betoogt hiertoe dat een normaal tarief voor loonen/of begeleidingskosten voor professionele inzet niet zomaar kan worden gehalveerd. Daarnaast is ook niet gemotiveerd waarom geen geld is toegerekend voor het tweede half jaar. Daarnaast wordt het professionele niveau miskend van de mensen die deze activiteiten verzorgen. Ook betoogt hij dat de doorverwijzing naar een nieuwe aanvraag voor de tweede helft van het jaar ongepast is.

4.5. De rechtbank volgt eiser hierin niet. Het dossier bevat geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de (gedeeltelijke) afwijzing op oneigenlijke gronden is gebeurd. Ook is niet gebleken bij de gedeeltelijke toewijzing dat een verkeerde puntenbeoordeling is gehanteerd.

De rechtbank is evenmin gebleken van een norm waarin is vastgelegd dat de geldelijke ondersteuning voor een bewonersinitiatief altijd kostendekkend dient te zijn in de omvang van het voorgestelde initiatief. Voorts wijst de rechtbank erop dat de hoeveelheid gelden die beschikbaar zijn voor bewonersinitiatieven eindig zijn, en van te voren vastgelegd. Dat gegeven noopt ook tot het maken van keuzes. Het is niet aan de rechtbank om die keuzes over te doen, maar slechts om te beoordelen of de gemaakte keuzes in redelijkheid gemaakt konden worden. Dat wellicht ook andere keuzes denkbaar waren geweest (bijvoorbeeld de keuzes die eiser voorstaat), maakt niet dat de gemaakte keuzes onrechtmatig zijn.

4.6. Nu het resultaat van de heroverweging van 26 augustus 2013 niet onrechtmatig is, ziet de rechtbank aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb de rechtsgevolgen van die heroverweging in stand te laten.

Voorts bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eiser het betaalde griffierecht vergoedt.

4.7. Ten aanzien van het primaire subsidiebesluit van juni 2013 heeft geen heroverweging plaatsgevonden. Hetgeen hiervóór is geoordeeld met betrekking tot de hoorplicht in bezwaar, is dan ook niet van toepassing op dit besluit. De beroepsgronden van eiser tegen het besluit van juni 2013 zijn in essentie dezelfde als die tegen het besluit van 26 augustus 2013. Onder verwijzing naar hetgeen daarover hiervóór onder 4 is overwogen, kunnen die gronden eiser niet baten. Dat betekent dat het beroep van eiser ongegrond is voor zover het is gericht tegen het besluit van juni 2013.

## 5 Schadevergoeding

5.1. Voor zover eiser om compensatie van geleden nadeel heeft gevraagd dan wel om vergoeding van schade op de voet van artikel 8:73 van de Awb, overweegt de rechtbank dat daar geen aanleiding voor bestaat gelet op hetgeen hiervoor in punten 4.6 en 4.7. is overwogen.

## Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond voor zover het is gericht tegen de heroverweging van 26 augustus 2013;
- vernietigt dat als beslissing op bezwaar aangeduide resultaat van de heroverweging;
- bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat vernietigde besluit in stand blijven;
- verklaart het beroep ongegrond voor het overige;
- wijst het verzoek om schadevergoeding af;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 160 aan eiser te vergoeden.

## Noot

1. Deze uitspraak van de Rechtbank Amsterdam verdient bespreking om verschillende redenen. Ten eerste is het aardig om de vernieuwde rechtspraak van de ABRvS over de vraag wanneer privaatrechtelijke rechtspersonen kwalificeren als zogenaamd b-bestuursorgaan toegepast te zien worden (ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379, AB 2015/129, m.nt. J.A.F. Peters, *JB* 2014/202, m.nt. L.J.M. Timmermans (*Stichting leefomgeving Schipholregio*). Uit artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb volgt dat dat dit het geval is wanneer een orgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon met openbaar gezag is bekleed, wat in beginsel moet blijken uit de toekenning van een bevoegdheid tot het nemen van besluiten in een wettelijk

voorschrift. Bij privaatrechtelijke rechtspersonen die geldelijke uitkeringen of op geld waardeerbare voorzieningen aan derden verstrekken kan ook sprake zijn van een bestuursorgaan zonder dat dit uit een wettelijk voorschrift blijkt. In dat geval moet aan twee cumulatieve vereisten worden voldaan. Ten eerste moeten de inhoudelijke criteria voor het verstrekken die uitkeringen of voorzieningen in beslissende mate worden bepaald door één of meer bestuursorganen als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb (door de Afdeling het inhoudelijke vereiste genoemd). Ten tweede moeten die uitkeringen of voorzieningen in overwegende mate, dat wil zeggen in beginsel voor twee derden of meer, worden gefinancierd door een of meer a-bestuursorganen (dit wordt door de Afdeling het financiële vereiste genoemd).

2. In de hierboven genoemde uitspraak is er weinig twijfel over de vraag of aan deze vereisten is voldaan (zie r.o. 2.4): er is sprake van gelden afkomstig van een a-bestuursorgaan (een Stadsdeel) én van inhoudelijke betrokkenheid en procedurele sturing van het Stadsdeel inzake de besteding van die gelden. Toch gaat de rechter uitgebreid in op de vraag of hier echt wel sprake is van subsidieverlening door een bestuursorgaan, waarschijnlijk omdat zowel het financierende a-bestuursorgaan, het Stadsdeel Nieuw-West van de gemeente Amsterdam, als de betrokken privaatrechtelijke rechtspersoon, de Stichting Impuls Nieuw-West, hadden laten weten dat het 'uitdrukkelijk niet de bedoeling was om de Awb van toepassing te laten zijn', c.q. dat de Stichting, noch de daaronder functionerende 'regiegroep' een bestuursorgaan was. Dit om te komen tot dejuridisering van het vrijwilligersactiviteitenbeleid. De bedoeling was dat wijkbewoners zelf zouden bedenken en bepalen wat hun buurt nodig heeft. Daarom had het Stadsdeel besloten de uitvoering van vrijwilligersactiviteiten voortaan over te laten aan de exploitanten van de buurthuizen, waaronder Stichting Impuls Nieuw-West. De laatste stelde vervolgens een regiegroep in van 8 bewoners uit de wijk om te oordelen over aanvragen voor de financiering van buurtinitiatieven. De Stichting Impuls c.q. de regiegroep zijn dus geen eindontvanger van de gelden; zij gebruiken die gelden om, met inachtneming van inhoudelijke en procedurele aanwijzingen van een a-bestuursorgaan, aanspraken te verstrekken op financiële middelen met het oog op door aanvragers te ontplooiën vrijwilligersactiviteiten: precies wat in artikel 4:21 Awb staat omschreven als (verstrekking van) subsidie. Maar de uitvoering was niet conform de subsidietitel van de Awb: met de door de regiegroep uitgekozen aanvragers werd door de Stichting Impuls een (pri-

vaatrechtelijke) overeenkomst afgesloten waarin de gemaakte afspraken werden vastgelegd.

3. Tijdens de zitting is besproken dat deze – gestelde – privaatrechtelijke constructie gevolgen zou hebben voor de rechtsbescherming van burgers die geld aanvragen voor de financiering van buurtinitiatieven, geld dat voorheen door het Stadsdeel in de vorm van subsidies werd verstrekt. Het Stadsdeel heeft daarbij aangegeven dat het voor de toekomst mogelijkheden zag in bijvoorbeeld een (onafhankelijke) geschillencommissie of bezwaarcommissie, met betrokkenheid uit de buurt. Het is goed dat de rechter in deze uitspraak benadrukt dat, alle goede bedoelingen ten spijt, dat niet tot de mogelijkheden behoort. Bestuursorganen moeten handelen binnen de kaders van de wet en die zegt in dit geval dat er sprake is van een bestuursorgaan dat subsidiebesluiten neemt. Tegen dat soort besluiten kan bezwaar worden gemaakt en beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter. Dejuridisering door het ontnemen van deze vormen van laagdrempelige rechtsbescherming behoort niet tot de mogelijkheden. Daarom wordt de Stichting aangewezen als subsidiërend bestuursorgaan wiens besluit tot het deels afwijzen van de subsidieaanvraag door de bestuursrechter wordt getoetst en inhoudelijk in orde bevonden.

4. Deze uitspraak vormt een goede waarschuwing voor bestuursorganen die (vaak ook met heel andersoortige bedoelingen) proberen buiten het kader van de Awb te blijven bij het inzetten van publiek geld voor maatschappelijke activiteiten. ‘Nieuwe’ vormen van maatschappelijk financieren, zoals revolverende fondsen, netwerkend subsidiëren en deelnemen aan start-ups zijn erg populair bij overheden en niet zelden wordt het Awb-kader (en in het bijzonder de subsidietitel) daarbij als knellend ervaren (zie bijv. P. van Asperen, ‘Van sinterklaas naar maatschappelijk financier. De weg naar een contractueel subsidiestelsel’, *BR* 2014/130). Ik ben er niet van overtuigd dat het huidige subsidierecht onvoldoende mogelijkheden biedt om dit soort nieuwe vormen van maatschappelijk financieren op te vangen. Daar waar het toepasselijke publiekrecht als knellend wordt ervaren, bijvoorbeeld op het gebied van de zorgvuldige voorbereiding van besluiten, wat enige tijd in beslag neemt, of de laagdrempelige bestuursrechtelijke rechtsbescherming, moet worden geconstateerd dat dat precies de bedoeling is. Publiekrechtelijke normen op dit vlak zijn geschreven om het handelen van de overheid aan banden te leggen en effectieve rechtsbescherming daartegen te waarborgen. Dat de rechter paal en perk stelt aan constructies waarmee deze publiekrechtelijke normen worden omzeild, is dus niet meer dan logisch. Zolang

de wetgever niet heeft bepaald dat projecten ook wel buiten de subsidietitel van de Awb om gesubsidieerd kunnen worden, hebben bestuursorganen zich daaraan gewoon te houden.

W. den Ouden