



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Afspraken zorgvuldige transitie MEE-cliëntondersteuning. Fricatiekosten wegens stopzetting werkzaamheden. Is vergoeding frictiekosten een subsidie?

Ouden, W. den

Citation

Ouden, W. den. (2015). Afspraken zorgvuldige transitie MEE-clieëntondersteuning. Fricatiekosten wegens stopzetting werkzaamheden. Is vergoeding frictiekosten een subsidie? *Administratiefrechtelijke Beslissingen*, 2015(16), 858-864. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/35492>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/35492>

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

AB 2015/135

**RECHTBANK DEN HAAG
(VOORZIENINGENRECHTER)**

17 februari 2015, nr. C/09/479766 / KG ZA 14-1562
(Mr. M.E. Groeneveld-Stubbe)
m.nt. W. den Ouden

Art. 4:21, 4:51 Awb

ECLI:NL:RBDHA:2015:1565

Afspraken zorgvuldige transitie MEE-cliëntondersteuning. Fricatiekosten wegens stopzetting werkzaamheden. Is vergoeding fricatiekosten een subsidie?

Bij fricatiekosten gaat het om eventuele fricatiekosten bij MEE-organisaties in verband met eventuele (partiële) afbouw als gevolg van minder contractering door gemeenten dan het budget in het kader van de Regeling subsidies AWBZ. Het gaat om de posten van wachtgeld voor personeel en kosten huisvesting; hierbij wordt dezelfde definitie van fricatiekosten gehanteerd als bij de transitie Jeugd.

Kern van het onderhavige geschil betreft de vraag of de Staat (ssecretaris) gehouden is de onvermijdelijk resterende fricatiekosten, waarmee MEE Twente wordt geconfronteerd als gevolg van de beëindiging van de subsidie per 1 januari 2015, te vergoeden, althans dienaangaande een garantstelling ten behoeve van MEE Twente af te geven. (...)

In het beperkte bestek van dit kort geding is onvoldoende duidelijk geworden of de vordering van MEE Twente moet worden aangemerkt als een subsidieaanvraag, zoals de Staat stelt. In het bijzonder rijst de vraag of is voldaan aan de voorwaarde van artikel 4:21 lid 1 Awb dat de beoogde vergoeding moet worden verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten. Zonder meer valt namelijk niet in te zien dat de voldoening van (af)lopende personeels- en huisvestingskosten daaronder moeten worden begrepen. Aan de andere kant wordt de in het kader van de transitie van de jeugdzorg door de Staat ter beschikking gestelde financiële voorziening ten behoeve van onvermijdbare kosten zoals wachtgeld van overtalig personeel, op welke regeling MEE Twente zich ter onderbouwing van haar vorderingen – vergelijkenderwijs – mede heeft beroepen, uitgekeerd in de vorm van een subsidie. De onduidelijkheid wordt niet opgeheven door de omstandigheid dat de Staatssecretaris het verzoek van MEE Twente van 7 juli 2014 'bestuursrechtelijk' heeft gedaan en MEE Twente tegens diens beslissing een bezwaarschrift heeft ingediend (...).

Aangenomen moet worden dat de Staat een inspanningsverplichting op zich heeft genomen en

niet – zoals MEE Twente meent – een resultaatsverplichting.

Uitgaande van het voorgaande en gelet op de gemotiveerde – niet c.q. onvoldoende weersproken – stellingen van de Staat, moet voorts worden aangenomen dat de Staat de op hem rustende (inspannings)verplichting voor wat betreft het treffen van 'passende maatregelen' – waartoe de onderhavige vorderingen zich blijken hun formulering beperken – behoorlijk is nagekomen. Daar komt bij dat voor toewijzing van een geldvordering in kort geding, waarop de vorderingen van MEE Twente feitelijk neerkomen, de lat erg hoog ligt. Immers, alleen wanneer met een grote mate van waarschijnlijkheid kan worden aangenomen dat de bodemrechter de vordering zal toewijzen is (ook) plaats voor toewijzing van een geldvordering in kort geding. Uit het vorenstaande volgt dat van een dergelijke situatie hier geen sprake is.

Vonnis in kort geding in de zaak van:
Stichting MEE Twente, te Hengelo, eiseres, adv.
mr. F.P. Heijne,
tegen
De Staat der Nederlanden, (ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport), gedaagde, adv. mr.
M.F. van der Mersch.

1 Het procesverloop

MEE Twente heeft de Staat op 24 december 2014 doen dagvaarden om op 30 januari 2015 te verschijnen ter zitting van de voorzieningenrechter van deze rechtbank. De zaak is op die zitting ook behandeld. Ter gelegenheid daarvan heeft MEE Twente zich willen beroepen op een aantal producties, die de voorzieningenrechter nog niet hadden bereikt en ten aanzien waarvan de Staat zich op het standpunt stelt dat zij buiten beschouwing moeten worden gelaten, omdat zij minder dan 24 uur vóór de zitting zijn ontvangen. Gelet hierop, alsmede op het bepaalde in artikel 6.2 van het 'Procesreglement kort gedingen rechtbanken handel/familie', heeft de voorzieningenrechter MEE Twente niet toegestaan de betreffende producties in het geding te brengen. Na afloop van de mondelinge behandeling is vonnis bepaald op 17 februari 2015.

2 De feiten

Op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting van 30 januari 2015 wordt in dit geding van het volgende uitgegaan.

2.1. MEE Twente is onderdeel van de Vereniging MEE Nederland en biedt – net als alle andere MEE-organisaties – onder de Algemene wet bijzondere ziektekosten ('AWBZ') cliënton-

dersteuning. In dat kader begeleidt zij mensen met een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking in de regio Twente. Daarvoor ontvangt zij van het Zorginstituut Nederland (hierna 'het Zorginstituut') een subsidie op grond van de Regeling subsidies AWBZ. Het Zorginstituut is een zelfstandig bestuursorgaan en valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

2.2. Bij brief van 8 juli 2013 heeft de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna 'de Staatssecretaris') onder meer het volgende bericht aan het College voor zorgverzekeringen, de rechtsvoorganger van het Zorginstituut:

"In mijn brief van 25 april jl. heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de hervorming van de langdurige zorg (...). Deze hervorming heeft ook gevolgen voor de subsidiëring door het CVZ (voorzieningenrechter: College voor zorgverzekeringen) van de MEE-organisaties op grond van de Regeling subsidies AWBZ. Vanaf 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor cliëntondersteuning. Zoals ik heb toegezegd in het notaoverleg met de Tweede Kamer van 10 en 13 juni jl. over de hervorming van de langdurige zorg zal cliëntondersteuning wettelijk worden geborgd in de nieuwe Wmo (voorzieningenrechter: Wet maatschappelijke ondersteuning). De middelen voor de cliëntondersteuning zullen met ingang van dat jaar worden toegevoegd aan het gemeentefonds. Met ingang van 1 januari 2015 komt de grondslag voor uw subsidiëring van de MEE-organisaties te vervallen, zodat daarmee de subsidies aan de MEE-organisaties op basis van de Regeling subsidies AWBZ per die datum worden beëindigd.

De transitie naar de nieuwe vormgeving van de cliëntondersteuning per 2015 dient zorgvuldig te verlopen. Dat is niet alleen van belang voor de cliënten waaraan ondersteuning wordt geboden, maar ook voor de betrokken MEE-organisaties en gemeenten. Daarom stel ik in overleg met MEE-Nederland en de VNG (voorzieningenrechter: Vereniging van Nederlandse Gemeenten) een transitieplan op. Dit plan zal ook met het CVZ worden afgestemd. (...)

Een belangrijk aspect van een zorgvuldige transitie is dat de MEE-organisaties vroegtijdig duidelijkheid krijgen over de concrete gevolgen van de hervorming van de langdurige zorg voor de cliëntondersteuning. Om deze reden verzoek ik u als verstrekker van de subsidies aan de MEE-organisaties op grond van de Regeling subsidies AWBZ zo spoedig mogelijk de MEE-organisaties schriftelijk te informeren

dat de hervorming van de langdurige zorg, in het bijzonder wat betreft de cliëntondersteuning, er door middel van wijzigingen in de regelgeving toe zal leiden dat de subsidies per 1 januari 2015 worden beëindigd. (...)"

2.3. Bij brief van 17 juli 2013 heeft (de rechtsvoorganger van) het Zorginstituut de brief van de Staatssecretaris van 8 juli 2013 toegezonden aan – onder andere – MEE Twente, waarbij zij in het kort de strekking en gevolgen van de aan de orde zijnde hervorming van de langdurige zorg aangeeft. De brief wordt afgesloten met het advies aan MEE Twente om in de bedrijfsvoering rekening te houden met de beëindiging van de subsidie per 1 januari 2015.

2.4. De MEE-organisaties, onder wie MEE Twente, hebben bezwaar gemaakt tegen de beëindiging van de subsidie per 1 januari 2015. Het Zorginstituut heeft dat bezwaar op 12 december 2013 ongegrond verklaard.

2.5. De MEE-organisaties, onder wie dus ook MEE Twente, hebben vervolgens beroep ingesteld bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ('ABRVs') tegen die ongegrondverklaring.

2.6. Met het oog op de transitie van de cliëntondersteuning hebben de Staatssecretaris, VNG en MEE Nederland op 21 februari 2014 – op lokaal niveau – afspraken gemaakt. Voor zover van belang luiden deze als volgt:

"1 Inleiding

(...)

Doel van de bestuurlijke afspraken is om afspraken tussen de Staatssecretaris van VWS, de VNG en MEE Nederland (verder: MEE NL) vast te leggen over een zorgvuldige transitie van de cliëntondersteuning tegen de achtergrond van naar verwachting per 1 januari 2015 in werking tredende nieuwe Wmo en de daaraan gekoppelde overdracht van MEE-middelen naar gemeenten.

(...)

3 Aanpak transitie

(...)

3.2 Stappenplan transitie MEE-clientondersteuning

Voor een zorgvuldige transitie van de MEE-clientondersteuning zijn de volgende afspraken gemaakt over de te nemen stappen:

A. Gemeenten maken afspraken met de MEE-organisaties over de cliëntondersteuning vanaf 2015. Doel van de afspraken is de continuïteit van de cliëntondersteuning voor mensen met een handicap te waarborgen en

eventuele frictiekosten bij MEE-organisaties te vermijden.

B. Deze afspraken hebben minimaal betrekking op het jaar 2015. VWS, VNG en MEE NL adviseren echter meerjarige afspraken te maken, geleet op de doelstellingen met betrekking tot continuïteit en vermijden van frictiekosten.

C. De afspraken worden bij voorkeur gemaakt op regionaal niveau. (...) Binnen die regio's worden afspraken gemaakt met de MEE-organisaties die daarbinnen werkzaam zijn.

D. Uiterlijk 1 mei 2014 moeten deze afspraken zijn gemaakt.

E. Aan de inhoud van de afspraken worden de volgende eisen gesteld:

- (...)
 - Zijn er afspraken gemaakt over vermindering van frictiekosten van MEE-organisaties?
 - Zijn er afspraken gemaakt over mens volgt werk (zowel vanuit oogpunt behoud continuïteit als vermijden frictiekosten?)

(...)

G. In ieder geval zal per 1 april en per 1 mei 2014 worden gemonitord. Op basis van de uitkomsten van het transitievolgsysteem per 1 april zal waar nodig ondersteuning aan gemeenten of regio's geboden worden door de ondersteuningsteams, ter bevordering dat uiterlijk 1 mei 2014 afspraken zijn gemaakt tussen gemeenten en MEE-organisaties.

H. De uitkomsten van het transitievolgsysteem per 1 mei 2014 zullen – indien deze daartoe aanleiding geven – worden besproken in een bestuurlijk overleg tussen VWS, VNG en MEE NL te houden medio mei 2014. Tevens zullen de uitkomsten worden besproken met de cliëntenorganisaties.

I. Als op basis van de uitkomsten van het transitievolgsysteem per 1 mei 2014 blijkt dat de afspraken niet c.q. onvoldoende tot stand zijn gekomen neemt VWS de verantwoordelijkheid op zich om – vooraf gehoord hebbend de VNG en MEE NL – partijen bestuurlijk aan te spreken en de noodzakelijke maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat partijen door middel van afspraken de continuïteit van de cliëntondersteuning borgen en frictiekosten te vermijden.

J. In oktober wordt geïnventariseerd of de maatregelen naar verwachting daadwerkelijk leiden tot vermindering van frictiekosten. Indien blijkt dat ondanks alle inspanningen resterende frictiekosten overblijven, neemt het rijk het initiatief om in oktober met VNG en MEE NL te bespreken hoe om te gaan met resterende frictiekosten voor de MEE-organisaties en be-

sluit op basis daarvan over passende maatregelen.

K. In de subsidieregeling MEE 2014 is ruimte geschapen voor MEE-organisaties om in dat jaar te kunnen anticiperen op de nieuwe situatie per 2015.

L. Ofschoon gemeenten formeel niet verantwoordelijk zijn voor frictiekosten bij MEE-instellingen nemen VWS, VNG en MEE NL in het kader van de bestuurlijke afspraken de inspanningsverplichting op zich om frictiekosten zoveel mogelijk te vermijden.

(...)

Toelichting op het stappenplan:

(...)

– Bij frictiekosten gaat het om eventuele frictiekosten bij MEE-organisaties in verband met eventuele (partiële) afbouw als gevolg van minder contractering door gemeenten dan het budget in het kader van de Regeling subsidies AWBZ. Het gaat om de posten van wachtgeld voor personeel en kosten huisvesting; hierbij wordt dezelfde definitie van frictiekosten gehanteerd als bij de transitie Jeugd (zie Handreiking regionale transitierangements jeugd van 25 juli 2013, paragraaf 2.2)."

2.7. Op 2 juli 2014 heeft de ABRvS het onder 2.5 vermelde beroep van de MEE-organisaties ongegrond verklaard. Daartoe wordt – onder andere – overwogen dat het besluit tot beëindiging van de subsidie aan de MEE-organisaties per 1 januari 2015 is bekend gemaakt op 17 juli 2013 en dat daarmee aan hen een redelijke termijn is gegeven om zich daarvoor te bereiden, terwijl niet is gebleken dat die termijn van ruim zeventien maanden te kort is om de gevolgen van het besluit te ondervangen.

2.8. MEE Twente is er niet in geslaagd om met voldoende gemeenten in de regio Twente contracten af te sluiten teneinde haar toekomst zeker te stellen. Nadat zulks in juni 2014 duidelijk werd, heeft MEE Twente besloten haar activiteiten per 1 januari 2015 te beëindigen. Dit heeft zij – bij brief van 7 juli 2014 – kenbaar gemaakt aan de Staatssecretaris. Daarin geeft zij tevens aan dat zij voor al haar medewerkers collectief ontslag heeft aangevraagd bij het UWV, dat daardoor niet meer kan worden voldaan aan de bestuurlijke afspraken en dat hoge frictiekosten een feit zijn. In verband hiermee verzoekt zij om een garantstelling voor de frictiekosten, die zij begroot op een bedrag van € 1.688.000. Bij brief van 20 augustus 2014 heeft MEE Twente aan de Staatssecretaris verzocht om vóór 1 oktober 2014 (positief) op dat verzoek te beslissen.

2.9. Op 15 oktober 2014 heeft de Staatssecretaris zijn antwoorden op bepaalde Kamervragen

over frictiekosten bij MEE Twente doen toekomen aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Daarin wordt de vraag:

“Ziet u mogelijkheden om zorginstellingen die vanwege uw forse bezuinigingen op de Wmo vanaf 1 januari 2015 te maken krijgen met frictiekosten (afkoop langlopende contracten, huur, etc.) te compenseren? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoeveel budget is hiervoor beschikbaar?”

als volgt beantwoord:

“Er zijn voor wat betreft het overgangsrecht extra middelen ter beschikking gesteld om in het overgangsjaar 2015 een zo zacht mogelijke landing te bewerkstelligen. In totaal is € 360 mln. ter beschikking gesteld, waarvan € 195 in verband met het overgangsrecht Wmo.”

2.10. Bij brief van 21 oktober 2014 heeft de Staatssecretaris het onder 2.8 vermelde verzoek van MEE Twente om een garantstelling voor de frictiekosten afgewezen. MEE Twente wordt er in die brief op gewezen dat zij binnen zes weken bezwaar kan maken tegen de beslissing.

2.11. Op 26 november 2014 heeft MEE Twente de Staatssecretaris ingebreke gesteld voor wat betreft de nakoming van zijn verplichtingen uit hoofde van de bestuurlijke afspraken van 21 februari 2014.

2.12. MEE Twente heeft op 27 november 2014 een (pro forma) bezwaarschrift ingediend tegen de beslissing van de Staatssecretaris van 21 oktober 2014. Daarbij verzoekt zij om een nadere termijn om de gronden van het bezwaar in te dienen. Aan MEE Twente is een termijn van zes weken gegund om de gronden van het bezwaar aan te vullen. Naar aanleiding van een verzoek van MEE Twente heeft de Staatssecretaris die termijn verlengd tot 1 april 2015.

2.13. Op 12 december 2014 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen MEE Twente en vertegenwoordigers van de Staatssecretaris, waarin (nogmaals) is aangegeven dat MEE Twente niet zal worden gecompenseerd ter zake van de frictiekosten.

3 Het geschil

3.1. Na vermeandering en vermindering van eis vordert MEE Twente, zakelijk weergegeven, de Staatssecretaris te veroordelen:

primair

I. zijn verplichting uit de bestuurlijke afspraken van 21 februari 2014 tot het treffen van passende maatregelen in de vorm van een financiële tegemoetkoming of garantstelling ten behoeve van de frictiekosten van MEE Twente die ontstaan op of na 1 januari 2015 na te komen tot een bedrag van in ieder geval € 672.520;

II. tot betaling van een schadevergoeding, ter hoogte van in ieder geval € 672.520;

subsidiar

III. tot het treffen van passende maatregelen, waardoor MEE Twente blijvend kan voldoen aan haar betalingsverplichtingen, waaronder — maar niet uitsluitend — de wachtgelden ten behoeve van haar personeel en de huisvestingskosten, ter grootte van de resterende frictiekosten;

een en ander met veroordeling van de Staat in de proces- en nakosten, te vermeerderen met de wettelijke rente.

3.2. Samengevat voert MEE Twente daartoe het volgende aan.

De Staatssecretaris heeft zich in het kader van de op 21 februari 2014 gemaakte bestuurlijke afspraken jegens MEE Twente verplicht om passende maatregelen te treffen voor zover MEE Twente op of na 1 januari 2015 wordt geconfronteerd met onvermijdelijk resterende frictiekosten. MEE Twente heeft er alles aan gedaan om resterende frictiekosten te vermijden, maar desondanks wordt zij daarmee geconfronteerd en wel tot een — op dit moment begroot — bedrag van € 672.520. Als gevolg hiervan kan MEE Twente binnenkort niet langer voldoen aan haar financiële verplichtingen, waaronder de betaling van wachtgeld ten behoeve van haar personeel dat nog geen andere baan heeft gevonden.

Onder ‘passende maatregelen’ waartoe de Staatssecretaris is gehouden ingevolge de bestuurlijke afspraken, kan enkel worden verstaan een financiële tegemoetkoming ter hoogte van de resterende frictiekosten c.q. een garantstelling ten behoeve van MEE Twente dienaangaande. De Staatssecretaris weigert daartoe echter over te gaan. Daarmee schiet hij toerekenbaar tekort in de nakoming van zijn verplichtingen uit hoofde van de bestuurlijke afspraken.

Voor zover het voorgaande niet opgaat, heeft de Staatssecretaris onrechtmatig gehandeld jegens MEE Twente. Door de late implementatie van de transitie van cliëntondersteuning, heeft MEE Twente (te) lang in onzekerheid verkeerd en reste haar (te) weinig tijd om daarop te anticiperen. Te meer nu MEE Twente gehouden was om tot 1 januari 2015 haar subsidieverplichtingen na te komen. De resterende frictiekosten zijn daarvan het gevolg.

De schade die MEE Twente lijdt als gevolg van voormelde wanprestatie, dan wel onrechtmatige daad kan worden gelijkgesteld aan het bedrag van de resterende frictiekosten. Gelet op het onder 2.9 vermelde antwoord van de Staatssecretaris op een vraag vanuit de Tweede Kamer, beschikt hij over voldoende middelen om die schade te voldoen.

3.3. De Staat heeft de vorderingen van MEE Twente gemotiveerd bestreden. Voor zover nodig zal zijn verweer hierna worden besproken.

4 De beoordeling van het geschil

4.1. Kern van het onderhavige geschil betreft de vraag of de Staat (ssecretaris) gehouden is de onvermijdelijk resterende frictiekosten, waarmee MEE Twente wordt geconfronteerd als gevolg van de beëindiging van de subsidie per 1 januari 2015, te vergoeden, althans dienaangaande een garantstelling ten behoeve van MEE Twente af te geven.

4.2. De Staat heeft als preliminair verweer aangevoerd dat MEE Twente niet-ontvankelijk moet worden verklaard in haar vorderingen. Kort gezegd stelt hij daartoe dat de door MEE Twente gewenste (schade)vergoeding, die de Staat – al dan niet na zekerheidstelling – aan haar verschuldigd zou zijn, moet worden aangemerkt als een subsidie in de zin van artikel 4:21 lid 1, juncto 4:23 lid 3 onder d van de Algemene wet bestuursrecht ('Awb'), zodat de bestuursrechter in de onderhavige kwestie de aangewezen rechter is om het geschil te beslechten. Volgens MEE Twente betreft haar vordering geen subsidieaanvraag, maar strekt deze tot nakoming door de Staatssecretaris van een privaatrechtelijke verplichting, te weten diens toezegging om eventuele resterende frictiekosten voor zijn rekening te nemen.

4.3. In het beperkte bestek van dit kort geding is onvoldoende duidelijk geworden of de vordering van MEE Twente moet worden aangemerkt als een subsidieaanvraag, zoals de Staat stelt. In het bijzonder rijst de vraag of is voldaan aan de voorwaarde van artikel 4:21 lid 1 Abw dat de beoogde vergoeding moet worden verstrekt *met het oog op bepaalde activiteiten*. Zonder meer valt namelijk niet in te zien dat de voldoening van (af) lopende personeels- en huisvestingskosten daaronder moeten worden begrepen. Aan de andere kant wordt de in het kader van de transitie van de jeugdzorg door de Staat ter beschikking gestelde financiële voorziening ten behoeve van onvermijdbare kosten zoals wachtgelden van overtalig personeel, op welke regeling MEE Twente zich ter onderbouwing van haar vorderingen – vergelijkenderwijs – mede heeft beroepen, uitgekeerd in de vorm van een subsidie. De onduidelijkheid wordt niet opgeheven door de omstandigheid dat de Staatssecretaris het verzoek van MEE Twente van 7 juli 2014 'bestuursrechtelijk' heeft afgedaan en MEE Twente tegens diens beslissing een bezwaarschrift heeft ingediend. Te minder nu het een pro forma bezwaar (zonder gronden) betreft. Daarmee staat in ieder geval nog niet vast dat de bestuursrechter van oordeel zal zijn dat sprake is van een subsidieaanvraag.

4.4. Het antwoord op de vraag of voormeld (preliminair) verweer van de Staat doel treft kan echter in het midden blijven. Uit hetgeen hierna wordt overwogen volgt immers dat partijen daarbij geen belang hebben, nu de – civielrechtelijke – vorderingen van MEE Twente hoe dan ook niet voor toewijzing in aanmerking komen.

4.5. Op grond van de thans voorhanden zijnde stukken kan – in het beperkte bestek van dit kort geding – niet worden aangenomen dat de Staat (ssecretaris) zich, met zijn toezegging om *passende maatregelen* te treffen ingeval van onvermijdelijk resterende frictiekosten, jegens MEE Twente heeft verplicht om – voor zover die situatie zich voordoet – die kosten voor zijn rekening te nemen. Een zodanige – onvoorwaardelijke, rechtens afdwingbare – toezegging valt in de bestuurlijke afspraken in ieder geval expliciet noch impliciet te lezen. Te minder nu MEE Nederland in het overleg vóór de totstandkoming van de afspraken heeft voorgesteld dat de Staat in geval van onvermijdbare frictiekosten zal besluiten tot een vangnetregeling en andere (bestuurlijke) acties en de Staat – in reactie daarop – heeft medegedeeld:

"Naar aanleiding van overleg zojuist (...) heb ik nog 1 kleine aanpassing gemaakt, nl. in paragraaf 3.2 onder J. Het betreft een aanvulling ('en besluit op basis daarvan over passende maatregelen.') die we in een eerdere versie ook al eens hadden gebruikt maar in latere versies weer is komen te vervallen. Open wordt gelaten wat de eventuele aard van de passende maatregelen is."

(prod's Staat 3 en 4).

MEE Nederland heeft vervolgens ingestemd met die aanpassing. Gelet hierop en op de uiteindelijke tekst van de afspraken moet worden aangenomen dat de Staat een inspanningsverplichting op zich heeft genomen en niet – zoals MEE Twente meent – een resultaatsverplichting. Het standpunt van MEE Twente dat 'passende maatregelen' alleen kunnen bestaan uit vergoeding van de resterende frictiekosten deelt de voorzieningenrechter dus niet.

4.6. Uitgaande van het voorgaande en gelet op de gemotiveerde – niet c.q. onvoldoende weersproken – stellingen van de Staat, moet voorts worden aangenomen dat de Staat de op hem rustende (inspannings)verplichting voor wat betreft het treffen van 'passende maatregelen' – waartoe de onderhavige vorderingen zich blijkens hun formulering beperken – behoorlijk is nagekomen. Daar komt bij dat voor toewijzing van een geldvordering in kort geding, waarop de vorderingen van MEE Twente feitelijk neerkomen, de lat erg hoog ligt. Immers, alleen wanneer met een grote mate van waarschijnlijkheid

kan worden aangenomen dat de bodemrechter de vordering zal toewijzen is (ook) plaats voor toewijzing van een geldvordering in kort geding. Uit het vorenstaande volgt dat van een dergelijke situatie hier geen sprake is.

4.7. Voor zover de vorderingen van MEE Twente zijn gegrond op onrechtmatig handelen van de Staat, omdat MEE Twente onvoldoende tijd heeft gekregen om te anticiperen op de transitie, zijn de vorderingen reeds niet toewijsbaar omdat de ABRvS, heeft geoordeeld dat MEE Twente een redelijke termijn is gegund om zich daarop voor te bereiden. Een dergelijk oordeel is exclusief voorbehouden aan de ABRvS. Van de juistheid van die beslissing moet hier dan ook worden uitgegaan.

4.8. MEE Twente zal, als de in het ongelijk gestelde partij, worden veroordeeld in de proces- en nakosten, de proceskosten te vermeerderen met de wettelijke rente.

5 De beslissing

De voorzieningenrechter:

- wijst de vorderingen van MEE Twente af;
- veroordeelt MEE Twente in de proceskosten, tot op dit vonnis aan de zijde van de Staat begroot op € 1.424, waarvan € 816 aan salaris advocaat en € 608 aan griffierecht, te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf veertien na het uitspreken van dit vonnis;
- veroordeelt MEE Twente tevens in de nakosten, forfaitair begroot op € 131 aan salaris advocaat, te vermeerderen met € 68 aan salaris en met de exploitkosten gemaakt voor de betekening van dit vonnis indien tot betekening wordt overgegaan;
- verklaart de kostenveroordelingen uitvoerbaar bij voorraad.

Noot

1. Niet alleen de jeugdzorginstellingen kregen de afgelopen tijd te maken met een decentralisatie, dat gold ook voor de organisaties die mensen met een verstandelijke, lichamelijke of zintuigelijke beperking begeleiden. Werden zij daarvoor eerst gesubsidieerd door het Zorginstituut, sinds 1 januari 2015 is de financiering van deze cliëntzorg geregeld in de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) die wordt uitgevoerd door de gemeenten. Die moeten daarvoor contracten afsluiten met de zogenaamde MEE-organisaties. De situatie was op dit beleidsterrein eind 2014 goed vergelijkbaar met die van de Jeugdzorg. In oktober 2014 waren er in veel gemeenten nog geen contracten afgesloten met de MEE-organisaties en die wisten toen dus niet

waar zij financieel aan toe zouden zijn in het ras naderende, nieuwe kalenderjaar.

2. Ook de MEE-organisaties procedeerden tegen het in de zomer van 2013 aan hen gezonden besluit tot beëindiging van de subsidie van (de rechtsvoorganger van) het Zorginstituut dat resulteerde in uiterst onzekere omstandigheden. Hun beroepsprocedure leidde tot niets, de ABRvS oordeelde dat de MEE-organisaties een termijn van ruim zeventien maanden was gegund waarin zij zich konden voorbereiden op de beëindiging van de subsidierelatie per 1 januari 2015 en dat was voldoende (ABRvS 2 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2463 (*de MEE-organisaties*)).

3. In de hierboven opgenomen uitspraak gaat het om de Stichting MEE Twente. Deze Stichting beseft in juni 2014 dat zij onvoldoende contracten heeft afgesloten om haar toekomst veilig te stellen en dat doet haar besluiten haar activiteiten per 1 januari 2015 te beëindigen. Zij vraagt voor haar medewerkers collectief ontslag aan bij het UWV. Deze medewerkers zullen daarvoor geen of minder werkzaamheden verrichten dan was verwacht, waardoor de subsidies voor 2014 lager zullen worden vastgesteld. Dat levert frictiekosten op, nog naast andere te verwachten frictiekosten zoals wachtgeld voor het ontslagen personeel en doorlopende huisvestingskosten. De Stichting vraagt in dat kader een garantstelling voor deze kosten van de Staatssecretaris van VWS. Dat verzoek wordt geweigerd. Tegen die weigering tekent de Stichting eind november 2014 (pro forma) bezwaar aan. Na een gesprek op het ministerie op 12 december 2014 dagvaart zij op 24 december 2014 de Staat in een civielrechtelijk kort geding en vordert zij een garantstelling of schadevergoeding van ruim zeshonderd tweënzeventigduizend euro of andere passende maatregelen waardoor zij kan blijven voldoen aan haar betalingsverplichtingen.

4. Ook bij de kortgedingrechter komt de Stichting MEE Twente niet ver. De eerste hobbel wordt met succes genomen: zij wordt niet niet-ontvankelijk verklaard in haar vorderingen. De Staat stelde in een preliminair verweer dat dat de juiste aanpak zou zijn, nu de frictiekostenvergoeding die de Stichting wil ontvangen uitgekeerd zou moeten worden in de vorm van een subsidie en daarvoor geldt dat rechtsbescherming open staat bij de bestuursrechter. De rechter gaat daar in terecht niet mee. Het subsidiebegrip van artikel 4:21 Awb is een materieel begrip, dat uitgaat van het financieren van bepaalde activiteiten. Daarmee is o.a. bedoeld dat er wenselijk geachte activiteiten worden gestimuleerd (zie onder andere *Kamerstukken II 1993/94, 23700, nr. 3, p. 25 en 34*). Dat is iets heel anders dan het compenseren van schade, waarom in casu wordt gevraagd.

Dat de minister schadevergoeding wil uitkeren in de vorm van een subsidie gebeurt helaas wel vaker, maar dat maakt van een schadevergoeding materieel nog geen subsidie. Ook het feit dat de minister de afwijzing van het verzoek tot garantstelling heeft gepresenteerd in de vorm van een besluit en het feit dat de Stichting daartegen (voor de zekerheid) pro-forma bezwaar maakte vindt de kortgedingrechter niet doorslaggevend voor haar bevoegdheid. Zij stelt dat niet vaststaat dat de bestuursrechter zal oordelen dat er sprake is van een subsidieaanvraag. Dat lijkt mij een te rechte constatering. Wel kan men zich met rede afvragen of de wetgever de kwestie van frictiekosten bij beëindiging van een langdurige subsidiërelatie niet uitputtend heeft wens te regelen in artikel 4:51 Awb en dat daarmee de weg naar de civiele rechter afgesloten is. De voorzieningenrechter lijkt frictiekosten die voortvloeien uit een te korte overgangstermijn wel tot de exclusieve rechtsmacht van de bestuursrechter te beschouwen (zie r.o. 4.7), maar sluit kennelijk niet uit dat er ook ander onrechtmatig handelen kan zijn van de kant van subsidieverstrekkers dat ertoe kan leiden dat frictieschade moet worden vergoed. Daarbij zal een rol spelen dat over de frictiekosten bestuurlijke afspraken waren gemaakt tussen de staatssecretaris en de MEE-organisaties (r.o. 3.2).

5. Wat daar allemaal ook van zij, in casu maakt het niet uit nu de kortgedingsrechter meent dat de vordering van de Stichting sowieso niet voor toewijzing in aanmerking komt. Daarvoor is namelijk nodig dat 'met grote mate van waarschijnlijkheid kan worden aangenomen dat de bodemrechter de vordering zal toewijzen.' Dat is hier niet het geval omdat op de staatssecretaris volgens de rechter alleen een 'inspanningsverplichting' rust om passende maatregelen te treffen in geval van onvermijdelijk resterende frictiekosten. Aan die inspanningsverplichting heeft de staatssecretaris voldaan volgens de rechter (r.o. 4.5) al wordt uit het vonnis niet duidelijk hoe dan.

6. Het resultaat is hoogstwaarschijnlijk dat het voormalig personeel van de Stichting geen wachtgeld krijgt uitgekeerd en dat betalingsverplichtingen voor huisvesting niet kunnen worden nagekomen. Alle inspanningsverplichtingen ten spijt (zie ook ABRvS 8 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3649, AB 2015/134, r.o. 2.3, m.nt. W. den Ouden) worden de grootschalige bezuinigingen in het sociale domein feitelijk (mede) afgewenteld op de hulpverleners die daarin werkzaam zijn.

W. den Ouden