



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Artikel 4:51 Awb verzet zich niet op principiële wijze tegen de toekenning van nadeelcompensatie op grond van het égalitébeginsel bij beëindiging van een subsidierelatie
Huijts, J.H.M.

Citation

Huijts, J. H. M. (2021). Artikel 4:51 Awb verzet zich niet op principiële wijze tegen de toekenning van nadeelcompensatie op grond van het égalitébeginsel bij beëindiging van een subsidierelatie. *Administratiefrechtelijke Beslissingen*, 2021(32), 1964-1970. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3278551>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3278551>

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

materialen bij een woning (ABRvS 20 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2542).

7. Het geluid van een waterval in een vijver leverde volgens de Afdeling geen onrechtmatige hinder als bedoeld in artikel 7.22 van het Bouwbesluit 2012 op (ABRvS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3723). Ook een houtkachel levert niet zonder meer overmatige hinder op in de in het artikel bedoelde zin (ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:690; ABRvS 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3005). Hetzelfde geldt voor een CV-ketel met afvoerpijp (ABRvS 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2321). Ook de overlast die door een springende bovenbuurman werd veroorzaakt, kon volgens de Afdeling gelet op de inhoud en strekking van het Bouwbesluit niet gelijk worden gesteld met de overlast als bedoeld in artikel 7.22 van het Bouwbesluit 2012 (ABRvS 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1569, BR 2019/62).

8. In de onderhavige uitspraak was niet in geschil dat het door belanghebbenden in de nabijheid van hun woning voeren van duiven een overtreding opleverde van onder meer artikel 7.22, aanhef en onder c, van het Bouwbesluit 2012 (r.o. 3.2.). Het aantrekken van een grote hoeveelheid duiven (op enig moment zijn er 106 duiven gevangen) kan immers worden aangemerkt als het veroorzaken van overlast door schadelijk of hinderlijk gedierte. Dat de duiven overlast veroorzaken in de vorm van uitwerpselen, stank en het aantrekken van ander gedierte door achterblijvend duivenvoer behoeft geen betoog (vergelijk bijvoorbeeld ook de situatie op de Dam in Amsterdam).

9. De voorschriften voor open erven en terreinen uit artikel 7.22 (en artikel 7.21) van het Bouwbesluit 2012 komen onder de Omgevingswet niet terug in het Besluit bouwwerken leefomgeving. De algemene zorgplicht uit artikel 1a van de Woningwet wordt opgenomen in een vergelijkbare bepaling in artikel 3.5 van het Besluit bouwwerken leefomgeving. De zorgplicht voor open erven en terreinen zal onderdeel uitmaken van de bruidsschat. Daarmee heeft het bevoegd gezag een 'kapstok' om in een specifiek geval in te grijpen wanneer de staat of het gebruik van een open erf of terrein leidt tot hinder, gezondheidsrisico's en veiligheidsrisico's. Ook als de staat of het gebruik op zich voldoet aan de voorschriften van dit omgevingsplan kan er reden zijn voor een beroep op deze zorgplicht. De restbepaling uit artikel 7.22 van het Bouwbesluit 2012 wordt straks dus via de bruidsschat overgeheveld naar het omgevingsplan. Gemeenten kunnen zelf bepalen of ze het voorschrift ongewijzigd overnemen in het omgevingsplan, het voorschrift aanpassen of schrappen.

C.M.M. van Mil

AB 2021/257

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

30 oktober 2019, nr. 201808258/1/A2

(Mrs. C.H.M. van Altena, G.T.J.M. Jurgens, B.J. Schueler)

m.nt. J.H.M. Huijts*

Art. 4:51, 4:126 e.v. Awb

ABkort 2019/525

NJB 2019/2638

BR 2020/13

Gst. 2020/69

ECLI:NL:RVS:2019:3633

Artikel 4:51 Awb verzet zich niet op principiële wijze tegen de toekenning van nadeelcompensatie op grond van het égalitébeginsel bij beëindiging van een subsidierelatie.

Sinds de uitspraak van de Afdeling van 6 mei 1997 (no. H01.96.0578/Q01; AB 1997/229) wordt aangevaard dat het égalitébeginsel een grondslag kan bieden voor toekenning van nadeelcompensatie in niet door de wetgever geregelde gevallen. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van 16 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY8502), ligt aan artikel 4:51, eerste lid, van de Awb het vertrouwensbeginsel ten grondslag en wordt de langdurige subsidierelatie tussen partijen mede door het vertrouwensbeginsel beheerst. Artikel 4:51 van de Awb voorziet niet in de mogelijkheid van vergoeding van schade als gevolg van de beëindiging van een langdurige subsidierelatie met inachtneming van een redelijke termijn. De tekst van die bepaling sluit evenmin uit dat naast de op het vertrouwensbeginsel gebaseerde beoordeling of bij de beëindiging van een langdurige subsidierelatie een redelijke termijn in acht is genomen, grond bestaat voor toekenning van schadevergoeding op grond van het égalitébeginsel. Anders dan het Zorginstituut stelt, verzet artikel 4:51 van de Awb zich dus niet in zijn algemeenheid tegen vergoeding van dergelijke schade. Dat de rechtmatigheid van de beëindiging van de subsidierelatie door de uitspraak van de Afdeling van 2 juli 2014 vaststaat, waardoor geen sprake is van schending van het vertrouwensbeginsel en ook niet van onevenredige schade in de zin van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb, in de zin dat de gestelde schade bij voorbaat in de weg zou staan aan het nemen van een rechtmatig besluit, betekent evenmin dat

* J.H.M. (Jonathan) Huijts is werkzaam als universitair docent aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden. Ook is hij onafhankelijk wetenschappelijk adviseur bij Corten De Geer Advocaten.

er daarnaast geen aanleiding is voor schadevergoeding op grond van het *égalité*beginsel, indien aan de criteria voor toepassing van dat beginsel wordt voldaan (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 8 november 2006; ECLI:NL:RVS:2006:AZ1762).

MEE Plus betoogt dat het Zorginstituut zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de gestelde schade niet uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico.

Een bestuursorgaan heeft een grote mate van beleidsruimte bij het verlenen, verminderen of beëindigen van subsidie. Aan MEE Plus werd ingevolge artikel 2.5.1, eerste lid, van de Regeling per kalenderjaar een instellingssubsidie verleend. Gelet hierop mocht van MEE Plus worden verwacht dat zij bij het aangaan van langdurige financiële verplichtingen die zich uitstrekken tot ver na het kalenderjaar, rekening zou houden met de mogelijkheid dat de langdurige subsidierelatie door het Zorginstituut zou worden beëindigd, ook al heeft de door MEE Plus verleende cliëntondersteuning een permanent karakter. De schade die MEE Plus lijdt als gevolg van investeringsbeslissingen die zich uitstrekken tot na de door het Zorginstituut in acht genomen redelijke termijn als bedoeld in artikel 4:51, eerste lid, van de Awb, behoort, gelet op de aard van het gestelde schadeveroorzakende besluit, in beginsel tot het normale maatschappelijke risico. Dat de investeringsbeslissingen zijn gedaan ten behoeve van de dienstverlening waarvoor MEE Plus werd gesubsidieerd maakt dit niet anders, omdat MEE Plus als subsidieontvanger de ruimte had om de bedrijfsvoering naar eigen inzicht in te richten en de daarbij behorende risico's in te schatten. MEE Plus is voorts een termijn gegeven van ruim zeventien maanden waarin zij zich kon voorbereiden op de beëindiging van de subsidierelatie.

MEE Plus heeft niet aannemelijk gemaakt dat de door haar gestelde schade als gevolg van de beëindiging van de subsidierelatie zo groot is dat deze buiten het normale maatschappelijke risico valt.

De Afdeling ziet evenmin grond voor het oordeel dat MEE Plus aanspraak maakt op nadeelcompensatie, omdat zij, in vergelijking tot andere MEE-organisaties, onevenredig wordt getroffen.

Het betoog faalt.

Uitspraak in het geding tussen:

De Stichting MEE Plus, de Stichting MEE Drechtsteden en de Stichting MEE Ondersteuning (hierna tezamen en in enkelvoud: MEE Plus), alle te Hendrik-Ido-Ambacht, appellanten, en
Zorginstituut Nederland, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 3 mei 2017 heeft het Zorginstituut het verzoek van MEE Plus om nadeelcompensatie afgewezen.

Bij besluit van 25 september 2017 heeft het Zorginstituut het door MEE Plus hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft MEE Plus beroep ingesteld.

Het Zorginstituut heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 juli 2019, waar MEE Plus, vertegenwoordigd door mr. F.P. Heijne, advocaat te Amsterdam, bijgestaan door gemachtigde A, en het Zorginstituut, vertegenwoordigd door gemachtigde B, zijn verschenen.

Overwegingen

Opmerking vooraf

1. Het Zorginstituut is sinds 1 januari 2014 de rechtsopvolger van het College voor zorgverzekeringen. In deze uitspraak zal hierna onder het Zorginstituut ook diens rechtsvoorganger worden verstaan.

Inleiding

2. MEE Plus ontving tot 1 januari 2015 subsidie van het Zorginstituut op grond van de Regeling subsidies AWBZ (hierna: de Regeling). Bij besluit van 17 juli 2013 heeft het Zorginstituut aangekondigd dat MEE Plus per 1 januari 2015 geen subsidie meer zal ontvangen van het Zorginstituut. Dit besluit staat als gevolg van de uitspraak van de Afdeling van 2 juli 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:2463) in rechte vast. Uit die uitspraak volgt dat het Zorginstituut bij de beëindiging van de subsidierelatie een redelijke termijn als bedoeld in artikel 4:51, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in acht heeft genomen. Op 1 januari 2015 is de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: de Wmo) in werking getreden en is de bekostigingsstructuur van de door de stichting geboden zorg gewijzigd. MEE-organisaties, waaronder MEE Plus, worden sindsdien niet meer bekostigd door het Zorginstituut, op grond van de Regeling, maar door gemeenten die zorg van de organisaties afnemen.

3. MEE Plus heeft verzocht om nadeelcompensatie, omdat zij, naar zij stelt, als gevolg van de beëindiging van de langdurige subsidierelatie onder de Regeling frictiekosten moet maken die niet op grond van de Wmo door de gemeenten worden vergoed. MEE Plus heeft in 2004 een kantoorpand aangeschaft dat in waarde is ver-

minderd, waardoor zij werd geconfronteerd met een restschuld, door haar aangeduid als de onrendabele top. Onder de Regeling kon zij jaarlijks een bedrag van € 74.262 afschrijven op de onrendabele top. Die afschrijvingsmogelijkheid is onder de Wmo vervallen, waardoor de gehele onrendabele top als kosten ten laste van de exploitatie wordt gebracht. Voorts kan zij niet langer een beroep doen op de door het Zorginstituut gedane toezegging dat bij verkoop van het kantoorpand de restschuld gesubsidieerd zal worden. Verder is sprake van leegstand in het kantoorpand, waarvoor de kosten onder de Regeling werden opgevangen door een hoger uurtarief. De gemeenten zijn niet bereid deze kosten te vergoeden. Voorts is, mede als gevolg van de transitie, sprake van leegstand in de kantoorruimtes in Oosterhout, Dordrecht, Spijkenisse en Gouda. Het voortijdig afkopen van de huurovereenkomsten of tegen een lagere huurprijs onderverhuren van de panden leidt eveneens tot kosten. Verder zijn de afwaardering van de investeringen in de verbouwingen, de installaties en de inventaris van de huurpanden onder de Wmo niet langer subsidiabel, terwijl deze kosten noodzakelijk waren voor de uitvoering van de subsidiabele activiteiten onder de Regeling. Als gevolg van deze niet-subsidiabele kosten kan MEE Plus niet concurreren met andere MEE-organisaties en andere organisaties die cliëntondersteuning aanbieden, waardoor een reële kans op een faillissement bestaat. MEE Plus stelt dat haar schade als gevolg van de subsidiebeëindiging € 3.958.127 bedraagt.

4. Het Zorginstituut heeft het verzoek bij het besluit van 3 mei 2017, gehandhaafd bij het besluit van 25 september 2017, afgewezen. Het Zorginstituut heeft aan het besluit van 25 september 2017 ten grondslag gelegd dat het systeem van de Awb zich ertegen verzet dat naast een toets op grond van artikel 4:51 van de Awb ruimte bestaat voor een rechtens te honoreren verzoek om nadeelcompensatie. Nu de rechtmatigheid van de beëindiging van de subsidiërelatie door de uitspraak van de Afdeling van 2 juli 2014 vaststaat en MEE Plus de mogelijkheid heeft gehad om in die procedure de door haar gestelde omstandigheden naar voren te brengen, bestaat geen recht op nadeelcompensatie. Het Zorginstituut heeft zich voorts op het standpunt gesteld dat de door MEE Plus gestelde schade niet hoofdzakelijk het gevolg is van de beëindiging van de subsidiërelatie. De gestelde schade is volgens het Zorginstituut evenzeer het gevolg van de door MEE Plus genomen investeringsbeslissingen en andere omstandigheden, zoals de door MEE Plus gesloten huurovereenkomsten en de omstandigheid dat gemeenten een lager tarief betalen voor

haar activiteiten. Voorts gaat de gestelde schade niet uit boven het normale maatschappelijke risico en treft die schade MEE Plus niet onevenredig, aldus het Zorginstituut.

Beroep

Verhouding artikel 4:51 van de Awb en nadeelcompensatie

5. MEE Plus betoogt dat het Zorginstituut zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het systeem van de Awb zich ertegen verzet dat naast een toets op grond van artikel 4:51 van de Awb ruimte bestaat voor een rechtens te honoreren verzoek om nadeelcompensatie. Het leerstuk van nadeelcompensatie vormt een aanvulling op de besluitvorming op grond van de Awb. Dat door de Afdeling is geoordeeld dat de bijzondere omstandigheden van het geval de beëindiging van de subsidiërelatie niet onrechtmatig maakten, betekent voorts niet dat geen sprake is van nadeel dat voor compensatie in aanmerking komt. Verder is compensatie op grond van artikel 4:51 van de Awb gebaseerd op het vertrouwensbeginsel, terwijl nadeelcompensatie is gebaseerd op het algemeen rechtsbeginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten (hierna: het *égalité*-beginsel).

5.1. Artikel 4:51 van de Awb luidt:

"1. Indien aan een subsidie-ontvanger voor drie of meer achtereenvolgende jaren subsidie is verstrekt voor dezelfde of in hoofdzaak dezelfde voortdurende activiteiten, geschiedt gehele of gedeeltelijke weigering van de subsidie voor een daarop aansluitend tijdvak op de grond, dat veranderende omstandigheden of gewijzigde inzichten zich tegen voortzetting of ongewijzigde voortzetting van de subsidie verzetten, slechts met inachtneming van een redelijke termijn.

2. 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, wordt de subsidie voor het resterende deel van die termijn verleend, zo nodig in afwijking van artikel 4:25, tweede lid."

5.2. Sinds de uitspraak van de Afdeling van 6 mei 1997 (no. H01.96.0578/Q01; AB 1997, 229) wordt aanvaard dat het *égalité*-beginsel een grondslag kan bieden voor toekenning van nadeelcompensatie in niet door de wetgever geregelde gevallen. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van 16 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY8502), ligt aan artikel 4:51, eerste lid, van de Awb het vertrouwensbeginsel ten grondslag en wordt de langdu-

rige subsidierelatie tussen partijen mede door het vertrouwensbeginsel beheerst. Artikel 4:51 van de Awb voorziet niet in de mogelijkheid van vergoeding van schade als gevolg van de beëindiging van een langdurige subsidierelatie met inachtneming van een redelijke termijn. De tekst van die bepaling sluit evenmin uit dat naast de op het vertrouwensbeginsel gebaseerde beoordeling of bij de beëindiging van een langdurige subsidierelatie een redelijke termijn in acht is genomen, grond bestaat voor toekenning van schadevergoeding op grond van het *égalité*-beginsel. Anders dan het Zorginstituut stelt, verzet artikel 4:51 van de Awb zich dus niet in zijn algemeenheid tegen vergoeding van dergelijke schade. Dat de rechtmatigheid van de beëindiging van de subsidierelatie door de uitspraak van de Afdeling van 2 juli 2014 vaststaat, waardoor geen sprake is van schending van het vertrouwensbeginsel en ook niet van onevenredige schade in de zin van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb, in de zin dat de gestelde schade bij voorbaat in de weg zou staan aan het nemen van een rechtmatig besluit, betekent evenmin dat er daarnaast geen aanleiding is voor schadevergoeding op grond van het *égalité*-beginsel, indien aan de criteria voor toepassing van dat beginsel wordt voldaan (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 8 november 2006; ECLI:NL:RVS:2006:AZ1762).

5.3. Het betoog slaagt.

6. De Afdeling ziet aanleiding eerst de vraag te beantwoorden of de gestelde schade uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico.

Normaal maatschappelijk risico

7. MEE Plus betoogt dat het Zorginstituut zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de gestelde schade niet uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico. Zij is anders dan commerciële ondernemingen volledig afhankelijk van overheids gelden, mag geen winst maken en heeft daardoor zeer beperkt ruimte om de gestelde schade op te vangen. Zelfs als het nadeel opgevangen zou kunnen worden, gaat dit ten koste van de solvabiliteit, waardoor mogelijk niet langer wordt voldaan aan de solvabiliteitseisen van gemeenten en externe financiers.

MEE Plus betoogt voorts dat het Zorginstituut zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de gestelde schade haar niet onevenredig treft. Zij heeft als gevolg van de beëindiging van de subsidierelatie een verslechterde concurrentiepositie in vergelijking tot andere MEE-organisaties en andere organisaties die cliëntondersteuning aanbieden.

7.1. In een geval als hier aan de orde, waarin om nadeelcompensatie is verzocht, is er alleen aanspraak op vergoeding, indien de schade moet

worden aangemerkt als buiten het normale maatschappelijke risico vallende schade. Bij het normale maatschappelijke risico gaat het onder meer om algemene maatschappelijke ontwikkelingen en nadelen waarmee degenen die daardoor worden geraakt rekening moeten houden, ook al bestaat geen zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop deze zich zal concretiseren en de omvang van de nadelen die daaruit eventueel zullen voortvloeien. Hoe groot het normale maatschappelijke risico is, moet worden bepaald met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval, waaronder de aard van het gesteld schadeveroorzakende besluit.

7.2. Een bestuursorgaan heeft een grote mate van beleidsruimte bij het verlenen, verminderen of beëindigen van subsidie. Aan MEE Plus werd ingevolge artikel 2.5.1, eerste lid, van de Regeling per kalenderjaar een instellingssubsidie verleend. Gelet hierop mocht van MEE Plus worden verwacht dat zij bij het aangaan van langdurige financiële verplichtingen die zich uitstrekken tot ver na het kalenderjaar, rekening zou houden met de mogelijkheid dat de langdurige subsidierelatie door het Zorginstituut zou worden beëindigd, ook al heeft de door MEE Plus verleende cliëntondersteuning een permanent karakter. De schade die MEE Plus lijdt als gevolg van investeringsbeslissingen die zich uitstrekken tot na de door het Zorginstituut in acht genomen redelijke termijn als bedoeld in artikel 4:51, eerste lid, van de Awb, behoort, gelet op de aard van het gestelde schadeveroorzakende besluit, in beginsel tot het normale maatschappelijke risico. Dat de investeringsbeslissingen zijn gedaan ten behoeve van de dienstverlening waarvoor MEE Plus werd gesubsidieerd maakt dit niet anders, omdat MEE Plus als subsidieontvanger de ruimte had om de bedrijfsvoering naar eigen inzicht in te richten en de daarbij behorende risico's in te schatten. MEE Plus is voorts een termijn gegeven van ruim zeventien maanden waarin zij zich kon voorbereiden op de beëindiging van de subsidierelatie.

7.3. MEE Plus heeft niet aannemelijk gemaakt dat de door haar gestelde schade als gevolg van de beëindiging van de subsidierelatie zo groot is dat deze buiten het normale maatschappelijke risico valt. Dat de niet-subsidiabele kosten ten koste gaan van de solvabiliteit van MEE Plus, waardoor mogelijk niet langer wordt voldaan aan de solvabiliteitseisen van gemeenten en externe financiers, is, wat daar ook van zij, daartoe onvoldoende concreet.

7.4. De Afdeling ziet evenmin grond voor het oordeel dat MEE Plus aanspraak maakt op nadeelcompensatie, omdat zij, in vergelijking tot andere MEE-organisaties, onevenredig wordt ge-

troffen. Het Zorginstituut heeft de subsidierelatie met alle MEE-organisaties tegelijkertijd beëindigd, waarbij alle MEE-organisaties eenzelfde termijn is gegeven waarin zij zich konden voorbereiden op de beëindiging van de subsidierelaties op 1 januari 2015. Dat de door MEE Plus gestelde schade zich bij andere MEE-organisaties niet of in mindere mate voordoet, maakt evenmin dat MEE Plus onevenredig wordt getroffen. Het Zorginstituut heeft zich in dit verband terecht op het standpunt gesteld dat de gestelde schade het gevolg is van de keuzes die MEE Plus in de bedrijfsvoering heeft gemaakt en deze schade daarom tot het normaal maatschappelijk risico van MEE Plus behoort.

7.5. Het betoog faalt.

Conclusie

8. De conclusie is dat het Zorginstituut het verzoek om nadeelcompensatie terecht heeft afgewezen.

9. Het beroep is ongegrond. Hetgeen overigens is aangevoerd behoeft geen bespreking.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verklaart het beroep ongegrond.

Noot

1. In deze uitspraak laat de Afdeling zich principieel uit over de verhouding tussen artikel 4:51 Awb en het ongeschreven *égalité*beginsel. Artikel 4:51 Awb ziet op situaties waarin aan een subsidieontvanger voor drie of meer achtereenvolgende jaren subsidie is verstrekt voor dezelfde of in hoofdzaak dezelfde voortdurende activiteiten. In dergelijke situaties dient het bestuur een redelijke termijn in acht te nemen bij de 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. Deze bepaling borduurt als het ware voort op de jurisprudentielijn dat langdurige subsidierelaties niet klakkeloos kunnen worden beëindigd (W. den Ouden, 'De overgangssubsidie als smeerolie bij frictiekosten. Nadeelcompensatie bij de beëindiging van langdurige subsidierelaties', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema (red.), *Coulant compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek*, Deventer: Kluwer 2012, p. 542, onder verwijzing naar ABRvS 7 oktober 1977, ECLI:NL:RVS:1977:AM3741, AB 1978/7

(*Operagezelschap Forum*) en ABRvS 21 november 1995, ECLI:NL:RVS:1995:AN5047, AB 1996/239, m.nt. N. Verheij (*Maatschappelijk werk Heerlen*)). De hamvraag in de onderhavige zaak was of de subsidieontvanger wiens subsidie wordt beëindigd, naast de gunning van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 4:51 Awb, ook aanspraak kan maken op nadeelcompensatie krachtens het *égalité*beginsel.

2. Deze vraag werd opgeworpen door de Stichting MEE Plus (hierna: MEE Plus). Deze stichting maakt deel uit van MEE NL, een coöperatieve vereniging van 20 regionale MEE-organisaties verspreid over het hele land, die mensen met een (vermoeden van een) lichamelijke of geestelijke beperking, chronische ziekte of een vorm van autisme ondersteunt. Zij ontving tot 1 januari 2015 subsidie van het Zorginstituut op grond van de Regeling subsidies AWBZ. Bij besluit van 17 juli 2013 kondigde het Zorginstituut echter aan dat MEE Plus per 1 januari 2015 geen subsidie meer zou ontvangen. Dat besluit kreeg formele rechtskracht als gevolg van de uitspraak van de Afdeling van 2 juli 2014

(ECLI:NL:RVS:2014:2463). Uit deze uitspraak volgt dat het Zorginstituut bij de beëindiging van de subsidierelatie een redelijke termijn als bedoeld in artikel 4:51, eerste lid, Awb in acht heeft genomen. Op 1 januari 2015 is de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: de Wmo) in werking getreden en is de bekostigingsstructuur van de door de stichting geboden zorg gewijzigd. MEE-organisaties, waaronder MEE Plus, worden sindsdien niet meer bekostigd door het Zorginstituut, op grond van de AWBZ-regeling, maar door gemeenten die zorg van de organisaties afnemen. MEE Plus stelt door de beëindiging van de subsidierelatie allerlei frictiekosten te moeten maken, die onder de Wmo niet voor vergoeding in aanmerking komen. Zo had MEE Plus een kantoorpand aangeschaft dat daarna in waarde daalde, hetgeen een restschuld opleverde. Onder de AWBZ-regeling kon jaarlijks een deel van deze restschuld worden afgeschreven, maar dit is niet langer mogelijk onder de Wmo. Ook is de afwaardering van bepaalde investeringen in verbouwingen, installaties en inventaris van panden die MEE Plus huurt niet langer subsidiabel onder de Wmo, terwijl deze investeringen noodzakelijk waren voor de uitvoering van de subsidiabele activiteiten onder de AWBZ-regeling. MEE Plus stelt daardoor niet te kunnen concurreren met andere MEE-organisaties en andere organisaties die cliëntondersteuning aanbieden, waardoor een reële kans op faillissement bestaat. MEE Plus becijferde haar schade als gevolg van de subsidiebeëindiging op € 3.958.127.

3. MEE Plus dient een aanvraag om nadeelcompensatie in bij het Zorginstituut, die zij baseert op het ongeschreven *égalité*beginsel. Het Zorginstituut wijst deze aanvraag af, omdat het systeem van de Awb zich ertegen zou verzetten dat ruimte bestaat voor een rechtens te honoreren verzoek om nadeelcompensatie, naast een toets op grond van artikel 4:51 Awb. Nu de rechtmatigheid van de beëindiging van de subsidiërelatie door de Afdelingsuitspraak van 2 juli 2014 vaststaat en MEE Plus de mogelijkheid heeft gehad om in die procedure de door haar gestelde omstandigheden naar voren te brengen, bestaat volgens het Zorginstituut geen recht op nadeelcompensatie. In zoverre dat recht wel zou bestaan, is het Zorginstituut van mening dat de door MEE Plus gestelde schade niet hoofdzakelijk het gevolg is van de beëindiging van de subsidiërelatie, maar evenzeer het gevolg van de door MEE Plus genomen investeringsbeslissingen en andere omstandigheden, zoals de door MEE Plus gesloten huurovereenkomsten en de omstandigheid dat gemeenten een lager tarief betalen voor haar activiteiten. Voorts gaat de gestelde schade niet uit boven het normale maatschappelijke risico en treft de schade MEE Plus niet onevenredig, aldus het Zorginstituut. Dit standpunt handhaaft het Zorginstituut ook bij de ongegrondverklaring van het door MEE Plus ingestelde bezwaar. In beroep bij de Afdeling (in casu de bevoegde rechter in eerste en enige aanleg vanwege de eis van processuele connexiteit, aangezien het beroep tegen een op het *égalité*beginsel gegrond zuiver schadebesluit aanhangig moet worden gemaakt bij de algemene dan wel bijzondere bestuursrechter die bevoegd is te oordelen over beroepen tegen de schadeveroorzakende uitoefening van de publiekrechtelijke bevoegdheid zelf; vergelijk ABRvS 6 mei 1997, ECLI:NL:RVS:1997:AA6762, AB 1997/229, m.nt. P.J.J. van Buuren (*Van Vlodrop*) en omtrent de bevoegde rechter inzake de beweerdte schadeoorzaak in dit geschil ook Rb. Rotterdam 4 oktober 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8342) voert MEE Plus aan dat het leerstuk van nadeelcompensatie een aanvulling vormt op de schadeveroorzakende besluitvorming op grond van de Awb. Dat door de Afdeling is geoordeeld dat de bijzondere omstandigheden van het geval de beëindiging van de subsidiërelatie niet onrechtmatig maken, zou daarom niet betekenen dat geen sprake is van nadeel dat voor compensatie in aanmerking komt. Verder benadrukt MEE Plus dat artikel 4:51 Awb is gebaseerd op het vertrouwensbeginsel, terwijl nadeelcompensatie is gebaseerd op het *égalité*beginsel.

4. De Afdeling beantwoordt de principiële vraag of het *égalité*beginsel eigenlijk wel van toepassing is in dit soort situaties geheel in lijn met

wat op basis van haar eerdere rechtspraak kon worden verwacht. Zij oordeelt dat aan artikel 4:51 Awb het vertrouwensbeginsel ten grondslag ligt. Deze bepaling voorziet zelf niet in de mogelijkheid van vergoeding van schade als gevolg van de beëindiging van een langdurige subsidiërelatie met inachtneming van een redelijke termijn, maar sluit evenmin een vergoeding op grond van het *égalité*beginsel uit. Kortom: artikel 4:51 Awb verzet zich niet tegen de toekenning van nadeelcompensatie op grond van het *égalité*beginsel. Evenmin verzet zich daartegen dat de rechtmatigheid van de schadeoorzaak – het besluit tot beëindiging van de subsidiërelatie – vaststond door de Afdelingsuitspraak van 2 juli 2014, waardoor geen sprake is van schending van het vertrouwensbeginsel en ook niet van onevenredige schade in de zin van artikel 3:4, tweede lid, Awb, in die zin dat de gestelde schade bij voorbaat in de weg zou staan aan het nemen van een rechtmatig besluit. Voor een op *égalité* gegronde vergoeding is enkel vereist dat aan de eisen van het *égalité*beginsel is voldaan – kort gezegd: de schade moet in causaal verband staan tot een rechtmatige overheids-handeling ter behartiging van het algemeen belang, een abnormale en speciale last inhouden, er mag geen sprake zijn van risicoaanvaarding of een andere vorm van eigen schuld, en de vergoeding van de schade mag niet reeds voldoende anderszins zijn verzekerd. Ter onderbouwing hiervan verwijst de Afdeling naar haar *Coffeeshop Venlo*-uitspraak (ABRvS 8 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ1762, AB 2007/252, m.nt. B.P.M. van Ravels) waarin zij het *égalité*beginsel definitief ont koppelde van artikel 3:4, tweede lid, Awb en het daarin gecodificeerde evenredigheidsbeginsel.

5. De Afdeling kiest er vervolgens voor meteen in te gaan op de beroepsgrond inzake het normaal maatschappelijk risico. MEE Plus is van mening dat het Zorginstituut ten onrechte heeft besloten dat haar schade dit risico niet ontstijgt, omdat zij, anders dan commerciële ondernemingen, volledig afhankelijk is van overheids-gelden, geen winst zou mogen maken en dus zeer beperkt ruimte zou hebben om de gestelde schade op te vangen. De Afdeling vangt aan met haar standaardoverweging, die kort samengevat inhoudt dat het normaal maatschappelijk risico dient te worden vastgesteld met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het individuele schadegeval. Vervolgens oordeelt de Afdeling dat de schade onder de gegeven omstandigheden het normaal maatschappelijk risico niet ontstijgt. Daarbij is van belang dat het Zorginstituut een grote mate van beleidsruimte heeft bij het verlenen, verminderen of beëindigen van dit type subsidie. Gelet hierop, en op de omstan-

digheid dat de subsidie van MEE Plus per kalenderjaar werd verleend, moest MEE Plus bij het aangaan van langdurige financiële verplichtingen die zich uitstrekken tot ver na het kalenderjaar, rekening houden met de mogelijkheid dat de langdurige subsidierelatie door het Zorginstituut zou worden beëindigd, ook al heeft de door MEE Plus verleende cliëntondersteuning een permanent karakter. Dat de door MEE Plus gedane investeringen zijn gedaan ten behoeve van dienstverlening waarvoor zij werd gesubsidieerd, doet hier niet aan af. Als subsidieontvanger had zij immers de ruimte om haar bedrijfsvoering naar eigen inzicht in te richten en de daarbij behorende risico's in te schatten. Bovendien was MEE Plus een termijn van ruim zeventien maanden gegeven waarin zij zich kon voorbereiden op de beëindiging van de subsidierelatie. Ook had MEE Plus niet anderszins aannemelijk weten te maken dat de volgens haar door de beëindiging van de subsidierelatie veroorzaakte schade zo groot was dat deze buiten het normaal maatschappelijke risico zou vallen.

6. Opvallend is dat de Afdeling in r.o. 7.4 – en dus onder de noemer van het normaal maatschappelijk risico – ook nog overweegt dat zij evenmin grond ziet voor het oordeel dat MEE Plus aanspraak maakt op nadeelcompensatie, omdat zij, in vergelijking tot andere MEE-organisaties, onevenredig zou worden getroffen. Een vergelijking met anderen die in een vergelijkbare positie verkeren door hetzelfde of vergelijkbaar overheidshandelen, speelt immers slechts een rol bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een speciale last, en dus niet bij de afbakening van het normaal maatschappelijk risico. Ik vermoed dat deze rechtsoverweging zo moet worden gelezen dat MEE Plus heeft aangevoerd dat haar verhouding tot andere MEE-organisaties zou maken dat haar schade het normaal maatschappelijk risico zou ontstijgen, waardoor de Afdeling genoodzaakt was te oordelen dat dit niet het geval was.

7. Wat leert deze uitspraak ons nu over de mogelijkheid tot nadeelcompensatie bij de rechtmatige beëindiging van subsidierelaties? Allereerst leert zij dat artikel 4:51 Awb zich niet op principiële wijze hiertegen verzet. Kennelijk kent deze bepaling dus geen exclusief karakter als het aankomt op het mitigeren van de negatieve gevolgen van een subsidiebeëindiging. Ten tweede leert zij ons dat de mate waarin voorzienbaar was dat een subsidierelatie kon worden beëindigd, een belangrijke rol speelt bij de afbakening van het normaal maatschappelijk risico. Een grote mate van beleidsruimte bij de toekenning van de subsidie (waarover het bestuur volgens r.o. 7.2 veelal zal beschikken) lijkt daarom in de regel er-

voor te pleiten de schade eerder voor rekening van de benadeelde te laten. Waarschijnlijk kan ook een rol spelen of de subsidie voor bepaalde tijd wordt toegekend – en dus periodiek moet worden hernieuwd – of juist voor onbepaalde tijd wordt toegekend. In het eerste geval is het evident dat de subsidieontvanger in algemene zin rekening moet houden met de mogelijkheid dat zijn subsidieaanvraag een volgende keer zal worden afgewezen, en daar zijn bedrijfskeuzes op moet afstemmen. Voor het tweede geval biedt deze uitspraak geen sturing, maar zou wellicht een rol kunnen spelen hoeveel tijd er is verstreken tussen de oorspronkelijke toekenning van de subsidie en de beëindiging daarvan. Voor begunstigende beschikkingen afgegeven voor onbepaalde tijd geldt immers in het algemeen dat de geadresseerde rekening dient te houden met de omstandigheid dat de beschikking ooit zal worden aangepast of ingetrokken (zie hierover onder andere W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema, 'Schadevergoeding bij de intrekking van begunstigende beschikkingen', *O&A* 2010/78, par. 3.2.2). Al met al ontstaat dus een tweeledig beeld. Formeel genieten subsidieontvangers naast de bescherming van artikel 4:51 Awb ook de bescherming van het *égalité*beginsel. Materieel stelt deze bescherming echter waarschijnlijk niet veel voor, omdat het *égalité*beginsel het bestuur in verreweg de meeste gevallen niet zal verplichten tot toekenning van nadeelcompensatie bij beëindiging van een subsidierelatie.

J.H.M. Huijts

AB 2021/258

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

1 juli 2021, nr. 20/2156 AW

(Mrs. B.J. van de Griend, J.J.T. van den Corput, P.J. Stolk)

m.nt. S.H.A.M. Dassen*

Art. 12.12 aanhef en onder a Nieuwe Rechtspositieregeling gemeente Amsterdam (NRGA)

NJB 2021/2096

ABkort 2021/425

TAR 2021/90

ECLI:NL:CRVB:2021:1360

Ontslag brandweerman in verband met lidmaatschap Hells Angels.

* S.H.A.M. Dassen is werkzaam bij Capra Advocaten te Maastricht.