

AB 2015/134

**AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE
RAAD VAN STATE**

8 oktober 2014, nr. 201402174/1/A2

(Mrs. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, A. Hammerstein, C.M. Wissels)
m.nt. W. den Ouden

Art. 4:51 Awb

BA 2014/230

Gst. 2014/117

ECLI:NL:RVS:2014:3649

Doelstelling redelijke termijn. Stelselherziening in de jeugdzorg is geen beleidskeuze van het college. Beëindiging van de subsidierelatie ligt buiten de macht van het college. In die situatie vergt het in art. 4:51 lid 1 van de Awb bepaalde niet meer van het college dan dat het de grootst mogelijke zorgvuldigheid betracht.

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling dient de redelijke termijn als bedoeld in artikel 4:51, eerste lid, van de Awb ertoe de subsidieontvanger in staat te stellen maatregelen te treffen om de gevolgen van de gehele of gedeeltelijke beëindiging van de subsidierelatie te ondervangen. (...) In het onderhavig geval is de beëindiging van de subsidierelatie niet het gevolg van een beleidskeuze van het college, maar van de keuze van de regering om het stelsel van jeugdzorg te herzien en alle taken en verantwoordelijkheden voor de jeugdzorg in één keer te decentraliseren naar gemeenten, zonder daarbij in de Jeugdwet een overgangsregeling te treffen. Deze stelselwijziging en de daarmee gepaard gaande beëindiging van de subsidierelatie tussen het college en de stichting liggen derhalve buiten de macht van het college. Dit geldt evenzeer voor de omstandigheid dat de stichting geen of onvoldoende substantiële maatregelen kan treffen om de gevolgen van de beëindiging van de subsidierelatie te ondervangen, omdat zij tot 1 januari 2015 een wettelijke taak heeft en voorts niet geheel duidelijk is welke werkzaamheden – naast de in de Jeugdwet geregelde taken – haar na 1 januari 2015 zullen worden toebedeeld, zodat niet duidelijk is op welke wijze de gevolgen van de beëindiging kunnen worden ondervangen. In die situatie vergt het in artikel 4:51, eerste lid, van de Awb bepaalde niet meer van het college dan dat het de grootst mogelijke zorg-

vuldigheid betracht door tijdig de stelselwijziging aan te kondigen en zich in overleg met de bij de stelselwijziging betrokken instanties in te spannen een aanvaardbare overgangssituatie voor de stichting te realiseren.

Uitspraak op het hoger beroep van de Stichting Bureau Jeugdzorg Zuid-Holland, gevestigd te Den Haag, appellante, tegen de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 3 februari 2014 in zaak nr. 13/6019 in het geding tussen:

de stichting,
en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland.

Procesverloop

Bij besluit van 20 december 2012 heeft het college de stichting geïnformeerd over de stelselwijziging van de financiering van jeugdzorg en aangekondigd dat het de subsidierelatie met de stichting op basis van de Algemene Subsidieverordening Zuid-Holland en de daarop gebaseerde Subsidieregeling Jeugdzorg zal beëindigen per 1 januari 2015.

Bij besluit van 12 juni 2013 heeft het college het door de stichting daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 3 februari 2014 heeft de rechtbank het door de stichting daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft de stichting hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De stichting en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 september 2014, waar de stichting, vertegenwoordigd door mr. M.J.I. Assink, advocaat te Rijswijk, vergezeld van ing. J.M.W.M. Beelen, en het college, vertegenwoordigd door mr. S. van Heukelom-Verhage, advocaat te Den Haag, vergezeld van J. Hoff, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 4:51, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) geschiedt indien aan een subsidieontvanger voor drie of meer achtereenvolgende jaren subsidie is verstrekt voor dezelfde of in hoofdzaak dezelfde voortdurende activiteiten, gehele of gedeeltelijke weigering van de subsidie voor een daarop aansluitend tijdvak op de grond, dat veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich tegen

voortzetting of ongewijzigde voortzetting van de subsidie verzetten, slechts met inachtneming van een redelijke termijn.

2. De stichting betoogt in de eerste plaats dat de rechtbank heeft miskend dat het college de beëindiging van de subsidierelatie op 20 december 2012 niet mocht aankondigen omdat niet zeker was dat de stelselwijziging doorgang zou vinden op 1 januari 2015 en ook niet op hoofdlijnen vaststond onder welke voorwaarden deze zou plaatsvinden. De stichting voert daartoe aan dat artikel 4:51, eerste lid, van de Awb ertoe strekt dat een subsidieontvanger zich in voldoende mate kan voorbereiden op de beëindiging van de subsidie.

De stichting betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat zij zich niet heeft kunnen voorbereiden op de beëindiging van de subsidierelatie per 1 januari 2015, omdat onduidelijk is hoe haar financiering er in het nieuwe stelsel uitziet. Dat klemt te meer nu de stichting tot 1 januari 2015 verplicht is de bij wet geregelde taken uit te voeren, waardoor het, anders dan in andere gevallen, niet mogelijk is om voor die datum maatregelen te nemen door onder meer huur- en arbeidsovereenkomsten te ontbinden. Ter zitting heeft de stichting toegelicht dat zij wil voorkomen dat haar rechtsoptvolger in het nieuwe stelsel zijn werkzaamheden begint met een schuldenlast ten gevolge van de transitie.

2.1. Op 18 juli 2012 hebben de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie een wetsontwerp van de Jeugdwet en de ontwerp-toelichting gepubliceerd. Daarin is onder meer vermeld dat dit wetsvoorstel voorziet in een decentralisatie van alle ondersteuning, hulp en zorg voor jeugd en ouders naar gemeenten, zowel bestuurlijk als financieel en dat is beoogd de stelselwijziging per 2015 te laten ingaan. Uit de voorgenomen stelselwijziging vloeit voort dat het college geen taak meer zal hebben ten aanzien van de jeugdzorg en dat de financiering daarvoor vanuit het Rijk zal vervallen. Deze gewijzigde inzichten van de regering noopten het college de subsidie met ingang van 1 januari 2015 te weigeren. Gelet op de te betrachten zorgvuldigheid was het college gehouden de stichting zo spoedig mogelijk van deze weigering in kennis te stellen, zoals het heeft gedaan. Anders dan de stichting betoogt, betekent de omstandigheid dat op het moment van aankondiging nog niet vaststond dat de nieuwe Jeugdwet daadwerkelijk op 1 januari 2015 in werking zou treden, niet dat het college niet toen al de weigering van de subsidie per 1 januari 2015 had mogen aankondigen. Het college mocht uitgaan van het voornemen van de rege-

ring de stelselwijziging per 1 januari 2015 door te voeren.

2.2. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (bijvoorbeeld de uitspraak van 14 november 2012 in zaak nr. 201202924/1/A2) dient de redelijke termijn als bedoeld in artikel 4:51, eerste lid, van de Awb ertoe de subsidieontvanger in staat te stellen maatregelen te treffen om de gevolgen van de gehele of gedeeltelijke beëindiging van de subsidiërelatie te ondervangen. Het beëindigingsbesluit is bekendgemaakt op 20 december 2012. In beginsel is bij beëindiging van de subsidiërelatie een termijn van twee jaar niet onredelijk.

2.3. Vooropgesteld dient te worden dat in onderhavig geval de beëindiging van de subsidiërelatie niet het gevolg is van een beleidskeuze van het college, maar van de keuze van de regering het stelsel van jeugdzorg te herzien en alle taken en verantwoordelijkheden voor de jeugdzorg in één keer te decentraliseren naar gemeenten, zonder daarbij in de Jeugdwet een overgangsregeling te treffen. Deze stelselwijziging en de daarmee gepaard gaande beëindiging van de subsidiërelatie tussen het college en de stichting liggen derhalve buiten de macht van het college. Dit geldt evenzeer voor de omstandigheid dat de stichting geen of onvoldoende substantiële maatregelen kan treffen om de gevolgen van de beëindiging van de subsidiërelatie te ondervangen, omdat zij tot 1 januari 2015 een wettelijke taak heeft en voorts niet geheel duidelijk is welke werkzaamheden – naast de in de Jeugdwet geregelde taken – haar na 1 januari 2015 zullen worden toebedeeld, zodat niet duidelijk is op welke wijze de gevolgen van de beëindiging kunnen worden ondervangen. In die situatie vergt het in artikel 4:51, eerste lid, van de Awb bepaalde niet meer van het college dan dat het de grootst mogelijke zorgvuldigheid betracht door tijdig de stelselwijziging aan te kondigen en zich in overleg met de bij de stelselwijziging betrokken instanties in te spannen een aanvaardbare overgangssituatie voor de stichting te realiseren. Het college heeft er in dat kader op gewezen dat het via het Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO) bijdraagt aan een zorgvuldige transitie van de jeugdzorg. Zo heeft het college via het IPO met betrokken partijen, zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Rijk, afspraken gemaakt over de transitie en het opvangen van frictiekosten die door de stelselwijziging zullen ontstaan. Verder heeft het college kennisbijeenkomsten georganiseerd en pilotprojecten van gemeenten gefinancierd. Onder deze omstandigheden kan van het college niet worden gevergd dat het naast de met het Rijk en de gemeenten afgesproken transitiemaatregelen

een overgangssubsidie verstrekt aan de stichting of diens rechtsopvolger per 1 januari 2015.

2.4. Conclusie van het voorgaande is dat het betoog faalt.

3. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

4. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

1. Er is in de afgelopen jaren van crisis en bezuinigingen veel jurisprudentie ontstaan over de betekenis en reikwijdte van artikel 4:51 Awb. In deze bepaling is vastgelegd dat bij de beëindiging van langdurige subsidies voor dezelfde, voortdurende activiteiten een redelijke termijn in acht moet worden genomen door het subsidiërende bestuursorgaan. De bepaling moet subsidieontvangers die meer dan drie jaar subsidie verleend kregen bescherming bieden tegen al te abrupte stopzetting van overheidsfinanciering. Aan deze bepaling ligt de gedachte ten grondslag dat zij op den duur gaan vertrouwen op de subsidie, daar hun organisaties op bouwen en daarbij de nodige verplichtingen aangaan. Langzamerhand zijn er vaste lijnen zichtbaar geworden in de jurisprudentie over de concrete betekenis van deze bepaling. De bovenstaande uitspraak sluit daar logisch op aan en laat wederom zien dat de waarborgen die artikel 4:51 Awb biedt beperkt zijn.

2. De redelijke termijn genoemd in deze bepaling vangt aan op het moment dat het subsidiërende bestuursorgaan de beëindiging van de subsidiërelatie aankondigt. Die aankondiging heeft daarmee rechtsgevolg en is daarom een besluit waartegen rechtsbescherming open staat (ABRVS 24 april 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE1842, AB 2002/270, m.nt. N. Verheij (*Sede Antia*)). De redelijke termijn dient er volgens vaste jurisprudentie toe de subsidieontvanger in staat te stellen maatregelen te treffen om de gevolgen van de gehele of gedeeltelijke beëindiging van de subsidiërelatie te ondervangen, zo herhaalt de Afdeling in r.o. 2.2. Lastig in de casus van bovenstaande uitspraak, was het feit dat de subsidieontvanger in kwestie geen maatregelen kon treffen om de beëindiging van de subsidie op te vangen. Hoewel er al in 2012 een wetsontwerp van een nieuwe Jeugdwet werd gepubliceerd waaruit duidelijk werd dat de jeugdzorg zou worden gedecentraliseerd

naar gemeenten en de provincie Zuid Holland al per besluit van 20 december 2012 de Stichting Bureau Jeugdzorg Zuid-Holland aankondigde dat daarom de subsidierelatie per 1 januari 2015 zou worden beëindigd, kon die Stichting daarop in de jaren 2013 en 2014 nauwelijks anticiperen. Het zal u niet zijn ontgaan waarom dat niet mogelijk was: de media hebben uitgebreid bericht over de decentralisatieperikelen. Kort gezegd komt het erop neer dat tot ver in het najaar van 2014 veel gemeenten nog geen contract hadden afgesloten met de jeugdzorginstellingen, die daardoor niet wisten of zij gecontracteerd zouden worden en onder welke voorwaarden. Dit leidde in september 2014 zelfs tot een brandbrief van de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ) aan staatssecretaris Van Rijn. Daarin stelde de commissie dat slechts de helft van de door haar ondervraagde aanbieders van Jeugdzorg verwachtte per 1 november 2014 helderheid te hebben over de financiële situatie in 2015.

3. De Stichting Bureau Jeugdzorg Zuid Holland beklaagt zich in de procedure tegen het beëindigingsbesluit van december 2012 vooral over de onmogelijke positie waarin zij werd gebracht; in 2012 was het nog erg onzeker of de aangekondigde stelselwijziging werkelijk doorgang zou vinden op 1 januari 2015 en wat deze concreet zou inhouden. Bovendien was zij tot 1 januari 2015 verplicht de bij wet geregelde jeugdzorgtaken uit te voeren; tot 1 januari verplichtte de wet dus tot 'business as usual'. Zodoende was er feitelijk nauwelijks ruimte om zich voor te bereiden op een nieuwe periode waarin (waarschijnlijk) andere subsidievoorwaarden en -bedragen zouden gelden. Met zo'n onzekere situatie worden subsidieontvangers wel vaker geconfronteerd. Een mooi voorbeeld is de situatie waarin een subsidieontvanger te horen krijgt dat de gesubsidieerde activiteiten die hij verricht in een volgend tijdvak zullen worden aanbesteed. Er is dan sprake van een beëindigingsbesluit, zonder dat duidelijk is of de financiële relatie met de subsidieverstrekkende ook echt zal eindigen. Als de (voormalige) subsidieontvanger in de aanbesteding wordt geselecteerd, zal hij heel andere maatregelen dienen te nemen dan dat hij niet wordt geselecteerd en dus helemaal geen activiteiten meer hoeft te ontplooiën voor het bestuursorgaan.

4. De ABRvS heeft weinig oog voor de onzekerheden voor subsidieontvangers in dat soort omstandigheden. In ABRvS 9 september 2009 (AB 2010/87, m.nt. W. den Ouden (*Stichting Dynamo*)) overwoog zij dat 'de aanbestedingsprocedure en de beëindiging van de bestaande subsidierelatie twee afzonderlijke procedures zijn' en dat de redelijke termijn betrekking heeft op de afbouw van de verplichtingen jegens derden in het kader

van de bestaande subsidierelatie en niet op de voorbereiding van de eventuele opdracht. Ook als de subsidieontvanger nog verplicht is om gedurende de lopende subsidieperiode nog de activiteiten te ontplooiën waarvoor de subsidie werd verleend, laat dat volgens de Afdeling 'onverlet' dat hij 'handelingen' kan verrichten om verplichtingen jegens derden op te zeggen en 'anderszins voorbereidingen kan treffen' voor de beëindiging van de subsidierelatie. Welke handelingen en voorbereidingen de Afdeling daarbij op het oog heeft laat zij doorgaan in het midden (zie bijv. ook ABRvS 2 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1159, AB 2014/245, m.nt. W. den Ouden) en dat het stoppen met het uitvoeren van gesubsidieerde activiteiten gedurende het lopende subsidietijdvak kan leiden tot een lagere subsidievaststelling maakt dat allemaal 'niet anders' (ABRvS 2 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2463 (*de MEE-organisaties*)).

5. Dat de Afdeling in deze zaak tot het oordeel komt dat artikel 4:51 Awb niet is geschonden verbaast dus niet. Zij benadrukt dat het beëindigingsbesluit bekend is gemaakt twee jaar voordat beëindiging daadwerkelijk in zou gaan, wat geen onredelijke termijn is. Bovendien is het beëindigingsbesluit niet het gevolg van een beleidswijziging van het subsidieverstrekkende bestuursorgaan maar van de keuze van de regering om het jeugdzorgstelsel te herzien, zonder daarbij in de Jeugdwet een overgangsregeling te treffen. Het is allemaal erg vervelend voor de Stichting, maar artikel 4:51 Awb vraagt in die (bijzondere) omstandigheden niet meer van de subsidieverstrekkende, het college van GS, dan dat met 'de grootst mogelijke zorgvuldigheid' wordt gehandeld door tijdig de stelselwijziging aan te kondigen en zich in te spannen voor een aanvaardbare overgangssituatie. Zo wordt de waarborgbepaling van artikel 4:51 Awb omgezet in een inspanningsverplichting. Dat inspanningen lang niet altijd leiden tot wat ik 'een aanvaardbare overgangssituatie' zou noemen mag duidelijk worden uit de hierna opgenomen en besproken uitspraak van de kortgedingrechter te Den Haag inzake de Stichting MEE Twente van 17 februari 2015 (ECLI:NL:RBDHA:2015:1565, AB 2015/135, m.nt. W. den Ouden).

6. Deze uitspraak is ook gepubliceerd in *JB* 2014/216, *Gst.* 2014/117, m.nt. C.N. van der Sluis en *JG* 2014/70, m.nt. T. Barkhuysen en M. Claessens. W. den Ouden