

## Notitie

voor Gemeente Utrecht [REDACTED]  
van Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn – [REDACTED]  
datum 3 oktober 2014  
betreft Advies subsidiebeëindiging MCU  
zaaknr 10043753

---

### 1 Inleiding

1.1 Bij email van 22 september 2014 verzocht u mij te adviseren over de juridische mogelijkheden voor het college om de subsidierelatie met MCU op korte termijn te beëindigen, zonder dat sprake is van gewijzigd beleid of noodzakelijke bezuinigingen.

1.2 Ten behoeve van de advisering zond u mij de volgende stukken:

- Jaarverslag 2012 van MCU;
- Subsidieverleningsbeschikking MCU 2011-2014;
- Subsidievaststellingsbeschikking MCH 2011;
- Subsidieverleningsbeschikking MCU 2012;
- Subsidieverleningsbeschikking MCU 2013;
- Subsidieverleningsbeschikking MCU 2014;
- Beleidsplan MCU 2011-2014;
- Werkplan MCU 2011;
- Begroting MCU 2011-2014;
- Bedrijfsplan MCU 2014;
- Ontwerpvoorstel Raad van 11 maart 2014
- Coalitieakkoord Utrecht maken we samen dd. 25-4-2014 en
- Memo 'Onderzoek mogelijkheden beëindiging subsidie Milieucentrum Utrecht' van [REDACTED] van de gemeente Utrecht van 10 september 2014.

1.3 Op basis van die stukken kom ik tot het volgende advies.

### 2 Advies

2.1 De Algemene wet bestuursrecht bevat een aantal gronden waarop een (langjarige) subsidierelatie kan worden beëindigd. De belangrijkste is artikel 4: 51 Awb, waarin staat dat een subsidierelatie van drie jaar of meer die wordt beëindigd vanwege gewijzigd inzicht of veranderde omstandigheden slechts kan worden beëindigd met

inachtneming van een redelijke termijn. De inhoud en werking van artikel 4:51 Awb zijn prima beschreven in het memo [REDACTED]. Aanvullend daarop geldt dat de begrippen 'gewijzigd inzichten of veranderde omstandigheden' ruime begrippen zijn; de invulling daarvan is niet beperkt tot gewijzigd beleid of bezuinigingen. Ook andere omstandigheden, zoals de komst van een nieuwe speler op de markt, kan leiden tot andere subsidie uitgangspunten.

- 2.2 Een vraag die bij de werking van artikel 4:51 Awb vaak opkomt, is of de subsidie alleen beëindigd mag worden als sprake is van veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten, of dat het artikel slechts beoogt een waarborg te bieden indien zich gewijzigd inzichten of veranderde omstandigheden voordoen. In de laatste lezing is de aanwezigheid van gewijzigde inzichten of veranderde omstandigheden geen constitutief vereiste om tot beëindiging van de subsidierelatie over te gaan.
- 2.3 De rechter toetst in juridische procedure vrijwel steeds of zich gewijzigde omstandigheden en veranderde inzichten voordoen. Dat doet hij, omdat er vrijwel altijd wordt aangevoerd dat geen sprake is van gewijzigd inzichten of veranderde omstandigheden. Er is (in mijn praktijk) eenmaal een discussie bij de Raad van State gevoerd over dit punt (al in 2002), waarbij tijdens de zitting bleek dat men ontvankelijk was voor de uitleg dat ook beëindigd kan worden zonder dat sprake is van gewijzigde inzichten of veranderde omstandigheden, maar dat heeft de uitspraak niet gehaald. Uit de wetsgeschiedenis kan worden afgeleid dat een subsidierelatie steeds beëindigd kan worden als er sprake is van voldoende beleidsvrijheid. Dat is hier het geval. Bepleit zou dus kunnen worden dat er, zelfs als er geen sprake is van veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten, een einde kan worden gemaakt aan de subsidierelatie. Deze lijn is evenwel creatief, nog niet in rechte getoetst en daarmee risicovol.
- 2.4 Gaan we ervan uit dat de veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten wel zijn vereist, dan ben ik het [REDACTED] eens dat daarvan op dit moment in onvoldoende mate sprake is.
- 2.5 Dat neemt niet weg dat het college een lijn kan uitzetten die inhoudt dat in de toekomst slechts één instelling subsidie krijgt voor de in de beschikkingen genoemde activiteiten. Die lijn zou kunnen worden vastlegt in een collegebesluit. Een ander denkbare lijn is dat het college beslist dat in de toekomst in het geheel geen subsidie meer wordt verstrekt voor het type activiteiten dat MCU thans verricht.
- 2.6 Het gevolg van die lijn is dat jegens alle instellingen die thans voor de desbetreffende taak worden gesubsidieerd het voornemen tot beëindiging moet worden gecommuniceerd. Dat vloeit voort uit het gelijkheidsbeginsel. Dat zou dus betekenen dat niet alleen MCU, maar ook de nieuwe stichting bericht zou moeten krijgen dat de wijze waarop in de toekomst subsidie kan worden verkregen, wijzigt, ervan uitgaande



dat de nieuwe stichting (nu of in de toekomst) subsidie krijgt voor activiteiten die vergelijkbaar zijn met activiteiten die MCU nu verricht.

- 2.7 Daarnaast is juridisch vereist dat het college op basis van een transparante en openbare subsidieprocedure de instelling moet selecteren die in de toekomst exclusief aanspraak kan maken op de subsidie. In die procedure kan het college vereisten opnemen die het van doorslaggevend belang vindt bij het aangaan van die subsidierelatie.
- 2.8 Het aangaan en in stand houden van (een exclusieve) subsidierelatie of andere financieringsrelatie met de nieuwe stichting waarbij concurrerende instellingen worden geweerd, mag juridisch gezien niet, omdat dat in strijd is met de eisen van het subsidierecht, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en (onder omstandigheden) met de eisen omtrent staatssteun.
- 2.9 Wordt de subsidierelatie met MCU dus beëindigd terwijl met de nieuwe stichting een financiële relatie ten aanzien van die activiteiten wordt aangegaan of gecontinueerd zonder dat een transparante en openbare subsidieprocedure wordt gevolgd – met de bedoeling dat het college deze subsidierelatie selectief en exclusief onderhoudt met de nieuwe stichting – dan zal dat naar verwachting leiden tot juridische procedures. MCU kan in dat kader of opkomen tegen het besluit tot aankondiging van beëindiging van de subsidierelatie, of tegen de verleningsbeschikking, gericht aan de nieuwe stichting.

### **3 Conclusie**

- 3.1 Kortom, er ontbreekt een juridische basis om de subsidierelatie met MCU nu, op dit moment, te beëindigen. Evenmin juridisch toelaatbaar is (het toewerken naar) een situatie waarin het college na beëindiging van de subsidierelatie met MCU, met uitsluiting van anderen, een exclusieve subsidierelatie voortzet of aangaat met de nieuwe stichting.
- 3.2 Wel juridisch toelaatbaar is een situatie waarin het college:
- (a) Bij collegebesluit een lijn vastlegt, inhoudende dat in de toekomst slechts met één instelling een subsidierelatie wordt onderhouden;
  - (b) op basis daarvan de subsidierelatie(s) met alle zittende instellingen met ingang van 1 januari 2016 beëindigt en die beëindiging schriftelijk aankondigt en
  - (c) vervolgens op basis van een transparante en openbare subsidieprocedure de instelling selecteert die in de toekomst exclusief aanspraak kan maken op de subsidie.

3.3 Indien het college een lijn wilt hanteren dat in de toekomst überhaupt geen subsidie meer wordt verleend voor de activiteit die MCU thans verricht (dus ook niet aan de nieuwe stichting), dan kan het college die lijn in een collegebesluit vastleggen, waarna voornoemde stap (b) wordt gezet.

Meer of andere juridische mogelijkheden om de subsidierelatie op korte termijn te beëindigen, zie ik niet.

\*\*\*\*\*