

een plafond geldt (niet meer dan 4.550 m² wvo aan supermarkten) voor de totale vergunbare uitbreiding? Als in beginsel meerdere locaties met meerdere rechthebbenden (in gelijke mate) geschikt zouden kunnen zijn voor een uitbreiding, is er dan niet al sprake van meerdere potentiële gegadigden? Vanwege het plafond is het mogelijk dat het aantal gegadigden het maximaal vergunbare aantal uitbreidingsmeters overstijgt. We begrijpen de keuze van de Afdeling om niet te gemakkelijk te oordelen dat een besluit een schaars recht toekent, maar in dit geval zou hier anders over gedacht kunnen worden.

J.A. Mohuddy & S. Elbertsen

Bestuursrecht Algemeen

BR 2020/13

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 en B.J. Schueler)
m.nt. S.E.A. Groeneveld & D. van Tilborg¹

(Art. 4:51 Awb)

ABkort 2019/525
NJB 2019/2638
ECLI:NL:RVS:2019:3633

Verhouding tussen beëindigen langdurige subsidierelatie en verzoek om nadeelcompensatie op grond van het égalité-beginsel.

MEE Plus heeft bij Zorginstituut Nederland een verzoek om nadeelcompensatie ingediend vanwege schade door het beëindigen van een langdurige subsidierelatie. Zorginstituut Nederland heeft het verzoek afgewezen, omdat het systeem van de Awb zich ertegen verzet dat naast een toets op grond van artikel 4:51 Awb ruimte bestaat voor een rechtens te honoreren verzoek om nadeelcompensatie. De Afdeling oordeelt dat artikel 4:51 Awb zich in zijn algemeen niet verzet tegen vergoeding van schade op grond van égalité-beginsel. Artikel 4:51 Awb voorziet niet in de mogelijkheid van schadevergoeding, maar de tekst sluit deze mogelijkheid ook niet uit. Toetsing aan de criteria voor toepassing van het égalité-beginsel als grondslag voor schadevergoeding leidt er volgens de Afdeling toe dat beëindiging van de subsidierelatie valt binnen het normaal maatschappelijk risico van MEE Plus. De Afdeling concludeert dat het Zorginstituut Nederland het verzoek om nadeelcompensatie terecht heeft afgewezen.

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 gevestigd 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.

(...)

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 verminderd, waardoor zij werd geconfronteerd met een restschuld, door haar aangekondigd als de onrendabele top. Onder de Regeling kon zij jaarlijks een bedrag van € 74.262,00 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

¹ Sophie Groeneveld en Dennis van Tilborg zijn advocaat bij AKD.

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 € 3.958.127,00 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 subsidierelatie 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 subsidierelatie. 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 subsidierelatie 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 veranderde 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 verstrekt, 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 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 *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 instellings-subsidie 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 getroffen. 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. De beëindiging van langdurige subsidierelaties tussen een bestuursorgaan en (rechts)personen komt regelmatig voor. Een belanghebbende kan aan subsidiëring gedurende een aantal jaren – in de woorden van de memorie van toelichting – een zeker vertrouwen op voortzetting van de subsidie ontleen. In de Awb is dit vertrouwen verankerd: het bestuursorgaan mag als voor drie of meer achtereenvolgende jaren subsidie is verstrekt voor dezelfde of in hoofdzaak dezelfde voortdurende activiteiten de subsidierelatie niet (ten nadele van de subsidieontvanger) wijzigen dan wel beëindigen zonder daarbij een redelijke termijn in acht te nemen. Deze redelijke termijn dient ertoe de subsidieontvanger in staat te stellen maatregelen te treffen om de gevolgen van de gehele of gedeeltelijke beëindiging van de subsidierelatie te ondervangen (ABRvS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1924). In beginsel is bij beëindiging van de subsidierelatie een termijn van twee jaar in ieder geval niet onredelijk (ABRvS 8 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3649).

2. De Afdeling heeft in deze uitspraak voor het eerst geoordeeld over de verhouding tussen beëindiging van een

subsidierelatie op grond van artikel 4:51 Awb en een verzoek om nadeelcompensatie op grond van het *égalité*-beginsel. Het *égalité*-beginsel houdt voor bestuursorganen de verplichting in tot compensatie van onevenredige – buiten het normale maatschappelijke risico vallende en op een beperkte groep burgers of instellingen drukkende – schade als gevolg van hun op de behartiging van het openbaar belang gerichte optreden (ABRvS 18 februari 1997, AB 1997, 143).

3. In de onderhavige uitspraak hebben de Stichting MEE Plus, de Stichting MEE Drechtsteden en de Stichting MEE Ondersteuning (hierna: 'Stichting MEE') bij het Zorginstituut Nederland (hierna: Zorginstituut) een verzoek om nadeelcompensatie ingediend. Tot 1 januari 2015 ontving Stichting MEE subsidie op grond van de Regeling subsidies AWBZ. Bij besluit van 17 juli 2013 heeft het Zorginstituut aangekondigd dat de Stichting MEE per 1 januari 2015 geen subsidie meer zal ontvangen van het Zorginstituut. Op 1 januari 2015 is de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 in werking getreden en is de bekostigingsstructuur van de door Stichting MEE geboden ondersteuning gewijzigd: niet het Zorginstituut maar de gemeenten staan aan de lat voor de bekostiging van de desbetreffende ondersteuning. Vanwege deze wijziging in de kostenstructuur krijgt Stichting MEE niet langer subsidie voor bepaalde aspecten van haar organisatie, zoals de onrendabele top van het door haar aangekochte kantoorpand, leegstand in kantoorpanden en de afwaardering van investeringen in de verbouwingen, de installaties en de inventaris van de huurpanden. Stichting MEE stelt dat zij als gevolg van deze niet-subsidiabele kosten niet kan concurreren met andere MEE-organisaties en andere organisaties die cliëntenondersteuning aanbieden, waardoor een reële kans op faillissement bestaat.

4. Het Zorginstituut heeft het verzoek om nadeelcompensatie afgewezen, omdat het systeem van de Awb zich ertegen verzet dat naast een toets op grond van artikel 4:51 Awb nog ruimte bestaat voor het honoreren van een verzoek om nadeelcompensatie. De beëindiging van de subsidierelatie is rechtmatig, zodat er geen recht bestaat op nadeelcompensatie.

5. MEE Plus (en met haar wellicht andere instellingen waarvan de langjarige subsidierelatie is beëindigd) zal aan de uitspraak waarschijnlijk een katterig gevoel hebben overgehouden. Ze krijgt van de Afdeling op een punt gelijk (namelijk dat het Zorginstituut ten onrechte heeft gesteld dat artikel 4:51 lid 1 Awb zich tegen het toekennen van nadeelcompensatie verzet), maar staat uiteindelijk toch met lege handen omdat de schade die zij heeft geleden tot het normale maatschappelijke risico wordt gerekend. Voor het oordeel dat artikel 4:51 Awb niet aan de toekenning van nadeelcompensatie in de weg staat benadrukt de Afdeling onder meer dat artikel 4:51 Awb op het vertrouwensbeginsel is gebaseerd en derhalve moet worden onderscheiden van een op grond van het *égalité*-beginsel gebaseerd verzoek om schadevergoeding. Indien vervolgens wordt beoordeeld of er aanspraak op schadevergoeding op grond van het *égalité*-beginsel bestaat omdat de schade boven het normale maatschappelijke risico uitstijgt, wordt door de Afdeling echter teruggegrepen op omstandigheden die (ook) een be-

langrijke rol spelen bij de toepassing van artikel 4:51 Awb (namelijk de grote mate van beleidsruimte die aan de subsidieverstrekker toekomt en de geboden redelijke termijn). Wellicht dat het voor MEE Plus is overgekomen dat wat met de ene hand wordt gegeven met de andere hand weer wordt teruggenomen. Het is echter het gevolg van consequent juridisch redeneren waarbij eerst de vraag wordt beantwoord of toekennen van nadeelcompensatie op grond van het *égalité*-beginsel in het algemeen is uitgesloten en daarna de daarvan te onderscheiden vraag wordt beantwoord of aan de criteria voor toepassing van dat beginsel wordt voldaan. Op de beantwoording van die beide vragen gaan wij hierna nader in. Wij zullen ons met name concentreren op het oordeel van de Afdeling dat de schade die het gevolg is van investeringsbeslissingen die zich uitstrekken tot ná het verstrijken van de bij de beëindiging van een subsidierelatie in acht te nemen redelijke termijn in beginsel tot het normale maatschappelijke risico van de subsidieontvanger behoren.

6. De Afdeling oordeelt dat artikel 4:51 lid 1 Awb zich niet in zijn algemeenheid verzet tegen schadevergoeding op grond van het *égalité*-beginsel. De Afdeling heeft eerder overwogen dat aan artikel 4:51 lid 1 Awb het vertrouwensbeginsel ten grondslag ligt en dat een langdurige subsidierelatie mede wordt beheerst door het vertrouwensbeginsel. De Afdeling acht het verder van belang dat artikel 4:51 Awb niet voorziet in de mogelijkheid tot vergoeding van schade als gevolg van de beëindiging van de langdurige subsidierelatie met inachtneming van een redelijke termijn. Schadevergoeding op grond van het *égalité*-beginsel, naast de op het vertrouwensbeginsel gebaseerde beoordeling of bij de beëindiging van een langdurige subsidierelatie een redelijke termijn in acht is genomen, wordt echter tekstueel evenmin uitgesloten. Op grond van deze argumenten komt de Afdeling tot de conclusie dat artikel 4:51 lid 1 Awb zich niet in zijn algemeenheid tegen vergoeding van schade op grond van het *égalité*-beginsel verzet.

7. De Afdeling benadrukt dat schadevergoeding op grond van het *égalité*-beginsel toegekend kan worden, als aan de criteria voor toepassing van dat beginsel wordt voldaan. Concreet betekent dit ten eerste dat de schade die de burger of instelling heeft geleden het rechtstreekse gevolg is van het schadeveroorzakende besluit (vgl. ABRvS 30 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2300). Verder dient het te gaan om schade die buiten het normale maatschappelijke risico valt (vereiste van een abnormale last). Tot het normale maatschappelijke risico horen onder meer nadelen waarmee degenen die daardoor geraakt worden rekening moeten houden. Pas als een openbare last het normaal maatschappelijk risico te boven gaat, kan van nadeelcompensatie sprake zijn. Daarnaast moet er sprake zijn van een last die op een beperkte groep burgers of instellingen onevenredig zwaar drukt, zodat de gelijke behandeling met de referentiegroep die niet door de handeling wordt getroffen wordt verstoord (vereiste van een speciale last, vgl. ABRvS 28 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1976).

8. Toetsing aan het criterium van het normaal maatschappelijk risico is waar het beroep van Stichting

MEE spaak loopt. Volgens vaste jurisprudentie gaat het bij het normale maatschappelijke risico om onder meer 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 zullen concretiseren en de omvang van de nadelen die daaruit zullen voortvloeien. Volgens eveneens vaste rechtspraak moet de omvang van het normale maatschappelijke risico worden bepaald met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval, waaronder de aard van het gestelde schadeveroorzakende besluit (zie bijvoorbeeld ook ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2476 en ABRvS 27 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ2650, AB 2011/150 m.nt. B.P.M. van Ravels).

9. Kort en goed komt het oordeel van de Afdeling erop neer dat indien een subsidieontvanger schade 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 Awb, die schade in beginsel behoort tot het normale maatschappelijke risico. De Afdeling lijkt in haar oordeel met name betekenis toe te kennen aan de aard van het schadeveroorzakende besluit (lees: beëindiging van de subsidierelatie). Als wij het goed zien laat de Afdeling de aard van het schadeveroorzakende besluit op twee manieren meewegen. Ten eerste door te benadrukken dat het gaat om de beëindiging van een subsidie en het bestuursorgaan bij de uitoefening van die bevoegdheid een grote mate van beleidsruimte heeft. Vervolgens stelt de Afdeling vast dat aan de MEE-organisaties per kalenderjaar een instellingssubsidie werd verleend. Volgens de Afdeling diende van MEE Plus te worden verwacht dat zij bij het aangaan van financiële verplichtingen die zich uitstrekken tot ver na het kalenderjaar rekening zou houden met de mogelijkheid dat de langdurige subsidierelatie zou worden beëindigd. De aard van het schadeveroorzakende besluit brengt met zich mee dat een dergelijk besluit (en de gevolgen daarvan) in abstracto voorzienbaar is te achten. De tweede manier waarop door de Afdeling rekening lijkt te zijn gehouden met de aard van het schadeveroorzakende besluit is door betekenis toe te kennen aan de op grond van artikel 4:51 lid 1 Awb geboden redelijke termijn. Gedachte lijkt te zijn dat de subsidieontvanger zich met die termijn heeft kunnen voorbereiden op de beëindiging van de subsidierelatie en daarmee de schade heeft kunnen beperken.

10. De overwegingen van de Afdeling omtrent het normale maatschappelijke risico roepen de vraag op of er bij de beëindiging van een langjarige subsidierelatie überhaupt toekenning van nadeelcompensatie aan de orde zou kunnen zijn. De met name op de aard van het schadeveroorzakende besluit gebaseerde overwegingen van de Afdeling lijken namelijk op vrijwel iedere beëindiging van een langjarige subsidierelatie toepasbaar. Immers zullen ook andere subsidieontvangers er, gelet op de grote mate van beleidsruimte die ter zake aan het bestuursorgaan doorgaans toekomt, bij hun investeringsbeslissingen rekening mee dienen te houden dat de langdurige subsidierelatie kan worden beëindigd. Bovendien kan nadeelcompensatie pas aan de orde komen

indien het beëindigingsbesluit rechtmatig is en dus vaststaat dat er door het bestuursorgaan een redelijke termijn is geboden waarin de subsidieontvanger zich heeft kunnen voorbereiden op de beëindiging van de subsidierelatie.

11. Uit de uitspraak lijken twee omstandigheden afgeleid te kunnen worden waaronder schade in verband met de beëindiging van een langdurige subsidierelatie toch buiten het normale maatschappelijke risico zou kunnen vallen ondanks dat er een redelijke termijn in acht is genomen. De eerste mogelijk relevante omstandigheid lijkt de mate te zijn waarin de subsidieontvanger de ruimte heeft om de bedrijfsvoering naar eigen inzicht in te richten en de daarbij behorende risico's in te schatten. Denkbaar is dat de subsidieverstrekker aan de subsidieontvanger verplichtingen oplegt die de mogelijkheid om de bedrijfsvoering naar eigen inzicht in te richten beperken en dat daar bij de bepaling van de omvang van het normale maatschappelijke risico rekening mee dient te worden gehouden. In dat verband zou wellicht een parallel getrokken kunnen worden met de rechtspraak waarin is geoordeeld dat artikel 4:51 Awb in beginsel niet zo ver strekt dat op de subsidieverstrekker de plicht rust een garantie te verstrekken voor wachtgeldverplichtingen die voortvloeien uit de beëindiging van de subsidierelatie, maar dat dit anders zou kunnen zijn indien de subsidieverstrekker invloed heeft gehad op de aanstelling van het personeel (zie bijvoorbeeld ABRvS 11 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2079). De tweede mogelijke omstandigheid waarin nadeelcompensatie aan de orde zou kunnen zijn is de omstandigheid dat er sprake is van een in omvang zodanig grote schade dat deze buiten het normale maatschappelijke risico valt. Het is overigens aan de verzoeker om nadeelcompensatie om een dergelijke schade aanneemelijk te maken.

12. Van belang bij het voorgaande is dat het oordeel van de Afdeling met betrekking tot het normale maatschappelijke risico betrekking heeft op schade als gevolg van investeringsbeslissingen die zich uitstrekken tot na de in acht te nemen redelijke termijn. Strikt genomen is derhalve door de Afdeling nog niets gezegd over de situatie waarin een subsidieontvanger stelt schade te hebben geleden met betrekking tot investeringsbeslissingen waarvan de gevolgen beperkt blijven tot de periode van de redelijke termijn. Dat dergelijke schade onder omstandigheden aan de orde zou kunnen zijn is niet helemaal uitgesloten omdat de redelijke termijn er slechts toe strekt de subsidieontvanger in staat te stellen maatregelen te kunnen treffen, maar niet om ook de levensvatbaarheid van de subsidieontvanger te garanderen (zie bijvoorbeeld ABRvS 20 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM9682).

S.E.A. Groeneveld & D. van Tilborg