

68

Rechtmatigheid beëindiging van de subsidierelatie en schadevergoeding

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
30 oktober 2019, nr. 201808258/1/A3,
ECLI:NL:RVS:2019:3633
(mr. Van Altena, mr. Jurgens, mr. Schueler)
Noot mr. V.A. Textor en mr. B.S. ten Kate

Afwijzing verzoek om nadeelcompensatie. Schade als gevolg van beëindiging langdurige subsidierelatie. Égalité-beginsel.

[Awb art. 4:51]

Essentie: Rechtmatigheid beëindiging van de subsidierelatie staat vast. Dat er geen sprake is van onevenredige schade ex art. 3:4 lid 2 Awb betekent niet dat er geen aanleiding is voor schadevergoeding op grond van het égalité-beginsel.

Samenvatting: Het Zorginstituut Nederland (het Zorginstituut) heeft een verzoek van een zorgverlener om nadeelcompensatie als gevolg van de beëindiging van een langdurige subsidierelatie afgewezen.

Sinds de uitspraak van de Afdeling van 6 mei 1997 (no. H01.96.0578/Q01, ECLI:NL:RVS:1997:AA6762, AB 1997, 229 en «JB» 1997/118) 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, «JB» 2013/60), ligt aan art. 4:51 lid 1 Awb het vertrouwensbeginsel ten grondslag en wordt de langdurige subsidierelatie tussen partijen mede door het vertrouwensbeginsel beheerst. Art. 4:51 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 art. 4:51 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 (ECLI:NL:RVS:2014:2463) vaststaat, waardoor geen sprake is van schending van het vertrouwensbeginsel en ook niet van onevenredige schade in de zin van art. 3:4 lid 2 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, «JB» 2007/8).

*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.

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 verminderd, 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 opge-

vangen 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 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 onge-

wijzigde 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 overheidsmiddelen, 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 nor-

male 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 solvabiliteits-eisen 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 betoef 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. Bij het beëindigen van langdurige subsidierelaties op grond van art. 4:51 Awb moet een redelijke termijn in acht genomen worden. Deze redelijke termijn dient er volgens vaste jurisprudentie toe om subsidieontvangers in staat te stellen om de gevolgen van de beëindiging van de subsidierelatie te ondervangen. Zo moet een subsidieontvanger tot op zekere hoogte in staat worden gesteld om vanwege de subsidierelatie aangegane langdurige verplichtingen, zoals arbeidsverhoudingen, af te kunnen wikkelen (zie bijvoorbeeld: ABRvS 2 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1159, AB 2014, 245). Art. 4:51 Awb voorziet niet in een mogelijkheid tot vergoeding van schade als gevolg van de beëindiging van de subsidierelatie. Uit deze uitspraak volgt dat er onder omstandigheden toch een verplichting kan ontstaan voor de subsidiegever tot vergoeding van schade.

2. De casus in de onderhavige zaak is als volgt. Stichting MEE Plus, de Stichting MEE Drechtsteden en de Stichting MEE ondersteuning (hierna: 'MEE Plus') ontvingen tot 1 januari 2015 subsidie van het Zorginstituut (voorheen College voor zorgverzekeringen) voor cliëntondersteuning. Bij besluit van 17 juli 2013 heeft het Zorginstituut aangekondigd dat MEE Plus per 1 januari 2015 geen subsidie meer zou ontvangen. De reden van de beëindiging per 1 januari 2015 was dat de middelen voor de cliëntondersteuning naar het gemeentefonds werden overgeheveld en dat daarmee de grondslag van de subsidiëring van Mee Plus door het Zorginstituut zou komen te vervallen. Het besluit van 17 april 2013 stond met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ('Afdeling') van 2 juli 2014

(ECLI:NL:RVS:2014:2463) in rechte vast. In die uitspraak had de Afdeling geoordeeld dat de redelijke termijn als bedoeld in art. 4:51 lid 1 Awb ertoe dient om de subsidieontvanger in staat te stellen maatregelen te treffen om de gevolgen van de gehele of gedeeltelijke beëindiging van de subsidierelatie te ondervangen. MEE Plus had na het besluit van 17 juli 2013 zeventien maanden de tijd om zich voor te bereiden op de beëindiging van de subsidierelatie per 1 januari 2015. De Afdeling oordeelde dat niet was gebleken dat die termijn voor MEE Plus te kort was om de gevolgen van de beëindiging van de subsidierelatie te kunnen ondervangen.

3. Uit de uitspraak blijkt dat MEE Plus per 1 januari 2015 gesubsidieerd wordt door gemeenten op grond van de Wmo 2015. Mee Plus stelt schade te hebben geleden als gevolg van beëindiging van de subsidie door het Zorginstituut, omdat zij kosten heeft moeten maken in de oude subsidierelatie die in de nieuwe subsidierelatie, die MEE Plus met gemeenten heeft, niet worden vergoed. MEE Plus dient vervolgens bij het Zorginstituut een verzoek om nadeelcompensatie in om die kosten vergoed te krijgen. Het Zorginstituut heeft dit verzoek afgewezen. Daarbij heeft het Zorginstituut zich primair op het standpunt gesteld dat er geen recht is op nadeelcompensatie. Het Zorginstituut betoogde dat het systeem van de Awb zich ertegen verzet dat naast een toets op grond van art. 4:51 Awb ruimte bestaat voor een verzoek om na-

deelcompensatie. Nu het beëindigingsbesluit met de uitspraak van 2 juli 2014 vaststaat en MEE Plus de mogelijkheid heeft gehad om in die procedure de door haar gestelde omstandigheden al aan te voeren, bestaat er geen recht op na-deelcompensatie. De Afdeling oordeelt daar anders over. De Afdeling overweegt dat het *égalité*-beginsel een grondslag kan bieden voor de toekenning van na-deelcompensatie in niet door de wetgever geregelde gevallen. De Afdeling wijst erop dat zij al eerder had uitgemaakt dat art. 4:51 Awb een andere grondslag kent, namelijk het vertrouwensbeginsel (zie ABRvS 16 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY8502).

Art. 4:51 Awb voorziet weliswaar niet in de mogelijkheid van toekenning van schade, maar sluit, naast de beoordeling of bij de beëindiging van langdurige subsidierelaties een redelijke termijn in acht is genomen, niet uit dat grond bestaat voor toekenning van schadevergoeding op grond van het *égalité*-beginsel. De Afdeling oordeelt dan ook dat naast de op het vertrouwensbeginsel gebaseerde beoordeling of bij de beëindiging van een langdurige subsidierelatie een redelijke termijn in acht is genomen en de vraag of sprake is van onevenredige schade in de zin van art. 3:4 lid 2 Awb, grond kan bestaan voor toekenning van schadevergoeding op grond van het *égalité*-beginsel.

4. De Afdeling verwijst bij haar oordeel naar de Venlose coffeshopuitspraak uit 2006 (ABRvS 8 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ1762, «JB» 2007/8, m.nt. R.J.N. Schlössels). Ook in die uitspraak ging het om een verzoek om na-deelcompensatie als gevolg van rechtmatige en onherroepelijke besluiten. Nadat de besluiten van de burgemeester van Venlo tot verlening van de vergunningen voor de exploitatie van twee coffeshops onherroepelijk waren geworden, werd een verzoek om na-deelcompensatie ingediend. Bij het nemen van de besluiten tot verlenging van de vergunningen diende de burgemeester op grond van art. 3:4 lid 2 Awb te betrekken of het besluit tot (verlenging) van de vergunning voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen kan hebben in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. De burgemeester betoogde ten aanzien van het ingediende verzoek om na-deelcompensatie dat voor schadevergoeding geen plaats was, omdat de besluiten tot verlenging van de vergunningen al onherroepelijk waren. Daarmee stond volgens de burgemeester al vast dat geen sprake was van onevenredig schade. Uit r.o. 2.6 van de Venlose coffeshopuitspraak is af te leiden dat de omstandigheid dat er geen sprake is van onevenredige schade in de zin van art. 3:4 lid 2 Awb, in de zin dat de gestelde schade niet bij voorbaat in de weg staat aan het nemen van een rechtmatig besluit, niet betekent dat er evenmin aanleiding is voor schadevergoeding op grond van het *égalité*-beginsel. De beantwoording van de laatste vraag vergt volgens de Afdeling een andere beoordeling en die beoordeling was volgens de Afdeling door de burgemeester niet uitgevoerd bij de besluiten tot verlenging van de vergunningen.

5. Om te bepalen of er aanleiding is voor schadevergoeding op grond van het *égalité*-beginsel moet namelijk worden getoetst of aan de criteria voor toepassing van dat beginsel wordt voldaan. In dat kader is van belang dat er alleen aanspraak is op vergoeding van schade, indien (1) de schade moet worden aangemerkt als schade die boven het normale maatschappelijke risico uitgaat en (2) die schade een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft. In de onderhavige uitspraak komt de Afdeling tot de conclusie dat het Zorginstituut het verzoek om na-deelcompensatie terecht heeft afgewezen, omdat de schade het normaal maat-

schappelijk risico niet te boven gaat. Daarbij hecht de Afdeling veel belang aan de aard van het schadeveroorzakende besluit. Uit de uitspraak blijkt dat MEE Plus er bij het aangaan van langdurige verplichtingen en het doen van investeringen rekening mee had moeten houden dat aan haar per kalenderjaar een instellingssubsidie werd verleend. MEE Plus moest er dus rekening mee houden dat de subsidierelatie jaarlijks kon worden beëindigd. In dat kader acht de Afdeling nog van belang dat aan MEE Plus een termijn is gegeven van ruim zeventien maanden waarin zij zich kon voorbereiden op de beëindiging van de subsidierelatie. Ook de omstandigheid dat de subsidierelatie MEE Plus vrijliet in haar bedrijfsvoering naar eigen inzicht in te richten en de daarbij behorende risico's in te schatten, is een omstandigheid die maakt dat de schade behoort tot het normaal maatschappelijk risico. MEE Plus had zich nog op het standpunt gesteld dat de niet-subsidiabele kosten niet ten koste mochten gaan van de solvabiliteit van MEE Plus, omdat zij daarvoor mogelijk niet langer kan voldoen aan de solvabiliteits-eisen van gemeenten en externe financiers. De Afdeling vond dat MEE Plus daarmee niet voldoende concreet heeft 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 besteedt ook nog aandacht aan de vraag of de schade die MEE Plus in vergelijking met anderen MEE-organisaties heeft geleden haar niet onevenredig zwaar treft. Daarbij acht de Afdeling van belang dat de subsidierelaties met alle MEE-organisaties tegelijkertijd zijn 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 volgens de Afdeling niet dat MEE Plus onevenredig wordt getroffen. De gestelde schade is volgens de Afdeling het gevolg van de keuzes die MEE Plus in de bedrijfsvoering heeft gemaakt. Deze schade behoort daarom tot het normaal maatschappelijk risico van MEE Plus.

6. Voor de subsidiepraktijk is van belang dat een subsidieontvanger een besluit tot toekenning van na-deelcompensatie kan uitlokken, ook als er een rechtmatig subsidiebeëindigingsbesluit is genomen. Mede op basis van de hier besproken uitspraak gaan wij ervan uit dat het maar zelden zal voorkomen dat vanwege de rechtmatige beëindiging van een subsidie ook werkelijk na-deelcompensatie moet worden toegekend. Een situatie waarin de subsidieontvanger vanwege de beëindiging van de subsidie schade lijdt die uitgaat boven het maatschappelijk risico laat zich moeilijk bedenken wanneer de subsidieontvanger een voldoende termijn is gegeven om maatregelen te treffen om de gevolgen van die beëindiging te ondervangen. Dat geldt temeer wanneer, zoals in deze uitspraak gebeurt, de individuele omstandigheden van de subsidieontvanger worden toegeschreven aan eigen keuzes en daarmee eveneens tot het maatschappelijk risico gerekend worden.

Deze uitspraak is eerder gepubliceerd in «JB» onder nummer 2020/2.

mr. V.A. Textor en mr. B.S. ten Kate
beiden advocaat bij Nysingh Advocaten en notarissen