

Aan
het college van Gedeputeerde Staten van de
provincie Drenthe

Assen, 2 juli 2021
Kenmerk RB 20210005
Onderwerp: Advies betreffende bezwaarschrift van de Provinciale Project Organisatie Drenthe

Geacht college,

Aan de commissie is ter advisering een bezwaarschrift voorgelegd van de initiatiefnemer (hierna: bezwaarde) van een Provinciale Project Organisatie Drenthe in oprichting (hierna: PPO Drenthe) van 4 maart 2021 en daarbij heeft de commissie bij diverse e-mails aanvullende documenten ontvangen. Het bezwaar is gericht tegen uw besluit van 16 februari 2021 met het kenmerk 7/4.4/2021000269. Dit besluit betreft de afwijzing van de aanvraag voor een structurele subsidie.

Het bestreden besluit

Bij besluit van 16 februari 2021 (hierna: het bestreden besluit) heeft het college de aanvraag van bezwaarde om een jaarlijkse subsidie voor een bedrag van € 40.000, -- voor de komende vier jaar afgewezen. Uit de ingediende stukken blijkt dat de subsidie voornamelijk bedoeld is voor de instandhoudings- en oprichtingskosten van bezwaarde. Op grond van artikel 2.8, onder b en c, van de Algemene subsidieverordening Drenthe 2017 (hierna: Asv) wordt de aanvraag daarom afgewezen.

Aangegeven wordt dat de provincie activiteiten subsidieert en dat nieuwe organisaties bij aanvang vrijwel nooit een structurele meerjarensubsidie ontvangen maar eerst bestaansrecht moeten aantonen door enkele jaren achtereenvolgende subsidiabele activiteiten te ontplooiën.

Bezwaargronden

Bezwaarde kan zich niet verenigen met het bestreden besluit. Het besluit is in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zonder tijdige aankondiging en in tegenspraak met eerdere informatie kan het college de vraag om structurele subsidie niet weigeren. Bezwaarde voert – kort samengevat – daartoe het volgende aan:

1. Bezwaarde heeft geen reactie of een besluit op de aanvragen van 12 september en 24 september 2020 ontvangen.
2. De misleidende informatie van een beleidsambtenaar in een e-mail van 15 september 2020 over de periode van het indienen van een subsidieaanvraag en de hoogte van de aan te vragen subsidie.
3. De aanvraag wordt afgewezen vanwege de begroting die voornamelijk bestaat uit personele overheadkosten omdat van het bedrag geen activiteiten worden uitgevoerd en een nieuwe

organisatie vrijwel nooit bij aanvang structureel subsidie ontvangt. Bezwaarde voert aan dat het college van deze regel in uitzonderlijke situaties kan afwijken. Ten aanzien van de begroting merkt bezwaarde op dat de organisatiekosten op advies van een ambtenaar zijn opgenomen. Deze kosten zijn bedoeld voor het in stand houden van een professionele organisatie, de PPO Drenthe als opvolger van de Nederlandse Bach Academie (hierna: NBA) die daarvoor de structurele subsidie zou ontvangen. Mede op advies van de beleidsambtenaar zou de PPO Drenthe voor het uitvoeren van projecten/activiteiten een beroep doen op incidentele projectsubsidies.

4. De aanvraag is onterecht afwezen op grond van artikel 2.8, onder b en c, van de Asv aangezien dit artikel van toepassing is op incidentele (project) subsidies en betrekking heeft op activiteiten. De aanvraag is ten onrechte niet getoetst aan de Cultuurnota Drenthe 2021-2024: Cultuur om te delen.
5. Over de juridische status van de PPO Drenthe merkt bezwaarde op dat pas tot officiële oprichting wordt overgegaan als de provincie 'groen licht' geeft en de organisatie alsnog met een structurele subsidie voor 4 jaar ondersteunt. De PPO Drenthe is een voortzetting van de NBA en staat in de traditie van 25 jaar (koor)muziekprojecten en behoeft zich vanwege de impact gedurende die jaren op de klassieke (koor) muziekproducties en educatieve (school) projecten niet eerst te bewijzen. Bezwaarde is van mening dat de PPO Drenthe feitelijk de inhoudelijke opvolger is van de NBA en dat dit voldoende reden voor het college zou moeten zijn de PPO Drenthe niet vanuit de traditie te beschouwen als nieuwe organisatie maar als inhoudelijk de opvolger van de NBA.

Verweer

Primair is het college van oordeel dat het bezwaarschrift niet-ontvankelijk dient te worden verklaard aangezien bezwaarde een stichting in oprichting is en er derhalve nog geen sprake is van een rechtspersoon.

Subsidiar stelt het college zich op het standpunt dat het bezwaarschrift ongegrond is. De eerdere subsidieaanvraag van 15 september 2020 is, ook na aanvulling, niet compleet en per abuis heeft het college verzuimd daarop een beslissing te nemen tot buiten behandeling laten van de aanvraag. Deze beslissing had ook kunnen worden genomen naar aanleiding van de aanvraag van 4 januari 2021. Om recht te doen aan de situatie en bezwaarde duidelijkheid te verschaffen heeft het college de aanvraag inhoudelijk beoordeeld.

Het college stelt dat bezwaarde niet kan verzoeken om een boekjaarsubsidie. Uit artikel 1.1, onder f, van de Asv blijkt dat een boekjaarsubsidie een subsidie is aan een privaatrechtelijke rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid, waarbij de subsidieontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld op de begroting staan vermeld. Nu daar geen sprake van is kan er geen aanvraag worden ingediend voor een boekjaarsubsidie. Binnen de provincie is het gebruikelijk dat alleen organisaties die zich al hebben kunnen ontwikkelen en bewijzen en dus al langer bestaan in aanmerking komen voor een boekjaarsubsidie. Volgens het college is er geen sprake van een naadloze voortzetting van de NBA. De organisatie is qua naam, functionarissen, productie, financiën, pr en bestuursleden nieuw. Met uitzondering van de dirigent zijn er bij de provincie geen namen bekend van personen die betrokken zijn rondom de organisatie van de PPO Drenthe.

Aangezien bezwaarde niet in aanmerking komt voor een boekjaarsubsidie, is de aanvraag aangemerkt als een aanvraag voor een incidentele meerjarensubsidie. Het college moet de incidentele subsidie weigeren omdat sprake is van een aanvraag die betrekking heeft op de instandhoudingskosten van de Stichting PPO Drenthe en de inrichtingskosten van de PPO Drenthe (artikel 2.8, onder b en c, van de Asv). Nu de aanvraag op grond van de Asv afgewezen moet worden komt het college niet meer toe aan een inhoudelijke beoordeling van de subsidieaanvraag aan de Cultuurnota Drenthe 2021-2024: Cultuur om te delen.

Het college betreurt dat bij bezwaarde de indruk is ontstaan dat zij voor de vrijgevallen subsidie van de NBA in aanmerking komt. Er is kritisch gekeken naar het projectplan van bezwaarde en er zijn suggesties gegeven om dit in lijn te brengen met de provinciale doelstellingen. Daarbij is nimmer gezegd dat bezwaarde daadwerkelijk recht zou hebben op subsidie.

Ook betreurt het college de onduidelijkheid die is ontstaan over het moment van het indienen van de subsidieaanvraag en de hoogte van het aan te vragen bedrag. De communicatie en de informatieverstrekking had hierover duidelijker kunnen zijn.

Vorbereiding van het advies

De commissie heeft partijen in de gelegenheid gesteld in haar zitting van 31 mei 2021 te worden gehoord. Een verslag van de hoorzitting wordt bij dit advies gevoegd.

Overwegingen van de commissie

Ontvankelijkheid

Alvorens de commissie toekomt aan een inhoudelijke beoordeling van het bezwaarschrift en het bestreden besluit, dient te worden vastgesteld of het bezwaarschrift voldoet aan de eisen die de Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb) daaraan stelt.

Het bezwaarschrift is ingediend door de PPO Drenthe in oprichting en getekend door de zakelijk directeur van de NBA en de initiatiefnemer van de PPO Drenthe. Ten aanzien van de vraag of sprake is van een bevoegdlijk ingediend bezwaarschrift overweegt de commissie het volgende.

Op grond van artikel 7:1 juncto artikel 8:1 van de Awb, kan uitsluitend een belanghebbende tegen een besluit van een bestuursorgaan bezwaar indienen. Volgens artikel 1:2, eerste lid, van de Awb is een belanghebbende degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Voor een organisatie geldt de eis dat het moet gaan om een rechtspersoon. Ingevolge het derde lid kan een rechtspersoon belanghebbende zijn, mits een algemeen of collectief belang, dat zij zich statutair ten doel stellen te behartigen en waarvoor zij zich ook daadwerkelijk inzetten, bij het besluit in kwestie rechtstreeks is betrokken.

Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:602, stelt de commissie vast dat voor een ontvankelijk bezwaarschrift ten minste is vereist dat de belanghebbende rechtspersoon uiterlijk op de dag waarop de bezwaartermijn eindigt, is ontstaan. Uit artikel 2:285 van het Burgerlijk Wetboek volgt dat een stichting een door een notariële akte in het leven geroepen rechtspersoon is die geen leden kent en met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel beoogt te verwezenlijken.

Aangezien de PPO Drenthe een stichting in oprichting is, is er geen sprake van een organisatievorm met rechtspersoonlijkheid. De commissie stelt derhalve vast dat zonder een formele oprichting namens de PPO Drenthe geen (rechts)handelingen kunnen worden verricht. De PPO Drenthe is daarom geen belanghebbende bij het bestreden besluit en kan daartegen geen bezwaar instellen. Voor zover het bezwaarschrift is ingediend namens of door de PPO Drenthe in oprichting is dat niet-ontvankelijk.

De initiatiefnemer van de PPO Drenthe kan als aanvrager van het besluit wel als belanghebbende worden aangemerkt. Het bezwaarschrift moet in dat geval worden beschouwd als te zijn ingediend door de initiatiefnemer van de nog op te richten stichting.

De commissie acht het bezwaarschrift ingediend door de initiatiefnemer van de PPO Drenthe derhalve ontvankelijk en adviseert het college dienovereenkomstig te beslissen.

Inhoudelijke beoordeling

De commissie dient te beoordelen of het college terecht en op juiste gronden heeft besloten de subsidieaanvraag af te wijzen. Uitgaande van een volledige heroverweging op de grondslag van het bezwaar overweegt de commissie als volgt.

Het bestreden besluit wordt beoordeeld tegen de achtergrond van de toepasselijke regelgeving. Die betreft in ieder geval de Awb en de Asv.

Ingevolge de Asv wordt onder een boekjaarsubsidie verstaan een aan een privaatrechtelijke rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid per kalenderjaar verstrekte subsidie, waarbij de subsidieontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld op de provinciale begroting zijn vermeld (artikel 4:23, derde lid, onderdeel c, van de Awb jo artikel 1.1, onder f, van de Asv).

Onder een incidentele subsidie wordt ingevolge de Asv een subsidie verstaan voor incidentele gevallen, verstrekt voor ten hoogste vier jaar, waarvoor geen wettelijk voorschrift bestaat (artikel 4:23, derde lid, onder d, van de Awb jo artikel 1.1, onder i, van de Asv).

Artikel 2.8 van de Asv - voor zover hier relevant - bepaalt dat het college een incidentele subsidie weigert voor zover de aanvraag betrekking heeft op:

- a. (.....);
- b. de instandhoudingskosten van de aanvrager;
- c. de inrichtingskosten van de aanvrager;
- d. t/m f (.....).

De commissie gaat bij haar oordeelsvorming en advisering uit van de volgende feiten en omstandigheden.

Bij brief van 12 september 2020 vraagt bezwaarde een jaarlijkse subsidie (structureel) aan voor vier jaar van € 75.000, -- per jaar voor een op te richten PPO Drenthe. Aanleiding voor de subsidieaanvraag is het vrijvallen van de subsidie van de NBA.

Op 22 september 2020 verzoekt het college om aanvullende gegevens, waaronder het invullen van een verplicht algemeen aanvraagformulier. Bezwaarde vult de aanvraag aan op 24 september 2020. Bij e-mail van 12 oktober 2020 geeft bezwaarde aan dat het aanvraagformulier niet compleet kan worden ingevuld omdat de PPO Drenthe nog niet is opgericht en derhalve niet geregistreerd staat bij de Kamer van Koophandel. Bezwaarde geeft aan pas tot oprichting over te gaan als duidelijk is dat de PPO Drenthe een provinciale subsidie kan verwachten.

Bij e-mail van 1 december 2020 reageert bezwaarde op het bericht dat er geen aparte besluitvorming komt voor de vrijvallende subsidie van de NBA, dat het bezwaarde vrij staat om vanaf 1 januari een subsidie aan te vragen tot een maximum van € 45.000, -- voor een project in 2021 en dat de provincie niet direct structurele subsidie geeft aan nieuwe organisaties die zich nog moeten bewijzen. Bezwaarde laat weten dat dit hen voor de vraag stelt of zij met een PPO Drenthe door willen gaan.

Op 4 januari 2021 ontvangt het college van bezwaarde een subsidieaanvraag voor een op te richten PPO Drenthe voor een jaarlijks bedrag van € 40.000, -- voor de komende vier jaar.

Bij brief van 29 januari 2021 bericht het college dat in 2020 een vergelijkbare subsidieaanvraag was ingediend waarop ten onrechte geen besluit tot buiten behandeling laten van de aanvraag is genomen. Hoewel de aanvraag ook nu niet compleet is, heeft het college besloten de aanvraag inhoudelijk te zullen beoordelen aan de hand van geldend beleid en regelgeving.

Bij het bestreden besluit wijst het college de aanvraag af.

Bezwaarde voert aan dat de aanvraag onterecht is afgewezen op grond van artikel 2.8, onder b en c, van de Asv aangezien dit artikel betrekking heeft op activiteiten en niet van toepassing is op structurele subsidies, maar op incidentele (project) subsidies.

De commissie overweegt dat een boekjaarsubsidie alleen kan worden verleend aan een rechtspersoon. Vaststaat dat de PPO Drenthe geen rechtspersoon is en geen rechtsopvolger van de NBA kan zijn. Het standpunt van het college dat van een naadloze voortzetting van de NBA geen sprake is, kan de commissie volgen omdat veel aspecten rondom de op te richten organisatie nieuw of gewijzigd zijn. Voorts overweegt de commissie dat bezwaarde is geïnformeerd dat niet direct aan nieuwe organisaties een structurele subsidie wordt verleend.

De commissie stelt vast dat bezwaarde de aanvraag van 12 en 24 september 2020 op 4 januari 2021 heeft gewijzigd en heeft teruggebracht tot een jaarlijkse subsidie (structureel) voor vier jaar van € 40.000, -- per jaar. Uit het dossier blijkt de commissie dat er veel tussen partijen is gecommuniceerd maar dat op geen enkele wijze daaruit is vast te stellen dat het college in de richting van bezwaarde concreet duidelijk heeft gemaakt dat een (structurele) subsidie zou worden verleend. Nu de PPO Drenthe geen rechtspersoon is en niet op de provinciale begroting staat vermeld, heeft het college op goede gronden geconcludeerd dat van een boekjaarsubsidie geen sprake kan zijn. In het kader van het verstrekken van een financiële bijdrage heeft het college naar het oordeel van de commissie terecht kunnen concluderen dat de aanvraag van bezwaarde dient te worden aangemerkt als een aanvraag om een incidentele (meerjaren)subsidie. De commissie stelt vast dat op de aanvraag om een incidentele subsidie het toetsingskader van artikel 2.8 van de Asv van toepassing is.

Op grond van artikel 2.8 onder b en c van de Asv dient het college een subsidie te weigeren indien de aanvraag betrekking heeft op de instandhoudings- en inrichtingskosten van de aanvrager. Uit de begroting bij de aanvraag van 4 januari 2021 blijkt dat de aangevraagde subsidie van € 40.000, -- is bedoeld voor personele kosten, bestuurs- en vergaderingskosten, en uitvoeringskosten. De commissie stelt vast dat geen sprake is van een inhoudelijk programma gericht op activiteiten die de PPO Drenthe wil gaan ontplooiën. Tevens volgt uit de begroting dat de PPO Drenthe geheel afhankelijk is van de subsidie van de provincie Drenthe. De commissie stelt dan ook vast dat de subsidie is aangevraagd voor de instandhoudings- en inrichtingskosten van de aanvrager.

Gelet op het voorgaande is de commissie van oordeel dat het college de subsidie terecht heeft geweigerd en de aanvraag op goede gronden heeft afgewezen.

Conclusie

De commissie concludeert op basis van het voorgaande dat het bezwaarschrift geen doel treft en dat de aanvraag terecht is afgewezen.

Advies van de commissie

De commissie adviseert:

1. het bezwaarschrift ongegrond te verklaren en
2. het bestreden besluit in stand te laten.

Hoogachtend,
de Commissie rechtsbescherming,



, secretaris

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes.

J.A. Oostmeijer, voorzitter