

**PER AANGETEKENDE POST**

Gemeente Oude IJsselstreek, bezwaarschriftencommissie  
Staringstraat 25  
7080 AA Gendringen

**TEVENS PER TELEFAX: (0315) 292 293**

Amsterdam, 5 september 2013

**Onderwerp** : ag, Fidessa Welzijn/advies  
**Onze referentie** : 20130431  
**Uw referentie** : 13uit13769  
**Betreft** : bezwaarschrift tegen besluit wijziging subsidiëring d.d. 5 juni 2013

Geachte mevrouw Frerix,

In aanvulling op het pro forma bezwaarschrift d.d. 11 juli 2013, doe ik u hieronder, binnen de door u telefonisch en per brief d.d. 21 augustus 2013 gestelde termijn, de gronden toekomen behorende bij het bezwaar. Het bezwaarschrift is ingediend namens Stichting Fidessa Welzijn (hierna: Fidessa).

Fidessa is van oordeel dat het bestreden besluit d.d. 5 juni 2013 onjuist is en in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het zorgvuldigheids-, motiverings- en evenredigheidsbeginsel. De conclusie zal zijn dat het bestreden besluit dient te worden heroverwogen en dat duidelijkheid moet worden verschaft over de te verrichten taken en activiteiten vanaf 1 januari 2014. Daartoe geldt het volgende.

### Voorgeschiedenis

Fidessa is een welzijnsorganisatie, werkzaam in de gemeente Oude IJsselstreek (hierna: de gemeente). Fidessa is voor haar activiteiten grotendeels afhankelijk van gemeentelijke subsidies. Reeds vanaf 1989 mocht Fidessa, althans haar voorloper, te weten de Stichting Sluseborch en Stichting Welzijn Wisch, van de gemeente subsidiegelden ontvangen ten behoeve van ondermeer jongerenwerk, kinder- en tienerwerk, opbouwwerk en de vrijwilligerscentrale.

Op 19 december 2012 heeft Fidessa van de gemeente een brief ontvangen waarin wordt medegedeeld dat de gemeente het welzijnswerk zal afbouwen, om het vervolgens opnieuw op te bouwen vanaf nul, vanuit het wijkgericht werken. Aan Fidessa wordt kenbaar gemaakt dat de gemeente voornemens is de subsidieovereenkomst per 1 januari 2013 op te zeggen en de subsidie in de jaren 2013 tot 2016 af te bouwen, met 33% per jaar. In die brief is tevens opgenomen dat de gemeente in het eerste halfjaar van 2013 in nauw overleg met Fidessa zal bepalen welke activiteiten in 2014 doorgang kunnen vinden, gezien de door te voeren korting op het subsidiebedrag.

Vervolgens heeft Fidessa op 22 april 2013 de gemeente een brief gestuurd waarin zij aangeeft dat, indien geen duidelijkheid wordt verschaft door de gemeente over welke taken op welke termijn afgebouwd zullen moeten worden, en over de wijze waarop de organisatie in de opzet van het nieuwe Welzijn wordt betrokken, die onduidelijkheid ertoe zal leiden dat de organisatie geen continuïteit meer kan bieden aan de dienstverlening. Fidessa vraagt de gemeente om duidelijkheid te verschaffen en legt de mogelijkheid voor een meerjarige raamovereenkomst te sluiten. Fidessa heeft daarbij aangegeven genoodzaakt te zijn de organisatie af te bouwen indien duidelijkheid, al dan niet in de vorm van een raamovereenkomst, uitblijft.

Fidessa ontving medio 2013 een brief van de gemeente waarin wordt medegedeeld dat aan subsidie in totaal een bedrag ad € 455.423,- toegekend wordt in 2014. Dit voorlopige besluit is gedateerd op 5 juni 2013. Dit maakt dat Fidessa ten opzichte van het jaar 2013 een vermindering aan subsidies ontvangt van 47% (€ 861.537 in 2013 t.o.v. € 455.423,- in 2014). Er werd daarbij op dat moment geen nadere opdrachtformulering opgesteld voor Fidessa voor het jaar 2014. Wel werd aangegeven dat de gemeente voor 2014 de verschillende organisaties die in 2013 het welzijnswerk verzorgden in de gemeente, verzoekt één gezamenlijke offerte uit te brengen.

## Bezwaargronden

### ***1. Het bestreden besluit is in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel.***

Handhaving van het huidige besluit van 5 juni 2013, waarin de subsidie die Fidessa van de gemeente ontvangt ten opzichte van het jaar 2013 met 47% wordt verlaagd, zonder dat duidelijkheid wordt verschaft over welke taken en activiteiten zullen moeten worden verricht, bracht Fidessa in een onmogelijke positie. Het was onduidelijk hoe Fidessa de stichting zal moeten inrichten om haar toekomstbestendig te maken, nu zij de organisatie niet kan herschikken op grond van vermoedens. Medio juli is bekend welke maatschappelijke opgaven binnen de transitie en transformatie van het sociaal domein 2014 voor subsidie in aanmerking komen en is door Sensire als penvoerder en in samenwerking met o.a. Fidessa een offerte uitgebracht voor 2014. De beslissing op deze offerte moet nog vallen, onbekend is op welke datum dit zal plaatsvinden. Tegelijkertijd is Fidessa gedwongen om te bezuinigen, omdat hoe dan ook minder subsidiegelden beschikbaar zijn. Doordat er pas duidelijkheid zal komen in oktober/november 2013, over de vraag of Fidessa onder het penvoerderschap van Sensire en samen met haar samenwerkingspartners überhaupt het welzijnswerk gegund krijgt, laat staan dat duidelijk is voor welk bedrag, kan Fidessa haar organisatie niet aanpassen. Fidessa acht deze handelswijze in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel.

Er valt hierdoor nog geen concreet afbouwingsbesluit te formuleren richting de personeelsvertegenwoordiging, hetgeen verplicht is op grond van de CAO Welzijn en de Wet op de Ondernemingsraden. Bij Fidessa zijn thans zestien personen (11,5 FTE) in dienst. Aangezien het personeel bij welzijnsstichtingen zoals Fidessa de grootste kostenpost vormt is het krimpen in personeelsformatie de enige mogelijkheid om substantiële inkomstendalingen, zoals de gedeeltelijke weigering van subsidie, op te vangen. Met een eventuele personele reorganisatie kan thans echter nog niet gestart worden, omdat nog niet duidelijk is welke rol Fidessa in de toekomst in het welzijnswerk zal vervullen. Voor het verkrijgen van een ontslagvergunning van het UWV en een ontbindingsbeschikking bij de kantonrechter dient vast te staan dat er op bedrijfseconomische gronden een inkomstenvermindering plaatsvindt. Bedrijfseconomische redenen kunnen pas aangevoerd worden op het moment dat concreet kenbaar wordt gemaakt hoe groot de inkomstendaling zal zijn en welke activiteiten Fidessa voor 2014 dient te verrichten.

Nu nog niet bekend is of welzijnswerk daadwerkelijk aan Fidessa en haar coalitiepartners gegund zal worden is er nog geen concrete bedrijfseconomische reden voor ontbinding dan wel opzegging van arbeidsovereenkomsten. Deze dreigen op grond van de Beleidsregels Ontslagtaak UWV WERKbedrijf afgewezen te worden, omdat deze prematuur zijn tot het moment dat de gemeente uitsluitel geeft over de offerte die thans is ingediend. Derhalve kan Fidessa nog geen concrete grond aanleveren voor ontslagaanvragen bij het UWV of ontbindingsverzoeken bij de rechtbank. Het treffen van maatregelen is aldus thans niet mogelijk. Het voorgaande levert strijd op met het zorgvuldigheidsbeginsel, met name gelet op de langdurige subsidierelatie.

Voorts geldt dat Fidessa in haar brief d.d. 22 april 2013 heeft verzocht om op korte termijn duidelijkheid te verschaffen over de taken/diensten die worden voortgezet, zodat een einde kan worden gemaakt aan de onzekerheid waarin Fidessa verkeert. Die onzekerheid brengt met zich mee dat Fidessa geen continuïteit kan bieden aan de door haar verstrekte dienstverlening. Aan dit verzoek heeft de gemeente geen gehoor gegeven. Ondanks het feit dat Fidessa aan de gemeente te kennen heeft gegeven dat het niet verstrekken van duidelijkheid desastreuze gevolgen zal hebben voor de stichting. Om de activiteiten op een andere wijze en in een andere organisatorische setting uit te voeren, heeft Fidessa tijd en middelen (geld om ondermeer ontslagkosten te kunnen financieren) nodig. Die tijd gaat nu verloren, waarbij steeds meer rekening wordt gehouden met het beëindigen van de stichting. Ook dit levert strijd op met het zorgvuldigheidsbeginsel.

***2. Het bestreden besluit is in strijd met artikel 4:51 lid 1 Awb. Er is geen sprake van inachtneming van een redelijke termijn.***

Het bovenstaande rijmt voorts niet met het bepaalde in art. 4:51 Awb. Ter toelichting geldt het volgende. In artikel 4:51, eerste lid, van de Awb is bepaald dat, indien aan een subsidieontvanger voor drie of meer achtereenvolgende jaren subsidie is verstrekt voor dezelfde of voortdurende activiteiten, de 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 verzetten, slechts met inachtneming van een redelijke termijn geschiedt. Die termijn dient met betrekking tot Fidessa in acht genomen te worden, gezien

het feit dat zij reeds sinds 1989 subsidie van de gemeente ontvangt, aldus gedurende de laatste 24 jaar.

Zo zal Fidessa tijdig van de vermindering van de subsidie op de hoogte moeten worden gesteld, zodat hiermee bij het uitvoeren van haar werkzaamheden en het aangaan van (financiële) verplichtingen rekening kan worden gehouden. De ontvanger van de subsidie mag er in beginsel op vertrouwen dat de volgende aanvraag ook wordt gehonoreerd. Indien dit niet het geval is, moet de subsidieontvanger in staat worden gesteld maatregelen te treffen om de gevolgen van de beëindiging c.q. wijziging van de subsidierelatie te ondervangen (ABRvS 14 november 2012, zaaknr. 201202924/1/A2, vindplaats <http://www.raadvanstate.nl>). De duur van de redelijke termijn wordt aldus bepaald door de tijd die de ontvanger nodig zou hebben om (financiële) verplichtingen jegens derden af te wikkelen.

De redelijke termijn vangt echter pas aan op het moment dat het de subsidie-ontvanger bekend is dat afbouwmaatregelen moeten worden getroffen, alsmede welke maatregelen moeten worden getroffen, nadat zij in staat is gesteld die maatregelen te nemen. Voor het treffen van maatregelen heeft Fidessa, zoals hierboven reeds aangegeven, duidelijkheid nodig over haar rol in het welzijnswerk in 2014 en de jaren daarna. De gemeente verschaft in haar besluit nog steeds geen duidelijkheid over de toekomstige positie van Fidessa. Onder deze omstandigheden acht Fidessa dat van een aanvang van de redelijke termijn ex artikel 4:51 Awb geen sprake is. De redelijke termijn van art. 4:51 Awb vangt pas aan op het moment dat concreet bekend is wat Fidessa te wachten staat voor de toekomst en pas wanneer zij met het oog daarop de organisatie gericht kan aanpassen. Naar verwachting zal de redelijke termijn aanvangen in oktober/november 2013, op het moment dat de gemeente bekend maakt of Fidessa, onder het penvoerderschap van Sensire en in samenwerking met haar samenwerkingspartners, überhaupt het welzijnswerk gegund krijgt. Vanaf dat moment zal de termijn van art. 4:51 Awb gaan lopen.

Pas nadat de gemeente over is gegaan tot het verstrekken van duidelijkheid over de te verrichten activiteiten in oktober/november 2013, kan Fidessa bij de kantonrechter of het UWV een concrete bedrijfseconomische grondslag aanvoeren. Op dat moment resteert echter nog maar een periode van twee á drie maanden om kostenbesparende maatregelen door te voeren. Het doorvoeren van personele mutaties in de bedrijfsvoering is tijdrovend. Daarbij komt dat op grond van de CAO

Welzijn de opzegtermijn voor werknemers al minimaal twee maanden bedraagt. Er dient een adviestraject bij de Personeelsvertegenwoordiging (PVT) doorlopen te worden en er moeten onderhandelingen gevoerd worden met de vakbonden over een Sociaal Plan, waarna de beëindiging van het dienstverband via de ontslagprocedure bij het UWV, ofwel via de ontbindingsprocedure bij de kantonrechter, plaatsvindt. Een reorganisatie op deze gronden is tijdrovend en kan niet afgewikkeld worden binnen een periode van twee á drie maanden. Derhalve levert het bestreden besluit strijd op met art. 4:51 Awb, nu geen redelijke termijn in acht genomen is om te kunnen anticiperen op de gevolgen van het besluit.

#### Jurisprudentie omtrent lengte van de redelijke termijn

Voor de vraag of de gedeeltelijke weigering van de subsidie voor 2014 in de beschikking d.d. 5 juni 2013 is geschied met inachtneming van een redelijke termijn als bedoeld in artikel 4:51, eerste lid, van de Awb, is van belang welke periode wel als redelijke termijn moet worden gezien. Hierbij licht ik twee uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uit.

ABRvS 14 november 2012, 201202924/1/A2:

Bij besluit van 14 december 2010 heeft het college van burgemeester en wethouders van Den Haag aan de ontvanger medegedeeld dat ten opzichte van het in 2010 toegekende bedrag een korting wordt doorgevoerd van 12,5% per 1 januari 2011. De termijn van twee weken wordt in deze zaak onredelijk geacht. De rechtbank heeft in eerste aanleg zelf in de zaak voorzien en daarbij de korting op de subsidie met zes maanden verdaagd. De Afdeling oordeelt dat het beroep ongegrond is, de rechtbank heeft op juiste wijze zelf in de zaak voorzien.

ABRvS 6 februari 2013, LJN: BZ0700:

In deze zaak is een korting doorgevoerd op de begrotingspost waaruit RTV Noord-Holland wordt bekostigd, door het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland. Er was sprake van een verlaging van 10% voor het jaar 2012. Bij brief van 28 juni 2011 heeft het college dit aan de ontvanger medegedeeld. Hoewel geen sprake is van subsidie acht de Afdeling art. 4:51 Awb analoog van toepassing. Een periode van zeven maanden wordt redelijk geacht voor een korting van 10%.

Met deze uitspraken valt een parallel te trekken met de onderhavige zaak. Het begint al bij de

vraag of het redelijk is dat op 19 december 2012 wordt aangekondigd dat een vermindering van 33% zal worden doorgevoerd in 2014, aldus binnen een jaar. In casu is echter sprake van nog een vermindering van de voorlopig toegekende subsidie met een extra 14% ten opzichte van het jaar 2013, die pas op 5 juni 2013 wordt aangekondigd. Voor het opvangen van deze substantiële extra vermindering van totaal 14%, t.o.v. 10% en 12,5% uit de bovengenoemde uitspraken, is verdedigbaar dat een redelijke termijn in ieder geval méér dan 7 maanden moet bedragen.

Een personele reorganisatie is, zoals gezegd, tijdrovend en kan niet afgewikkeld worden binnen de gegunde periode. Temeer niet, nu nog steeds onduidelijk is in welke functies een krimp doorgevoerd zal moeten worden, hoe groot de krimp moet zijn, en/of welke activiteiten en functies geheel zullen komen te vervallen. Nu de termijn van art. 4:51 Awb aldus pas in oktober/november 2013 aan zal vangen, is sprake van een termijn van slechts twee á drie maanden. Dit is, bezien in het licht van de geschetste jurisprudentie, te kort.

#### *Kwaliteit welzijnswerk*

Door het niet verschaffen van informatie over de subsidierelatie per 1 januari 2014 komt bovendien de kwaliteit van het welzijnswerk in de gemeente Oude IJsselstreek onder druk te staan. Deze wijze van handelen vormt een gevaar voor de continuering van het welzijnswerk op het kwalitatieve niveau dat de gemeente thans gewend is. Dit is onwenselijk, althans, zo meent Fidessa.

### **3. Het bestreden besluit ontbeert deugdelijke motivering.**

De gemeente laat na te onderbouwen waarom gekozen is voor de drastische maatregel van gehele beëindiging van alle subsidierelaties met Fidessa, hetgeen het gevolg is van de verplichting voor 2014 een gezamenlijke offerte in te dienen door meerdere organisaties actief in het sociaal domein. De samenwerking met andere welzijnsorganisaties bij het indienen van de subsidieaanvraag 2014, behelst een fundamenteel andere wijze van subsidieaanvraag ten opzichte van de voorgaande jaren. De gemeente heeft nagelaten aan te geven waarom niet volstaan had kunnen worden met het opnieuw verlenen van subsidie aan Fidessa op de gebruikelijke wijze met, indien noodzakelijk, een korting op het subsidiebedrag. Niet kan worden vastgesteld hoe de gemeente tot dit besluit is gekomen. Het besluit is ook niet onderbouwd. Er is

derhalve geen sprake van een deugdelijke motivering van het besluit over te gaan tot beëindiging van de subsidierelatie met Fidessa. Derhalve is de motivering onvoldoende kenbaar en ondeugdelijk. Dit maakt dat het besluit strijdig is met art. 3:46 en art. 3:47 Awb.

Daarnaast heeft de gemeente, zoals gezegd, nagelaten aan te geven welke activiteiten Fidessa in 2014 nog voor de gemeente zal verrichten en ontbreekt ook op dat gebied enige motivering. Een en ander leidt tot schending van het motiveringsbeginsel.

#### ***4. Het bestreden besluit is in strijd met het evenredigheidsbeginsel.***

Het besluit tot vermindering van de subsidie met 47% is voorts disproportioneel ten opzichte van doelstelling. De belangen van Fidessa bij behoud van de subsidie en het verstrekken van duidelijkheid over de toekomst zijn zeer groot, omdat een en ander kan leiden tot beëindiging van de stichting, met alle gevolgen van dien voor de personen en de organisaties die betrokken zijn bij de stichting. De nadelige gevolgen van het besluit tot vermindering van de subsidie met bijna 50% zijn voor Fidessa desastreus en staan niet in verhouding tot de door de gemeente gewenste herinrichting van het welzijnswerk. Dit geldt temeer nu Fidessa, c.q. haar rechtsvoorganger, reeds gedurende 24 jaar welzijnswerk verricht in de gemeente Oude IJsselstreek, en er altijd volle tevredenheid van de gemeente en de inwoners van de gemeente bestaat over de door Fidessa geleverde kwaliteit van het welzijnswerk. Daardoor bestaat er een wederzijds belang voor voortzetting van de goede kwaliteit van het welzijnswerk.

#### *Gevolgen van de gekorte subsidie*

Het doorvoeren van de personele reorganisatie binnen de stichting Fidessa Welzijn, als gevolg van het bestreden besluit, zal kosten met zich brengen. Dit betreft overbruggings- c.q. transitiekosten ter afwikkeling van de arbeidsovereenkomsten, die onder meer voortvloeien uit de verplichtingen op grond de CAO Welzijn. Uit art. 11.6 van de CAO volgt dat de werkgever bij een bedrijfseconomisch ontslag verplicht is de werknemer een ontslagvergoeding te betalen. Daarnaast geldt een aanvullingsverplichting van de WW-uitkering. Daarbij komt dat een groep werknemers ingevolge bijlage 9.2 ook aanspraak maakt op de wachtgeldregeling. Deze wachtgeldregeling kan tot hoge kosten leiden voor Fidessa.



Als gevolg van het bestreden besluit zal Fidessa kortom geconfronteerd worden met hoge overbruggings- en transitiekosten die onvermijdelijk zijn. Voorlopig zijn deze door Fidessa begroot op € 500.000,-. De middelen om deze kosten te dekken heeft Fidessa niet, omdat Fidessa als gesubsidieerde stichting geen reserves kan opbouwen. De weinige reserves die zij had zijn volkomen uitgeput door de reorganisaties die zij in 2010, 2011 en 2012 noodgedwongen moest doorvoeren door de subsidiekortingen van uw gemeente. Dientengevolge zal zij een aanvraag voor vergoeding van overbruggings- c.q. transitiekosten indienen bij de gemeente.

De gemeente had aldus in moeten zetten op minder ingrijpende kostenbesparende maatregelen om bezuinigingen te realiseren, zoals een afbouwsubsidie met een langere termijn en/of minder grove kortingen. De gemeente geeft er geen blijk van dit überhaupt te hebben onderzocht. De gemeente heeft nagelaten aan te geven waarom zij een vermindering van maar liefst 47% noodzakelijk acht en waarom een minder ingrijpende maatregel niet kan volstaan. Het bestreden besluit is derhalve in strijd met het evenredigheidsbeginsel, zoals gecodificeerd in artikel 3:4 lid 2 Awb, alsmede, zoals gezegd, met het motiveringsbeginsel.

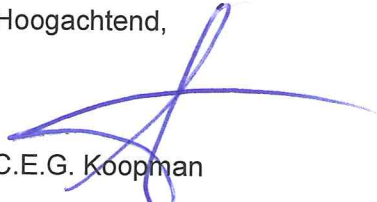
### **Conclusie**

Fidessa kan zich gezien het voorgaande dan ook niet verenigen met het bestreden besluit d.d. 5 juni 2013. Het is onjuist en onredelijk de voorlopige subsidie te verminderen met 47% ten opzichte van het voorgaande jaar, zonder daarbij concreet perspectief te geven voor het betreffende subsidiejaar 2014. Het besluit van 5 juni 2013 druist voorts in tegen artikel 4:51 Awb, gezien het feit dat de redelijke termijn pas na het besluit op de offerte zal gaan lopen. Die termijn zal te kort zijn om te anticiperen op de gewijzigde subsidierelatie en de noodzakelijke maatregelen te treffen. Daarbij is het besluit onevenredig in vergelijking met het door de gemeente nagestreefde doel, en veroorzaakt het overbruggingskosten die Fidessa niet kan voldoen. Dat de gemeente in het besluit niet concreet aangeeft welke activiteiten na 1 januari 2014 doorgang kunnen vinden, dient niet voor risico en rekening van Fidessa te komen. Dientengevolge is Fidessa van mening dat de gemeente een nieuw besluit dient te nemen, met inachtneming van een redelijke termijn, alsmede met concrete weergave van de verwachte activiteiten voor 2014.

### **Voorbehoud**

Fidessa behoudt zich uitdrukkelijk het recht voor om het gestelde in dit bezwaarschrift nader mondeling dan wel schriftelijk aan te vullen.

Hoogachtend,



C.E.G. Koopman  
(gemachtigde)

\* \* \* COMMUNICATIE RESULTATEN RAPPORT ( 5. SEP. 2013 16:11 ) \* \* \*

FAX KOPEKST 1: DE KONING VERGO\*WEN  
FAX KOPEKST 2: 020 4714443

VERZONDEN/OPGESLAGEN : 5. SEP. 2013 16:08

BEST MODUS	OPTIE	ADRES (GROEP)	RESULT.	PAGINA
5586 GEHEUGEN VERZ.		G3 : 0315 292293	OK	10/10

FOUT REDEN  
E-1) OPGEHANGEN OF LIJN STORING  
E-3) GEEN ANTWOORD  
E-5) TE VEEL MAIL

E-2) IN GESPREK  
E-4) GEEN FACSIMILE VERBINDING



de KONING  
VERGOUWEN advocaten

**PER AANGETEKENDE POST**

Gemeente Oude IJsselstreek, bezwaarschriftencommissie

Staringstraat 25

7080 AA Gendringen

**TEVENS PER TELEFAX: (0315) 292 293**

Amsterdam, 5 september 2013

**Onderwerp** : ag, Fidessa Welzijn/advies  
**Onze referentie** : 20130431  
**Uw referentie** : 13uit13769  
**Betreft** : bezwaarschrift tegen besluit wijziging subsidiëring d.d. 5 juni 2013

Geachte mevrouw Frerix,

In aanvulling op het pro forma bezwaarschrift d.d. 11 juli 2013, doe ik u hieronder, binnen de door u telefonisch en per brief d.d. 21 augustus 2013 gestelde termijn, de gronden toekomen behorende bij het bezwaar. Het bezwaarschrift is ingediend namens Stichting Fidessa Welzijn (hierna: Fidessa).

Fidessa is van oordeel dat het bestreden besluit d.d. 5 juni 2013 onjuist is en in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het zorgvuldigheids-, motiverings- en evenredigheidsbeginsel. De conclusie zal zijn dat het bestreden besluit dient te worden heroverwogen en dat duidelijkheid moet worden verschaft over de te verrichten taken en activiteiten vanaf 1 januari 2014. Daartoe geldt het volgende.