

ECLI:NL:RVS:2002:AE9206

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	23-10-2002
Datum publicatie	23-10-2002
Zaaknummer	200104615/1
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	-
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

200104615/1.

Datum uitspraak: 23 oktober 2002

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de Minister van Justitie,
appellant,

tegen de uitspraak van de arrondissementsrechtbank te Amsterdam van 24 juli 2001 in de gedingen tussen:

de stichting "Stichting Leger des Heils Welzijns- en Gezondheidszorg", gevestigd te Amsterdam

en

appellant.

1. Procesverloop

Bij besluit van 8 juli 1999 heeft appellant een verzoek van de stichting "Stichting Leger des Heils Welzijns- en Gezondheidszorg" (hierna: de Stichting) om verlening van een eenmalige financiële bijdrage ten bedrage van f 1.500.000,00/€ 680.670,30 op grond van het Subsidiebesluit voorgdij- en gezinsvoogdij-instellingen, Stb.1998, 30 (hierna: het Subsidiebesluit), afgewezen.

Bij besluit van 29 juli 1999 heeft appellant het door de Stichting tegen dit besluit gemaakte bezwaar kennelijk ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht.

Bij besluit van 20 december 1999 heeft appellant het door de Stichting ingediende jaarplan en de daarbij behorende begroting voor het jaar 2000 goedgekeurd en bepaald dat de bevoorschotting aan de Stichting op grond van het Subsidiebesluit voor het jaar 2000 voorlopig zal plaatsvinden op basis van een bedrag

van f 15.670.576,00/€ 7.110.997,00.

Bij besluit van 11 mei 2000 heeft appellant het door de Stichting tegen dit besluit gemaakte bezwaar deels niet-ontvankelijk en deels ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 24 juli 2001, verzonden op 7 augustus 2001, heeft de arrondissementsrechtbank te Amsterdam (hierna: de rechtbank) de door de Stichting tegen de besluiten van 29 juli 1999 en 11 mei 2000 ingestelde beroepen gegrond verklaard en de bestreden beslissingen op bezwaar vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft appellant bij brief van 14 september 2001 hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 16 oktober 2001. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 13 november 2001 heeft de Stichting een memorie van antwoord ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 mei 2002, waar appellant, vertegenwoordigd door mr. C.M. Bitter, advocaat te Den Haag, en de Stichting, vertegenwoordigd door mr. M. Klijnsstra, advocaat te Amsterdam, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 61, eerste lid, van de Wet op de jeugdhulpverlening (hierna: WJHV), verstrekt de Minister van Justitie (hierna: de Minister) aan een instelling een subsidie in de kosten van de uitoefening van zijn taak, bijzondere door de Minister aan te geven kosten daaronder begrepen. De Minister kan tevens subsidie verstrekken voor bijzondere projecten en doeleinden.

Ingevolge artikel 61, derde lid, van de WJHV - voorzover hier van belang - worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld omtrent het verstrekken van subsidie als bedoeld in het eerste lid.

2.1.1. Het Subsidiebesluit strekt ter uitvoering van artikel 61, derde lid, van de WJHV.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Subsidiebesluit berekent de Minister voor de uitoefening van de taak, de aangegeven bijzondere kosten daaronder begrepen, per boekjaar normbedragen per jeugdige.

Ingevolge artikel 2, derde lid, van het Subsidiebesluit vindt een verhoging van de subsidie plaats, indien bij de vaststelling van de subsidie blijkt dat de gemiddelde jaarbezetting meer bedraagt dan 105% van de toegekende capaciteit, waarvan bij de bepaling van het bedrag van de subsidie, bedoeld in het tweede lid, is uitgegaan.

2.2. Bij besluit van 29 juli 1999 heeft appellant het bezwaar van de Stichting tegen de afwijzing van haar verzoek eenmalig een bedrag van f 1.500.000,00/€ 680.670,30 beschikbaar te stellen, om het tekort 1998 aan te zuiveren en voor de komende twee jaren een mogelijkheid te hebben om de eerste 5% groei op te vangen, kennelijk ongegrond verklaard. Hij heeft daarbij overwogen dat het bezwaar zich richt tegen de regels omtrent de subsidiëring die zijn vastgelegd in het Subsidiebesluit, dat het Subsidiebesluit een algemeen verbindend voorschrift is en dat daartegen - gelet op het bepaalde in artikel 8:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) - geen bezwaar kan worden gemaakt.

2.3. Appellant heeft allereerst betoogd dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat hetgeen door de Stichting in het bezwaarschrift en het verzoek is aangevoerd, door hem had moeten worden opgevat als een beroep op de aan hem toekomende inherente afwijkingsbevoegdheid.

2.3.1. Dit betoog treft doel. Het Subsidiebesluit vindt zijn grondslag in artikel 61, derde lid, van de WJHV en is als zodanig een algemeen verbindend voorschrift, waaraan door appellant in beginsel onverkort uitvoering dient te worden gegeven. Van een inherente afwijkingsbevoegdheid is daarbij geen sprake. Niet

kan dan ook worden geoordeeld, zoals de rechtbank ten onrechte heeft gedaan, dat appellant door het verzoek van de Stichting om verlening van een eenmalige financiële bijdrage niet op te vatten als een verzoek om van zijn inherente afwijkingsbevoegdheid gebruik te maken, onzorgvuldig heeft gehandeld.

2.4. Voorzover appellant beoogt te betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat niet van het horen van de Stichting had mogen worden afgezien, treft dit eveneens doel.

2.4.1. Niet is immers gebleken dat de Stichting in beroep heeft aangevoerd dat artikel 7:2, eerste lid, van de Awb is geschonden. Zoals de Afdeling reeds eerder heeft geoordeeld, zie onder meer de uitspraak van 29 juli 1996 inzake H01.95.0599 (JB 1996, 190), betekent dit dat de rechtbank, door de vernietiging van het bestreden besluit mede op de schending van de hoorplicht te baseren, is getreden buiten de grenzen van het aan haar voorgelegde geschil en, dusdoende, de betekenis van artikel 8:69, eerste lid, van de Awb, heeft miskend.

2.5. Bij besluit van 11 mei 2000 heeft appellant het in het bezwaarschrift van 28 januari 2000 gemaakte bezwaar tegen de 5%-norm aangehouden totdat door de rechter definitief op dat punt is beslist, het bezwaar tegen de verlaging van het normbedrag voor overheadkosten in geval van overschrijding van 1800 pupillen niet-ontvankelijk verklaard op grond van artikel 8:2, aanhef, en onder a, van de Awb, en de bezwaren tegen het niet vergoeden van een aantal kostenposten, ongegrond verklaard.

2.6. Het betoog van appellant dat de rechtbank buiten de grenzen van het aan haar voorgelegde geschil is getreden door ambtshalve in te gaan op de bezwaren tegen de 5%-regeling in het bezwaarschrift van

28 januari 2000, terwijl het beroep van de Stichting zich niet tegen dat onderdeel richtte, gezien de met de Stichting daarover gemaakte afspraken, kan - gelet op het daarbij door appellant gemaakte voorbehoud - onbesproken blijven. Deze overweging is informatief van aard en ligt dan ook niet mede ten grondslag aan de vernietiging van het besluit van 11 mei 2000.

2.7. Appellant heeft verder aangevoerd dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de circulaire van 31 juli 1995 (kenmerk 509249/95/JR), waarin is voorzien in een lagere normvergoeding voor overheadkosten per pupil, voorzover het aantal pupillen van een instelling van 1800 pupillen wordt overschreden, geen algemeen verbindend voorschrift is maar als beleid moet worden aangemerkt.

2.7.1. De subsidieaanvraag voor het jaar 2000 biedt geen aanknopingspunten voor het standpunt dat in de loop van deze subsidieperiode de 1800-pupillengrens door de werkeenheid AJL van de Stichting zou worden overschreden. In de bij besluit van 20 december 1999 toegekende subsidie is ook een overheadcomponent opgenomen van f 444,00/€ 201,48 per pupil. Gelet hierop had de Stichting - zoals appellant ook ter zitting heeft betoogd - geen belang bij een beoordeling van het door haar gemaakte bezwaar dat - zo het aantal pupillen de 1800 zou overschrijden - ten aanzien van haar voor verlaging van de normvergoeding geen plaats is. Appellant heeft het door de Stichting gemaakte bezwaar in zoverre - zij het op andere gronden - dan ook terecht niet-ontvankelijk verklaard. Het oordeel van de rechtbank dat meergenoemde circulaire van 31 juli 1995 als beleid moet worden aangemerkt, behoeft - wat van de juistheid daarvan ook zij - derhalve geen bespreking.

2.8. Appellant kan zich voorts niet kan verenigen met het oordeel van de rechtbank dat het Subsidiebesluit niet aansluit op de wettelijke verplichtingen van de gezinsvoogdij-instellingen, niet adequaat is en leemten vertoont, nu daarin niet is voorzien in een regeling voor bijzondere gevallen.

2.8.1. Zoals hiervoor reeds is overwogen, is het Subsidiebesluit een algemeen verbindend voorschrift waaraan door appellant in beginsel onverkort uitvoering dient te worden gegeven. De vraag of het Subsidiebesluit had moeten voorzien in de mogelijkheid bij bijzondere omstandigheden een aanvullende vergoeding toe te kennen noch de innerlijke waarde van de WJHV en het Subsidiebesluit, staat ter beoordeling van de rechter.

2.8.2. Het Subsidiebesluit voorziet in subsidiëring op basis van door appellant vast te stellen normbedragen, waarbij uitsluitend voor het geval dat de gemiddelde jaarbezetting meer bedraagt dan 105% van de toegekende capaciteit, verhoging van de subsidie kan plaatsvinden. Inherent aan een normatieve bekostigingssystematiek is, dat een verleende subsidie onder omstandigheden niet toereikend kan zijn om de werkelijke kosten te dekken. Het Subsidiebesluit is in zoverre ook niet in strijd met artikel 61 van de WJHV. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, kan aan deze bepaling immers geen aanspraak op volledig kostendekkende subsidiëring worden ontleend.

2.8.3. Nu het Subsidiebesluit geen grondslag biedt voor een verhoging van de subsidie op de door de Stichting aangevoerde gronden, heeft appellant het verzoek van de Stichting in zoverre terecht niet ingewilligd en kan in het betoog van de Stichting dat zij zich ten opzichte van andere instellingen in een bijzondere positie bevindt geen grond zijn gelegen daarvan af te wijken. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

2.9. Het hoger beroep is gegrond en de aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. In aanvulling op het bovenstaande, wordt ten aanzien van het door de Stichting tegen het besluit van 29 juli 1999 ingestelde beroep nog het volgende overwogen. Gelet op de door de Stichting tegen het besluit van 8 juli 1999 aangevoerde bezwaren kan niet worden staande gehouden dat deze bezwaren zich enkel richten tegen de regels omtrent de subsidiëring als zodanig, zoals appellant in de beslissing op bezwaar lijkt te hebben aangenomen. Echter, zoals uit de hiervoor opgenomen overwegingen volgt, heeft appellant het door de Stichting tegen het besluit van 8 juli 1999 gemaakte bezwaar terecht kennelijk ongegrond verklaard. Voor vernietiging van het besluit op deze grond is dan ook geen reden. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, worden derhalve de inleidende beroepen alsnog ongegrond verklaard.

2.10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de arrondissementsrechtbank te Amsterdam van 24 juli 2001, AWB 00/3799 BELEI en AWB 00/3329 BELEI;

III. verklaart de bij de rechtbank ingestelde beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.H.B. van der Meer, Voorzitter, en mr. H.G. Lubberdink en mr. J.E.M. Polak, Leden, in tegenwoordigheid van mr. O. van Loon, ambtenaar van Staat.

w.g. Van der Meer w.g. Van Loon

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 23 oktober 2002

284-401.