
ECLI:NL:RBOVE:2014:432

| | |
|----------------------|--|
| Instantie | Rechtbank Overijssel |
| Datum uitspraak | 03-02-2014 |
| Datum publicatie | 03-02-2014 |
| Zaaknummer | Awb 13/1775 |
| Rechtsgebieden | Bestuursrecht |
| Bijzondere kenmerken | Eerste aanleg - meervoudig |
| Inhoudsindicatie | Aankondiging bestaande subsidierelatie tussen Stichting Bureau Jeugdzorg Overijssel en GS van Overijssel te beëindigen op moment dat nieuwe Jeugdwet in werking treedt; geen sprake van een redelijke termijn; beroep gegrond. |
| Wetsverwijzingen | Algemene wet bestuursrecht 4:51, geldigheid: 2014-02-03 |
| Vindplaatsen | Rechtspraak.nl |

Uitspraak

RECHTBANK OVERIJSEL

Bestuursrecht

Zittingsplaats Zwolle

Registratienummer: Awb 13/1775

uitspraak van de meervoudige kamer in de zaak tussen Stichting Bureau Jeugdzorg Overijssel , gevestigd te Zwolle, eiseres,

gemachtigde: mr. M.R.J. Baneke,

en

Gedeputeerde Staten van Overijssel , verweerder.

Procesverloop

Bij (primair) besluit van 18 december 2012 heeft verweerder eiseres aangekondigd de tussen hen bestaande subsidierelatie te beëindigen op het moment dat de nieuwe Jeugdwet in werking treedt. De daartegen gemaakte bezwaren zijn bij besluit van 2 juli 2013 (hierna: het bestreden besluit) ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld. Het beroep is ter zitting van 13 november 2013 behandeld. Eiseres heeft zich laten vertegenwoordigen door M. Dirksen, bijgestaan door voornoemde gemachtigde van eiseres. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. H.J. Vrielink.

Overwegingen

1.

In geschil is de vraag of het bestreden besluit in rechte in stand dient te worden gelaten. Vooraleerst overweegt de rechtbank het navolgende. De gemachtigde van eiseres heeft na het sluiten van het onderzoek de brief van 20 december 2013 van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de rechtbank toegezonden. In deze brief deelt de staatssecretaris mede namens zijn ambtgenoot van Veiligheid en Justitie mee dat hij voornemens is om nadere waarborgen vast te stellen met betrekking tot de continuïteit van de Bureaus Jeugdzorg voor het geval regionale afspraken op 28 februari 2014 niet leiden tot garanties over continuïteit van de benodigde functies en de noodzakelijke infrastructuur in 2015. De rechtbank zal deze brief evenwel niet betrekken bij haar rechtmatigheidsoordeel over het bestreden besluit, aangezien in beroep sprake is van een ex tunc-toetsing. De rechtbank is derhalve gehouden de rechtmatigheid van het bestreden besluit te beoordelen naar het moment waarop het bestreden besluit is bekendgemaakt.

Wijzigingen of ontwikkelingen die nadien hebben plaatsgevonden kunnen daar niet bij worden betrokken. Overigens is de rechtbank uit deze brief niet gebleken dat het procesbelang van eiseres aan haar beroep is komen te ontvallen.

2.

Eiseres heeft van verweerder ten minste drie of meer achtereenvolgende jaren subsidie ontvangen voor haar activiteiten op grond van de Wet op de Jeugdzorg, zoals die in 2005 in werking is getreden.

In 2009 is het stelsel van de jeugdzorg geëvalueerd, naar aanleiding waarvan de visie op de jeugdzorg is gewijzigd en een stelselwijziging noodzakelijk werd geacht. Teneinde de stelselwijziging mogelijk te maken is de Jeugdwet in procedure gebracht. Het daartoe geformuleerde wetsvoorstel is op 17 oktober 2013 door de Tweede Kamer aangenomen en inmiddels voorgelegd aan de Eerste Kamer. De Eerste Kamer streeft er naar het wetsvoorstel op 11 februari 2014 plenair te behandelen. De inwerkingtreding van de Jeugdwet is voorzien op 1 januari 2015. Op dat moment zal de Wet op de Jeugdzorg worden ingetrokken.

3.

Ingevolge artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder een besluit verstaan een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Onder rechtshandeling wordt een handeling verstaan die is gericht op enig rechtsgevolg.

Het primaire besluit behelst niet meer dan dat verweerder de beëindiging aankondigt van de tussen eiseres en verweerder bestaande subsidierelatie per het moment waarop de nieuwe Jeugdwet in werking zal treden. Niet in geschil is, dat verweerder daarmee beoogt om toepassing te geven aan het gestelde in artikel 4:51, eerste lid, van de Awb, luidende:

'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.'

Naar het oordeel van de rechtbank is het primaire besluit op rechtsgevolg gericht. Uit het besluit volgt immers, dat aan het vereiste van de redelijke termijn bij de daadwerkelijke inwerkingtreding van de nieuwe Jeugdwet – naar verwachting op 1 januari 2015 – reeds zal zijn voldaan en niet opnieuw een termijn behoeft te worden gegund alvorens de subsidierelatie kan worden beëindigd. Het primaire besluit is derhalve aan te merken als een besluit in de zin van de Awb, waartegen bezwaar en/of beroep openstaat.

Verweerder heeft bij het bestreden besluit dan ook terecht gemeend het bezwaar van eiseres tegen het primaire besluit ontvankelijk te achten en inhoudelijk te kunnen behandelen.

4.

Eiseres stelt dat verweerders besluit om subsidie op een onbekend moment in de toekomst te beëindigen een wettelijke grondslag ontbeert. Eiseres baseert dit op het standpunt dat verweerder uitsluitend besluiten kan nemen op basis van vigerende wetgeving. Verweerders mededeling dat er na de intrekking van de Wet op de Jeugdzorg geen wettelijke grondslag meer zal zijn voor subsidieverlening door verweerder acht eiseres prematuur. Niet vast staat immers volgens eiseres dat er in het kader van het overgangsrecht geen wettelijke grondslag zal zijn voor subsidieverlening.

De rechtbank volgt eiseres hierin niet. Anders dan zij meent, berust het bestreden besluit naar het oordeel van de rechtbank wel degelijk op een geldende wettelijke grondslag. Het bestreden besluit behelst immers niet de feitelijke beëindiging van de tussen verweerder en eiseres bestaande subsidierelatie, omdat niet langer aan de wettelijke criteria voor subsidieverlening zou worden voldaan, maar uitsluitend de aankondiging dat daartoe op termijn als gevolg van veranderde omstandigheden zal worden overgegaan. Een dergelijke beslissing wordt beheerst door het regime zoals dat gegeven is in artikel 4:51 van de Awb en berust dan ook op die wettelijke basis. Deze stelling kan derhalve niet leiden tot vernietiging van het bestreden besluit.

5.

Eiseres stelt voorts, dat het bestreden besluit – nu daarin geen concrete datum is gegeven waarop de subsidierelatie feitelijk wordt beëindigd – op onzorgvuldige wijze en in strijd met de rechtszekerheid is genomen. Eiseres verwijt verweerder ten onrechte geen rol te nemen in de transitie van de jeugdzorg van de provincie naar de gemeente. In de visie van eiseres is het de verantwoordelijkheid van de provincie om er voor zorg te dragen dat eiseres de door haar te bieden jeugdzorg zorgvuldig kan afbouwen, zodat deze voor haar cliënten gewaarborgd blijft. Voorts meent eiseres dat de provincie verantwoordelijkheid dient te nemen ter zake van het voorkomen van hoge frictiekosten die als gevolg van de transitie zullen ontstaan en dat de provincie daar zo nodig een aandeel in moet nemen. Gemeenten zijn gehouden daarvoor regionale transitiearrangementen in te dienen. Daarover en over de rol van eiseres onder de nieuwe Jeugdwet bestaat ten tijde van het indienen van het beroepschrift bij eiseres grote onduidelijkheid. Verder is volgens eiseres volstrekt onzeker of er in het kader van overgangsrecht niet nog een wettelijke taak tot subsidiëring resteert voor de provincie. Kort samengevat stelt eiseres feitelijk, dat – gelet op de vele onzekerheden die de transitie met zich meebrengt – bij het bestreden besluit voorafgaand aan het beëindigen van de subsidierelatie niet een redelijke termijn als voorgeschreven in artikel 4:51 van de Awb in acht wordt genomen.

De rechtbank volgt eiseres niet in haar stelling, dat de uit de transitie mogelijk voortvloeiende frictiekosten tot het domein behoren waarvoor verweerder verantwoordelijk is te houden. Niet verweerder is immers als stelselverantwoordelijke en initiatiefnemer van de stelselherziening van de jeugdzorg aan te merken, maar het rijk. Hieruit vloeit naar het oordeel van de rechtbank voort dat de problematiek rond de uit de stelselherziening voortvloeiende veranderkosten dient te worden opgelost in het landelijke politieke veld. Dat verweerder zich daarin niet begeeft kan hem niet worden tegengeworpen.

Met betrekking tot de redelijkheid van de termijn overweegt de rechtbank als volgt.

Eiseres is in het kader van haar thans nog bestaande subsidierelatie met verweerder gehouden om haar taakstellingen tot het bieden van jeugdzorg voortvloeiende uit de verleende subsidie ingevolge de Wet op de Jeugdzorg volledig te realiseren tot het moment waarop de nieuwe Jeugdwet feitelijk in werking treedt. Bij de inwerkingtreding van de Jeugdwet zullen tussen de aanbieders van jeugdzorg en de gemeenten nieuwe subsidierelaties moeten worden aangegaan waarin nieuwe taakstellingen zullen gelden. Ten tijde van het nemen van het bestreden besluit bestond voor eiseres – en met haar alle andere jeugdzorgaanbieders die in de markt zijn voor eenzelfde subsidierelatie – nog volstrekte onduidelijkheid of de gemeenten in de provincie Overijssel onder de nieuwe wetgeving met eiseres een dergelijke subsidierelatie kunnen of willen

aangaan en als dat wel het geval zal zijn in welke omvang eiseres daarin vervolgens aan een taakstelling dient te voldoen. Eiseres staat dan ook voor een situatie waarin zij – binnen de haar door verweerder gegunde termijn – haar taakstelling op grond van de nog tot de intrekking van de Wet op de Jeugdzorg bestaande subsidierelatie kwalitatief en kwantitatief volledig moet blijven realiseren, maar waarin zij er gelijktijdig op dient te anticiperen dat haar organisatie onder de nieuwe Jeugdwet met een vervallen subsidierelatie of een kleinere taakstelling geheel of gedeeltelijk dient te worden afgebouwd. De omvang van die problematiek wordt mede bepaald door de voortgang van het wetgevingsproces. Niet uitgesloten kan immers worden dat de inwerkingtreding van de Jeugdwet als gevolg van vertraging daarin na 1 januari 2015 kan zijn gelegen en dat eiseres daardoor navenant langer aan haar bestaande taakstellingen moet blijven voldoen.

Verweerder heeft naar het oordeel van de rechtbank aan die problematiek onvoldoende gewicht toegekend door een abrupte afloop van de subsidie aan te kondigen en daarmee de termijn ex artikel 4:51 van de Awb te bepalen op een moment dat er geen duidelijkheid was over een flankerend beleid en/of een overgangsregeling, al dan niet in samenwerking met andere bestuurslagen tot stand gebracht, teneinde een zachte landing te bewerkstelligen voor eiseres in het nieuwe stelsel, althans een werkbare situatie voor haar te behouden.

Onder deze omstandigheden is naar het oordeel van de rechtbank van een redelijke termijn als voorgeschreven in artikel 4:51 van de Awb geen sprake.

Het bestreden besluit is dan ook in strijd met de wet en kan derhalve niet in stand blijven.

6.

Het beroep is daarom gegrond. De rechtbank ziet in het vorenstaande aanleiding om te bepalen dat verweerder opnieuw op het bezwaar van eiseres dient te beslissen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen.

7.

De rechtbank ziet aanleiding om verweerder te veroordelen in de proceskosten en stelt deze vast op € 974,00 voor door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand (2 punten voor het indienen van het beroepschrift en het verschijnen ter zitting, tegen een waarde per punt van € 487,00 en de wegingsfactor 1 voor een zaak van gemiddeld gewicht).

Beslissing

De rechtbank

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- bepaalt dat verweerder opnieuw op het bezwaar van eiseres beslist met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen;
- veroordeelt verweerder in de kosten van het geding en stelt deze vast op € 974,00, te betalen aan eiseres;
- verstaat dat verweerder aan eiseres het door haar betaalde griffierecht ad € 318,00 vergoedt.

Deze uitspraak is gedaan door mr. L.E.C. van Rijckevorsel-Besier, voorzitter, mr. R.J. van Lochem en mr. J.W.M. Bunt, rechters, en door de voorzitter en R.K. Witteveen als griffier ondertekend. Uitgesproken in het openbaar op

Afschrift verzonden op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak staat voor een belanghebbende en het bestuursorgaan hoger beroep open. Dit dient te worden ingesteld binnen zes weken na de datum van verzending van deze uitspraak door een beroepschrift en een kopie van deze uitspraak te zenden aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag.

U kunt ook digitaal hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Kijk op www.raadvanstate.nl voor meer informatie over het indienen van digitaal beroep.