

USZ 2008/299

Centrale Raad van Beroep

29 juli 2008, 07/482 WWB; LJN
BD8843.

(Mr. Van den Hurk
Mr. Van Sloten
Mr. Van der Ham)

Het College van burgemeester en
wethouders van de gemeente Venlo
(hierna: appelland),
tegen de uitspraak van de Rechtbank
Roermond van 14 december 2006, nr.
06/710 (hierna: aangevallen uitspraak),
in het geding tussen:
appelland,
en
de Staatssecretaris van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid (hierna:
Staatssecretaris).

Hoogte uitkering Rijk aan gemeenten

[WWB - 69; 71]

» **Samenvatting**

Essentie: De bepalingen van titel 4.2 van
de Algemene wet bestuursrecht (Awb)
geldt niet in de verhouding tussen de
staatssecretaris en appelland.

Samenvatting: De onderhavige financiële
aanspraak ten laste van 's Rijks kas
vloeit voort uit de toepassing van art. 69
en 71 WWB. Deze bepalingen voorzien
in verstrekking van jaarlijkse uitkeringen
aan de colleges van burgemeester en
wethouders van gemeenten ter
bestrijding van kosten van bepaalde
voorzieningen en van door hen
toegekende algemene bijstand en
langdurigheidstoelage. De bepalingen
van titel 4.2 Awb geldt niet in de

verhouding tussen de staatssecretaris en
appelland. In dit verband is verwezen
naar art. 4:21 lid 3 Awb. Er bestaat geen
aanleiding om art. 4:49 lid 1 Awb naar
analogie toe te passen.

De staatssecretaris was bevoegd een fout
in de berekening te herzien. Geen sprake
van strijd met het vertrouwens- en/of het
rechtzekerheidsbeginsel.

» **Uitspraak**

I. Procesverloop

Appelland heeft hoger beroep ingesteld.

De Staatssecretaris heeft een
verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft
plaatsgevonden op 15 juli 2008. Voor
appelland is verschenen mr. C.H.J.M.
Michels, werkzaam bij de gemeente
Venlo. De Staatssecretaris heeft zich
laten vertegenwoordigen door mr. H.P.M.
Schenkels en drs. P. Voogd, beiden
werkzaam bij het Ministerie van Sociale
Zaken en Werkgelegenheid.

II. Overwegingen

1. Voor een overzicht van de in dit
geding van belang zijnde feiten en
omstandigheden verwijst de Raad naar
de aangevallen uitspraak. Hij volstaat
hier met het volgende.

1.1 Bij besluit van 6 oktober 2005, voor
zover van belang, heeft de
Staatssecretaris op grond van artikel 69,
eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet
werk en bijstand (WWB) aan appelland
de uitkeringen voor het jaar 2005 voor
het zogeheten Inkomensdeel WWB
verleend. In een bij dit besluit behorende

bijlage is de hoogte van het definitieve budget voor het Inkomensdeel WWB voor appellant gesteld op €30.466.496,=.

1.2 In een verzamelbrief van 18 oktober 2005 heeft de Staatssecretaris aan de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten meegedeeld dat als gevolg van een andere berekening dan bij voorgaande budgetberekeningen van de verdeelmaatstaf “lage inkomens 15–64 jaar” de budgetten voor het inkomensdeel voor 2005 en 2006 worden aangepast.

1.3 Bij besluit van 25 oktober 2005 heeft de Staatssecretaris onder intrekking en ter vervanging van het besluit van 6 oktober 2005 aan appellant de uitkeringen voor het jaar 2005 voor het Inkomensdeel WWB verleend en blijkens een bij dit besluit behorende bijlage de hoogte van het definitieve budget Inkomensdeel WWB voor appellant alsnog gesteld op €29.692.293,=.

1.4 Bij besluit van 10 maart 2006 heeft de Staatssecretaris het bezwaar tegen het besluit van 25 oktober 2005 ongegrond verklaard.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep tegen het besluit van 10 maart 2006 ongegrond verklaard.

3. Appellant heeft zich in hoger beroep tegen deze uitspraak gekeerd. Daarbij heeft appellant zich, kort gezegd, op het standpunt gesteld dat de Staatssecretaris niet bevoegd is terug te komen van het bij besluit van 6 oktober 2005 vastgestelde definitieve budget Inkomensdeel WWB ten bedrage van €30.466.496,=, dan wel, indien er wel sprake is van een bevoegdheid, van deze

bevoegdheid in strijd met algemene rechtsbeginselen gebruik heeft gemaakt.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

4.1 De Raad stelt voorop dat de onderhavige financiële aanspraak ten laste van 's Rijks kas voortvloeit uit de toepassing van de artikelen 69 en 71 van de WWB. Deze bepalingen voorzien in verstrekking van jaarlijkse uitkeringen aan de colleges van burgemeester en wethouders van gemeenten ter bestrijding van kosten van bepaalde voorzieningen en van door hen toegekende algemene bijstand en langdurigheidstoeslag. Evenals de rechtbank gaat ook de Raad er van uit dat de bepalingen van titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet gelden in de verhouding tussen de Staatssecretaris en appellant. De Raad verwijst in dit verband naar artikel 4:21, derde lid, van de Awb. Ingevolge die bepaling is titel 4.2 van de Awb niet van toepassing op de aanspraak op financiële middelen die wordt verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat uitsluitend voorziet in verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld. In het licht van de wetsgeschiedenis van artikel 4:21 van de Awb (onder meer: Kamerstukken II, 1993–1994, nr. 3, blz. 36) moet worden aangenomen dat artikel 4:21, derde lid, van de Awb ook ziet op uitkeringen in bovengenoemde zin aan een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, zoals appellant. Voor deze verhouding geldt immers ook dat deze een zodanig eigen karakter heeft, dat de bepalingen van die titel daarop niet zonder meer kunnen worden toegepast. De omstandigheid dat in artikel 69 van de WWB is bepaald dat

de hier aan de orde zijnde uitkeringen aan het college worden verstrekt maakt derhalve niet dat de uitzondering van artikel 4:21, derde lid, van de Awb niet van toepassing is.

4.2 Uit het vorenstaande volgt tevens dat, anders dan appellant bepleit, er geen aanleiding is artikel 4:49, eerste lid, van de Awb naar analogie toe te passen. De door appellant benadrukte omstandigheid dat de Staatssecretaris in zijn besluit van 10 maart 2006 zichzelf subsidiegever noemt doet hier niet aan af.

4.3 Voorts gaat de Raad evenals de rechtbank voorbij aan de stelling van appellant dat, nu er in de WWB geen wettelijke grondslag te vinden is om de vaststelling van de budgetten wegens een fout in de berekening te herzien, de Staatssecretaris daartoe niet bevoegd was. Volgens vaste rechtspraak kan een bestuursorgaan immers niet de bevoegdheid worden ontzegd een gemaakte fout te herstellen. Deze bevoegdheid vindt haar begrenzing in algemene rechtsbeginselen. Met de rechtbank en anders dan appellant is de Raad van oordeel dat de uitoefening van die bevoegdheid in het onderhavige geval niet in strijd is te achten met het vertrouwens- en/of het rechtzekerheidsbeginsel. De Raad acht in dat verband relevant dat het gaat om een besluit dat door de Staatssecretaris binnen een betrekkelijk korte termijn, en binnen de bezwaartermijn, is gecorrigeerd. De Raad acht verder van belang dat niet is gebleken dat appellant door de intrekking en de vervanging van het besluit van 6 oktober 2005 schade van enige omvang heeft geleden (bijvoorbeeld doordat hij handelingen heeft verricht die niet meer ongedaan zijn te maken), of dat appellant door de gang

van zaken anderszins onevenredig in zijn belangen is geschaad. Dat er voor appellant minder overschot van het Inkomensdeel resteert voor de door de gemeenteraad van Venlo reeds op 2 juni 2004 ingerichte egalisatievoorziening kan niet als schade in bovengenoemde zin worden aangemerkt.

4.4 Ten slotte slaagt het beroep van appellant op het gelijkheidsbeginsel evenmin, nu de Staatssecretaris genoegzaam heeft aangegeven dat de situatie in 2004, waarin eveneens sprake was van herstel van een fout bij de vaststelling voor de budgetten, anders was dan in het onderhavige geval. De Raad verwijst ter zake naar de op blz. 4 van het besluit van 10 maart 2006 gegeven motivering.

4.5 Uit het vorenstaande vloeit voort dat het hoger beroep niet slaagt, zodat de aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

4.6 De Raad ziet geen aanleiding voor een veroordeling in de proceskosten.

III. Beslissing

De Centrale Raad van Beroep;

Recht doende:

Bevestigt de aangevallen uitspraak.

» Noot

1. Deze uitspraak betreft de verstrekking van het zogeheten Inkomensdeel Wet werk en bijstand (WWB) door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de staatssecretaris) aan het college van burgemeester en wethouders van de

gemeente Venlo (hierna: het college). De verstrekking van deze uitkering is geregeld in art. 69 lid 1 onder b WWB.

2. Spijtig genoeg voor de gemeente Venlo, is er bij de uitkering voor het jaar 2005 iets misgegaan. Bij besluit van 6 oktober 2005 was aan het college nog € 30.466.496,= verleend. Ten gevolge van een andere berekening dienden de budgetten voor het Inkomensdeel WBB echter te worden aangepast en werd bij besluit van 25 oktober 2005 het besluit van 6 oktober 2005 ingetrokken. In datzelfde besluit werd aan het college voor het jaar 2005 een uitkering voor het Inkomensdeel WWB verstrekt van € 29.692.293,=. Een strop van bijna 1 miljoen euro!

3. Het college is het uiteraard niet eens met deze wijziging van de uitkering. In hoger beroep betoogt het college allereerst dat de staatssecretaris helemaal niet bevoegd is om terug te komen van het bij besluit van 6 oktober 2005 vastgestelde definitieve budget Inkomensdeel WWB. Ten tweede betoogt het college dat indien wel sprake is van een bevoegdheid, daarvan in strijd met algemene rechtsbeginselen gebruik is gemaakt.

4. De CRvB beoordeelt allereerst in r.o. 4.1 of de subsidietitel van de Awb op de onderhavige uitkering van toepassing is. Zo op het eerste gezicht lijkt te zijn voldaan aan de definitie neergelegd in art. 4:21 lid 1 Awb. Het betreft een aanspraak op een uitkering, de uitkering wordt door de staatssecretaris (een bestuursorgaan) verstrekt, met het oog op bepaalde activiteiten (namelijk het verstrekken van bijstandsuitkeringen) en het betreft geen betaling voor aan de staatssecretaris geleverde goederen of

diensten (aan de staatssecretaris wordt immers niets geleverd). De CRvB overweegt echter dat de uitzondering van art. 4:21 lid 3 Awb aan de orde is.

Ingevolge die bepaling is titel 4.2 Awb niet van toepassing op de aanspraak op financiële middelen die wordt verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat uitsluitend voorziet in verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld. In art. 69 lid 1 onder b WWB gaat het echter niet om een verstrekking aan een *rechtspersoon* die krachtens publiekrecht is ingesteld, maar aan een *orgaan* daarvan. Vraag is of de uitzondering van art. 4:21 lid 3 Awb in dat geval ook geldt. De CRvB overweegt dienaangaande dat in het licht van de wetsgeschiedenis van art. 4:21 Awb moet worden aangenomen dat art. 4:21 lid 3 Awb ook ziet op uitkeringen aan uitsluitend een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld. Voor deze verhouding geldt immers ook dat deze een zodanig eigen karakter heeft, dat de bepalingen van de subsidietitel daarop niet zonder meer kunnen worden toegepast, aldus de CRvB. De CRvB komt naar mijn mening terecht tot deze conclusie. Of een uitkering uitsluitend aan gemeenten of provincies wordt verstrekt, dan wel uitsluitend aan organen van deze publiekrechtelijke rechtspersonen, maakt voor de gedachte achter de uitzondering van art. 4:21 lid 3 Awb immers niet uit.

5. De subsidietitel van de Awb is derhalve op de onderhavige wijziging van het Inkomensdeel WWB niet van toepassing. Dit betekent dat de wijzigings-, intrekings- en terugvorderingsbepalingen van de subsidietitel (art. 4:48, 4:49, 4:50, 4:51 en 4:57 Awb) evenmin van toepassing

zijn. Uit overweging 4.2 van de uitspraak leid ik af dat het college heeft bepleit dat art. 4:49 lid 1 Awb naar analogie zou moeten worden toegepast. In art. 4:49 lid 1 Awb wordt de mogelijkheid van een wijziging of intrekking van de subsidievestiging beperkt tot een drietal gevallen. Uit de wetsgeschiedenis bij dit artikel (*Kamerstukken II* 1993/94, 23 780, nr. 3, p. 77 en 78) blijkt dat de wetgever in art. 4:49 lid 1 Awb de mogelijkheden tot intrekking en wijziging van de subsidievestiging heeft willen beperken tot gevallen waarin het bestuursorgaan redelijkerwijs niet op de hoogte kon zijn van feiten en omstandigheden op grond waarvan de subsidie lager zou zijn vastgesteld (onder a), sprake is van een kennelijke onjuiste subsidievestiging (onder b) dan wel de subsidieontvanger de subsidieverplichtingen die ook na de subsidievestiging voortduren niet is nagekomen (onder c). Interessant met betrekking tot de uitleg van art. 4:49 Awb is de uitspraak van de ABRvS van 30 augustus 2006 (*AB* 2007, 240, m.nt. M.J. Jacobs en W. den Ouden onder *AB* 2007, 241). Het college wil met het beroep op analoge toepassing van art. 4:49 lid 1 Awb voorkomen dat wordt teruggevallen op de ongeschreven bevoegdheid een gemaakte fout te herstellen, met als enige begrenzing de algemene rechtsbeginselen. De CRvB leidt uit de omstandigheid dat de uitzondering van art. 4:21 lid 3 Awb geldt, en derhalve de subsidietitel niet van toepassing is, echter af dat voor analoge toepassing van art. 4:49 lid 1 Awb geen plaats is. Een terechte beslissing. De CRvB zou bij deze beslissing in aanmerking kunnen hebben genomen dat in diverse formele wetten de uitzondering van art. 4:21 lid 3 Awb ongedaan wordt gemaakt. Zo bepaalt

art. 3 lid 3 Kaderwet SZW-subsidies dat in afwijking van art. 4:21 lid 3 Awb titel 4.2 van die wet van toepassing is op subsidies die worden verstrekt op grond van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling die uitsluitend voorziet in verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld. De WWB bevat ten aanzien van het Inkomensdeel WWB een dergelijke uitzondering echter niet. Dit wijst erop dat de wetgever heeft gewild dat de subsidietitel in het geheel niet van toepassing is op deze uitkering; dus ook niet van analoge toepassing!

6. De WWB zelf bevat geen wettelijke grondslag om de vaststelling van de budgetten wegens een fout in de berekening te herzien. Art. 71 WWB ziet immers op aanpassing van het totale bedrag dat beschikbaar is voor de uitkeringen voor alle gemeenten. Art. 72 WWB is enkel aan de orde indien de minister een aanwijzing heeft gegeven als bedoeld in art. 76 lid 3 WWB. Deze aanwijzing kan worden gegeven als sprake is van ernstige tekortkomingen met betrekking tot de rechtmatige uitvoering van de WWB. Daarvan is hier geen sprake.

7. Hoewel de wet niets regelt over het wijzigen van een beschikking waarin de vaststelling van het Inkomensdeel WWB is neergelegd, is er volgens de CRvB geen reden om te oordelen dat de staatssecretaris daartoe niet bevoegd was. Volgens vaste rechtspraak kan een bestuursorgaan niet de bevoegdheid worden ontnomen een gemaakte fout te herstellen (r.o. 4.3). Deze bevoegdheid vindt haar begrenzing in algemene rechtsbeginselen. Dit is geen nieuwe jurisprudentie van de CRvB, getuige bijvoorbeeld de uitspraak van 15 maart

2007 (*AB* 2008, 14, m.nt. G.A.C.M. van Ballegooij). De ABRvS zit op dezelfde lijn (uitspraak van 7 december 2005, *AB* 2006, 89, m.nt. A. van Hall). In de uitspraak van 11 januari 2006 (*AB* 2006, 208, m.nt. W. den Ouden) hanteert de Afdeling met betrekking tot een intrekking van een subsidievestiging waarop de subsidietitel nog niet van toepassing was, een nog wat ruimere formulering. Volgens de Afdeling gold in het – ongeschreven – bestuursrecht als uitgangspunt dat aan het betrokken bestuursorgaan in beginsel niet de bevoegdheid kan worden onzegd een begunstigende beschikking met terugwerkende kracht in te trekken, *indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven.*

8. De CRvB oordeelt vervolgens dat de uitoefening van de bevoegdheid een gemaakte fout te herstellen in het onderhavige geval niet in strijd is te achten met het vertrouwens- en/of rechtszekerheidsbeginsel. Daarbij acht de Raad relevant dat het gaat om een besluit dat door de staatssecretaris binnen een betrekkelijk korte termijn, en binnen de bezwaartermijn, is gecorrigeerd. Ter vergelijking: in de voormelde uitspraak van 11 januari 2006 betrof het een periode van ruim drie jaar. Dit laatste had er overigens wel mee te maken dat sprake was van een beschikking van de Europese Commissie waaruit bleek dat de subsidie onrechtmatige staatssteun inhield. De CRvB acht verder van belang dat niet is gebleken dat het college door de intrekking van de vervanging van het besluit van 6 oktober 2005 schade van enige omvang heeft geleden, of dat het college door de gang van zaken anderszins onevenredig in zijn belangen is geschaad. Een beroep op het vertrouwens- en/of

rechtszekerheidsbeginsel slaagt dan ook niet.

J.E. van den Brink, Promovenda afdeling
Staats- en bestuursrecht, Universiteit
Leiden