

ECLI:NL:RVS:2014:2348

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	25-06-2014
Datum publicatie	25-06-2014
Zaaknummer	201311157/1/A2
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBOBR:2013:6036, Bekrachtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij onderscheiden besluiten van 7 juli 2011 heeft het college de door Novadic-Kentron aangevraagde subsidie voor beleidsgestuurde contractfinanciering (hierna: BCF) en medische heroïnebehandeling voor de jaren 2010 en 2011 gedeeltelijk geweigerd.
Wetsverwijzingen	Algemene wet bestuursrecht Algemene wet bestuursrecht 4:38 Algemene wet bestuursrecht 4:39 Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens 6
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl AB 2014/326 met annotatie van W. den Ouden ABkort 2014/247 Gst. 2014/89 met annotatie van T.E.P.A. Lam, R. Benhadi JB 2014/168 GZR-Updates.nl 2014-0285

Uitspraak

201311157/1/A2.

Datum uitspraak: 25 juni 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Eindhoven, appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 1 november 2013 in zaak nrs. 12/261 en 12/1324 in het geding tussen:

de stichting Stichting Novadic-Kentron, gevestigd te Vught,

en

het college.

Procesverloop

Bij onderscheiden besluiten van 7 juli 2011 heeft het college de door Novadic-Kentron aangevraagde subsidie voor beleidsgestuurde contractfinanciering (hierna: BCF) en medische heroïnebehandeling voor de jaren 2010 en 2011 gedeeltelijk geweigerd.

Bij besluit van 23 november 2011 heeft het college het door Novadic-Kentron daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 15 november 2011, verzonden op 22 december 2011, heeft het college de door Novadic-Kentron aangevraagde subsidie voor BCF en collectieve preventie voor het jaar 2012 gedeeltelijk geweigerd.

Bij besluit van 29 maart 2012 heeft het college het door Novadic-Kentron daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij tussenuitspraak van 9 april 2013 heeft de rechtbank het college opgedragen om binnen acht weken na verzending van de uitspraak het geconstateerde zorgvuldigheidsgebrek te herstellen en iedere verdere beslissing aangehouden. Nadien heeft de rechtbank deze termijn verlengd tot en met 10 juli 2013.

Bij besluit van 2 juli 2013 heeft het college de subsidieverlening aan Novadic-Kentron voor de jaren 2010 tot en met 2012 gewijzigd.

Bij uitspraak van 1 november 2013 heeft de rechtbank de door Novadic-Kentron ingestelde beroepen tegen de besluiten van 23 november 2011 en 29 maart 2012 gegrond verklaard, die besluiten, zoals gewijzigd bij besluit van 2 juli 2013, vernietigd, bepaald dat de rechtsgevolgen daarvan in stand blijven, met uitzondering van de ongegrondverklaring van het bezwaar tegen de bij besluit van 22 december 2011 (lees: 15 november 2011) opgelegde verplichting met betrekking tot de maximale beloning van medewerkers van Novadic-Kentron, en het besluit van 22 december 2011 (lees: 15 november 2011), voor zover dat betrekking heeft op deze verplichting, herroepen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

Novadic-Kentron heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 mei 2014, waar het college, vertegenwoordigd door mr. M.R.J. Baneke, advocaat te Nijmegen, vergezeld van D.H.L. Hendrix, werkzaam in dienst van de gemeente Eindhoven, en Novadic-Kentron, vertegenwoordigd door mr. K.D. Meersma, advocaat te Amsterdam, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 4:38, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), kan het bestuursorgaan, behalve de in artikel 4:37, eerste lid, vermelde verplichtingen, de subsidie-ontvanger ook andere verplichtingen opleggen die strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie.

Ingevolge het tweede lid worden indien de subsidie op een wettelijk voorschrift berust, de verplichtingen opgelegd bij wettelijk voorschrift of krachtens wettelijk voorschrift bij de subsidieverlening.

Ingevolge het derde lid kunnen indien de subsidie niet op een wettelijk voorschrift berust, de verplichtingen worden opgelegd bij de subsidieverlening.

Ingevolge artikel 4:39, eerste lid, kunnen verplichtingen die niet strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie slechts aan de subsidie worden verbonden voor zover dit bij wettelijk voorschrift is bepaald.

Ingevolge het tweede lid kunnen verplichtingen als bedoeld in het eerste lid slechts betrekking hebben op de wijze waarop of de middelen waarmee de gesubsidieerde activiteit wordt verricht.

Ingevolge artikel 6, eerste lid, van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (hierna: de Wopt), zoals die wet gold tot 1 januari 2013, vermeldt de verantwoordelijke in het financieel verslagleggingsdocument het belastbare loon, de voorzieningen ten behoeve van beloningen betaalbaar op termijn, de functie of functies en de duur van het dienstverband in dat jaar van eenieder van wie de som van het belastbare loon en de voorzieningen ten behoeve van beloningen betaalbaar op termijn van zijn functie of functies het gemiddelde belastbare loon van Onze Ministers te boven is gegaan.

Ingevolge artikel 16, eerste lid, van de Algemene subsidieverordening gemeente Eindhoven (hierna: de Asv) kan het college bij de subsidieverlening de subsidieontvanger ook andere verplichtingen tot verwezenlijking van het doel van de subsidie opleggen dan die bedoeld in artikel 4:37 van de Awb.

Ingevolge het tweede lid, zoals die bepaling luidde ten tijde hier van belang, bedraagt de beloning van medewerkers van een gesubsidieerde instelling, inclusief directie en externe inhuur, per kalenderjaar ten hoogste het Wopt-normbedrag, zoals bedoeld in artikel 6 van de Wopt. Bij overschrijding van deze norm wordt het in de verleningsbeschikking genoemde bedrag bij de subsidievaststelling verminderd. De vermindering is bij de eerste keer gelijk aan het bedrag van de overschrijding van de geldende inkomensgrens in het kalenderjaar waarop de verleningsbeschikking betrekking heeft. Bij de tweede keer wordt dit bedrag verhoogd met een percentage van 50%.

2. In hoger beroep is nog in geschil de door het college voor het jaar 2012 opgelegde verplichting met betrekking tot de maximale beloning van medewerkers van Novadic-Kentron.

3. Novadic-Kentron is een instelling voor verslavingszorg. Deze zorg wordt bekostigd uit verschillende financieringsbronnen. Zij ontvangt onder meer inkomsten van gemeenten voor verslavingsbeleid als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder f, van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

4. Op 29 september 2011 heeft Novadic-Kentron subsidie aangevraagd voor BCF en collectieve preventie voor het jaar 2012.

Bij besluit van 15 november 2011 heeft het college subsidie verleend van maximaal € 2.051.571,00 voor BCF en € 62.715,02 voor collectieve preventie voor het jaar 2012. In het besluit is vermeld dat aan de verlening van de subsidie de verplichtingen zijn verbonden van hoofdstuk 5 van de Asv. In dat hoofdstuk is artikel 16, tweede lid, van de Asv opgenomen, waarin onder meer is bepaald dat de beloning van medewerkers van een gesubsidieerde instelling ten hoogste het Wopt-normbedrag mag bedragen.

5. De rechtbank heeft zelf in de zaak voorzien door het besluit van 15 november 2011, voor zover dat betrekking heeft op de verplichting met betrekking tot de maximale beloning, te herroepen. Zij heeft daartoe overwogen dat deze verplichting geen doelverplichting is als bedoeld in artikel 4:38 van de Awb en dat de verplichting in strijd is met artikel 4:39 van de Awb, zodat het college deze verplichting

niet aan Novadic-Kentron heeft mogen opleggen.

6. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte tot dit oordeel is gekomen.

Het college voert daartoe in de eerste plaats aan dat de verplichting, neergelegd in artikel 16, tweede lid, van de Asv, een doelgebonden verplichting is als bedoeld in artikel 4:38 van de Awb. Volgens het college is die verplichting opgesteld uit een oogpunt van een doelmatige besteding van subsidiegeld, zoals ook uit de toelichting bij artikel 16, tweede lid, van de Asv blijkt. Door te stimuleren dat salarissen en uurtarieven van de medewerkers van de gesubsidieerde instelling niet buitensporig hoog zijn, wordt bevorderd dat de instelling de ontvangen subsidiegelden zal inzetten voor het bieden van verslavingszorg. De verplichting strekt volgens het college aldus tot verwezenlijking van het doel van de subsidie. Uit de tekst noch uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Wopt blijkt dat de wetgever dit onderwerp uitputtend heeft willen regelen. Artikel 4:38 van de Awb laat de gemeente de ruimte om eigen verplichtingen aan subsidieverlening te verbinden. De rechtbank heeft ten onrechte overwogen dat de sanctie van 50% die in artikel 16, tweede lid, van de Asv wordt gesteld op de overtreding van de Wopt-norm, verder gaat dan nodig is met het oog op een doelmatige besteding van subsidiegelden. Zij gaat eraan voorbij dat pas bij een tweede overschrijding van de Wopt-norm het bedrag wordt verhoogd met 50% en dat het college ingevolge artikel 22 van de Asv in bijzondere gevallen kan afwijken van het bepaalde in artikel 16, tweede lid, van de Asv.

Het college voert in de tweede plaats aan dat ingeval de verplichting geen doelgebonden verplichting als bedoeld in artikel 4:38 van de Awb betreft, de verplichting voldoet aan artikel 4:39 van de Awb. Volgens het college heeft de verplichting betrekking op de wijze waarop of de middelen waarmee de gesubsidieerde activiteit wordt verricht. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 4:39 van de Awb blijkt dat dit vereiste aldus moet worden uitgelegd dat de verplichting wel enig verband moet houden met de gesubsidieerde activiteit. In dit geval is daaraan voldaan, nu artikel 16, tweede lid, van de Asv ertoe strekt om geen onnodig dure middelen in te zetten bij het verrichten van de gesubsidieerde activiteit. Dat is geen misbruik van bevoegdheid en derhalve is voldaan aan artikel 4:39, tweede lid, van de Awb, aldus het college.

7. De verplichting met betrekking tot de maximale beloning van medewerkers van Novadic-Kentron is niet, als afzonderlijke verplichting, eerst bij het besluit van 15 november 2011 opgelegd, maar vloeit rechtstreeks voort uit artikel 16, tweede lid, van de Asv. Aan dit algemeen verbindende voorschrift kan verbindende kracht worden ontzegd, indien het in strijd is met een hoger wettelijk voorschrift, dan wel indien het in strijd is met een algemeen rechtsbeginsel. Het geschil spitst zich toe op de vraag of deze strijd zich voordoet.

7.1. Ingevolge artikel 4:38, eerste lid, van de Awb kan het college met toepassing van die bepaling slechts verplichtingen opleggen die strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie. Het doel van de verleende subsidie is gelegen in het bieden van verslavingszorg.

De rechtbank heeft terecht het college niet gevolgd in zijn standpunt dat artikel 16, tweede lid, van de Asv is bedoeld om de doelmatige besteding van subsidiegelden te bevorderen. Het doel van die bepaling is gelegen in het normeren van de inkomens van medewerkers van instellingen die van gemeentewege worden gesubsidieerd. Daarbij heeft de rechtbank betekenis mogen hechten aan de toelichting op artikel 16 van de Asv, waaruit blijkt dat het tweede lid is opgenomen om te voorkomen dat binnen door de gemeente gesubsidieerde instellingen topsalarissen worden betaald. De rechtbank heeft daaraan terecht toegevoegd dat de sanctie van 50%, vermeld in de laatste volzin van artikel 16, tweede lid, van de Asv, verder gaat dan nodig is om een doelmatige besteding van subsidiegelden te waarborgen. Het college had dit ook kunnen bereiken door minder vergaande verplichtingen te verbinden aan de subsidieverlening, bijvoorbeeld door te bepalen dat salariskosten boven de Wopt-norm niet subsidiabel zijn of dat deze kosten niet mogen worden meegerekend bij de berekening van de tarieven. Dat die sanctie pas wordt opgelegd bij een tweede overschrijding van de Wopt-norm en dat het college ingevolge artikel 22 van de Asv in bijzondere gevallen van artikel 16 van de Asv kan afwijken, maakt dit niet anders. Reeds de door de gemeenteraad gemaakte keuze om

gevolgen te verbinden aan een overschrijding van de Wopt-norm, ook als zou kunnen worden aangetoond dat een topsalaris uit een andere bron dan de door het college verstrekte subsidie zou worden betaald omdat in artikel 16, tweede lid, van de Asv geen onderscheid wordt gemaakt naar financieringsbron, wijst erop dat het doel van de verplichting is gelegen in het voorkomen van topsalarissen in plaats van in een doelmatige besteding van subsidiegelden.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de verplichting niet strekt tot verwezenlijking van het doel van de subsidie, maar tot verwezenlijking van een ander doel, namelijk inkomenspolitiek, zodat de verplichting geen doelgebonden verplichting is als bedoeld in artikel 4:38, eerste lid, van de Awb.

7.2. Vervolgens is aan de orde of de verplichting een zogenoemde niet-doelgebonden of oneigenlijke verplichting is als bedoeld in artikel 4:39 van de Awb. Ingevolge het tweede lid kan een dergelijke verplichting slechts betrekking hebben op de wijze waarop of de middelen waarmee de gesubsidieerde activiteit wordt verricht.

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van die bepaling (Kamerstukken 1993/94, 23 700, nr. 3, blz. 66) blijkt dat met het opleggen van oneigenlijke subsidieverplichtingen terughoudendheid dient te worden betracht. Daarin is vermeld dat ook verplichtingen die niet strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie wel enig verband dienen te houden met de gesubsidieerde activiteit en dat dit tot uitdrukking is gebracht door te bepalen dat de verplichtingen slechts betrekking kunnen hebben op de wijze waarop of de middelen waarmee de gesubsidieerde activiteit wordt verricht.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat weliswaar de gesubsidieerde activiteit wordt verricht met behulp van medewerkers, maar dat de in artikel 16, tweede lid, van de Asv vervatte verplichting geen betrekking heeft op deze medewerkers, maar op hun inkomens. Daarmee is het verband tussen de verplichting en de gesubsidieerde activiteit te ver verwijderd om als een geoorloofde oneigenlijke verplichting in de zin van artikel 4:39, tweede lid, van de Awb te kunnen worden aangemerkt.

7.3. Gelet op het vorenstaande is artikel 16, tweede lid, van de Asv in strijd met de artikelen 4:38, eerste lid, en 4:39 van de Awb en daarom onverbindend. De rechtbank heeft derhalve terecht geoordeeld dat het college de verplichting met betrekking tot de maximale beloning van medewerkers van Novadic-Kentron niet heeft mogen opleggen.

Het betoog faalt.

8. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank dient te worden bevestigd, voor zover aangevallen.

9. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen;

II. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Eindhoven tot vergoeding van bij de stichting Stichting Novadic-Kentron in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 974,00 (zegge: negenhonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

III. bepaalt dat van het college van burgemeester en wethouders van Eindhoven een griffierecht van € 478,00 (zegge: vierhonderdachtenzeventig euro) wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. Th.G. Drupsteen, voorzitter, en mr. A. Hammerstein en mr. N. Verheij, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.H.L. Dallinga, ambtenaar van staat.

w.g. Drupsteen w.g. Dallinga
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 25 juni 2014

18-680.