

Factsheet topinkomensnormering bij subsidies en aanbestedingen

Aanleiding

Tijdens de begrotingsbehandeling van het ministerie van VWS, onderdeel Jeugd, eind 2017 in de Tweede Kamer kwam ter sprake welke mogelijkheden gemeenten hebben om binnen de grenzen van de Wet normering topinkomens via subsidievoorwaarden of aanbestedingseisen invloed uit te oefenen op de inkomens van bestuurders. Achtergrond was dat gemeenten middelen bestemd voor zorg aan zorg willen besteden en niet aan bovenmatige topinkomens. Naar aanleiding van een ingediende motie heeft de minister van VWS namens het kabinet toegezegd om de feiten nog eens op een rij te zetten. Met onderhavige fact sheet wordt deze toezegging ingelost.

Een bezoldigingsmaximum als subsidieverplichting of –voorwaarde

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) stelt grenzen aan de voorwaarden en verplichtingen die een bestuursorgaan mag verbinden aan een verleende subsidie. In het algemeen dient er een inhoudelijk verband te zijn tussen de voorwaarde en het doel en de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verstrekt. Dit volgt uit artikelen 4:38 en 4:39 Awb. Dit verband is bij het opleggen van een inkomensnorm aan de subsidieaanvrager als subsidieverplichting of –voorwaarde in het algemeen onvoldoende aanwezig.

Zo oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de uitspraak van 25 juni 2014 in het hoger beroep van de gemeente Eindhoven tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant inzake Novadic-Kentron (ECLI:NL:RVS:2014:2348) dat de verplichting (een maximum inkomen) niet strekt tot verwezenlijking van het doel van de subsidie (het verlenen van zorg) en te weinig verband houdt met de gesubsidieerde activiteit: de gesubsidieerde activiteit wordt weliswaar verricht met behulp van medewerkers, maar de bedoelde verplichting heeft geen betrekking op die medewerkers, maar op hun inkomens. Het stellen van een subsidieverplichting of –voorwaarde inhoudende een maximale beloning voor medewerkers van de te subsidiëren instelling met het oog op het normeren van topinkomens, is dus niet toegestaan.

In de uitspraak van 4 mei 2016 in het hoger beroep van de gemeente Den Haag tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag inzake Brijder Verslavingszorg B.V. en Parnassia Groep B.V. (ECLI:NL:RVS:2016:1177) oordeelt de Afdeling dat de keuze van de gemeenteraad erop wijst dat het doel van de verplichting is gelegen in het voorkomen van topsalarissen in plaats van een doelmatige besteding van subsidiegelden. Hieruit volgt dat wel is toegestaan regels te stellen over de besteding van de subsidie en te bepalen dat subsidie niet of slechts in bepaalde mate mag worden besteed aan salarissen of overhead, maar dat de subsidie niet mag worden gebruikt als instrument voor het voeren van topinkomensbeleid.

Zie in dit verband ook de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de voortgang van het topinkomensbeleid van 21 december 2016 (Kamerstukken II 2016/17, 30111, nr. 103).

Een bezoldigingsmaximum in een aanbesteding

Voor een aanbesteding geldt een soortgelijke redenering als bij subsidies. Op grond van artikel 1.10, eerste lid Aanbestedingswet 2012 stelt een aanbestedende dienst bij de voorbereiding en het tot stand brengen van een overheidsopdracht uitsluitend eisen, voorwaarden en criteria aan de inschrijvers en de inschrijvingen die in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht. Deze bepaling verankert het proportionaliteitsbeginsel, dat geldt voor Europese en nationale aanbestedingen en meervoudig onderhandse procedures. Het opleggen van een bezoldigingsmaximum aan inschrijvers gaat verder dan nodig om de beste prijs-kwaliteitsverhouding te bereiken. De bij een aanbesteding veronderstelde marktwerking waarborgt dat overheidsgeld zoveel mogelijk wordt besteed aan de aangeboden diensten of producten. Is dit niet het geval, dan zal een inschrijver niet in staat zijn de economisch meest voordelige aanbieding te doen en zich daarmee uit de markt prijzen. Het stellen van

een bezoldigingsmaximum of een overheadnorm is bij een aanbesteding niet mogelijk, maar evenmin nodig voor het bereiken van het beoogde doel.

Zie in dit verband ook de antwoorden op Kamervragen van de leden Kerstens en Otwin van Dijk (beiden PvdA) de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en aan de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over het bericht 'Salariseis bestuurder verboden in aanbesteding' (Aanhangsel Handelingen II 2014/15, 417).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 20 februari 2018