

Uitspraak 201802805/1/A2

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:1984
Datum uitspraak	26 juni 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 20 september 2016 heeft de minister op de subsidieaanvraag van de Stichting Metropole Orkest beslist en over de periode van 2017-2020 een vierjaarlijkse instellingssubsidie van € 12.177.472,00 verleend.

Volledige tekst

201802805/1/A2.

Datum uitspraak: 26 juni 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de Kunstenbond, voorheen de Vereniging Nederlandse Toonkunstenaarsbond, (hierna: de Kunstenbond), gevestigd te Amsterdam,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 22 februari 2018 in zaak nr. 17/4333 in het geding tussen:

de Vereniging Nederlandse Toonkunstenaarsbond

en

de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Procesverloop

Bij besluit van 20 september 2016 heeft de minister op de subsidieaanvraag van de Stichting Metropole Orkest beslist en over de periode van 2017-2020 een vierjaarlijkse instellingssubsidie van € 12.177.472,00 verleend.

Bij besluit van 15 juni 2017 heeft de minister het door de Kunstenbond alsmede namens de bij de vakbond aangesloten medewerkers van het Metropole Orkest daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 22 februari 2018 heeft de rechtbank het door de Kunstenbond daartegen ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de Kunstenbond hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 20 november 2018 heeft de minister het besluit van 20 september 2016 gewijzigd in die zin dat het verleende subsidiebedrag wordt verhoogd met een bedrag van € 750.000,00 over elk van de jaren 2019 en 2020.

De Kunstenbond heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 maart 2019, waar de Kunstenbond, vertegenwoordigd door [gemachtigden], en de minister, vertegenwoordigd door mr. A.K. van den Berg en M. Dolstra, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het Metropole Orkest heeft op 1 februari 2016 een aanvraag ingediend voor een vierjaarlijkse instellingssubsidie op grond van de Subsidieregeling culturele basisinfrastructuur 2017-2020 en de minister verzocht per jaar een subsidiebedrag van € 3.500.000,00 toe te kennen. De minister heeft bij het besluit van 20 september 2016, na advies van de Raad voor Cultuur daarover, het Metropole Orkest over de periode van 2017-2020 een vierjaarlijkse subsidie verleend van € 12.177.472,00. Dit komt neer op een jaarlijks subsidiebedrag van € 3.000.000,00.

Bij het besluit van 20 november 2018 heeft de minister het subsidieverleningsbesluit van 20 september 2016 gewijzigd in die zin dat het verleende subsidiebedrag wordt verhoogd met een bedrag van € 750.000,00 over elk van de jaren 2019 en 2020. In totaal bedraagt de vierjaarlijkse subsidie € 13.500.000,00 exclusief loon- en prijsbijstellingen. Het besluit van 20 november 2018 wordt, gelet op artikel 6:24, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), geacht eveneens onderwerp te zijn van dit geding.

Besluitvorming

2. Bij het besluit van 15 juni 2017 heeft de minister het bezwaar van de Kunstenbond alsmede het bezwaar van de bij de vakbond aangesloten leden die werkzaam zijn bij het Metropole Orkest niet-ontvankelijk verklaard. De minister heeft zich op het standpunt gesteld dat de medewerkers van het Metropole Orkest een afgeleid belang hebben bij het bestreden besluit en dat van een rechtstreeks en onlosmakelijk verband tussen het subsidiebesluit en de gestelde aantasting van een aan het fundamenteel recht op arbeid ontleende belang geen sprake is. Daarom kunnen de bij het Metropole Orkest werkzame personeelsleden niet worden aangemerkt als belanghebbenden als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb en heeft ook de Kunstenbond als belangenorganisatie geen daaraan ontleend collectief belang dat door het besluit wordt of dreigt te worden aangetast, aldus de minister.

Wettelijk kader

3. Artikel 1:2 van de Awb luidt:

"1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit

is betrokken.

[...]

3. Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen."

Aangevallen uitspraak

4. De rechtbank heeft geoordeeld dat de Kunstenbond, evenals de medewerkers van het Metropole Orkest, niet als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb kunnen worden aangemerkt. De rechtbank heeft het betoog van de Kunstenbond, dat het Metropole Orkest door de subsidieverlaging de salarissen van sommige leden niet langer kan betalen en het kwaliteitsniveau niet kan handhaven met als - dreigend - gevolg dat na het jaar 2020 het Metropole Orkest als zodanig mogelijk zal ophouden te bestaan, daarvoor onvoldoende geacht. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 4 mei 2011 ([ECLI:NL:RVS:2011:BQ3443](#)) heeft de rechtbank overwogen dat in beginsel uitsluitend de belangen van de ontvanger van een subsidie rechtstreeks betrokken zijn bij een besluit tot subsidieverlening, ook als een dergelijk besluit feitelijke gevolgen heeft voor derden. De rechtbank heeft overwogen dat geen rechtstreeks en onlosmakelijk verband tussen de besluitvorming van de minister over de subsidieverlening aan het Metropole Orkest en de arbeidsovereenkomsten van de medewerkers bestaat. De (maximale) subsidie is aan het Metropole Orkest verleend en het is aan het orkest zelf om te bepalen op welke wijze de subsidie wordt uitgegeven. Er bestaat geen verplichting deze te gebruiken ten behoeve van de salarissen van de orkestleden. Het Metropole Orkest kan ook andere activiteiten ontplooiën om meer werkgelegenheid te creëren en zodoende de medewerkers te behouden, aldus de rechtbank.

Hoger beroep

5. De Kunstenbond betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de Kunstenbond, evenals de medewerkers van het Metropole Orkest niet als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 van de Awb kunnen worden aangemerkt. De Kunstenbond voert hiertoe aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de medewerkers van het Metropole Orkest als gevolg van het besluit hun werk verliezen, dan wel dat er een aanzienlijke kans bestaat dat het besluit tot verlies van werk leidt. Daarmee wordt een aan het fundamentele recht op arbeid ontleend belang geschaad ter bescherming waarvan toegang tot de bestuursrechter niet zou mogen worden onthouden. De rechtbank heeft ten onrechte geoordeeld dat geen rechtsreeks en onlosmakelijk verband bestaat tussen de besluitvorming van de minister over de subsidieverlening aan het Metropole Orkest en de arbeidsovereenkomsten van de werknemers. Als het Metropole Orkest minder subsidie krijgt, heeft dat gevolgen voor de medewerkers, aangezien 70% van de begroting personeelskosten betreft. Het verlenen van minder dan € 3.500.000,00 per jaar aan subsidie leidt tot een daling van 5,2 fte aan werkgelegenheid, overeenkomend met tien banen van 50%. De rechtbank heeft ten onrechte overwogen dat het Metropole Orkest zelf kan bepalen op welke wijze de subsidie wordt uitgegeven alsook dat er geen verplichting zou bestaan om de subsidie te gebruiken ten behoeve van de salarissen van de orkestleden. Het Metropole Orkest is immers verplicht de subsidie aan te wenden voor de activiteiten zoals vermeld in het activiteitenplan en voorzien in de begroting en de directeur van het Metropole Orkest geeft glashelder aan dat het ontplooiën van andere activiteiten om meer werkgelegenheid te creëren geen oplossing biedt. Het is daarom onbegrijpelijk dat de rechtbank tot het oordeel is

gekomen dat er geen verband zou zijn tussen de besluitvorming van de minister en de arbeidsovereenkomsten van de medewerkers van het Metropole Orkest, aldus de Kunstenbond.

5.1. Uit vaste rechtspraak van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 15 oktober 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3669](#)) volgt dat de wetgever de in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb vermelde eis van het zijn van belanghebbende heeft gesteld teneinde te voorkomen dat een ieder, in welke hoedanigheid dan ook, of een persoon met slechts een verwijderd of indirect belang als belanghebbende moet worden beschouwd en een rechtsmiddel kan aanwenden. Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient sprake te zijn van een voldoende objectief en actueel, eigen, persoonlijk belang, dat de betrokkene in voldoende mate onderscheidt van anderen. Dat belang moet rechtstreeks bij het desbetreffende besluit zijn betrokken.

Voor de vraag of een rechtspersoon belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van de Awb is bepalend of deze rechtspersoon krachtens zijn statutaire doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het desbetreffende besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt.

5.2. Niet in geschil is dat de Kunstenbond, krachtens zijn doelstellingen en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van de Awb, de belangen van zijn leden behartigt. In geschil is of de belangen die door de Kunstenbond worden behartigd, te weten de belangen van de leden van de vakbond die werkzaam zijn bij het Metropole Orkest, rechtstreeks bij het subsidieverleningsbesluit van de minister zijn betrokken.

5.3. Het Metropole Orkest is de aanvrager en begunstigde van het besluit tot subsidieverlening. Het belang van de medewerkers van het orkest bij verlening van een hoger bedrag aan subsidie is een van het Metropole Orkest afgeleid belang dat is ontleend aan de contractuele relatie tussen hen en het Metropole Orkest. De medewerkers kunnen daarom in beginsel niet als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb worden aangemerkt.

Dit kan anders zijn indien een reële mogelijkheid bestaat dat medewerkers van het Metropole Orkest door het subsidieverleningsbesluit worden geraakt in een aan het fundamenteel recht op arbeid ontleend belang, ter bescherming waarvan toegang tot de bestuursrechter hun niet mag worden onthouden (vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 21 augustus 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:847](#), en 11 december 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:2341](#)).

5.4. Het verlenen van substantieel minder subsidie aan het Metropole Orkest dan door het orkest is aangevraagd kan, zoals ook in de begroting van het Metropole Orkest is weergegeven, tot een vermindering van het aantal fte aan tijdelijke contracten leiden en daarmee gevolgen hebben voor de arbeidsrechtelijke positie en werkgelegenheid van medewerkers van het Metropole Orkest met een tijdelijk dienstverband. De begroting van het Metropole Orkest bestaat voor 70% uit personeelskosten. Daardoor bestaat er een reële mogelijkheid dat de medewerkers van het Metropole Orkest door het subsidieverleningsbesluit worden geraakt in een aan een fundamenteel recht op arbeid ontleend belang. Dit betekent dat de Kunstenbond - die opkomt voor de belangen van bij de bond aangesloten medewerkers van het Metropole Orkest - als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb bij het besluit tot subsidieverlening van 20 september 2016 moet worden aangemerkt.

5.5. De minister heeft bij zijn besluit van 15 juni 2017 het bezwaar van de Kunstenbond tegen het besluit van 20 september 2016 ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard. De rechtbank

had het daartegen ingestelde beroep van de Kunstenbond gegrond moeten verklaren. Het betoog slaagt.

Conclusie

6. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 15 juni 2017 van de minister alsnog gegrond verklaren. Dat besluit komt wegens strijd met artikel 1:2, derde lid, van de Awb voor vernietiging in aanmerking. De minister dient daarom op inhoudelijke gronden een nieuw besluit te nemen op het door de Kunstenbond gemaakte bezwaar tegen het besluit 20 september 2016. Daarbij kan de minister gebruik maken van de beoordeling die ten overvloede in het besluit van 15 juni 2017 is opgenomen. De minister dient bij zijn beoordeling het besluit van 20 november 2018, waarbij het besluit van 20 september 2016 is gewijzigd, in acht te nemen.

Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil, ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het door de minister te nemen nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

7. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van de Kunstenbond gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 22 februari 2018 in zaak nr. 17/4333;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de minister van Onderwijs, Cultuur, en Wetenschap van 15 juni 2017, kenmerk DUO/BNB-2017/11152M;

V. bepaalt dat tegen het door de minister van Onderwijs, Cultuur, en Wetenschap te nemen nieuwe besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

VI. gelast dat de minister van Onderwijs, Cultuur, en Wetenschap aan de Kunstenbond het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 818,00 (zegge: achthonderdachtien euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. N. Verheij en mr. C.M. Wissels, leden, in tegenwoordigheid van mr. P.M.M. van Zanten, griffier.

w.g. Slump w.g. Van Zanten
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 26 juni 2019

97-856.