

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:1756
Datum uitspraak	22 juni 2022
Inhoudsindicatie	Bij besluiten van 25 februari 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Almelo de aan Victorie verleende budgetsubsidie voor de maatwerkvoorziening beschermd wonen als bedoeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 voor de jaren 2016, 2017 en 2018 ingetrokken en een bedrag van € 670.225,50 van Victorie teruggevorderd. Victorie was een onderneming die hulp, begeleiding, zorg en andere diensten verleende aan personen met psychische, sociale en/of financiële problemen. [gemachtigde] was bestuurder van Victorie. Victorie heeft voor de tijdvakken 1 januari 2016 - 31 december 2016, 1 januari 2017 - 31 december 2017 en 1 januari 2018 - 31 december 2018 subsidie aangevraagd voor de maatwerkvoorziening beschermd wonen op grond van de Wmo 2015. Het college heeft voor deze tijdvakken een budgetsubsidie verleend voor de realisatie van de Uitvoeringsovereenkomsten Beschermd wonen.

Volledige tekst

202003361/1/A2.

Datum uitspraak: 22 juni 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. Victorie Hulp- en Dienstverlening B.V. (hierna: Victorie), gevestigd te Almelo,
2. het college van burgemeester en wethouders van Almelo (hierna: het college)

tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 30 april 2020 in zaak nr. 19/2221 in het geding tussen:

Victorie

en

het college.

Procesverloop

Bij besluiten van 25 februari 2019 heeft het college de aan Victorie verleende budgetsubsidie voor de maatwerkvoorziening beschermd wonen als bedoeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) voor de jaren 2016, 2017 en 2018 ingetrokken en een bedrag van € 670.225,50 van Victorie teruggevorderd.

Bij besluit van 16 oktober 2019 heeft het college de door Victorie daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 30 april 2020 heeft de rechtbank het door Victorie daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft Victorie hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college heeft incidenteel hoger beroep ingesteld.

Victorie heeft een zienswijze gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 maart 2022, waar Victorie, vertegenwoordigd door [gemachtigde] en mr. H.J.M. Nijenhuis, advocaat in Nijmegen, en het college, vertegenwoordigd door mr. D.G.J. Sanderink (via videoverbinding), mr. R. Blom, advocaat in Enschede en K. Spanninga, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Victorie was een onderneming die hulp, begeleiding, zorg en andere diensten verleende aan personen met psychische, sociale en/of financiële problemen. [gemachtigde] was bestuurder van Victorie.
2. Victorie heeft voor de tijdvakken 1 januari 2016 - 31 december 2016, 1 januari 2017 - 31 december 2017 en 1 januari 2018 - 31 december 2018 subsidie aangevraagd voor de maatwerkvoorziening beschermd wonen op grond van de Wmo 2015. Het college heeft voor deze tijdvakken een budgetsubsidie verleend voor de realisatie van de Uitvoeringsovereenkomsten Beschermd wonen met kenmerken 67224, Z/16/076093 en Z/17/082747. In de besluiten tot subsidieverlening is opgenomen dat de prestaties betrekking hebben op de voorziening beschermd wonen als bedoeld in de Wmo 2015 en de daarop gebaseerde regelgeving.
3. Eind augustus 2018 heeft de Sociale Recherche Twente (SRT) een melding ontvangen van een bestuurder van FNV Zorg & Welzijn over (ernstige) misstanden bij Victorie en Victorie Beschermd Wonen B.V. Deze melding is aanleiding geweest voor een onderzoek van de SRT. Het onderzoek ziet - kort gezegd - op de zorgverlening en bedrijfsvoering van zowel Victorie als Victorie Beschermd Wonen B.V., en de bestuurders [gemachtigde] (NJB Group B.V.) en [bestuurder] (BOAB B.V.). Naar aanleiding van de uitkomsten van het SRT-onderzoek van 14 december 2018 heeft het college op 8 januari 2019 strafrechtelijk aangifte gedaan. Bij

de besluiten van 25 februari 2019 heeft het college op grond van artikel 4:48, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de aan Victorie verleende subsidies over de jaren 2016, 2017 en 2018 ingetrokken en op grond van artikel 4:57, eerste lid, van de Awb, een bedrag van € 670.225,50 teruggevorderd.

Toepasselijkheid subsidietitel Awb

Oordeel van de rechtbank

4. De rechtbank heeft geoordeeld dat vaststaat dat Victorie als zorgaanbieder subsidieaanvragen heeft ingediend op grond van de Wmo 2015 voor de financiering van de maatwerkvoorziening beschermd wonen. Bij de verleningsbesluiten zijn subsidies verleend voor het leveren van de maatwerkvoorziening beschermd wonen op grond van onder meer de Algemene subsidieverordening 2013 van de gemeente Almelo (hierna: de ASV 2013). Volgens de rechtbank is geen sprake van de toekenning van persoonsgebonden budgetten op grond van artikel 2.3.6 van de Wmo 2015, maar is sprake van subsidieverlening in de zin van titel 4.2 van de Awb.

Betoog in hoger beroep

5. Victorie is het niet eens met de aangevallen uitspraak en betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat er sprake is van subsidieverlening als bedoeld in titel 4.2 van de Awb. Victorie heeft gesteld dat het intrekken en herzien van de maatwerkvoorziening beschermd wonen moet worden gebaseerd op artikel 2.3.10 van de Wmo 2015. De intrekking en herziening van de maatwerkvoorziening beschermd wonen op grond van artikel 4:48, eerste lid, van de Awb kan volgens Victorie niet in stand blijven, omdat de juridische grondslag onjuist is.

5.1. De artikelen 2.3.5 en 2.3.6 van de Wmo 2015 zien op besluiten die zijn gericht tot de (individuele) inwoners van de gemeente die op grond van de Wmo 2015 aanspraak hebben op maatschappelijke ondersteuning. Dat is een andere situatie dan waar het in deze zaak om gaat. In dit geval is subsidie verstrekt aan Victorie als zorgaanbieder voor het leveren van de maatwerkvoorziening beschermd wonen aan haar cliënten op grond van de ASV 2013. Omdat het hier niet gaat om verstrekking in natura als bedoeld in de Wmo 2015, maar om verlening van subsidie op grond van de ASV 2013, heeft het college aan de intrekking van de subsidie terecht niet artikel 2.3.10 van de Wmo 2015 ten grondslag gelegd. Het vorenstaande betekent dat titel 4.2 van de Awb op deze zaak van toepassing is.

Intrekking en terugvordering van de subsidies

Waarvoor is de subsidie verleend en welke subsidieverplichtingen gelden er?

6. De subsidie is verleend ter realisatie van de Uitvoeringsovereenkomsten Beschermd wonen in 2016, 2017 en 2018, die een uitwerking vormen van de beschikkingen tot subsidieverlening. De prestaties hebben betrekking op de maatwerkvoorziening beschermd wonen als bedoeld in de Wmo 2015 en daarop gebaseerde regelgeving. In de uitvoeringsovereenkomsten is een aantal verplichtingen opgenomen die bijdragen aan het waarborgen van de kwaliteit van de zorg. Zo is onder andere de verplichting opgenomen dat Victorie erop moet toezien dat de werknemers tijdens hun werkzaamheden handelen in overeenstemming met de professionele standaard en dat zij in het BIG-register zijn geregistreerd. Verder is opgenomen dat de werknemers in het bezit moeten zijn van een verklaring omtrent gedrag (VOG), dat zorg en ondersteuning 24 uur per dag en 7 dagen per week bereikbaar is, dat incidenten worden gemeld en geregistreerd bij het Cimot en dat Victorie kwaliteitsbeleid opstelt waardoor Victorie zicht heeft op de prestaties van de

geleverde zorg. Tot slot is in de uitvoeringsovereenkomsten opgenomen hoe de verantwoording en monitoring van de kwaliteitsaspecten plaatsvindt.

Wat heeft het college aan de intrekking van de subsidies ten grondslag gelegd?

7. Het college heeft aan de intrekking ten grondslag gelegd dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend niet of niet geheel hebben plaatsgevonden en dat Victorie niet heeft voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen. Meer specifiek heeft het college de volgende feiten en omstandigheden aan de intrekking ten grondslag gelegd. Volgens het college is niet gebleken dat de werknemers (zijnde zorgverleners) van Victorie BIG-geregistreerd zijn, dat zij allen over een VOG beschikken en dat zij allen een zorggerelateerde opleiding hebben (professionele standaard). Verder is niet gebleken dat er 24 uur per dag, 7 dagen per week zorg en ondersteuning bereikbaar en beschikbaar was. Uit het SRT-rapport van 14 december 2018 volgt dat [gemachtigde] tussen 22:00 en 8:00 uur geregeld in het casino te vinden was, terwijl zij op dat moment het enige aanspreekpunt was voor de cliënten. Het college heeft verder van belang geacht dat Victorie heeft nagelaten om geweldsincidenten bij het Cimot te melden, terwijl er sinds 2015 42 politiemeldingen zijn geweest. Het betreft hier volgens het college calamiteiten en/of geweldsdelicten als bedoeld in artikel 3.4 juncto 1.1.1 van de Wmo 2015. Verder heeft Victorie geen kwaliteitsbeleid overgelegd en is de bezoldiging op grond van de Wet normering topinkomens (Wnt) overschreden. Ook heeft het college aan de intrekking ten grondslag gelegd dat de kwaliteit van de ondersteuning niet veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht is als bedoeld in de Wmo 2015 en de uitvoeringsovereenkomsten. Uit het SRT-rapport (p. 34, 53 en 54) blijkt volgens het college dat er geen professionele relatie is tussen cliënten en werknemers. Werknemers en cliënten worden gepaaid met cadeaus en worden aangezet tot het vervalsen van IQ-testen, aldus het college. Verder blijkt uit het rapport (p. 12, 31, 52, 56 en 58) dat er medicijnen worden verstrekt aan cliënten door onbevoegde personeelsleden van Victorie. Ook DigiD-codes worden zonder toestemming van cliënten gebruikt. Uit het rapport (p. 56) blijkt verder dat het personeel van Victorie geen inzicht heeft in de indicering van uren van cliënten. Dit gebrek is in strijd met de verplichting van Victorie om ervoor te zorgen dat het beschermd wonen doeltreffend (effectief) en doelmatig (efficiënt) wordt verleend. Zonder inzicht in de zorguren die een bepaalde cliënt nodig heeft, kan die zorg niet doeltreffend en doelmatig worden geboden. Verder is onduidelijk welke zorg daadwerkelijk is verleend. Onduidelijk is bijvoorbeeld hoe de aangeboden zorg bijdraagt aan de individuele behoefte van de cliënt. Het college heeft het bezoeken van het casino als zodanig, waarbij gebruik werd gemaakt van de subsidiegelden, eveneens aangemerkt als schending van de subsidieverplichtingen.

Oordeel van de rechtbank

8. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college de verleende subsidies over 2016, 2017 en 2018 heeft mogen intrekken op grond van artikel 4:48, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Awb. Volgens de rechtbank is, op grond van de rapporten van de SRT, komen vast te staan dat ook zonder de aan [gemachtigde] toegeschreven onprofessionele gedragingen Victorie diverse aan de subsidie verbonden verplichtingen niet is nagekomen. Ook is gebleken dat Victorie de haar toegekende subsidiegelden niet aan de maatwerkvoorziening beschermd wonen heeft besteed. Daarbij heeft de rechtbank overwogen dat Victorie geen enkele inzage heeft gegeven in de besteding van de subsidiegelden en op geen enkele manier heeft aangetoond op welke wijze de zorg is verleend. Volgens de rechtbank kan, door de werkwijze van Victorie, niet worden vastgesteld in hoeverre adequate zorg is verleend waarvoor wel subsidie kan worden toegekend.

Verder heeft de rechtbank overwogen dat het college op grond van artikel 4:57, eerste lid, van de Awb, heeft besloten tot volledige terugvordering van de subsidiegelden. Aan de terugvordering is ten grondslag gelegd dat er sprake is van een gebrek aan normbesef bij Victorie dat zorggelden niet voor andere doelen mogen worden gebruikt dan waarvoor deze bedoeld zijn, dat subsidieverplichtingen niet zijn nagekomen, dat geen adequate zorg is verleend en dat niet vastgesteld kan worden in hoeverre er wel zorg is verleend. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college dit in redelijkheid kunnen beslissen nu mede door de werkwijze van Victorie niet vastgesteld kan worden in hoeverre de subsidiegelden zijn gebruikt voor de daarvoor aangewezen doelstelling. Daar komt bij dat Victorie niet aannemelijk heeft gemaakt dat zij onevenredige gevolgen ondervindt van de terugvordering.

Het hoger beroep

Betoog over de bruikbaarheid van de rapporten van de SRT en het zorgvuldigheidsbeginsel

9. Victorie betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft nagelaten om een oordeel te geven over de gestelde strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het college heeft het besluit op bezwaar niet zorgvuldig voorbereid omdat zelfs tijdens de bezwaarprocedure nog nader onderzoek werd verricht door de SRT. Bij het besluit op bezwaar van 16 oktober 2019 heeft het college namelijk een nader rapport overgelegd dat dateert van 31 juli 2019. Victorie is niet in staat gesteld hierop tijdens de bezwaarprocedure te reageren.

Victorie betoogt verder dat het onderzoek door de SRT niet aan de intrekking van de subsidies ten grondslag had mogen worden gelegd. Volgens Victorie is het onderzoek onvolledig, onzorgvuldig en subjectief.

9.1. Anders dan Victorie betoogt, heeft de rechtbank niet nagelaten een oordeel te geven over de gestelde strijd met artikel 3:2 van de Awb. De rechtbank gaat in rechtsoverweging 11.2 van de aangevallen uitspraak in op dit betoog. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat het college Victorie ten onrechte niet in de bezwaarfase in de gelegenheid heeft gesteld op het rapport van 31 juli 2019 te reageren. Het college heeft hierdoor onzorgvuldig gehandeld. De rechtbank heeft dit gebrek echter terecht gepasseerd op grond van artikel 6:22 van de Awb omdat niet is gebleken dat Victorie hierdoor is benadeeld. Hierbij is van belang dat het rapport van 31 juli 2019 een aanvulling is op de eerdere rapporten van de SRT van 14 december 2018 en 29 maart 2019. In die rapporten is ook al onderzoek gedaan naar de bankrekeningen van Victorie en [gemachtigde] en zijn de casinobezoeken van [gemachtigde] onder de loep genomen. Het betreft derhalve geen nieuwe informatie waartegen Victorie in het geheel niet heeft kunnen opkomen.

De Afdeling komt verder tot de conclusie dat het college aan de intrekking van de subsidies het rapport van de SRT van 14 december 2018 en de aanvullende rapporten van 29 maart 2019 en 31 juli 2019 ten grondslag heeft kunnen leggen. Victorie wordt niet gevolgd in haar standpunt dat het rapport het resultaat is van onvolledig, onzorgvuldig en subjectief onderzoek. De SRT heeft gedurende langere tijd zelfstandig onderzoek verricht en heeft diverse betrokkenen, waaronder [gemachtigde] zelf, gehoord. Dat voornamelijk dezelfde mensen zijn gehoord en het rapport daarom niet zorgvuldig is, volgt de Afdeling niet. Victorie is een zorginstelling van beperkte omvang. Het is in dat geval niet onbegrijpelijk dat voornamelijk dezelfde mensen zijn gehoord. Dat medewerkers van het Cimot niet zijn gehoord, maakt het rapport evenmin onzorgvuldig. Wat de medewerkers van het Cimot eventueel zouden kunnen verklaren, doet niet af aan de conclusies in het rapport over de tekortkomingen ten aanzien van het niet naleven van de subsidieverplichtingen. Het enkele feit dat er, zoals Victorie betoogt, in het rapport staat dat onbekend is welke diploma's

Lamrani heeft, terwijl dat wel bekend is, doet ook niet af aan de conclusies in het rapport. Betoog over de intrekking van de subsidies

10. Victorie betoogt dat de rechtbank de bewijslast ten aanzien van de intrekking en de terugvordering heeft omgedraaid. De bewijslast rust bij het college en niet bij Victorie.

Victorie betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college de verleende subsidies op grond van artikel 4:48, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Awb mocht intrekken. De rechtbank heeft ten onrechte geoordeeld dat de kwaliteit van de zorg in het geding is gekomen. [gemachtigde] is het met de rechtbank eens dat casinobezoek met cliënten onprofessioneel was, maar de kwaliteit van de zorg is hierdoor niet in het geding gekomen. De werknemers hadden een professionele houding ten opzichte van de cliënten die zij begeleidden. Het handelen en nalaten van [gemachtigde] in privétijd doet daaraan niet af.

Victorie betoogt verder dat het onderzoek van de SRT niet de conclusie van het college kan dragen dat de geldbedragen, die zijn opgenomen in het casino, slechts voor een zeer beperkt deel zijn terugbetaald. Tegenover de opname van € 17.500 van de bankrekening van Victorie Beschermd Wonen B.V. in 2016, staan bijschrijvingen ter hoogte van € 146.820,00. In 2017 is € 41.000,00 opgenomen, maar ook € 59.874,00 teruggestort.

Tot slot heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat Victorie geen enkele verantwoording heeft afgelegd over de daadwerkelijk door haar geboden zorg. Victorie heeft elk half jaar per cliënt verantwoording afgelegd bij de medewerkers van het Cimot. De facturering en de uitbetaling van gelden ten behoeve van de maatwerkvoorziening beschermd wonen waren per maand. Het college heeft de verantwoording maandelijks geaccepteerd. In 2017 heeft zelfs een intensieve controle plaatsgevonden.

10.1. Het college moest, toen het besloot om de subsidies op grond artikel 4:48, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Awb in te trekken, onderbouwen waarom aan de voorwaarden voor die intrekking was voldaan en daarbij zo nodig bewijs leveren. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college daaraan voldaan. Daarbij acht de Afdeling van belang dat Victorie niet heeft ontkend dat zij diverse subsidieverplichtingen, die gericht waren op het waarborgen van de kwaliteit van de zorg, niet is nagekomen. Dat Victorie diverse subsidieverplichtingen niet is nagekomen blijkt uit het rapport van de SRT van 14 december 2018 en de aanvullende rapporten van 29 maart 2019 en 31 juli 2019. Zo is niet in geschil dat de zorgverleners niet BIG-geregistreerd zijn. Dat Victorie aanvoert dat registratie van maatschappelijke dienstverleners op grond van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg niet mogelijk is, doet hieraan niet af, omdat Victorie bij de subsidieverlening en de daaraan verbonden uitvoeringsovereenkomsten bekend was met deze verplichting. Niet gebleken is dat zij zich, voordat de subsidie werd ingetrokken, heeft verzet tegen deze verplichting. Daar komt bij dat deze verplichting een belangrijke component voor de waarborging van de kwaliteit van de zorg vormt, wat in de uitvoeringsovereenkomsten is benadrukt. Het betreft daarom geen onredelijke subsidieverplichting die haar niet mag worden tegengeworpen. Ook de aan de subsidie verbonden verplichting tot het melden van (gewelds)incidenten bij het Cimot is Victorie niet nagekomen. Niet in geschil is dat er tientallen geweldsincidenten zijn geweest. De enkele weerspreking van Victorie op de zitting dat zij wel degelijk meldingen heeft gedaan is onvoldoende om de constatering van de SRT te weerleggen. Verder is de kwaliteit van de zorg in het geding gekomen doordat [gemachtigde] cliënten heeft meegenomen naar het casino. De doelgroep van de zorginstelling betreft mensen met een kwetsbare mentale gezondheid en mensen met

financiële problemen. Het meenemen van cliënten naar het casino is, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, in strijd met de professionele standaard. Verder heeft Victorie niet aan de verplichting voldaan dat zorg 24 uur per dag, 7 dagen per week bereikbaar moest zijn, terwijl ook dit een belangrijke verplichting was om de kwaliteit van de zorgverlening te waarborgen. Op momenten dat [gemachtigde] het enige aanspreekpunt was, was zij aan het gokken in het casino. Tot slot is van belang dat Victorie geen kwaliteitsbeleid heeft opgesteld en dat zij zich niet aan de in de uitvoeringsovereenkomsten opgenomen verplichting heeft gehouden om de kwaliteit van de geboden zorg te monitoren en te verantwoorden. Het voorgaande betekent dat het college de subsidies gelet op, artikel 4:48, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb, heeft mogen intrekken.

10.2. Het college heeft naar het oordeel van de Afdeling ook de intrekking grond als bedoeld in artikel 4:48, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb aan de intrekking ten grondslag kunnen leggen. Voor zover Victorie heeft betoogd dat de gehele intrekking van de subsidiegelden niet gerechtvaardigd is omdat de subsidiegelden inmiddels zijn terugbetaald, volgt de Afdeling dit betoog niet. Niet in geschil is dat er van de zakelijke rekening van Victorie privé-onttrekkingen hebben plaatsgevonden door [gemachtigde] ten bedrage van € 561.500,00 in de periode van januari 2016 tot september 2018. Verder is in 2016 en 2017 geld opgenomen voor casinobezoeken van de rekening van Victorie Beschermd Wonen B.V. (€ 17.500,00 respectievelijk € 41.000,00). Verder hebben in 2018 overschrijvingen plaatsgevonden van de bankrekening van Victorie naar de bankrekening van [gemachtigde], waarna geld werd uitgegeven in een casino in Las Vegas. Het college heeft het rapport van bevindingen van 31 juli 2019, met een transactieoverzicht van de bankrekeningen met daarin de nabetalingen van Victorie Beschermd Wonen B.V. en Victorie, meegewogen. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat Victorie niet heeft onderbouwd dat er buiten de reeds genoemde nabetalingen nog overige nabetalingen zijn gedaan en dat een volledige terugbetaling heeft plaatsgevonden. De rechtbank heeft eveneens terecht vastgesteld dat er aan de bankrekening van Victorie gelden zijn onttrokken die in ieder geval niet zijn besteed aan de maatwerkvoorziening beschermd wonen, maar zijn vergokt door [gemachtigde]. Dat de verleende subsidies niet waren bedoeld om mee te gokken, blijkt uit de beschikkingen tot subsidieverlening en de daarbij behorende uitvoeringsovereenkomsten.

De Afdeling is verder met de rechtbank van oordeel dat door de werkwijze van Victorie niet is vast te stellen in hoeverre er adequate zorg is verleend. Victorie heeft geen verantwoording afgelegd over de op individueel niveau te leveren zorg, terwijl het afleggen van verantwoording een verplichting was om de kwaliteit van de verleende zorg op individueel niveau te waarborgen. Dat Victorie, zoals zij stelt, elk half jaar verantwoording bij de medewerkers van het Cimot heeft afgelegd en dat deze verantwoording door het college is geaccepteerd, is niet komen vast te staan. Het college heeft erop gewezen dat elk bewijs voor deze stelling ontbreekt en deze stelling wordt dan ook door het college betwist. De Afdeling stelt vast dat Victorie geen bewijs voor deze stelling heeft geleverd.

10.3. Wat Victorie heeft aangevoerd over de juistheid van de onderdelen van de uitspraak van de rechtbank die betrekking hebben op het overschrijden van de Wnt-norm en de toegankelijkheid van de medicijnkast behoeft geen verdere bespreking. Uit wat hiervoor is overwogen, volgt dat de intrekking van de subsidies op diverse gronden gerechtvaardigd is. Wat is aangevoerd over de Wnt-norm en de toegankelijkheid van de medicijnkast kan geenszins afbreuk doen aan de rechtmatigheid van de intrekking en de juistheid van het oordeel van de rechtbank op dit punt.

Evenredigheid van de terugvordering

11. Victorie betoogt tot slot dat het niet evenredig is het gehele subsidiebedrag terug te vorderen. De Afdeling volgt Victorie niet in dit standpunt. Victorie heeft geen inzicht geboden in de feitelijke uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten. Victorie had op grond van de subsidiebeschikking de verplichting om 'uiterlijk 13 weken na het verrichten van de activiteiten/prestaties te verantwoorden dat de verkregen subsidie is besteed aan het doel waarvoor ze is bestemd.' Zij heeft nagelaten deze verantwoording af te leggen. Daardoor kan niet worden vastgesteld in hoeverre het subsidiegeld aan zorg is besteed. Het college heeft een zwaar gewicht mogen toekennen aan het algemeen belang van een juiste besteding van subsidiegelden in verband met een beperkt daarvoor beschikbaar gesteld budget. Onder die omstandigheden en gelet op de ernst van de verwijten die Victorie gemaakt kunnen worden, heeft het college de subsidiegelden geheel mogen terugvorderen. Dat Victorie heeft aangevoerd dat uit onderzoek van het Openbaar Ministerie niet is gebleken dat er strafbare feiten zijn gepleegd, wat daar verder ook van zij, maakt het vorenstaande niet anders. De rechtbank is op goede gronden tot hetzelfde oordeel gekomen.

12. Het vorenstaande betekent dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de nadelige gevolgen van de intrekking van de subsidies over 2016, 2017 en 2018 en de terugvordering van de verleende subsidies niet onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen.

Incidenteel hoger beroep

13. Het college heeft incidenteel hoger beroep ingesteld waar het de proceskostenvergoeding aangaat wegens de door de rechtbank geconstateerde schending van het zorgvuldigheidsbeginsel. Het college betoogt allereerst dat er geen gebrek is in de besluitvorming en dat daarom geen proceskosten hoeven te worden vergoed. Het college betoogt, voor zover de Afdeling met de rechtbank van oordeel is dat er sprake is van een gebrek in de besluitvorming, dat in ieder geval geen proceskostenveroordeling had mogen plaatsvinden voor de bezwaarfase.

13.1. Dat sprake is van een gebrek in de besluitvorming, volgt uit rechtsoverweging 9.1 van deze uitspraak. Het betoog van het college faalt in zoverre.

Op grond van artikel 7:15, tweede lid, van de Awb komen de proceskosten in bezwaar alleen voor vergoeding in aanmerking, voor zover het primaire besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. In dit geval is het primaire besluit niet herroepen wegens een aan het college te wijten onrechtmatigheid. Het college is daarom ten onrechte in de proceskosten in bezwaar veroordeeld.

Het incidenteel hoger beroep slaagt.

Conclusie

14. Het hoger beroep is ongegrond. Het incidenteel hoger beroep is gegrond. De Afdeling vernietigt de uitspraak van de rechtbank voor zover de rechtbank het college heeft veroordeeld tot vergoeding van de proceskosten in bezwaar. De uitspraak van de rechtbank dient voor het overige te worden bevestigd.

15. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep van Victorie Hulp- en Dienstverlening B.V. ongegrond;
- II. verklaart het incidenteel hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Almelo gegrond;
- III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 30 april 2020 in zaak nr. 19/2221, voor zover het college van burgemeester en wethouders van Almelo is veroordeeld tot vergoeding van de bij Victorie Hulp- en Dienstverlening B.V. opgekomen proceskosten in verband met de behandeling van haar bezwaar;
- IV. bevestigt de uitspraak van de rechtbank voor het overige.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, mr. B.J. Schueler en mr. C.H. Bangma, leden, in tegenwoordigheid van mr. P.M.M. van Zanten, griffier.

w.g. Borman
voorzitter

w.g. Van Zanten
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 juni 2022

97-921