

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BA3230
Datum uitspraak	18 april 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluiten van 14 februari 2003 heeft de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: de staatssecretaris) appellante op grond van de Subsidieregeling ESF-3 (Europees Sociaal Fonds) voor onderwijsinstellingen 2000-2006 (Uitleg gele katern van 27 februari 2002, nummer 4, p. 8 en verder; hierna: de Subsidieregeling ESF-3 voor onderwijsinstellingen), zoals deze regeling luidde ten tijde hier van belang, voor de periode van 1 augustus 2001 tot en met 31 juli 2002 subsidies verleend voor een viertal projecten, namelijk "Neder Veluwe College vsv", "Titus College Velp vsv", "ROC A12, sector Educatie" en "Technische College Ede vsv", ten bedrage van respectievelijk maximaal € 142.738,75, € 113.859,48, € 225.580,34 en € 110.751,97.

Volledige tekst

200605049/1.

Datum uitspraak: 18 april 2007

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de stichting "Stichting Algemeen Christelijk Onderwijs Ede-Arnhem", gevestigd te Ede,
appellante,

tegen de uitspraak in zaak no. AWB 05/1752 van de rechtbank Arnhem van 24 mei 2006 in
het geding tussen:

appellante

en

de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

1. Procesverloop

Bij besluiten van 14 februari 2003 heeft de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: de staatssecretaris) appellante op grond van de Subsidieregeling ESF-3 (Europees Sociaal Fonds) voor onderwijsinstellingen 2000-2006 (Uitleg gele katern van 27 februari 2002, nummer 4, p. 8 en verder; hierna: de Subsidieregeling ESF-3 voor onderwijsinstellingen), zoals deze regeling luidde ten tijde hier van belang, voor de periode van 1 augustus 2001 tot en met 31 juli 2002 subsidies verleend voor een viertal projecten, namelijk "Neder Veluwe College vsv", "Titus College Velp vsv", "ROC A12, sector Educatie" en "Technische College Ede vsv", ten bedrage van respectievelijk maximaal € 142.738,75, € 113.859,48, € 225.580,34 en € 110.751,97.

Bij besluiten van 22 augustus 2003 heeft de staatssecretaris op basis van de eindrapportages de subsidies voor voormelde projecten op nihil vastgesteld en bedragen teruggevorderd van respectievelijk € 42.821,63, € 34.157,84, € 67.674,10 en € 33.225,59.

Bij besluit van 15 april 2005 heeft de staatssecretaris de door appellante tegen de besluiten van 22 augustus 2003 gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 24 mei 2006, verzonden op 2 juni 2006, heeft de rechtbank Arnhem (hierna: de rechtbank) het daartegen door appellante ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft appellante bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 10 juli 2006, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 7 september 2006. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 10 november 2006 heeft de staatssecretaris van antwoord gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 februari 2007, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. M.J.J. van Geel, advocaat te Enschede, mr. L.J. Nordholt, werkzaam bij Atlas Advies BV te Almelo, en [hoofd financiële zaken] van ROC A12, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. S. van Heukelom-Verhage, advocaat te Den Haag, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 4:46, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) stelt het bestuursorgaan, indien een beschikking tot subsidieverlening is gegeven, de subsidie overeenkomstig de subsidieverlening vast.

Ingevolge het tweede lid van dat artikel kan de subsidie lager worden vastgesteld indien:

- a. de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet of niet geheel hebben plaatsgevonden;
- b. de subsidieontvanger niet heeft voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen;
- c. de subsidieontvanger onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere beschikking op de aanvraag tot subsidieverlening zou hebben geleid, of
- d. de subsidieverlening anderszins onjuist was en de subsidieontvanger dit wist of behoorde te weten.

Ingevolge artikel 4:57 van de Awb, voor zover thans van belang, kunnen onverschuldigd betaalde subsidiebedragen worden teruggevorderd voor zover na de dag waarop de subsidie is vastgesteld nog geen vijf jaren zijn verstreken.

2.2. Ingevolge artikel 2, aanhef en onder a, van de Wet overige OCenW subsidies kan de minister subsidie verstrekken voor activiteiten die passen in het regeringsbeleid inzake het onderwijs.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de Wet overige OCenW-subsidies verstrekt de minister slechts subsidie op grond van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling, tenzij het een subsidie betreft:

a. als bedoeld in artikel 4:23, derde lid, van de Awb, of

b. waarvan de voorgenomen verstrekking tevoren is meegedeeld aan de beide kamers der Staten-Generaal.

Ingevolge het tweede lid van dat artikel kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt, nader worden bepaald, alsmede de criteria voor die verstrekking worden vastgesteld.

Ingevolge het derde lid, aanhef en onder e, van dat artikel kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling regels worden gesteld met betrekking tot de verplichtingen van de subsidieontvanger.

2.3. De gelden die worden verstrekt op grond van de Subsidieregeling ESF-3 voor onderwijsinstellingen zijn afkomstig uit het Europees Sociaal Fonds, één van de structuurfondsen van de Europese Gemeenschappen. Dit Fonds vindt zijn grondslag in de artikelen 146 en 158 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: het EG-verdrag). Op grond van artikel 158 van het EG-Verdrag wordt onder meer het Europees Sociaal Fonds ingezet bij het voeren van een Europese structuurpolitiek. Op grond van artikel 161 van het EG-verdrag is de Verordening nr. 1260/1999 houdende algemene bepalingen inzake de Structuurfondsen (Pb EG 1999 L 161/1) vastgesteld, waarin de hoofdlijnen van het structuurfondsenbeleid zijn neergelegd. Ten aanzien van het Europees Sociaal Fonds is de Verordening nr. 1784/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 1999 vastgesteld (Pb EG 1999 L 213/5). Onder verwijzing naar de beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen (C(2000)1127) van 8 augustus 2000, waarbij de Commissie het Enig Programmerings Document voor de structurele bijstandverlening van de Gemeenschap in de in Nederland onder doelstelling 3 vallende regio's heeft goedgekeurd voor de periode van 1 januari 2000 tot en met 31 december 2006, heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid besloten tot vaststelling van de Subsidieregeling ESF-3.

2.4. Onder verwijzing naar artikel 4, eerste lid, van de Wet overige OCenW-subsidies heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap nadere regels vastgesteld omtrent de besteding van de middelen die in het kader van de Subsidieregeling ESF-3 aan hem door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ter beschikking worden gesteld. Deze nadere regels zijn neergelegd in de Subsidieregeling ESF-3 voor onderwijsinstellingen.

2.5. Ingevolge artikel 1, aanhef en onder h, van de Subsidieregeling ESF-3 voor onderwijsinstellingen wordt in de regeling onder startkwalificatie verstaan een diploma van een opleiding als bedoeld in artikel 7.2.2, eerste lid, onder b, van de Wet educatie en beroepsonderwijs of een diploma hoger algemeen voortgezet onderwijs of voorbereidend wetenschappelijk onderwijs als bedoeld in de artikelen 7 onderscheidenlijk 8 van de Wet op het voortgezet onderwijs.

Ingevolge artikel 2, aanhef en onder a, van de Subsidieregeling ESF-3 voor

onderwijsinstellingen verleent de minister op aanvraag projectsubsidie aan aanvragers van projecten met betrekking tot de bestrijding van het voortijdig schoolverlaten.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de Subsidieregeling ESF-3 voor onderwijsinstellingen hebben genoemde projecten ten doel dat deelnemers aan het project gedurende de hele looptijd van het project onderwijs gericht op een startkwalificatie volgen, blijkend uit de deelnemersadministratie, dan wel gedurende de looptijd van het project een startkwalificatie behalen.

Ingevolge artikel 6, tweede lid, van de Subsidieregeling ESF-3 voor onderwijsinstellingen zijn die projecten gericht op deelnemers die:

- a. de leeftijd van 23 jaren nog niet hebben bereikt,
- b. voor wie naar het oordeel van de instelling een verhoogd risico van voortijdig schoolverlaten bestaat indien voor hen geen extra activiteiten worden ondernomen,
- c. die aan een instelling zijn ingeschreven voor een opleiding als bedoeld in artikel 7.2.2, eerste lid, onder a of b van de WEB in de beroepsopleidende leerweg,
- d. die ongediplomeerd zijn dan wel slechts in het bezit zijn van een diploma voorbereidend beroepsonderwijs verkregen op grond van een eindexamen waarbij één of meer vakken volgens het A-programma, vier of meer vakken volgens het B-programma zijn geëxamineerd of in het bezit zijn van een getuigschrift basisberoepsgerichte leerweg vmbo, en niet in het bezit zijn van een overgangsbewijs van het derde naar het vierde leerjaar HAVO/VWO, en
- e. die door de instelling zijn geregistreerd als deelnemer aan het ESF-project en aangemeld bij 'het RMC-meldpunt'.

Ingevolge artikel 11, eerste lid, van de Subsidieregeling ESF-3 voor onderwijsinstellingen dient de aanvrager een inzichtelijke en controleerbare deelnemersadministratie en een financiële administratie met betrekking tot het project en een administratie van de ontvangen en te ontvangen subsidie per deelnemer bij te houden of te doen bijhouden.

Ingevolge het tweede lid van dat artikel geeft de deelnemersadministratie inzicht in de geplande en gerealiseerde deelnemersprestaties, bedoeld in artikel 4.

Ingevolge het vijfde lid van dat artikel worden bij de vastlegging van de gegevens in ieder geval de eisen in acht genomen die in bijlage 2 bij dit besluit ter zake worden gesteld.

Ingevolge artikel 13, eerste lid, van de Subsidieregeling ESF-3 voor onderwijsinstellingen dient een aanvrager binnen twee maanden na beëindiging van het project een verzoek tot subsidievaststelling in door overlegging van een eindrapportage die een beschrijving geeft van de realisatie van het project in relatie tot de projectbeschrijving, bedoeld in artikel 7, tweede lid.

Ingevolge het tweede lid van dat artikel wordt de eindrapportage, waarvan het verzoek tot subsidievaststelling deel uitmaakt, ingediend met gebruikmaking van het door de minister ter beschikking gestelde formulier en is zij voorzien van een verklaring van een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, overeenkomstig het als bijlage 3 bij deze regeling gevoegde model.

Ingevolge het derde lid van dat artikel bevat de accountantsverklaring tevens een oordeel over de naleving van de subsidievoorwaarden door de subsidieontvanger.

Ingevolge artikel 19, eerste lid, van de Subsidieregeling ESF-3 voor onderwijsinstellingen

treedt deze regeling in werking met ingang van de derde dag na de datum van uitgifte van Uitleg OCenW-Regelingen, waarin deze regeling is bekendgemaakt en werkt, met inachtneming van het tweede lid, terug tot en met 1 augustus 2001.

In Bijlage 2 van de Subsidieregeling ESF-3 voor onderwijsinstellingen is met betrekking tot de vast te leggen gegevens per project onder meer de eis opgenomen dat per deelnemer een intakeformulier aanwezig dient te zijn waaruit blijkt dat de deelnemer voldoet aan de kenmerken zoals opgenomen in artikel 6 en waarin de activiteiten worden opgenomen die voor de deelnemer worden ondernomen.

2.6. Bij besluiten van 14 februari 2003 heeft de staatssecretaris aan appellante voor de periode van 1 augustus 2001 tot en met 31 juli 2002 subsidies verleend voor een viertal projecten, namelijk "Neder Veluwe College vsv", "Titus College Velp vsv", "ROC A12, sector Educatie" en "Technische College Ede vsv", ten bedrage van respectievelijk maximaal € 142.738,75, € 113.859,48, € 225.580,34 en € 110.751,97. Hierbij is de verplichting opgelegd dat de aanvrager een aparte projectadministratie dient te voeren conform de daarvoor uitgevaardigde richtlijnen.

Bij de besluiten van 22 augustus 2003 heeft de staatssecretaris overwogen dat appellante niet heeft voldaan aan het gestelde in de regelgeving inzake het voeren van een deelnemers- en financiële administratie die aan de ESF-eisen voldeed. Bij besluit van 15 april 2005 heeft de staatssecretaris, in afwijking van het advies van de Commissie voor de bezwaarschriften van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 4 januari 2005, de door appellante tegen de besluiten van 22 augustus 2003 gemaakte bezwaren ongegrond verklaard en die besluiten gehandhaafd. Daartoe heeft de staatssecretaris overwogen dat de door appellante gebruikte intakeformulieren niet de gegevens bevatten als bedoeld in artikel 11, vijfde lid, van de Subsidieregeling ESF-3 voor onderwijsinstellingen, gelezen in verbinding met bijlage 2 van die regeling, zoals deze ook zijn vervat in het voorgeschreven D(eelnemers)R(egistratie)S(ysteem)-intakeformulier. Zo ontbreekt de beschrijving van de extra inspanningen die het ROC ten behoeve van de deelnemers zou gaan leveren, de beschrijving van de extra inspanningen en taken van de deelnemer en de beschrijving van wat het resultaat zou zijn als de extra inspanningen niet geleverd worden. Volgens de staatssecretaris zijn de door appellante overgelegde intakeformulieren reguliere aanmeldingsformulieren van de onderwijsinstelling waarop voormelde beschrijvingen niet zijn vermeld. Daarnaast zijn de verklaringen slechts opgesteld en ondertekend door de intakefunctionaris en niet door de deelnemers. Bovendien blijkt niet uit de formulieren dat de deelnemers terecht zijn gekwalificeerd als deelnemers die voldoen aan de kenmerken als bedoeld in artikel 6 van de Subsidieregeling ESF-3 onderwijsinstellingen. Volgens de staatssecretaris wist appellante reeds vanaf 2001 dat er een DRS-intakeformulier voorhanden was en derhalve ook welke gegevens volgens dat formulier dienden te worden verschaft. Gelet hierop, is de staatssecretaris van oordeel dat Ernst & Young Accountants ten onrechte een goedkeurende accountantsverklaring heeft afgegeven.

2.7. De Afdeling stelt voorop dat uit de bewoordingen van de besluiten van 22 augustus 2003 en 15 april 2005 moet worden opgemaakt dat de staatssecretaris de subsidies met toepassing van artikel 4:46, tweede lid, aanhef en onder b, van de Awb op nihil heeft vastgesteld.

2.8. Appellante betoogt - samengevat weergegeven - dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat zij, door geen gebruik te maken van DRS-intakeformulieren, in strijd heeft gehandeld met de Subsidieregeling ESF-3 voor onderwijsinstellingen. Volgens appellante blijkt uit andere documenten dat de deelnemers voldoen aan de voorwaarden om voor

deelname aan het project in aanmerking te komen.

2.8.1. De rechtbank heeft, anders dan appellante betoogt, niet geoordeeld dat zij in strijd heeft gehandeld met de Subsidieregeling ESF-3 voor onderwijsinstellingen vanwege het feit dat geen gebruik is gemaakt van DRS-intakeformulieren. In zoverre faalt het betoog van appellante. Voor zover appellante heeft betoogd dat de door haar gebruikte intakeformulieren voldoen aan de eisen die daaraan door de Subsidieregeling ESF-3 voor onderwijsinstellingen zijn gesteld, is de Afdeling van oordeel dat de rechtbank op goede grond tot de slotsom is gekomen dat de staatssecretaris zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat aan deze eisen niet is voldaan. Daartoe wordt het volgende overwogen.

2.8.2. In bijlage 2 bij de Subsidieregeling ESF-3 voor onderwijsinstellingen is onder meer de verplichting neergelegd dat per deelnemer een intakeformulier aanwezig dient te zijn, waaruit blijkt dat de deelnemer voldoet aan de kenmerken zoals opgenomen in artikel 6 van die regeling en waarin de activiteiten zijn opgenomen die voor de desbetreffende deelnemer worden ondernomen. Voor de onderhavige projecten die ten doel hebben voortijdig schoolverlaten te bestrijden en die worden uitgevoerd door reguliere onderwijsinstellingen is essentieel dat bij aanvang van de projecten wordt vastgesteld dat een deelnemer aan de in de Subsidieregeling ESF-3 voor onderwijsinstellingen geformuleerde selectiecriteria voldoet en welke activiteiten zullen worden ondernomen om de doelstelling van de projecten te bereiken. Mitsdien is sprake van een wezenlijke subsidieverplichting.

Uit de door appellante gebruikte en overgelegde intakeformulieren blijkt niet dat de deelnemer voldoet aan voormelde kenmerken noch welke activiteiten voor de deelnemer worden ondernomen met het oog op de doelstelling neergelegd in artikel 4, eerste lid, van de Subsidieregeling ESF-3 voor onderwijsinstellingen. Gelet hierop, is de rechtbank terecht tot het oordeel gekomen dat appellante in strijd heeft gehandeld met artikel 11, vijfde lid, gelezen in verbinding met bijlage 2, van de Subsidieregeling ESF-3 voor onderwijsinstellingen.

2.8.3. Het betoog van appellante dat zij ten tijde van de projecten niet bekend was met de verplichting dat in de administratie per deelnemer een intakeformulier aanwezig moest zijn, faalt. In dat verband is van belang dat appellante ervoor heeft gekozen in augustus 2001 activiteiten te ontplooiën waarvoor naar haar bekend was pas achteraf, op grond van de later op 8 februari 2002 in werking getreden Subsidieregeling ESF-3 voor onderwijsinstellingen, subsidie zou kunnen worden verleend. De rechtbank heeft terecht overwogen dat gelet op die omstandigheid van appellante mocht worden verwacht dat zij zich bij de uitvoering van die activiteiten had vergewist van de verplichtingen die voor het verkrijgen van subsidie zouden gaan gelden. Voorts is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat de staatssecretaris voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat appellante van het bestaan van een intakeformulier en van de inhoud daarvan op de hoogte was. Daarbij heeft de rechtbank terecht in aanmerking genomen dat sinds september 2000 een conceptversie 'Administratieve Organisatie van een ESF-project' bestond, die aan appellante ter beschikking was gesteld. Voorts was sinds februari 2001 een voorbeeld-intakeformulier opgenomen in het aan appellante ter beschikking gestelde programma DRS. Hieruit had appellante kunnen afleiden welke verplichtingen op grond van de Subsidieregeling ESF-3 voor onderwijsinstellingen zouden gaan gelden.

2.8.4. Het betoog van appellante dat zij, mede op grond van de afgegeven goedkeurende accountantsverklaring door Ernst & Young Accountants, erop mocht vertrouwen dat door de staatssecretaris conform deze verklaring zou worden gehandeld, faalt. De in artikel 13, tweede lid, van de Subsidieregeling ESF-3 voor onderwijsinstellingen neergelegde verplichting om de eindrapportage te voorzien van een verklaring van een accountant en de

omstandigheid dat ingevolge het derde lid van dat artikel de accountantsverklaring tevens een oordeel bevat over de naleving van de subsidieverplichtingen door de subsidieontvanger, betekent niet dat aan deze verklaring doorslaggevende betekenis moet worden toegekend. De staatssecretaris is ingevolge artikel 4:46 van de Awb bevoegd om de subsidie vast te stellen en in dat kader te beoordelen of aan de voor de subsidieontvanger geldende subsidieverplichtingen is voldaan. Gelet hierop, valt niet in te zien dat hij daarbij niet zou mogen afwijken van het standpunt van de door de subsidieontvanger ingeschakelde accountant. Nu is komen vast te staan dat appellante in strijd heeft gehandeld met artikel 11, vijfde lid, van de Subsidieregeling ESF-3 voor onderwijsinstellingen, gelezen in verbinding met bijlage 2 van die regeling, heeft de staatssecretaris zich op goede grond op het standpunt gesteld dat Ernst & Young Accountants ten onrechte een goedkeurende accountantsverklaring heeft afgegeven. Van een ontbrekende dan wel ondeugdelijke motivering op dat punt is geen sprake.

2.8.5. Gelet op het vorenoverwogene, heeft de staatssecretaris, met toepassing van artikel 4:46, tweede lid, aanhef en onder b, en artikel 4:57 van de Awb, in redelijkheid bij afweging van de betrokken belangen de subsidies op nihil kunnen vaststellen en de ten gevolge daarvan onverschuldigd betaalde bedragen kunnen terugvorderen. De rechtbank heeft het beroep van appellante dan ook terecht ongegrond verklaard.

2.9. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. C.M. Ligtelijn-van Bilderbeek, Voorzitter, en mr. F.P. Zwart en mr. P.A. Offers, Leden, in tegenwoordigheid van mr. J.E. van den Brink, ambtenaar van Staat.

w.g. Ligtelijn-van Bilderbeek w.g. Van den Brink
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 18 april 2007