

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BB0809
Datum uitspraak	1 augustus 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 1 oktober 1996 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de minister) op grond van de Subsidieregeling ESF doelstelling 4 "Scholing voor behoud van werk" (Staatscourant 1995, 83, zoals nadien gewijzigd; hierna: de subsidieregeling ESF-4) ten behoeve van het project Kaderprogramma ESF-4 1995-1996 (projectnummer D1st-4/008; hierna: het Kaderprogramma) voor de periode van 1 oktober 1996 tot 1 oktober 1998 aan de provincie Limburg (hierna: de provincie) een subsidie verleend van maximaal f 13.950.000,00 (€ 6.330.234,01).

Volledige tekst

200608503/1.

Datum uitspraak: 1 augustus 2007

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van gedeputeerde staten van Limburg,
appellant,

tegen de uitspraak in zaak no. AWB 05/1652 van de rechtbank Maastricht van 16 oktober 2006 in het geding tussen:

appellant,

en

de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

1. Procesverloop

Bij besluit van 1 oktober 1996 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de minister) op grond van de Subsidieregeling ESF doelstelling 4 "Scholing voor behoud van werk" (Staatscourant 1995, 83, zoals nadien gewijzigd; hierna: de subsidieregeling ESF-4) ten behoeve van het project Kaderprogramma ESF-4 1995-1996

(projectnummer D1st-4/008; hierna: het Kaderprogramma) voor de periode van 1 oktober 1996 tot 1 oktober 1998 aan de provincie Limburg (hierna: de provincie) een subsidie verleend van maximaal f 13.950.000,00 (€ 6.330.234,01).

Bij besluit van 14 januari 1998 heeft de minister ten behoeve van het project "Experimenteel Programma Scholing voor behoud werk" (projectnummer 95/D4/008B) voor de periode van 1 januari 1997 tot en met 31 december 1998 een subsidie verleend van maximaal f 2.548.016,00 (€ 1.156.239,25).

Bij besluit van 27 oktober 1998 heeft de minister ten behoeve van het project "Experimenteel Programma Scholing voor behoud werk" (projectnummer 95/D4/008F) voor de periode van 1 januari 1998 tot 1 januari 1999 een subsidie verleend van maximaal f 1.541.183,00 (€ 699.358,35).

Bij besluit van 22 december 1998 heeft de minister ten behoeve van het project "Experimenteel Programma scholing voor behoud werk" (projectnummer 95/D4/008I) voor de periode van 1 januari 1997 tot en met 31 december 1998 een subsidie verleend van maximaal f 3.361.690,00 (€ 1.525.468,41).

Bij besluit van 22 december 1998 heeft de minister ten behoeve van het project "Experimenteel Programma scholing voor behoud werk" (projectnummer 95/D4/008J) voor de periode van 1 januari 1997 tot en met 31 december 1998 een subsidie verleend van maximaal f 510.116,00 (€ 231.480,55).

Bij besluit van 15 januari 1999 heeft de minister ten behoeve van het project "Experimenteel Programma scholing voor behoud werk" (projectnummer 95/D4/008G) voor de periode van 1 januari 1998 tot en met 31 december 1998 een subsidie verleend van maximaal f 1.015.064,00 (€ 460.615,96).

Bij besluit van 29 maart 2002 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de minister) de subsidie voor alle clusters (A-K) vastgesteld op € 3.679.935,65 en een bedrag van € 552.992,91 teruggevorderd.

Bij besluit van 20 juli 2005 heeft de minister het door appellant daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 16 oktober 2006, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank Maastricht (hierna: de rechtbank) het daartegen door appellant ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft appellant bij brief van 24 november 2006, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 25 januari 2007. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 3 april 2007 heeft de minister van antwoord gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 juli 2007, waar appellant, vertegenwoordigd door mr. M. Gideonse, advocaat te Amsterdam, en de minister, vertegenwoordigd door mr M.C. Fhijnbeen, werkzaam bij de Afdeling Juridische Aangelegenheden van het Agentschap SZW, 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.

2.2. Ingevolge artikel 1 van de Kaderwet SZW-subsidies is die wet van toepassing op de verstrekking van subsidies door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, behoudens indien de subsidie wordt verstrekt krachtens een andere wet.

Ingevolge artikel 2, aanhef en onder a, van de Kaderwet SZW-subsidies kan de minister subsidies verstrekken voor activiteiten welke passen in het werkgelegenheidsbeleid en het arbeidsmarktbeleid.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Kaderwet SZW-subsidies kunnen onverminderd hoofdstuk 3 van de Financiële verhoudingswet bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij regeling van de minister terzake van de verstrekking van subsidie regels worden gesteld met betrekking tot:

- a. de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt en wie daarvoor in aanmerking komt;
- b. het bedrag van de subsidie dan wel de wijze waarop dit bedrag wordt bepaald;
- c. de aanvraag van een subsidie en de besluitvorming daarover;
- d. de voorwaarden waaronder de subsidie wordt verleend;
- e. de verplichtingen van de subsidieontvanger;
- f. de vaststelling van de subsidie;
- g. intrekking en wijziging van de subsidieverlening of -vaststelling;
- h. de betaling van de subsidie en het verlenen van voorschotten;
- i. andere criteria voor de verstrekking van subsidie.

2.3. Ingevolge artikel 13, eerste lid, van de subsidieregeling ESF-4 zal degene aan wie de subsidie is toegekend een inzichtelijke en controleerbare aparte administratie bijhouden of doen bijhouden met betrekking tot de uitvoering van het project en de in verband daarmee gedane uitgaven. Deze administratie zal bestaan uit een deelnemersadministratie en een financiële administratie, waarin alle noodzakelijke gegevens tijdig, betrouwbaar en volledig zijn te verifiëren met bewijsstukken.

Ingevolge het vijfde lid biedt de administratie voldoende mogelijkheden voor een goede accountantscontrole op de juiste naleving van de subsidievoorwaarden.

Ingevolge artikel 14, eerste lid, van de subsidieregeling ESF-4 dient degene aan wie de

subsidie is toegekend binnen zes maanden na beëindiging van het project een verzoek in om definitieve vaststelling van het subsidiebedrag waarop aanspraak bestaat. Bij dit verzoek wordt een declaratie gevoegd van de gemaakte kosten, als bedoeld in artikel 10, eerste lid. Ingevolge het tweede lid van dit artikel dient de einddeclaratie te zijn voorzien van een verklaring van een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, overeenkomstig het als bijlage III bij dit besluit gevoegde model. Indien het project door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is aangemerkt als een cluster, kan in plaats van deze verklaring worden volstaan met een rapport van bevindingen overeenkomstig het als bijlage IIIa bij dit besluit gevoegde model, mits daarbij accountantsverklaringen overeenkomstig bijlage III zijn gevoegd met betrekking tot elk der aan het project deelnemende organisaties.

Ingevolge artikel 15, eerste lid, aanhef en onder d, van de subsidieregeling ESF-4, voor zover thans van belang, kan de subsidietoekenning geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken, en kunnen de op basis daarvan uitbetaalde bedragen worden teruggevorderd indien degene aan wie de subsidie is toegekend een der voorschriften, vervat in artikel 13 niet naleeft.

2.4. De subsidie is verstrekt 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 de artikelen 161, 163 en 209 van het EG-Verdrag zijn twee kaderverordeningen vastgesteld waarin de hoofdlijnen van het structuurfondsenbeleid zijn neergelegd, namelijk de Verordening nr. 2052/88 van 24 juni 1988 betreffende taken van de Fondsen met structurele strekking, hun doeltreffendheid alsmede de coördinatie van hun bijstandsverlening onderling en met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten, zoals gewijzigd in artikel 1 van de Verordening nr. 2081/93 (Pb EG 1993 L 193/5), en de Verordening nr. 4253/88 van 19 december 1988 tot vaststelling van toepassingsbepalingen van de Verordening nr. 2052/88 met betrekking tot de coördinatie van de bijstandsverlening uit de onderscheiden structuurfondsen enerzijds en van die bijstandsverlening met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten anderzijds, zoals gewijzigd in artikel 1 van de Verordening nr. 2082/93 (Pb EG 1993 L 193/20). Onder verwijzing naar de beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 14 december 1994 (nr. 94/1414/EG), waarbij aan Nederland gelden uit het Europees Sociaal Fonds zijn toegewezen ter realisatie van het programma doelstelling 4 'Scholing voor behoud van werk', heeft de minister besloten tot vaststelling van de subsidieregeling ESF-4.

2.5. Uitsluitend in geschil is de subsidievaststelling voor zover zij ziet op de zes deelprojecten ABB 35 "Scholingsproject energie en water", ABB 43 "Scholingsproject ten behoeve van installatiebedrijven", ABB 45 "Kwaliteit en Milieu Bedrijventerreinen", ABB 18 "Kwaliteit, milieu, veiligheid en vaktechniek", ABB 50 "Verbetering kwaliteit en veiligheid schildersbedrijven" en ABB 54 "Veiligheid en kwaliteit Intern Transport". Voor deze deelprojecten is de subsidie op nihil vastgesteld. Blijkens het besluit van 29 maart 2002 is de subsidievaststelling op nihil gebaseerd op de rapportage "ESF bijzonder onderzoek, betreft controle op de einddeclaratie van ABB-projecten" van 5 maart 2002 opgesteld door de medewerkers van het team Interne Controle Agentschap SZW businessunit ESF 1994-1999 (hierna: de BOT-rapportage), in voormeld besluit aangeduid als "Korting 1". Uit de BOT-rapportage is volgens de minister gebleken dat de wijze waarop de feitelijk uitvoerder van de onderhavige zes deelprojecten, namelijk de Abb Management Consulting Group (hierna: Abb), zowel haar eigen administratie als de administratie van projecten heeft ingericht en

bijgehouden niet inzichtelijk is en derhalve de rechtmatigheid van de kosten van door Abb geadministreerde projecten niet kan worden vastgesteld. De financiële projectadministratie uitgevoerd door Abb, bestaat hoofdzakelijk uit spreadsheetoverzichten. Er is geen (aansluitende) interne financiële projectenadministratie en een nadere en aanvaardbare onderbouwing van alle opgevoerde posten en declaraties ontbreekt. Hoewel de BOT-rapportage op andere projecten ziet dan de onderhavige zes deelprojecten, acht de minister de bevindingen van de voormelde rapportage ook op de onderhavige deelprojecten van toepassing. Daartoe heeft hij overwogen dat de onderhavige zes deelprojecten uit het Kaderprogramma deel hebben uitgemaakt van de spreadsheetoverzichten die in het kader van het onderzoek van het team Interne Controle Agentschap SZW businessunit ESF 1994-1999 zijn aangetroffen. Bij de beslissing op bezwaar van 20 juli 2005 heeft de minister het besluit van 29 maart 2002 gehandhaafd.

2.6. De Afdeling overweegt dat, anders dan de rechtbank heeft overwogen, titel 4.2 van de Awb van toepassing is op de onderhavige subsidie. Dat de subsidie voor het gehele Kaderprogramma is verleend voor 1 januari 1998, doet er niet aan af dat de subsidie voor de onderhavige zes deelprojecten is verleend na 1 januari 1998. Voor de toepassing van artikel III van de wet van 20 juni 1996 tot aanvulling van de Awb (Derde Tranche Awb, Stb. 1996, 333) dient te worden uitgegaan van de specifieke besluiten tot subsidieverlening van 14 januari 1998, 27 oktober 1998, 22 december 1998 en 15 januari 1999. Ingevolge voormeld artikel III is titel 4.2 van de Awb dan ook op de subsidie voor deze zes deelprojecten van toepassing.

De subsidieregeling ESF-4 vermeldt in de considerans noch in haar artikelen een wettelijk voorschrift op grond waarvan zij is vastgesteld. De Afdeling overweegt in dat verband dat in artikel 1 van de Kaderwet

SZW-subsidies dwingend is bepaald dat die wet van toepassing is op de verstrekking van subsidies door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, behoudens indien subsidie wordt verstrekt krachtens een andere wet. Bij gebreke van een toepasselijke andere wet moet het ervoor worden gehouden dat de subsidieregeling ESF-4 is gebaseerd op artikel 2, aanhef en onder a, van de Kaderwet SZW-subsidies, gelezen in verbinding met artikel 3, eerste lid, van die wet.

2.7. Appellant betoogt - samengevat weergegeven - dat de rechtbank heeft miskend dat de minister de subsidievaststelling op nihil niet heeft mogen baseren op de BOT-rapportage. Daartoe voert hij aan dat de BOT-rapportage niet ziet op de onderhavige zes deelprojecten, doch op andere projecten die, anders dan deze projecten, zijn uitgevoerd in het kader van de ESF-doelstellingen 2, 3 en 5b. Volgens appellant heeft de minister dan ook ten onrechte nagelaten de zich bij de provincie bevindende administratie van de onderhavige deelprojecten te onderzoeken.

2.7.1. Niet in geschil is dat de aan de subsidievaststelling ten grondslag liggende BOT-rapportage van 5 maart 2002 niet ziet op de onderhavige zes deelprojecten, doch op andere projecten die zijn uitgevoerd in het kader van de ESF-doelstellingen 2, 3 en 5b.

De Afdeling is daarom van oordeel dat de minister in het onderhavige geval ten onrechte en in strijd met artikel 3:2 van de Awb, dat bepaalt dat het bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten vergaart, de subsidievaststelling op nihil heeft gebaseerd op de BOT-rapportage van 5 maart 2002 en een onderzoek naar de projectadministratie van de onderhavige zes deelprojecten geheel achterwege heeft gelaten. De rechtbank heeft in dat verband ten onrechte overwogen dat de uit de BOT-rapportage verkregen bevindingen ook van toepassing kunnen worden geacht op de onderhavige zes

deelprojecten, enkel omdat deze deelprojecten ook deel hebben uitgemaakt van de spreadsheetoverzichten die zich bevinden in de door Abb gevoerde administratie. Ter verdere onderbouwing van dat oordeel wordt het volgende overwogen.

2.7.2. Blijkens de besluiten tot subsidieverlening van 14 januari 1998, 27 oktober 1998, 22 december 1998 en 15 januari 1999 is de subsidie voor de onderhavige zes deelprojecten aan de provincie verleend. Gelet hierop, geldt de in artikel 13 van de subsidieregeling ESF-4 neergelegde subsidieverplichting om een inzichtelijke en controleerbare aparte administratie bij te houden of te doen bijhouden met betrekking tot de uitvoering van het project en de in verband daarmee gedane uitgaven voor de provincie en stond voor de minister ter beoordeling of de provincie aan deze subsidieverplichting heeft voldaan. Hierbij is niet van belang wie deze administratie voor de provincie heeft of hebben gevoerd.

Niet in geschil is dat de provincie in het kader van de subsidievaststelling met betrekking tot de onderhavige zes deelprojecten einddeclaraties en accountantsverklaringen heeft overgelegd als bedoeld in artikel 14 van de subsidieregeling ESF-4. Voorts blijkt - anders dan de rechtbank heeft geoordeeld - uit de subsidieregeling ESF-4 noch uit de besluiten tot subsidieverlening dan wel uit de Administratievoorschriften subsidieregeling ESF doelstelling 4 "Scholing voor Behoud van Werk", versie januari 1998 en de versie juli 1998, dan wel uit het formulier dat door de minister ter beschikking is gesteld om de einddeclaratie in te dienen, dat de provincie de verplichting is opgelegd om reeds bij de einddeclaratie de gehele achterliggende projectadministratie over te leggen. Het lag mitsdien op de weg van de minister om - indien hij op grond van de BOT-rapportage het vermoeden had dat ook ten aanzien van de deze deelprojecten artikel 13 van de Subsidieregeling ESF-4 niet naar behoren was nageleefd en de ontvangen einddeclaratie en de bijbehorende accountantsverklaring op dat punt onvoldoende inzicht verschaffen - deze projectadministratie op te vragen dan wel in te zien en te controleren. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de minister ter zitting heeft verklaard dat bij het ontbreken van de BOT-rapportage, wel een nader onderzoek naar de zich bij appellant bevindende projectadministratie zou zijn ingesteld. Nu die rapportage, zoals hiervoor overwogen, evenwel niet op deze deelprojecten ziet, valt niet in te zien, waarom dat nadere onderzoek thans zou mogen ontbreken. Van een zorgvuldige voorbereiding van het besluit van 29 maart 2002 als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb was dan ook geen sprake. Voorts heeft appellant in de bezwaarschriftenprocedure naar aanleiding van de BOT-rapportage - die eerst in de bezwaarschriftenprocedure aan appellant is overgelegd - aan de minister uitdrukkelijk meegedeeld te beschikken over een deugdelijke en inzichtelijke projectadministratie met betrekking tot de zes onderhavige deelprojecten die voor de minister controleerbaar was. Ook dit heeft de minister ten onrechte niet ertoe gebracht alsnog deze projectadministratie op te vragen dan wel in te zien en te controleren zodat in de beslissing op bezwaar de strijd met artikel 3:2 van de Awb niet is weggenomen.

Gelet op het vorenstaande heeft de minister bij besluit van 29 maart 2002 in strijd met artikel 3:2 van de Awb de subsidie voor de onderhavige zes deelprojecten op nihil vastgesteld en dit besluit ten onrechte in bezwaar gehandhaafd.

2.8. Reeds hierom is het hoger beroep gegrond. De overige gronden behoeven geen bespreking. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling - gelet op het vorenoverwogene - het beroep van appellant alsnog gegrond verklaren. De bestreden beslissing op bezwaar van 20 juli 2005 komt eveneens voor vernietiging in aanmerking. De minister dient opnieuw te beslissen op de bezwaren van appellant met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen.

2.9. De minister dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Maastricht van 16 oktober 2006 in zaak no. AWB 05/1652;

III. verklaart de bij de rechtbank ingestelde beroepen gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 20 juli 2005, kenmerk AGSZW/JA/2005/52188;

V. veroordeelt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot vergoeding van bij appellant in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.288,00 (zegge: twaalfhonderdachtentachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) aan appellant onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

VI. gelast dat de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) aan appellant het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 698,00 (zegge: zeshonderdachtennegentig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, Voorzitter, en mr. J.H.B. van der Meer en mr. D. Roemers, Leden, in tegenwoordigheid van mr. J.E. van den Brink, ambtenaar van Staat.

w.g. Polak w.g. Van den Brink
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 1 augustus 2007

435