

ECLI	ECLI:NL:RVS:2006:AY5503
Datum uitspraak	2 augustus 2006
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 10 februari 1998 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de minister) appellante op grond van de Regeling Communautair Initiatief Werkgelegenheid-II van 12 februari 1997, Stcrt. 1997, 33 (hierna: de Regeling) voor de periode van 1 januari 1997 tot en met 31 december 1999 een subsidie van maximaal f 1.718.592,00 (€ 779.863,05) verleend voor het project "Fast Track to Work" (hierna: het project), vermeerderd met de zoekkosten voor het vinden van transnationale partners ten bedrage van maximaal f 10.000,00 (€ 4.537,80).

Volledige tekst

200502426/1.

Datum uitspraak: 2 augustus 2006

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de stichting "Stichting Technologie Centrum Limburg" (in liquidatie), gevestigd te Maastricht, appellante,

tegen de uitspraak in zaak no. AWB 03/433 van de rechtbank Maastricht van 6 juli 2004 in het geding tussen:

appellante

en

de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

1. Procesverloop

Bij besluit van 10 februari 1998 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de minister) appellante op grond van de Regeling Communautair Initiatief Werkgelegenheid-II van 12 februari 1997, Stcrt. 1997, 33 (hierna: de Regeling) voor de periode van 1 januari 1997 tot en met 31 december 1999 een subsidie van maximaal f

1.718.592,00 (€ 779.863,05) verleend voor het project "Fast Track to Work" (hierna: het project), vermeerderd met de zoekkosten voor het vinden van transnationale partners ten bedrage van maximaal f 10.000,00 (€ 4.537,80).

Bij besluit van 20 november 2001 heeft de minister de subsidie op nihil vastgesteld en het bedrag van f 1.156.881,00 (€ 524.969,71) teruggevorderd.

Bij besluit van 19 februari 2003 heeft de minister het daartegen door appellante gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 6 juli 2004, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank Maastricht (hierna: de rechtbank) het daartegen door appellante ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft appellante bij brief, bij de Centrale Raad van Beroep ingekomen op 17 augustus 2004, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

Bij brief van 20 oktober 2004 heeft de minister van antwoord gediend.

Op 17 maart 2005 heeft de Centrale Raad van Beroep het hoger beroep aan de Afdeling gezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 december 2005, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. R.J.P. Schobben, advocaat te Heerlen, en P.J.A. Keulers, adviseur van de vereffenaar van appellante, en de minister, vertegenwoordigd door mr. F.A. Gelauff, ambtenaar bij het ministerie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. 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 de 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).

Ingevolge artikel 11, eerste lid, van Verordening 4253/88, zoals gewijzigd in artikel 1 van de Verordening nr. 2082/93, kan de Commissie besluiten de lidstaten voor te stellen steunaanvragen in te dienen voor acties die van bijzonder belang voor de Gemeenschap zijn. De Commissie heeft blijkens de mededeling aan de lidstaten tot vaststelling van de richtsnoeren voor de operationele programma's/globale subsidies die de lidstaten worden verzocht op te stellen in het kader van een communautair initiatief inzake "Werkgelegenheid en ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen (Pb. EG 1994 C 180/36) op 15 juni 1994 op grond van voormeld artikel besloten tot de invoering van een initiatief inzake

"Werkgelegenheid en ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen". Blijkens de considerans van de Regeling zijn aan Nederland gelden uit het Europees Sociaal Fonds toegewezen ter realisatie van dit initiatief en is gelet daarop de Regeling vastgesteld.

2.2. Nu de subsidie is verleend na 1 januari 1998, is ingevolge artikel III, eerste lid, van de Wet van 20 juni 1996 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Derde tranche Awb; Stb. 1996, 333), welke wet op 1 januari 1998 in werking is getreden, titel 4.2. van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) hierop van toepassing.

2.3. Ingevolge artikel 4:23, eerste lid, van de Awb verstrekt een bestuursorgaan slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt.

Ingevolge artikel 4:46, eerste lid, van de Awb, stelt het bestuursorgaan, indien de 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 de 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 en voorschotten worden teruggevorderd voor zover na de dag waarop de subsidie is vastgesteld nog geen vijf jaren zijn verstreken.

2.4. Ingevolge artikel 1 van de Kaderwet SZW-subsidies is deze wet van toepassing op de verstrekking van subsidies door de minister, behoudens indien die subsidie wordt verstrekt krachtens een andere wet.

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

Ingevolge artikel 3, eerste lid, van die wet, kunnen, onverminderd hoofdstuk 3 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 subsidie-ontvanger;
- 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.

2.5. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Regeling kan een natuurlijk of rechtspersoon die een project uitvoert of doet uitvoeren dat past binnen het communautair initiatief Werkgelegenheid en ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen overeenkomstig de navolgende artikelen in aanmerking komen voor subsidie, afkomstig uit het Europees Sociaal Fonds.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder d, van dat artikel wordt het initiatief in vier deelinitiatieven onderscheiden, waaronder het deelinitiatief Werkgelegenheid-Integra, gericht op de bevordering van het uitzicht op werk en het voorkomen van sociale uitsluiting van kansarme groepen, zoals nader geregeld in artikel 6.

Ingevolge artikel 16, eerste lid, van de Regeling zal degene aan wie subsidie krachtens deze regeling 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 vastgelegd en zijn te verifiëren met bewijsstukken.

Ingevolge het tweede lid van dat artikel geeft de deelnemersadministratie inzicht in de geplande en gerealiseerde prestaties in termen van deelnemers en uren, dan wel in termen van geleverde producten en/of diensten.

Ingevolge artikel 18, eerste lid, aanhef en onder d, van de Regeling 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 de artikelen 16, 17 of 19, niet naleeft.

2.6. Op 16 april 1997 heeft appellante een subsidie aangevraagd voor het project. Het project is gericht op de doorstroom van kansarme groepen (allochtonen en ex-alcoholverslaafden) naar de arbeidsmarkt en betreft derhalve het deelinitiatief Werkgelegenheid-Integra, bedoeld in artikel 2, tweede lid, aanhef en onder d, van de Regeling. Op 15 januari 1998 is de aanvraag op een aantal punten herzien. Bij besluit van 10 februari 1998 heeft de minister een subsidie van maximaal f 1.718.592,00 (€ 779.863,05) verleend, vermeerderd met de zoekkosten voor het vinden van transnationale partners ten bedrage van maximaal f 10.000,00 (€ 4.537,80).

Bij besluit van 20 november 2001 heeft de minister, onder verwijzing naar artikel 6, tweede lid, gelezen in verbinding met artikel 13 van de Regeling, de subsidie op nihil vastgesteld en het bedrag van f 1.156.881,00 (€ 524.969,71) teruggevorderd. De minister heeft de nihilstelling gebaseerd op een verklaring van de accountant van appellante en op een rapport van 10 oktober 2001, opgesteld door Ernst & Young Accountants. In het laatstvermelde rapport is geconstateerd dat van de 169 deelnemers ruim 50 personen niet voldoen aan de selectiecriteria van het deelinitiatief Integra en dat van de overige deelnemers geen gegevens beschikbaar zijn op grond waarvan kan worden vastgesteld dat zij aan de voorwaarden voldoen.

Bij besluit van 19 februari 2003 heeft de minister het door appellante tegen het besluit van 20 november 2001 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en dat besluit gehandhaafd, zij het

met wijziging van de gronden, zodat de subsidievestiging op nihil thans berust op artikel 4:46, tweede lid, aanhef en onder b, van de Awb.

2.7. De rechtbank heeft overwogen dat de Regeling, nu haar niet is gebleken dat deze steunt op een door de wetgever toegekende bevoegdheid tot het stellen van regels, dient te worden beschouwd als een samenstel van beleidsregels. De Afdeling deelt deze opvatting niet, en overweegt daartoe het volgende.

2.7.1. De Regeling dateert van 12 februari 1997 en is op 18 februari 1997 in werking getreden. De Regeling vermeldt in de considerans noch in haar artikelen een nationaal wettelijk voorschrift op grond waarvan zij is vastgesteld, doch bevat enkel een verwijzing naar het onder 2.1 vermelde initiatief. Met ingang van 1 januari 1998 is de Kaderwet SZW-subsidies in werking getreden. Deze wet heeft ten doel per 1 januari 1998 een wettelijke grondslag te verschaffen voor subsidieregelingen van de minister die niet in een bestaande bijzondere wet passen. Voorts is de Kaderwet SZW-subsidies niet alleen van toepassing op subsidieregelingen die na 1 januari 1998 tot stand zijn gekomen, maar ook op ten tijde van de inwerkingtreding van die wet reeds bestaande subsidieregelingen die niet zijn gebaseerd op een bestaande bijzondere wet. Dit wordt bevestigd in de Memorie van toelichting op de Aanpassing van bijzondere wetten aan de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Aanpassingswet derde tranche Awb I) (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 280, nr. 3, p. 6) en de Nota naar aanleiding van het verslag van die wet (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 280, nr. 6, p. 2). Dat in de Regeling na de inwerkingtreding van de Kaderwet SZW-subsidies geen verwijzing naar die wet is opgenomen, doet aan het voorgaande niet af.

Gelet op het voorgaande, moet in het licht van de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever worden aangenomen dat de Regeling berust op een wettelijk voorschrift als bedoeld in artikel 4:23, eerste lid van de Awb, namelijk artikel 2, aanhef en onder a, van de Kaderwet SZW-subsidies, gelezen in verbinding met artikel 3, eerste lid, van die wet. De Regeling dient dan ook, anders dan de rechtbank heeft overwogen, in ieder geval vanaf de inwerkingtreding van de Kaderwet SZW-subsidies, als een algemeen verbindend voorschrift te worden aangemerkt.

2.8. De rechtbank heeft het door appellante ingestelde beroep beoordeeld in het licht van artikel 18, eerste lid, aanhef en onder d, van de Regeling, op grond waarvan de minister - bij het niet voldoen aan de vereisten genoemd in artikel 16 van de Regeling - bevoegd is de subsidietoekenning in te trekken. De rechtbank is tot de conclusie gekomen dat de minister terecht en op goede gronden heeft besloten om de ten behoeve van het project aan appellante toegekende subsidie in te trekken en de reeds uitbetaalde voorschotten op die subsidie terug te vorderen.

2.9. Op grond van de stukken staat vast dat de ten behoeve van het project gevoerde administratie ten tijde van het besluit van 20 november 2001 niet voldeed aan de in artikel 16, eerste lid, van de Regeling neergelegde eis dat een inzichtelijke en controleerbare aparte administratie met betrekking tot de uitvoering van het project en de in verband daarmee gedane uitgaven zal worden bijgehouden. Appellante heeft zulks in hoger beroep niet bestreden. Hiervan dient dan ook bij de beoordeling van het hoger beroep van appellante te worden uitgegaan.

2.10. Appellante betoogt dat de rechtbank weliswaar terecht het door haar ingestelde beroep heeft beoordeeld in het licht van artikel 18 van de Regeling, doch daarbij heeft miskend dat de minister in de beslissing op bezwaar ten onrechte de subsidie op grond van artikel 4:46, tweede lid, aanhef en onder b, van de Awb, op nihil heeft vastgesteld. Volgens appellante

had de minister de subsidieverlening op grond van artikel 18 van de Regeling moeten intrekken.

2.10.1. Gelet op hetgeen onder 2.9 is overwogen, staat vast dat appellante niet heeft voldaan aan de in de Regeling neergelegde eis dat een inzichtelijke en controleerbare aparte administratie met betrekking tot de uitvoering van het project en de in verband daarmee gedane uitgaven zal worden bijgehouden. Er kan immers op grond van de gevoerde administratie reeds niet worden vastgesteld of de deelnemers aan de voor deelneming gestelde vereisten hebben voldaan. Of en zo ja welke kosten subsidiabel zijn, als bedoeld in artikel 14 van de Regeling, kan dan ook niet worden vastgesteld, hetgeen wezenlijk is voor de juiste uitvoering van de Regeling. Gelet hierop, heeft de minister in het besluit van 20 november 2001, zoals gewijzigd in de beslissing op bezwaar, in redelijkheid bij afweging van alle belangen, op grond van artikel 4:46, tweede lid, aanhef en onder b, van de Awb, de subsidie op nihil kunnen vaststellen en de onverschuldigd betaalde bedragen kunnen terugvorderen. Dat de minister wellicht ook ervoor zou hebben kunnen kiezen de subsidietoekenning op grond van artikel 18 van de Regeling in te trekken, doet aan het voorgaande niet af.

Nu de minister artikel 4:46, tweede lid, aanhef en onder b, van de Awb aan het besluit van 19 februari 2003 ten grondslag heeft gelegd, en dit gelet op het vorenoverwogene ook heeft mogen doen, heeft de rechtbank het beroep van appellante ten onrechte beoordeeld in het licht van artikel 18 van de Regeling. Deze omstandigheid leidt evenwel niet tot gegrondbevinding van het hoger beroep, nu de rechtbank gelet op het vorenoverwogene terecht tot het oordeel is gekomen dat het beroep van appellante ongegrond is.

2.10.2. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient, zij het met verbetering van de gronden waarop zij rust, te worden bevestigd.

2.11. 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. H.G. Lubberdink, Voorzitter, en mr. T.M.A. Claessens en mr. D. Roemers, Leden, in tegenwoordigheid van mr. R.H.L. Dallinga, ambtenaar van Staat.

w.g. Lubberdink w.g. Dallinga
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 2 augustus 2006

18-435