

ECLI	ECLI:NL:RVS:2006:AY5505
Datum uitspraak	2 augustus 2006
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 7 april 1997 heeft de Regionale Directie voor de Arbeidsvoorziening Midden en West Brabant (hierna: de Regionale Directie) appellante op grond van de Regeling Europees Sociaal Fonds (CBA 1994, Stcrt. 1994, 239, zoals nadien gewijzigd; hierna: de ESF-regeling) voor de periode van 1 januari 1997 tot en met 31 december 1997 een subsidie van maximaal f 469.052,00 (€ 212.846,52) verleend voor het project "Schakeltrajecten werkzoekenden Tilburg 1997" (hierna: het project).

Volledige tekst

200502699/1.

Datum uitspraak: 2 augustus 2006

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de gemeente Tilburg,
appellante,

tegen de uitspraak in zaak no. 02/490 van de rechtbank Breda van 2 december 2002 in het geding tussen:

appellante

en

de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

1. Procesverloop

Bij besluit van 7 april 1997 heeft de Regionale Directie voor de Arbeidsvoorziening Midden en West Brabant (hierna: de Regionale Directie) appellante op grond van de Regeling Europees Sociaal Fonds (CBA 1994, Stcrt. 1994, 239, zoals nadien gewijzigd; hierna: de ESF-regeling) voor de periode van 1 januari 1997 tot en met 31 december 1997 een subsidie van maximaal f 469.052,00 (€ 212.846,52) verleend voor het project "Schakeltrajecten werkzoekenden Tilburg 1997" (hierna: het project).

Bij besluit van 2 juli 1998 heeft de Regionale Directie de subsidie vastgesteld op f 454.833,00 (€ 206.394,22).

Bij besluit van 1 september 2000 heeft de Algemene Directie voor de Arbeidsvoorziening (hierna: de Algemene Directie) het subsidiebedrag vastgesteld op nihil en het bedrag van f 234.526,00 (€ 106.423,26) teruggevorderd.

Bij besluit van 8 februari 2002 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de minister) het daartegen door appellante gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht.

Bij uitspraak van 2 december 2002, verzonden op 6 december 2002, heeft de rechtbank Breda (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 23 december 2002, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 2 februari 2003. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 20 juni 2003 heeft de minister, als rechtsopvolger van de Algemene Directie, van antwoord gediend.

Bij uitspraak van 22 oktober 2003 (in zaak no. 200206860/2) heeft de Afdeling zich onbevoegd verklaard van het hoger beroep kennis te nemen. Op diezelfde dag is het hoger beroep doorgezonden naar de Centrale Raad van Beroep. Bij uitspraak van 21 januari 2004 (in zaak no. 200206860/3) heeft de Afdeling het door de minister tegen de uitspraak van 22 oktober 2003 gedane verzet ongegrond verklaard.

Bij brief van 16 januari 2004 heeft appellante een nadere memorie ingediend.

Bij brief van 5 april 2004 heeft verweerder een reactie ingediend.

Op 17 maart 2005 is het hoger beroep aan de Afdeling teruggezonden.

Bij brief van 15 oktober 2005 heeft appellante een nadere memorie ingediend.

Bij brief van 25 oktober 2005 heeft de minister een reactie ingediend.

De Afdeling heeft de zaak, tegelijk met de zaken 200502898/1, 200502893/1, 200502391/1 en 200502910/1 ter zitting behandeld op 8 november 2005, waar appellante, bijgestaan door mr. G.A. van der Veen, advocaat te Breda, en de minister, vertegenwoordigd door mr. M.C. Fhijnbeen, 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) (hierna: de Coördinatieverordening). Onder verwijzing naar voormelde Verordeningen en de beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 17 augustus 1994, nr. C(94)1414, waarbij de Commissie het Enig Programmerings Document voor de structurele bijstandsverlening door de Gemeenschap (het ESF) voor het gehele Nederlandse grondgebied met betrekking tot doelstelling 3 heeft goedgekeurd voor de periode van 1 januari 1994 tot en met 31 december 1999, heeft het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening besloten tot vaststelling van de ESF-regeling.

2.2. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de ESF-regeling kan met inachtneming van de bepalingen van deze regeling aan een aanvrager subsidie ten laste van het Europees Sociaal Fonds worden verleend.

Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de ESF-regeling draagt de aanvrager er zorg voor dat een aparte projectadministratie wordt gevoerd, bestaande uit een deelnemersadministratie en een financiële administratie, waarin alle noodzakelijke gegevens tijdig, betrouwbaar en volledig zijn vastgelegd en zijn te verifiëren met bewijsstukken. Waar mogelijk dienen voldoende waarborgen te bestaan ten aanzien van functiescheiding.

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

Ingevolge artikel 14, eerste lid, van de ESF-regeling wordt het definitieve subsidiebedrag vastgesteld aan de hand van de ingediende declaratie als bedoeld in artikel 13 en met inachtneming van hetgeen overigens is gebleken. Het definitieve subsidiebedrag is niet hoger dan het bedrag van de toezegging, noch hoger dan het bedrag dat controleerbaar en in overeenstemming met de voorschriften van deze regeling is.

Ingevolge artikel 15, vierde lid, van de ESF-regeling, toegevoegd bij besluit van 31 januari 1997, Stcrt. 1997, nr. 30, voor zover thans van belang, vindt intrekking van een verleende subsidie plaats, indien de aanvrager de aan de subsidie verbonden voorwaarden niet of onvoldoende naleeft.

2.3. Op 20 december 1996 heeft appellante een subsidie aangevraagd voor het project. Het project is gericht op de toeleiding van langdurig werklozen naar de arbeidsmarkt door middel van trajectbegeleiding. Bij besluit van 7 april 1997 heeft de Regionale Directie een subsidie van maximaal f 469.052,00 (€ 212.846,52) verleend. Hierbij is de verplichting opgelegd dat de aanvrager een aparte projectadministratie voert, waarin alle gegevens zijn te verifiëren die zijn opgenomen in de aanvraag en de rapportageformulieren.

Bij besluit van 2 juli 1998 heeft de Regionale Directie de subsidie voorwaardelijk vastgesteld op het bedrag van f 454.833,00 (€ 206.394,22). De voorwaarde betrof - kort en zakelijk weergegeven - een nog te verrichten controle. Bij besluit van 1 september 2000 heeft de Algemene Directie onder verwijzing naar artikel 4:49 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), de ESF-regeling en de voorwaarden behorend bij de beschikking van 7 april 1997 het besluit tot subsidievaststelling gewijzigd, de subsidie op nihil vastgesteld en het bedrag van f 234.526,00 (€ 106.423,26) teruggevorderd. De Algemene Directie heeft de

nihilstelling gebaseerd op een rapport van 6 juli 1999, opgesteld door het Team Interne Controle/Operational Audit Arbeidsvoorziening Nederland (hierna: het Team Interne Controle), waarin is geconstateerd dat de projectkosten niet zijn gebaseerd op de werkelijke kosten van de uitvoerder, maar op contractueel overeengekomen bedragen, dat de projectadministratie niet aansluit op de einddeclaratie en dat ten onrechte kosten van 1996 aan het project zijn toegerekend. Bij besluit van 8 februari 2002 heeft de minister het tegen het besluit van 1 september 2000 door appellante gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 1 september 2000 gehandhaafd, zij het dat artikel 4:49 van de Awb niet meer aan het bestreden besluit ten grondslag wordt gelegd. De minister heeft zich op het standpunt gesteld dat de Awb niet op de subsidie van toepassing is.

2.4. De rechtbank heeft in de uitspraak van 2 december 2002 overwogen dat partijen verdeeld worden gehouden door de vraag of artikel 15, vierde lid, van de ESF-regeling aan de Algemene Directie de bevoegdheid verschaft om een subsidie ingevolge de ESF-regeling nader vast te stellen en terug te vorderen, ook indien zij eerder - aan de hand van een ontvangen einddeclaratie - schriftelijk heeft aangegeven dat recht op de betreffende subsidie bestaat. De rechtbank stelt voorop dat de Awb op zichzelf van toepassing is op de onderhavige subsidievaststelling, nu deze niet door of namens een orgaan van de Europese Gemeenschappen is genomen. Zij stelt voorts, onder verwijzing naar artikel 4, derde lid, van de Verordening nr. 2052/88, zoals gewijzigd in artikel 1 van de Verordening nr. 2081/93, en artikel 21, eerste lid, van de Coördinatieverordening, vast dat de verstrekking van de subsidie haar grondslag vindt in verordeningen van de Raad van de Europese Unie (hierna: de Raad) en dat hiermee de minister en zijn rechtsvoorgangers gehouden zijn tot het uitvoeren van alle taken en verplichtingen die in het kader van het ESF op Nederland rusten. Deze vaststelling, alsmede de rechtstreekse werking van het Gemeenschapsrecht en de voorrang van dit recht op het nationale recht van de lidstaten, hebben volgens de rechtbank tot gevolg dat de Awb in dit geval buiten toepassing moet blijven, indien en voor zover deze wet treedt in hetgeen reeds door het Gemeenschapsrecht is geregeld. Onder die omstandigheden moeten de door de Nederlandse wetgevers ontwikkelde regelingen worden gesitueerd en uitgelegd in het licht van de relevante Verordeningen van de Raad en hierop betrekking hebbende rechtspraak van het Gerecht van Eerste Aanleg (hierna: het Gerecht) en het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof van Justitie), aldus de rechtbank. Vervolgens legt de rechtbank artikel 15, vierde lid, van de ESF-regeling uit in het licht van artikel 23, eerste lid, van de Coördinatieverordening en de artikelen 2, derde lid, 3, eerste lid, 4 en 7 van de Verordening nr. 2988/95 van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (Pb. EG 1995 L 312/1). Op basis hiervan en onder verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie van 25 januari 2001 (Frota Azul, zaak C-413/98, Jurispr. 2001, blz. I-673) en het arrest van het Gerecht van 29 september 1999 (Sonasa, zaak T-126/97, Jurispr. 1999, blz. II-02793) concludeert de rechtbank dat aanvragers en ontvangers van subsidies uit het ESF geen beroep kunnen doen op het vertrouwens- of rechtszekerheidsbeginsel, indien zij de uit het Gemeenschapsrecht voortvloeiende subsidievoorwaarden niet zijn nagekomen. Hieruit vloeit volgens de rechtbank voort dat een eenmaal vastgestelde en uitbetaalde subsidie in beginsel mag worden ingetrokken en teruggevorderd, indien en voor zover uit controle blijkt dat deze ten onrechte is verstrekt. Gelet op het vorenstaande, is de rechtbank van oordeel dat artikel 15, vierde lid, van de ESF-regeling niet alleen het oog heeft op de situaties waarin een voorschot is toegekend, maar ook op de gevallen waarin is vastgesteld dat recht bestaat op een bepaald subsidiebedrag. Tenslotte is volgens de rechtbank geen sprake van bijzondere feiten of omstandigheden op grond waarvan de niet-naleving van de in de ESF-regeling neergelegde administratievoorschriften niet aan appellante kan worden tegengeworpen en intrekking en

terugvordering van de subsidie achterwege kan worden gelaten.
Vervolgens heeft de rechtbank het door appellante ingestelde beroep ongegrond verklaard.

2.5. Niet in geschil is dat appellante de aan de verleende subsidie in de periode van 1 januari 1997 tot en met 31 december 1997 verbonden verplichting, namelijk dat een aparte projectadministratie dient te worden gevoerd, bestaande uit een deelnemers- en een financiële administratie, waarin alle gegevens zijn te verifiëren die zijn opgenomen in de aanvraag en de rapportageformulieren, niet dan wel onvoldoende heeft nageleefd.

2.6. Appellante betoogt in essentie dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat een verordeningconforme uitleg van artikel 15, vierde lid, van de ESF-regeling met zich brengt dat de subsidie, ook nu deze reeds is vastgesteld, kan worden ingetrokken.

2.6.1. De rechtbank heeft ten onrechte overwogen dat de Awb op de subsidie van toepassing is. Nu de subsidie is verleend voor 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 Awb hierop niet van toepassing. Gelet hierop, is enkel de ESF-regeling op de subsidie van toepassing.

2.6.2. In het besluit van 2 juli 1998 is opgenomen dat de subsidievaststelling een voorwaardelijk karakter heeft, aangezien de ingediende einddeclaratie onderwerp kan uitmaken van toekomstige controle(s). Blijkens het besluit is hiermee uitdrukkelijk beoogd dat gebreken of onvolledigheden, die mochten blijken uit deze controle(s), tot intrekking van de subsidievaststelling kunnen leiden. Hiermee verwijst het besluit van 2 juli 1998 naar het besluit van 7 april 1997 waarin de voorwaarde is geformuleerd dat het project wordt gerealiseerd overeenkomstig het in de aanvraag gestelde en onder de voorwaarden zoals vermeld in de bij het besluit van 7 april 1997 behorende bijlage.

2.6.3. Naar het oordeel van de Afdeling dient het besluit van 2 juli 1998, gelet op de inhoud, de verwijzing naar artikel 14 van de ESF-regeling, en de systematiek van de ESF-regeling, te worden aangemerkt als het besluit tot subsidievaststelling. In het besluit wordt expliciet gesteld dat, gelet op het bepaalde in artikel 14 van de ESF-regeling, wordt beslist tot definitieve vaststelling van de subsidie. Gesteld wordt verder dat het vastgestelde subsidiebedrag is berekend aan de hand van de projectomschrijving, de bereikte resultaten, de eindrapportage en de projectkosten en -inkomsten als opgegeven in de einddeclaratie. Ook dit kan naar het oordeel van de Afdeling op niets anders duiden dan op een vaststelling. Nu het besluit van 2 juli 1998 de subsidievaststelling betreft, dient het besluit van 1 september 2000 als intrekking van de subsidievaststelling te worden aangemerkt.

2.6.4. De Algemene Directie heeft aan het besluit van 1 september 2000, zoals door de minister gewijzigd in de beslissing op bezwaar van 8 februari 2002, het voorwaardelijk karakter van het besluit van 2 juli 1998 en artikel 15, vierde lid, van de ESF-regeling ten grondslag gelegd. Ingevolge deze laatste bepaling, voor zover thans van belang, vindt intrekking van een verleende subsidie plaats indien de aanvrager de aan de subsidie verbonden voorwaarden niet of onvoldoende heeft nageleefd. Nu gelet op het onder 2.6.3 overwogene in het onderhavige geval sprake is van een subsidie die na de verlening reeds is vastgesteld, is intrekking van de subsidie op grond van voormelde bepaling niet mogelijk. Ook overigens geeft de ESF-regeling geen bevoegdheid een reeds vastgestelde subsidie in te trekken.

Gelet hierop, biedt de ESF-regeling geen grondslag om het besluit van 2 juli 1998 in te

trekken. De Algemene Directie heeft aan het besluit van 1 september 2000, zoals door de minister gewijzigd in de beslissing op bezwaar van 8 februari 2002, dan ook ten onrechte artikel 15, vierde lid, van de ESF-regeling ten grondslag gelegd. Dit leidt, gelet op het hierna overwogene, evenwel niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak.

2.6.5. Vast staat dat tegen het besluit van 2 juli 1998, dat een rechtsmiddelenclausule bevatte, door appellante geen bezwaar is gemaakt, zodat dit besluit in rechte onaantastbaar is geworden. Bezwaar is eerst gemaakt tegen het besluit van 1 september 2000. Gelet hierop kan de rechtmatigheid van het besluit van 2 juli 1998 - en ook van het in dit besluit gemaakte voorbehoud - thans niet meer aan de orde zijn. Gelet op het in dit besluit gemaakte voorbehoud heeft tussen partijen te gelden dat de Algemene Directie bevoegd is tot intrekking van de subsidievaststelling wanneer de in het voorbehoud vermelde omstandigheden zich voordoen. In het besluit van 8 februari 2002 heeft de minister zich nog eens uitdrukkelijk op het standpunt gesteld dat sprake is van een voorwaardelijke subsidievaststelling en - mede - gelet hierop haar beslissing gehandhaafd. Aldus heeft hij naar het oordeel van de Afdeling aan zijn beslissing op bezwaar mede ten grondslag gelegd dat de omstandigheden op grond waarvan hij bevoegd is tot intrekking van de subsidievaststelling zich hebben voorgedaan. Daarbij wordt overwogen, dat deze uitleg van het bestreden besluit strookt met artikel 23 van de Coördinatieverordening, dat voorschrijft dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om de door de Gemeenschap gefinancierde maatregelen strikt te doen uitvoeren en onregelmatigheden te voorkomen, waarbij artikel 10 van de ESF-regeling de eisen stelt aan de administratie, die uit het Gemeenschapsrecht voortvloeien.

2.6.6. Niet in geschil is dat de door appellante ingediende einddeclaratie gebreken en onvolledigheden vertoont. De in het besluit van 2 juli 1998 vermelde omstandigheden op grond waarvan de Algemene Directie bevoegd is tot intrekking van de subsidievaststelling, hebben zich dan ook voorgedaan. Dat de Algemene Directie zelf de oorzaak zou zijn van de geconstateerde gebreken en onvolledigheden doet aan de verplichting tot het voeren van een adequate administratie niet af en leidt dan ook niet tot het oordeel dat voormelde intrekkingbevoegdheid haar niet langer toekomt.

Gelet op het voorgaande, kwam de Algemene Directie op grond van het in het besluit van 2 juli 1998 opgenomen voorbehoud de bevoegdheid toe om de in dat besluit neergelegde subsidievaststelling in te trekken en de reeds uitbetaalde bedragen terug te vorderen. Gelet hierop bestaat geen grond voor het oordeel dat de Algemene Directie bij besluit van 1 september 2000 niet in redelijkheid bij afweging van de betrokken belangen de subsidievaststelling heeft kunnen intrekken en het bedrag van f 234.526,00 (€ 106.423,26) heeft kunnen terugvorderen, zoals door de minister gehandhaafd in de beslissing op bezwaar van 8 februari 2002. Er bestaat dan ook geen grond voor vernietiging van het laatstvermelde besluit. De rechtbank is, gelet op het voorgaande, terecht tot de conclusie gekomen dat het beroep tegen het besluit van 8 februari 2002 ongegrond diende te worden verklaard.

2.7. Gelet op het vorenoverwogene, is het hoger beroep ongegrond. De aangevallen uitspraak dient, met verbetering van de gronden waarop zij rust, te worden bevestigd.

2.8. 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. J.E.M. Polak, Voorzitter, en mr. D. Roemers en dr. K.J.M. Mortelmans, Leden, in tegenwoordigheid van mr. R.H.L. Dallinga, ambtenaar van Staat.

w.g. Polak w.g. Dallinga

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 2 augustus 2006

18-435.