

ECLI	ECLI:NL:RVS:2006:AY5506
Datum uitspraak	2 augustus 2006
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 9 februari 1998 heeft de Regionale Directie voor de Arbeidsvoorziening Rijnmond (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 1998 tot en met 31 december 1998 een subsidie van maximaal f 256.640,00 (€ 116.458,15) verleend voor het project "Arbeidsplaatsen (verstandelijk gehandicapten)" (hierna: het project).

Volledige tekst

200502880/1.

Datum uitspraak: 2 augustus 2006

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de provincie Zuid-Holland,
appellante,

tegen de uitspraak in zaak no. AWB 03/3884 van de rechtbank
's-Gravenhage van 20 april 2004 in het geding tussen:

appellante

en

de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

1. Procesverloop

Bij besluit van 9 februari 1998 heeft de Regionale Directie voor de Arbeidsvoorziening Rijnmond (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 1998 tot en met 31 december 1998 een subsidie van maximaal f 256.640,00 (€ 116.458,15) verleend voor het project "Arbeidsplaatsen (verstandelijk gehandicapten)" (hierna: het project).

Bij besluit van 9 juni 1999 heeft de Regionale Directie de subsidie vastgesteld op f

166.816,00 (€ 75.697,80).

Bij besluit van 23 oktober 2002 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de minister), als rechtsopvolger van de Regionale Directie, de subsidie op nihil vastgesteld en het bedrag van f 128.320,00 (€ 58.229,08) teruggevorderd.

Bij besluit van 31 juli 2003 heeft de minister het daartegen door appellante gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 20 april 2004, verzonden op 21 april 2004, heeft de rechtbank 's-Gravenhage (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 2 juni 2004, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 19 juli 2004. Deze brieven zijn aangehecht.

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

Op 17 maart 2005 heeft de Centrale Raad van Beroep het hoger beroep doorgezonden naar de Afdeling.

De Afdeling heeft de zaak, tegelijk met de zaak 200503130/1, ter zitting behandeld op 7 december 2005, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. H.C. van Olden, advocaat te Utrecht, en de minister, vertegenwoordigd door mr. F. 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). 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. 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 4:37, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb, kan het bestuursorgaan de subsidieontvanger verplichtingen opleggen met betrekking tot de administratie van aan de activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten.

Ingevolge artikel 4:49, eerste lid, van de Awb kan het bestuursorgaan de subsidievaststelling intrekken of ten nadele van de ontvanger wijzigen:

- a. op grond van feiten of omstandigheden waarvan het bij de subsidievaststelling redelijkerwijs niet op de hoogte kon zijn en op grond waarvan de subsidie lager dan overeenkomstig de subsidieverlening zou zijn vastgesteld;
- b. indien de subsidievaststelling onjuist was en de subsidieontvanger dit wist of behoorde te weten, of
- c. indien de subsidie-ontvanger na de subsidievaststelling niet heeft voldaan aan aan de subsidie verbonden verplichtingen.

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 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 5, eerste lid, van de ESF-regeling, voor zover thans van belang, kan subsidie slechts worden verleend voor de navolgende kosten:

- a. kosten van instructiepersoneel;
- b. exploitatiekosten;
- c. inkomen en vergoedingen deelnemers;
- d. aan het project toerekenbare overheadkosten;
- e. andere door het Comité van Toezicht voor vergoeding aangewezen kosten.

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 tweede lid van dat artikel geeft de deelnemersadministratie inzicht in de geplande, gerealiseerde en geprognoseerde prestaties in termen van deelnemers en uren.

Ingevolge het derde lid van dat artikel geeft de financiële administratie inzicht in de subsidiabele kosten en de wijze waarop de inkomsten en uitgaven aan het project worden toegerekend. Deze bevat derhalve:

- a. baten en lasten;

- b. inkomsten en uitgaven;
- c. vorderingen op ESF en/of derden;
- d. schulden aan ESF en/of derden.

Ingevolge het vierde lid van dat artikel dient de administratie aldus te zijn opgezet dat deze voldoende waarborgen biedt voor correcte en adequate tussentijdse rapportages.

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 11, eerste lid, van de ESF-regeling rapporteert de aanvrager binnen twee weken na afloop van elk kwartaal, alsmede tussentijds, in geval van bijzondere omstandigheden, door volledige en waarheidsgetrouwe informatie te geven over de voortgang van het project waarvoor subsidie is verleend door middel van daarvoor ter beschikking gestelde standaardformulieren, waarvan het model is vastgesteld door het Centraal Bestuur.

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.

2.5. De toelichting op artikel 5 van de ESF-regeling geeft aan dat, aangezien het logischerwijs niet de bedoeling is dat kosten aan ESF-projecten worden toegerekend die hiervoor feitelijk niet zijn gemaakt, dan wel hoger uitvallen dan gebruikelijk is (bijvoorbeeld het oversalariëren van ingezette mankracht, aanschaf van onevenredig dure hulpmiddelen etc.), ruimte is gelaten voor een toetsing door de besluitnemer.

De toelichting op artikel 10 van de ESF-regeling vermeldt dat het vereiste van een goede projectadministratie van groot belang is. De opgevoerde kosten moeten aantoonbaar zijn op factuurniveau. Een onjuiste, onvolledige of ontoegankelijke administratie belemmert een goede accountantscontrole en dus een goede eindverantwoording. De aanvrager is ervoor verantwoordelijk dat wordt zorg gedragen voor een administratie die voldoet aan de daaraan te stellen eisen en dat de bevoorschotting en eindbetaling (financiering) van het project tijdig en ongestoord verloopt, conform de door het ESF gestelde eisen, aldus de toelichting.

De toelichting op artikel 11 vermeldt dat om de voortgang van een project goed te kunnen volgen, tijdig en adequaat te kunnen ingrijpen, alsmede een goede analyse te kunnen uitvoeren van de haalbaarheid van (vervolg-)projecten op een goede manier over de voortgang en eindresultaten van het project dient te worden gerapporteerd. De inhoud van deze rapporten dient een gelijkwaardige kwaliteit en juistheid te hebben als de eindverantwoording. Afwijkingen van de tussenrapportages op fundamentele onderdelen zullen hierdoor beperkt blijven. Tevens is gekozen voor een actieve melding van gebeurtenissen die een project aanmerkelijk beïnvloeden, opdat de verdere voortgang kan worden bepaald.

2.6. Op 13 november 1997 heeft appellante een subsidie aangevraagd voor het project. Het project is gericht op de toeleiding van verstandelijk gehandicapten naar de arbeidsmarkt door middel van trajectbegeleiding. Bij besluit van 9 februari 1998 heeft de Regionale Directie een subsidie van maximaal f 256.640,00 (€ 116.458,15) verleend. Hierbij is de verplichting

opgelegd dat de aanvrager een aparte projectadministratie voert, bestaande uit een deelnemers- en een financiële administratie, waarin alle noodzakelijke gegevens, tijdig, betrouwbaar en volledig zijn vastgelegd en zijn te verifiëren met bewijsstukken. Bij besluit van 9 juni 1999 heeft de Regionale Directie de subsidie vastgesteld op het bedrag van f 166.816,00 (€ 75.697,80). Bij besluit van 23 oktober 2002 heeft de minister de subsidie op nihil vastgesteld en het bedrag van f 128.320,00 (€ 58.229,08) teruggevorderd. De minister heeft de nihilstelling gebaseerd op een rapport van 21 maart 2002, opgesteld door het Team Interne Controle, waarin onder meer is geconstateerd dat de urenadministratie niet voldoet aan de ESF-regeling, nu de dagelijks bijgehouden registratie is weggegooid. Appellante heeft thans enkel maandoverzichten overgelegd die eerst na afloop van de projectperiode door de deelnemers en de projectmedewerker zijn ondertekend, aldus het rapport. Bij besluit van 31 juli 2003 heeft de minister het tegen het besluit van 23 oktober 2002 door appellante gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en dat besluit gehandhaafd.

2.7. In het besluit van 9 juni 1999 is opgenomen dat de subsidievaststelling een voorwaardelijk karakter heeft, aangezien de ingediende einddeclaratie voorwerp 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.

2.7.1. Naar het oordeel van de Afdeling dient het besluit van 9 juni 1999 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 vaststelling van de navolgende subsidieverlening. Gesteld wordt verder dat het vastgestelde subsidiebedrag is berekend aan de hand van de projectbeschrijving, de bereikte resultaten, de eindrapportage en de projectkosten en -inkomsten als opgegeven in de einddeclaratie. Ook dit kan naar het oordeel van de Afdeling niet op iets anders duiden dan op een vaststelling. Nu het besluit van 9 juni 1999 de subsidievaststelling betreft, betreft het besluit van 23 oktober 2002 de intrekking van de subsidievaststelling.

2.8. Appellante betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat geen sprake is van het schenden van een aan de subsidieverlening verbonden hoofdverplichting en mitsdien de subsidie ten onrechte op nihil is vastgesteld. Daartoe voert zij aan dat in de ESF-regeling niet is vastgelegd wanneer sprake is van een juiste en volledige urenadministratie. Volgens haar is ook sprake van een deugdelijke urenadministratie indien de uren per dag in de computer worden ingevoerd en gecontroleerd en vervolgens een maandstaat wordt uitgeprint. Een dergelijke maandstaat dient als een brondocument te worden gekwalificeerd; een dagelijks bijgehouden registratie is niet noodzakelijk.

2.8.1. Uit de artikelen 10 en 14 van de ESF-regeling volgt dat de deelnemersadministratie moet zijn te controleren aan de hand van een urenregistratie. Niet in geschil is dat de door appellante overgelegde urenadministratie bestaat uit maandoverzichten die zijn afgetekend door de projectleider en de deelnemers. De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat de per dag door de deelnemers en een projectmedewerker afgetekende weekstaten de originele en derhalve meest relevante bewijsstukken vormen aan de hand waarvan kan worden gecontroleerd of de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend daadwerkelijk hebben plaatsgevonden. Gelet hierop, had appellante dan ook de dagelijks bijgehouden urenregistratie moeten overleggen. De rechtbank heeft dan ook evenzeer met juistheid overwogen dat de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat appellante niet heeft voldaan aan de verplichting dat in de deelnemers- en de financiële administratie alle

noodzakelijke gegevens tijdig, betrouwbaar en volledig zijn vastgelegd en zijn te verifiëren met bewijsstukken. Er is dan ook geen sprake van een projectadministratie die voldoet aan de eisen neergelegd in artikel 10 van de ESF-regeling. Of en zo ja welke kosten subsidiabel zijn, als bedoeld in artikel 5 en bijlage 2 van de ESF-regeling, kan dan ook niet worden vastgesteld, hetgeen wezenlijk is voor een juiste uitvoering van die regeling. Het betoog van appellante faalt derhalve.

2.9. Voorts betoogt appellante dat de wijziging van de subsidievaststelling en de daaruit voortvloeiende terugvordering in strijd is met het vertrouwensbeginsel. Daartoe voert zij aan dat bij tussentijdse controles door het Team Interne Controle, onder meer de preventieve controle neergelegd in een rapport van 20 oktober 1998, nooit is gevraagd naar brondocumenten en nooit is aangegeven dat de administratie ondeugdelijk was. Voorts stelt appellante dat zij uit de correct bevonden kwartaalrapportages heeft mogen afleiden dat de aan de subsidieverlening verbonden verplichtingen adequaat werden nageleefd.

2.9.1. Anders dan appellante betoogt, heeft zij geen gerechtvaardigd vertrouwen kunnen ontleen aan het rapport van het Team Interne Controle van 20 oktober 1998. Het rapport geeft slechts aan dat het Team Interne Controle vooralsnog concludeert dat sprake is van een adequate projectadministratie. Het rapport bevat dan ook niet meer dan een voorlopige conclusie.

Uit de stukken blijkt voorts dat de beoordeling en behandeling van de kwartaalrapportages plaatsvond op administratief niveau en dat in dit verband alleen werd gekeken of het juiste formulier was gebruikt, of de optellingen klopten en of de rapporten in overeenstemming waren met de door de subsidieaanvrager in de aanvraag opgenomen begroting en met mogelijke eerdere kwartaalrapportages. Voorts is van de zijde van de minister aangegeven dat veel meer dan deze standaardcontrole niet mogelijk was, omdat de onderliggende administratie niet werd meegezonden met de kwartaalrapportages. Niet is gebleken dat deze weergave niet juist is. Nu ook appellante wist althans kon weten dat de onderliggende administratie niet werd meegezonden, kon appellante ervan op de hoogte zijn dat het feit dat in de kwartaalrapportages geen opmerkingen zijn gemaakt omtrent de urenregistratie slechts van beperkte waarde was. Gelet hierop kon op grond van de kwartaalrapportages, gelijk de minister heeft aangegeven, niet worden vastgesteld of de onderliggende projectadministratie, waaronder de urenadministratie, juist en volledig was als bedoeld in de ESF-regeling. Dat in de kwartaalrapportages nooit is aangegeven dat de urenadministratie niet deugdelijk was, kan uitsluitend zien op hetgeen uit die rapportages blijkt en strekt zich dus niet uit over controle naar de onderliggende administratie. De verplichting tot het uitbrengen van tussentijdse kwartaalrapportages, zoals opgenomen in artikel 11 van de ESF-regeling, richt zich tot de subsidieontvanger en niet ook tot het bestuursorgaan dat de subsidie heeft verleend. Ingevolge artikel 14 van de ESF-regeling dient voor de vaststelling van de subsidie bovendien de einddeclaratie als uitgangspunt en niet de kwartaalrapportage. In dat licht dient ook hetgeen in de toelichting op artikel 11 van de ESF-regeling is aangegeven te worden begrepen. Gelet op het vorenstaande heeft appellante aan de omstandigheid dat in de kwartaalrapportages nooit is aangegeven dat de urenadministratie niet deugdelijk was evenmin gerechtvaardigd vertrouwen kunnen ontleen dat de projectadministratie voldeed aan de in de ESF-regeling gestelde eisen. De kwartaalrapportages betreffen immers een beperktere controle dan de eindrapportage en dienen een beperkter doel.

2.10. Gelet op het vorenoverwogene, heeft de minister zich terecht op het standpunt gesteld dat in het onderhavige geval geen sprake is van een projectadministratie die voldoet aan de eisen neergelegd in artikel 10 van de ESF-regeling en dat geen sprake is van ten opzichte van

appellante gerechtvaardigd opgewekt vertrouwen.

2.11. Zoals onder 2.7 overwogen is in het besluit van 9 juni 1999 opgenomen dat de subsidievaststelling een voorwaardelijk karakter heeft, aangezien de ingediende einddeclaratie onderwerp kan uitmaken van toekomstige controle(s) en is hiermee uitdrukkelijk beoogd dat gebreken of onvolledigheden, die mochten blijken uit deze controle(s), tot intrekking van de subsidievaststelling kunnen leiden.

Vast staat dat tegen het besluit van 9 juni 1999, dat een rechtsmiddelenclausule bevatte, door appellante geen bezwaar is gemaakt. Bezwaar is eerst gemaakt tegen het besluit van 23 oktober 2002. Gelet hierop kan de rechtmatigheid van het besluit van 9 juni 1999 - en ook van het in dit besluit gemaakte voorbehoud - thans niet meer aan de orde zijn. Gelet op het gemaakte voorbehoud heeft tussen partijen te gelden dat de minister bevoegd is tot intrekking van de subsidievaststelling wanneer de in het voorbehoud vermelde omstandigheden zich voordoen.

2.12. Gelet op het vorenoverwogene staat vast dat appellante de aan de subsidie verbonden verplichtingen niet heeft nageleefd en dat dientengevolge de door haar ingediende einddeclaratie gebreken en onvolledigheden vertoont. De in het besluit van 9 juni 1999 vermelde omstandigheden op grond waarvan de minister bevoegd is tot intrekking van de subsidievaststelling, hebben zich dan ook voorgedaan. Nu appellante de subsidie heeft aangevraagd rustte ingevolge artikel 10 van de ESF-regeling op haar de verplichting dat een aparte projectadministratie zou worden gevoerd, bestaande uit een deelnemers- en een financiële administratie, waarin alle noodzakelijke gegevens tijdig, betrouwbaar en volledig zouden zijn vastgelegd en zouden zijn te verifiëren met bewijsstukken.

Gelet op het voorgaande, kwam de minister op grond van de in het besluit van 9 juni 1999 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 minister bij besluit van 23 oktober 2002 niet in redelijkheid bij afweging van alle belangen de subsidievaststelling heeft kunnen intrekken en het bedrag van f 128.320,00 (€ 58.229,08) heeft kunnen terugvorderen, zoals gehandhaafd in de beslissing op bezwaar van 31 juli 2003. 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 31 juli 2003 ongegrond diende te worden verklaard.

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

2.14. 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. D.A.C. Slump, Voorzitter, en mr. W. van den Brink en mr. D. Roemers, Leden, in tegenwoordigheid van mr. R.H.L. Dallinga, ambtenaar van Staat.

w.g. Slump w.g. Dallinga

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 2 augustus 2006

18-435.