

ECLI	ECLI:NL:RVS:2006:AY5507
Datum uitspraak	2 augustus 2006
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 12 juni 1997 heeft de Regionale Directie voor de Arbeidsvoorziening Midden en West Brabant (hierna: de Regionale Directie) het Stadsgewest Breda (rechtsvoorganger van 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 436.800,00 (€ 198.211,20) verleend voor het project "Extra trajecten aanbodversterking Stadsgewest Breda" (hierna: het project).

Volledige tekst

200502893/1.

Datum uitspraak: 2 augustus 2006

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant, gevestigd te Roosendaal,
appellante,

tegen de uitspraak in zaak no. 02/262 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 12 juni 1997 heeft de Regionale Directie voor de Arbeidsvoorziening Midden en West Brabant (hierna: de Regionale Directie) het Stadsgewest Breda (rechtsvoorganger van 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 436.800,00 (€ 198.211,20) verleend

voor het project "Extra trajecten aanbodversterking Stadsgewest Breda" (hierna: het project). Bij besluit van 22 juni 1998 heeft de Regionale Directie, voor zover thans van belang, de subsidie vastgesteld op f 345.647,00 (€ 156.847,77).

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 345.647,00 (€ 156.847,77) teruggevorderd.

Bij brief van 8 augustus 2001 heeft appellante bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven beroep ingesteld tegen het uitblijven van een beslissing op bezwaar.

Bij besluit van 26 november 2001 heeft de Algemene Directie het tegen het besluit van 1 september 2000 door appellante gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht.

Tegen dit besluit heeft appellante op 24 december 2001 beroep ingesteld bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, welk beroep op 29 januari 2002 is doorgezonden naar de rechtbank Breda (hierna: de rechtbank).

Bij uitspraak van 2 december 2002, verzonden op 6 december 2002, heeft de rechtbank het beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft appellante bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 13 januari 2003, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 13 februari 2003. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 20 juni 2003 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de minister), als rechtsopvolger van de Algemene Directie, van antwoord gediend.

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, 200502699/1, 200502391/1 en 200502910/1, ter zitting behandeld op 8 november 2005, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. G.A. van der Veen, advocaat te Breda, en [directeur], 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.

2.3. Op 27 maart 1997 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 12 juni 1997 heeft de Regionale Directie een subsidie van maximaal f 436.800,00 (€ 198.211,20) 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 22 juni 1998 heeft de Regionale Directie de subsidie vastgesteld op het bedrag van f 345.647,00 (€ 156.847,77). Bij besluit van 1 september 2000 heeft de Algemene Directie, onder verwijzing naar artikel 4:49 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), het besluit tot subsidievaststelling gewijzigd, de subsidie op nihil vastgesteld en het bedrag van f 345.647,00 (€ 156.847,77) teruggevorderd. De Algemene Directie heeft de nihilstelling gebaseerd op een rapport van 21 januari 1999, opgesteld door het herstelteam ESF Nederland (hierna: het herstelteam), waarin is geconstateerd dat de registratie van de werkelijk gerealiseerde deelnemersuren ontbreekt en dat de onder de instructiekosten opgenomen kosten van de uitvoerder ten onrechte niet zijn gebaseerd op de werkelijke kosten, maar op een contractueel overeengekomen prijs. Bij besluit van 26 november 2001 heeft de Algemene Directie het tegen het besluit van 1 september 2000 door appellante gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 1 september 2000 gehandhaafd, zij het met wijziging van de gronden. De Algemene Directie heeft zich in de beslissing op bezwaar op het standpunt gesteld dat in het besluit van 22 juni 1998 slechts sprake is van

een voorwaardelijke subsidievaststelling, omdat daarin is vermeld dat de subsidievaststelling een voorwaardelijk karakter heeft, nu de ingediende einddeclaratie onderwerp kan uitmaken van toekomstige controle(s). Eerst het besluit van 1 september 2000 behelst de definitieve subsidievaststelling, aldus de Algemene Directie.

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 voorwaarde, 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 verordeningsconforme 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.

2.6.2. In het besluit van 22 juni 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.

2.6.3. Naar het oordeel van de Afdeling dient het besluit van 22 juni 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 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 22 juni 1998 de subsidievaststelling betreft, betreft het besluit van 1 september 2000 de intrekking/wijziging van de subsidievaststelling.

2.6.4. Vast staat dat tegen het besluit van 22 juni 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 daarop is het besluit van 22 juni 1998 onherroepelijk geworden en kan de rechtmatigheid van dit besluit - ook niet van het in dit besluit gemaakte voorbehoud - thans niet meer aan de orde zijn. Gelet op het in het besluit van 22 juni 1998 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.

2.6.5. Niet in geschil is dat de door appellante ingediende einddeclaratie gebreken en onvolledigheden vertoont. De in het besluit van 22 juni 1998 vermelde omstandigheden op grond waarvan de Algemene Directie bevoegd is tot intrekking van de subsidievaststelling, hebben zich mitsdien 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 intrekkingsbevoegdheid haar niet langer toekomt.

Gelet op het voorgaande bestaat geen grond voor het oordeel dat de Algemene Directie bij besluit van 1 september 2000, zoals gewijzigd in de beslissing op bezwaar, niet in redelijkheid bij afweging van de betrokken belangen de subsidievaststelling heeft kunnen intrekken en het bedrag van f 345.647,00 (€ 156.847,77) heeft kunnen terugvorderen. De rechtbank is, gelet op het voorgaande, terecht tot de conclusie gekomen dat het beroep tegen het besluit van 26 november 2001 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.