

ECLI	ECLI:NL:RVS:2006:AY5519
Datum uitspraak	2 augustus 2006
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 26 april 1999 heeft de Regionale Directie voor de Arbeidsvoorziening Rijnmond (hierna: de Regionale Directie) appellante sub 1 op grond van de Regeling Europees Sociaal Fonds (CBA 1994, Stcrt. 1994, 239, zoals nadien gewijzigd; hierna: de ESF-regeling) voor het jaar 1999 een subsidie van maximaal f 99.250,00 (€ 45.037,69) verleend voor het project 'Reboot' (hierna: het project).

Volledige tekst

200503091/1.

Datum uitspraak: 2 augustus 2006

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

1. de gemeente Rotterdam,
 2. de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
- appellanten,

tegen de uitspraak in zaak no. SUBSCO 02/3044 van de rechtbank Rotterdam van 28 augustus 2003 in het geding tussen:

appellante sub 1

en

appellant sub 2.

1. Procesverloop

Bij besluit van 26 april 1999 heeft de Regionale Directie voor de Arbeidsvoorziening Rijnmond (hierna: de Regionale Directie) appellante sub 1 op grond van de Regeling Europees Sociaal Fonds (CBA 1994, Stcrt. 1994, 239, zoals nadien gewijzigd; hierna: de ESF-regeling) voor het jaar 1999 een subsidie van maximaal f 99.250,00 (€ 45.037,69) verleend voor het project 'Reboot' (hierna: het project).

Bij herziene subsidieverlening van 3 september 1999 is voor de projectperiode 1 juni 1999 tot en met 31 december 1999 voor maximaal f 122.250,00 (€ 55.474,63) subsidie verleend ten

behoefte van het project. Bij besluiten van 6 september 1999 en 6 december 1999 is de looptijd van het project gewijzigd.

Bij besluit van 30 augustus 2000 is de subsidieverlening gewijzigd. Daarbij heeft de Regionale Directie appellante sub 1 op grond van de ESF-regeling voor het kalenderjaar 1999 een subsidie van maximaal f 93.015,00 (€ 422.08,37) en voor het kalenderjaar 2000 een subsidie van maximaal f 198.971,00 (€ 90.289,10) verleend voor het project.

Bij besluit van 8 januari 2002 heeft appellant sub 2 (hierna: de Minister) de subsidie ten behoeve van het project op nihil vastgesteld. Tevens is daarbij een bedrag van f 173.897,50 (€ 78.911,25) aan reeds aan appellante sub 1 betaalde subsidievoorschotten teruggevorderd.

Bij besluit van 4 oktober 2002 heeft de Minister het daartegen door appellante sub 1 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 28 augustus 2003, verzonden op die dag, heeft de rechtbank Rotterdam (hierna: de rechtbank) het daartegen door appellante sub 1 ingestelde beroep gegrond verklaard en de beslissing op bezwaar vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de Minister bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 22 september 2003, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 5 maart 2004. Appellante sub 1 heeft bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 6 oktober 2003, hoger beroep ingesteld. Zij heeft de gronden aangevuld bij brief van 24 mei 2004. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 3 mei 2004 heeft appellante sub 1 een memorie van antwoord ingediend.

Bij brief van 8 juli 2004 heeft de Minister een memorie van antwoord ingediend.

De Afdeling heeft de zaak, samen met de zaken 200502380/1 en 200502846/1, ter zitting behandeld op 10 november 2005, waar appellante sub 1, vertegenwoordigd door mr. E. van Lunteren, drs. E.J. Overgaauw en A.E. Plompen, allen ambtenaar der gemeente, en de Minister, vertegenwoordigd door mr. F.A. Gelauff en drs. J.G.H. Cramer, beiden ambtenaar bij het ministerie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Bij voormelde besluiten van 26 april 1999, 3 september 1999 en 30 augustus 2000 is de verplichting opgelegd dat het project wordt gerealiseerd overeenkomstig het in de aanvraag gestelde en dat de verplichtingen van de ESF-regeling worden nageleefd.

Bij besluit van 8 januari 2002 heeft de Minister onder verwijzing naar artikel 4:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), gelezen in verbinding met artikel 14 van de ESF-regeling, de subsidie op nihil vastgesteld en een bedrag van f 173.897,50 (€ 78.911,25) teruggevorderd. De Minister heeft de lagere vaststelling gebaseerd op een rapport van 11 oktober 2001, opgesteld door het Team Interne Controle van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Deze controle heeft geleid tot de slotsom dat de (in de) einddeclaratie (vermelde ESF-bijdrage) niet controleerbaar en in overeenstemming met de ESF-regeling is. Daaraan is ten grondslag gelegd dat de administratievoorschriften (van artikel 10) van de ESF-regeling niet in voldoende mate zijn nageleefd.

Bij de beslissing op bezwaar heeft de Minister het door appellante sub 1 tegen het besluit van 8 januari 2002 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en dat besluit gehandhaafd.

2.2. De rechtbank heeft geoordeeld dat de beslissing op bezwaar in strijd is met de artikelen

4:46, aanhef en onder b, en 7:11, eerste lid, van de Awb, zodat dit besluit in zoverre onder gegrondverklaring van het beroep van appellante sub 1 vernietigd moet worden. Zij heeft daartoe overwogen dat het op de weg van de Minister had gelegen om te bezien of de administratieve gegevens die in de bezwaarfase door appellante sub 1 zijn overgelegd alsnog een toereikende basis vormden om over te kunnen gaan tot vaststelling van een gewijzigd (hoger) subsidiebedrag. De Minister zal die gegevens alsnog bij het opnieuw beslissen op bezwaar dienen te betrekken.

Voorts is de rechtbank - uit het oogpunt van proceseconomie - ook ingegaan op het beroep van appellante sub 1 op het vertrouwensbeginsel. De rechtbank heeft dienaangaande overwogen dat niet in geschil is dat de Minister appellante sub 1 naar aanleiding van de door appellante sub 1 uitgebrachte kwartaalrapportages niet gewaarschuwd heeft dat haar administratie niet aan de voorschriften voldeed; evenmin is in geschil dat de Minister appellante sub 1 steeds schriftelijk heeft bericht dat de kwartaalrapportages juist en volledig bevonden waren. Voorts heeft zij overwogen dat uit de toelichting op artikel 11 van de ESF-regeling volgt dat de kwartaalrapportages een wezenlijk onderdeel vormden van de inhoudelijke controle op een juiste en rechtmatige besteding van de subsidiegelden. Uit het feit dat de kwartaalrapportages juist en volledig zijn bevonden heeft appellante sub 1, aldus de rechtbank, kunnen en mogen afleiden dat de wijze waarop zij haar administratie voerde bij de Minister niet (ook niet ten tijde van de afloop van het project c.q. het uitbrengen van de eindrapportage) op bezwaren zou stuiten. Het niet voldoen aan de formele administratievoorschriften geeft in dit licht onvoldoende aanleiding om de subsidie lager vast te stellen dan de verleende subsidie.

De rechtbank heeft ten slotte geoordeeld dat, nu de grondslag aan de terugvordering is ontvallen, de beslissing op bezwaar ook op dit onderdeel vernietigd dient te worden.

2.3. De subsidies zijn 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.

2.4. 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 Awb hierop van toepassing.

2.5. 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 4:46, 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;
- 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.

Ingevolge artikel 7:11, eerste lid, van de Awb vindt, indien het bezwaar ontvankelijk is, op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaats.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel herroept het bestuursorgaan, voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, het bestreden besluit en neemt het voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit.

2.6. 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 het tweede lid van dat artikel vindt vergoeding van deze kosten slechts plaats naar rato van het vergoedingenniveau dat naar het oordeel van de Regionale Directie voor dergelijke kosten gebruikelijk is, dan wel als redelijk en billijk wordt aangemerkt.

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 van functiescheiding.

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 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, ingeval 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 het tweede lid van dat artikel rapporteert de aanvrager binnen twee weken na afloop van het eerstvolgende kwartaal, alsmede binnen twee weken na afloop van het daaropvolgende kwartaal, na beëindiging van het project over de effecten van het project aangaande uitstroom naar werk en/of vervolgopleidingen van de deelnemers, door middel van daarvoor ter beschikking gestelde standaardformulieren, waarvan het model is vastgesteld door het Centraal Bestuur.

Ingevolge artikel 12 van de ESF-regeling is de aanvrager verplicht alle medewerking te verlenen aan evaluatie-onderzoeken en aan toezicht van en controles door met de uitvoering van het ESF belaste instanties en door deze aan te wijzen derden. Indien de aanvrager niet tevens de uitvoerder en/of begunstigde is van het project dient de aanvrager er voor zorg te dragen dat de uitvoerder en/of begunstigde dezelfde medewerking verleent als in de voorgaande volzin bedoeld.

Ingevolge artikel 13, eerste lid, van de ESF-regeling dient de aanvrager binnen drie maanden na de einddatum van het project een volledige naar kosten gespecificeerde en naar waarheid ondertekende einddeclaratie in voorzien van een verklaring, dat aan alle subsidievoorwaarden is voldaan.

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.

2.6.1. 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 oversalarieren 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. Tevens dient in het kader van uit te voeren controles, tot en met het niveau van de Commissie der Europese Gemeenschappen, een goed inzicht te kunnen worden gekregen in wat feitelijk is gebeurd. De overheidsorganisatie die de subsidie aanvraagt moet garant staan voor de juiste besteding van de gelden en dus ook zorg dragen voor de juiste administratie van en rapportage over de voortgang van het project. Als blijkt dat de gelden niet op de juiste wijze zijn gebruikt, is de organisatie in kwestie gehouden (een deel van) de subsidie terug te betalen. De aanvrager is ervoor verantwoordelijk dat wordt zorggedragen voor een administratie die voldoet aan de daaraan te stellen eisen (zie hierna) 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.

2.7. Ingevolge artikel 20, eerste lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (hierna: de Wet SUWI) kan de Minister, overeenkomstig door hem te stellen regels, subsidie verstrekken voor activiteiten die zijn gericht op de bevordering van inschakeling van uitkeringsgerechtigden en werkzoekenden in het arbeidsproces. Dit artikel inhoudelijk overeen met het met ingang van 1 januari 2002 vervallen artikel 81, eerste lid en tweede lid, van de Arbeidsvoorzieningswet 1996, ingevolge welke leden door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie subsidie kon worden verstrekt en door het Centraal of Regionaal Bestuur regels vastgesteld konden worden.

2.8. Appellante sub 1 beoogt met haar hoger beroep een verdergaande vernietiging van de beslissing op bezwaar dan waartoe de rechtbank is overgegaan. Zij heeft daartoe allereerst betoogd dat de rechtbank heeft miskend dat de Minister niet bevoegd is om op grond van de ESF-regeling besluiten te nemen.

2.8.1. Gezien de tekst van artikel 20, eerste lid, van de Wet SUWI en gelet op de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet SUWI en van de Invoeringswet Wet SUWI (Stb. 2001, 625), is de Afdeling van oordeel dat de grondslag voor de bevoegdheid van de Minister om (thans) op grond van de ESF-regeling besluiten te nemen en daarmee als verwerende partij op te treden in geschillen die daarop zien, is gegeven in deze bepaling. Hetgeen appellante sub 1 in dit verband heeft aangevoerd, treft geen doel.

2.9. Appellante sub 1 heeft voorts aangevoerd dat de rechtbank heeft miskend dat (de directeur van) het Agentschap SZW niet bevoegd was namens de Minister besluiten met

betrekking tot de ESF-regeling te nemen.

2.9.1. Dit betoog faalt evenzeer. Ingevolge artikel 41, eerste en vierde lid, juncto artikel 9, eerste tot en met derde lid, van het Organisatie-, mandaat- en volmachtbesluit SZW 2002, Stcrt. 2002, nr. 4, p. 23, zoals deze luiden ten tijde van belang, komt de bevoegdheid tot het vaststellen en ondertekenen van beschikkingen als hier aan de orde in mandaat toe aan de Directeur Agentschap SZW.

2.10. Appellante sub 1 heeft ten slotte betoogd dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het voeren van een aparte projectadministratie als vervat in artikel 10 van de ESF-regeling moet worden aangemerkt als een hoofdverplichting.

2.10.1. Ook dit betoog faalt. Aan de hand van de projectadministratie moet kunnen worden vastgesteld of sprake is van subsidiabele kosten als bedoeld in artikel 5 en bijlage 2 van de ESF-regeling. De Minister stelt zich op het standpunt dat in het onderhavige geval geen sprake is van een projectadministratie die voldoet aan de eisen neergelegd in artikel 10 van de ESF-regeling. Of en welke kosten subsidiabel zijn, als bedoeld in artikel 5 en bijlage 1 van de ESF-regeling, kan in dit geval niet worden vastgesteld, hetgeen wezenlijk is voor een juiste uitvoering van de Regeling. Gelet hierop dient de verplichting dat een aparte projectadministratie wordt gevoerd, waarin alle gegevens zijn te verifiëren die zijn opgenomen in de aanvraag en de rapportageformulieren, als een wezenlijke verplichting te worden aangemerkt.

2.11. De Minister komt in hoger beroep op tegen de vernietiging door de rechtbank. Hij heeft in hoger beroep allereerst betoogd dat de rechtbank heeft miskend dat artikel 7:11 van de Awb er niet voor bedoeld is om termijnen die in de ESF-regeling zijn vastgelegd voor het tijdig voeren van een aparte projectadministratie aan de hand waarvan de rechtmatigheid van de einddeclaratie moet kunnen worden geverifieerd, opzij te zetten. In dat verband heeft hij verwezen naar uitspraken van de Afdeling van 10 september 2003, in zaakno. 200205657/1, en van 21 november 2001, in zaakno. 200005424.

2.11.1. Dit betoog slaagt. Vast staat dat appellante sub 1 niet aan haar verplichting heeft voldaan door niet binnen de in artikel 13 van de ESF-regeling genoemde termijn een volledige en juiste einddeclaratie over te leggen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de Minister, mede met het oog op zijn rapportageplicht jegens de Europese Commissie, een gerechtvaardigd belang bij het verbinden van consequenties aan het niet (tijdig) naleven van de verplichtingen zoals opgenomen in de artikelen 10 en 13 van de ESF-regeling. Ook heeft de Minister er - in het kader van een efficiënte afwikkeling van subsidieverzoeken en in het belang van handhaving van beleid en regelgeving - belang bij dat de in de ESF-regeling opgenomen verplichtingen worden nagekomen. Met het oog hierop is de door de Minister gehanteerde vaste gedragslijn dat eerst in bezwaar overgelegde administratieve gegevens bij de besluitvorming buiten beschouwing worden gelaten, niet onredelijk of anderszins onjuist te achten. De rechtbank heeft dit miskend.

De Minister heeft in dit verband voorts nog betoogd dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat hij onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat het beroep dat appellante sub 1 op het gelijkheidsbeginsel heeft gedaan, niet kan slagen.

Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat de Minister in een beperkt aantal gevallen coulant is geweest met betrekking tot het accepteren van administratieve gegevens in bezwaar. Het gelijkheidsbeginsel strekt echter niet zover dat de Minister was gehouden (nogmaals) een met de vaste gedragslijn strijdige beslissing te nemen. Voorts is uit de stukken en het verhandelde ter zitting gebleken dat in een aantal andere gevallen waarbij

is afgeweken van het algemene beleid dat in de bezwaarfase geen nieuwe administratieve gegevens worden geaccepteerd, sprake was van gevallen waarin de gevoerde procedure voorafgaand aan de vaststelling van de subsidie niet voldoende zorgvuldig is geweest. Hiermee kan het voorliggende geval niet op één lijn worden gesteld, nu niet is gesteld noch gebleken dat dit in de voorliggende zaak ook aan de orde was. Ook dit betoog treft derhalve doel.

2.12. De Minister heeft voorts betoogd dat de rechtbank ten onrechte het beroep van appellante sub 1 op het vertrouwensbeginsel heeft gehonoreerd. Anders dan de rechtbank heeft geoordeeld mocht appellante sub 1, aldus de Minister, aan de goedkeuring van de kwartaalrapportages geen vertrouwen ontleen dat de projectadministratie voldeed aan de daaraan te stellen eisen. De rechtbank heeft volgens de Minister een te groot gewicht toegekend aan de goedgekeurde kwartaalrapportages.

2.12.1. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt 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 sub 1 wist althans kon weten dat de onderliggende administratie niet werd meegezonden kon appellante sub 1 ervan op de hoogte zijn dat de goedkeuring van de kwartaalrapportages 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 waarvoor de eisen zijn geformuleerd in artikelen van de ESF-regeling juist en volledig is. Dat de kwartaalrapportages goed werden bevonden 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 subsidieaanvrager en niet (ook) tot het bestuursorgaan dat de subsidie heeft verleend. Er is ook geen ander voorschrift in de ESF-regeling of elders of beginsel van behoorlijk bestuur aan te wijzen waaruit zou kunnen worden afgeleid dat de subsidieverlener op zijn beurt periodiek zou moeten controleren of de verplichtingen waaronder de subsidie wordt verleend nog worden nageleefd. 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 sub 1 aan de goedkeuring van de kwartaalrapportages geen 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. De rechtbank heeft dan ook ten onrechte het beroep op het vertrouwensbeginsel gehonoreerd.

2.13. Uit het vorenoverwogene volgt dat het hoger beroep van appellante sub 1 ongegrond is. Het hoger beroep van de Minister is gegrond. De aangevallen uitspraak dient om die reden te worden vernietigd. De Afdeling zal de zaak met toepassing van artikel 44, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet op de Raad van State naar de rechtbank terugwijzen, omdat zij aan de behandeling van een groot aantal (materiële) bezwaren, die zich onder meer richten tegen het standpunt van de Minister dat de administratievoorschriften van de ESF-regeling niet in voldoende mate zijn nageleefd, niet is toegekomen. Met inachtneming van het

vorenoverwogene dient zij dit alsnog te doen.

2.14. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 28 augustus 2003 in de zaak no. SUBSCO 02/3044;

III. wijst de zaak naar de rechtbank terug.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, Voorzitter, en mr. H.G. Lubberdink en mr. D. Roemers, Leden, in tegenwoordigheid van mr. E.M. Ouwehand, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Buuren w.g. Ouwehand
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 2 augustus 2006

224.