

ECLI	ECLI:NL:RVS:2006:AY5522
Datum uitspraak	2 augustus 2006
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 30 juni 1998 heeft de Regionale Directie voor de Arbeidsvoorziening Zuidelijk Noord-Holland (hierna: de Regionale Directie) appellante op grond van de Regeling Europees Sociaal Fonds (CBA 1994, Stcrt. 1994, 239; hierna: de ESF-regeling) voor 1998 een subsidie van maximaal f 754.305,00 (€ 342.288,69) verleend voor het Computerijsterrenproject, projectnr. 98/10/8075.

Volledige tekst

200502969/1.

Datum uitspraak: 2 augustus 2006

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de gemeente Amsterdam,
appellante,

tegen de uitspraak in zaak no. AWB 03/486 van de rechtbank Amsterdam van 17 november 2004 in het geding tussen:

appellante

en

de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

1. Procesverloop

Bij besluit van 30 juni 1998 heeft de Regionale Directie voor de Arbeidsvoorziening Zuidelijk Noord-Holland (hierna: de Regionale Directie) appellante op grond van de Regeling Europees Sociaal Fonds (CBA 1994, Stcrt. 1994, 239; hierna: de ESF-regeling) voor 1998 een subsidie van maximaal f 754.305,00 (€ 342.288,69) verleend voor het Computerijsterrenproject, projectnr. 98/10/8075.

Bij besluit van 23 april 1999 heeft de Regionale Directie het besluit van 30 juni 1998 herzien en appellante op grond van de ESF-regeling voor 1998 en 1999 een subsidie van maximaal respectievelijk f 67.639,00 (€ 30.693,24) en f 840.543,00 (€ 381.421,78), zijnde f 908.182,00 (€ 412.115,02) verleend voor het Computerijsterrenproject, projectnr. 98/10/8075. Voorts is

aangegeven dat de beschikking van 30 juni 1998 komt te vervallen.

Bij besluit van 4 juli 2002 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de minister) het subsidiebedrag vastgesteld op f 69.384,00 (€ 31.485,09). Tevens is daarbij een bedrag van f 307.768,50 (€ 139.659,26) aan reeds aan appellante betaalde voorschotten teruggevorderd.

Bij besluit van 23 december 2002 (hierna: de beslissing op bezwaar) zijn de daartegen door appellante gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 17 november 2004, verzonden op die dag, heeft de rechtbank Amsterdam (hierna: de rechtbank) het daartegen door appellante ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft appellante bij brief van 28 december 2004, bij de Centrale Raad van Beroep ingekomen op 30 december 2004, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

Bij brief van 17 maart 2005 is het hoger beroep doorgezonden naar de Afdeling.

Bij brief van 7 maart 2005 heeft de minister van antwoord gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 december 2005, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. A. van Rossem, advocaat te Rotterdam, vergezeld van mr. M.J.A. Werner, mr. M. Lammerts van Bueren en P. Koeree, allen ambtenaar der gemeente, en de minister, vertegenwoordigd door mr. F.A. Gelauff en R. Ruiter, beiden ambtenaar bij het ministerie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. 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.

2.2. 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 4:46, eerste lid, van de Awb stelt het bestuursorgaan, indien een 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.

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 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 tweede lid geeft de deelnemersadministratie inzicht in de geplande, gerealiseerde en geprognosticeerde 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 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 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 zorggedragen 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. Bij de beslissing op bezwaar heeft de minister het besluit van 4 juli 2002, waarbij de subsidie lager is vastgesteld, gehandhaafd. Daartoe heeft hij, onder verwijzing naar de bevindingen van het Team Interne Controle, zoals neergelegd in het rapport van 29 oktober 2001 en het addendum rapport van 4 april 2002, overwogen dat de projectadministratie niet voldoet aan de ESF-regeling. Ter onderbouwing daarvan is aangegeven dat van slechts acht deelnemers de aangeleverde gegevens als individuele trajectplannen konden worden aangemerkt. Nu van de overige vijfendertig deelnemers dergelijke trajectplannen ontbreken, zijn slechts acht deelnemers als subsidiabel op grond van de ESF-regeling aangemerkt.

2.7. Appellante heeft betoogd dat de rechtbank heeft miskend dat de minister zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat niet is voldaan aan de ESF-regeling, in het bijzonder aan de verplichting op grond van artikel 10 van de ESF-regeling om een goede projectadministratie te voeren. Het ontbreken van individuele trajectplannen kan, aldus appellante, niet als een zodanige tekortkoming in de administratie worden aangemerkt. Voorts heeft appellante betoogd dat de rechtbank het beroep op het vertrouwensbeginsel ten onrechte heeft verworpen.

2.7.1. Op appellante rust ingevolge artikel 10 van de ESF-regeling de verplichting om een aparte projectadministratie te voeren, bestaande uit een deelnemersadministratie en een financiële administratie, waarin alle noodzakelijke gegevens tijdig, betrouwbaar en volledig zijn vastgelegd en zijn te verifiëren met bewijsstukken.

2.7.2. De Afdeling is van oordeel dat uit de ESF-regeling voortvloeit dat de projectadministratie ook individuele trajectplannen diende te behelzen. Weliswaar wordt, zoals appellante heeft betoogd, in de ESF-regeling en in bijlage 1 van die regeling niet gesproken van "individuele" trajectplannen, maar wel wordt aangegeven dat sprake moet zijn van een "behandelplan (actieplan)". De minister heeft terecht overwogen dat de term behandelplan in dit geval in de context van maatregel 3, trajectbemiddeling, moet worden gezien. Trajectbemiddeling is gericht op het individueel begeleiden, opleiden en vinden van een werkkring via het niet-reguliere circuit. Met een individueel trajectplan kan worden aangetoond dat sprake is geweest van trajectbemiddeling in de zin van maatregel 3.

2.7.3. In het bovenvermelde addendum rapport van het Team Interne Controle van 4 april 2002 is, voor zover thans van belang, vermeld: "dat bij controle van de aangeleverde gegevens is gebleken dat van zevenentwintig van de drieënveertig deelnemers gegevens aanwezig waren, maar dat van slechts acht deelnemers de aangeleverde gegevens als individuele trajectplannen kunnen worden aangemerkt. Op basis van bovenstaande gegevens kunnen derhalve acht deelnemers als subsidiabel worden aangemerkt."

2.7.4. De Afdeling is van oordeel dat de minister zich, gelet op de bevindingen in de rapportage inzake de ESF-bijdrage, opgesteld door het Team Interne Controle, op het standpunt heeft kunnen stellen dat in vijfendertig gevallen individuele trajectplannen ontbreken. Hoewel de minister niet aan het genoemde deskundigenrapport gebonden was,

heeft hij aan dit deskundigenrapport belangrijke betekenis kunnen toekennen. Het overnemen van dat advies behoeft geen nadere toelichting, nu appellante geen tegenadvies heeft overgelegd van een andere deskundig te achten persoon of instantie en evenmin op andere wijze aannemelijk heeft gemaakt dat in de meergenoemde gevallen sprake is geweest van trajectplannen. Het betoog van appellante dat de rechtbank heeft miskend dat de beslissing op bezwaar op dit punt een deugdelijke motivering ontbeert, faalt.

2.7.5. Gelet op het voorgaande heeft de minister zich terecht op het standpunt gesteld dat appellante niet heeft voldaan aan de bij de subsidieverlening opgelegde verplichting dat sprake is van een aparte projectadministratie waarin alle noodzakelijke gegevens tijdig, betrouwbaar en volledig zijn vastgelegd en zijn te verifiëren met bewijsstukken als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de ESF-regeling. Het betoog dat de rechtbank heeft miskend dat de minister bij appellante het gerechtvaardigde vertrouwen heeft gewekt dat de gevoerde projectadministratie in overeenstemming zou zijn met de ESF-regeling en derhalve het niet naleven van voormelde subsidieverplichting niet aan appellante kan worden tegengeworpen, slaagt niet. Appellante heeft in dit verband gewezen op het feit dat de kwartaalrapportages niet tot opmerkingen van de kant van de minister hebben geleid en dat tussentijdse gedetailleerde controles zijn uitgebleven. 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 wist althans kon weten dat de onderliggende administratie niet werd meegezonden kon appellante 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. 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 goedkeuring van de kwartaalrapportages geen gerechtvaardigd vertrouwen kunnen ontlenen 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.

2.7.6. Nu in het onderhavige geval geen sprake is van een projectadministratie die voldoet aan de eisen neergelegd in artikel 10 van de ESF-regeling kan niet worden vastgesteld of en zo ja welke kosten subsidiabel zijn, als bedoeld in artikel 5 en bijlage 1 van de ESF-regeling, hetgeen wezenlijk is voor een juiste uitvoering van die regeling. Gelet hierop, heeft de minister de subsidie in het besluit van 4 juli 2002, zoals gehandhaafd bij de beslissingen op bezwaar, op grond van artikel 4:46, tweede lid, aanhef en onder b, van de Awb gelezen in verband met artikel 14, eerste lid, van de ESF-regeling kunnen en moeten vaststellen als

geschied en de onverschuldigd betaalde bedragen in redelijkheid kunnen terugvorderen. De rechtbank is terecht tot datzelfde oordeel gekomen.

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

2.9. 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. A.W.M. Bijloos en mr. D. Roemers, Leden, in tegenwoordigheid van mr. E.M. Ouwehand, ambtenaar van Staat.

w.g. Lubberdink w.g. Ouwehand

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 2 augustus 2006

224.