

ECLI	ECLI:NL:RVS:2006:AY5523
Datum uitspraak	2 augustus 2006
Inhoudsindicatie	Met betrekking tot de zaak AWB 03/945: Bij besluit van 2 september 1996 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 1996 een subsidie van maximaal f 2.103.794,18 (€ 954.660,18) verleend voor het project Taalscholing Amsterdam 1996, projectnummer 96/10/6084.

Volledige tekst

200502784/1.

Datum uitspraak: 2 augustus 2006

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de gemeente Amsterdam,
appellante,

tegen de uitspraak in zaak no. AWB 03/945, 02/5177 en 02/4604 van de rechtbank
Amsterdam van 15 november 2004 in het geding tussen:

appellante

en

de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

1. Procesverloop

Met betrekking tot de zaak AWB 03/945: Bij besluit van 2 september 1996 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 1996 een subsidie van maximaal f 2.103.794,18 (€ 954.660,18) verleend voor het project Taalscholing Amsterdam 1996, projectnummer 96/10/6084.

Bij besluit van 16 juli 2002 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna:

de minister) het subsidiebedrag voor 1996 vastgesteld op nihil. Tevens is daarbij het bedrag van f 3.102.762, 40 (€ 1.407.972,19) aan reeds aan appellante betaalde subsidievoorschotten teruggevorderd.

Bij besluit van 29 januari 2003 (hierna: de beslissing op bezwaar) heeft de minister het daartegen door appellante gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Met betrekking tot de zaak AWB 02/4604

Bij besluit van 3 juni 1997 heeft de Regionale Directie appellante op grond van de ESF-regeling voor 1997 een subsidie verleend van maximaal f 2.460.000,00 (€ 1.116.299,33) voor het project Taalscholing Amsterdam 1997, projectnummer 97/10/7000.

Bij besluit van 8 januari 2002 heeft de minister het subsidiebedrag voor 1997 vastgesteld op nihil. Tevens is daarbij het bedrag van f 1.230.000,00 (€ 558.149,67) aan reeds aan appellante betaalde subsidievoorschotten teruggevorderd.

Bij besluit van 30 augustus 2002 (hierna: de beslissing op bezwaar) heeft de minister het daartegen door appellante gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Met betrekking tot de zaak AWB 02/5177

Bij besluit van 24 maart 1998 heeft de Regionale Directie appellante op grond van de ESF-regeling voor 1998 een subsidie van maximaal f 3.000.000,00 (€ 1361340,65) verleend voor het project Taalscholing Amsterdam 1998, projectnummer 98/10/8009.

Bij besluit van 22 december 1998 heeft de Regionale Directie het besluit van 24 maart 1998 herzien en appellante op grond van de ESF-regeling voor 1998 een subsidie van maximaal f 3.968.803,00 (€ 1.800.964,28) verleend voor het project Taalscholing Amsterdam 1998, projectnummer 98/10/8009. Voorts is daarbij aangegeven dat de beschikking van 24 maart 1998 komt te vervallen.

Bij besluit van 8 januari 2002 heeft de minister het subsidiebedrag vastgesteld op nihil. Tevens is daarbij een bedrag van f 3.175.042,00 (€ 1440771,24) aan reeds aan appellante betaalde subsidievoorschotten teruggevorderd.

Bij besluit van 14 oktober 2002 (hierna: de beslissing op bezwaar) heeft de minister het daartegen door appellante gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 15 november 2004, verzonden op die dag, heeft de rechtbank Amsterdam (hierna: de rechtbank) de tegen de beslissingen op bezwaar ingestelde beroepen gevoegd behandeld en deze ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft appellante bij brief, bij de Centrale Raad van Beroep ingekomen op 24 december 2005, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 4 maart 2005. Deze brieven zijn aangehecht.

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

Bij brief van 26 mei 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 P. Ruiten, 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 in de zaak AWB 02/5177 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 van toepassing in deze zaken.

In de zaken 03/945 en 02/4604 is de subsidie verleend voor 1 januari 1998, zodat 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 niet van toepassing is in deze zaken.

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 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 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. 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 komt 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.

2.7. Appellante heeft allereerst betoogd dat de rechtbank heeft miskend dat de minister niet bevoegd is om op grond van de ESF-regeling besluiten te nemen.

2.7.1. 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 is gegeven in deze bepaling. Hetgeen appellante in dit verband heeft aangevoerd, treft geen doel.

2.8. Bij de besluiten van 16 juli 2002 en 8 januari 2002, gehandhaafd bij de beslissingen op bezwaar, heeft de Algemene Directie de subsidie voor de jaren 1996, 1997 en 1998 op nihil vastgesteld. Daartoe heeft hij, onder verwijzing naar de rapportages inzake ESF-bijdrage, opgesteld door het Team Interne Controle, overwogen dat de projectadministratie niet voldoet aan de ESF-regelgeving. Als belangrijkste tekortkoming is in de rapportages inzake ESF-bijdrage aangemerkt dat de presentie van de leerlingen onvoldoende is bijgehouden en dat onvoldoende is vastgesteld of de op de roosters vermelde docenten de lessen daadwerkelijk hebben gegeven. Voorts is aangegeven dat daardoor niet valt te verifiëren of de in de financiële administratie opgevoerde kosten van de docenten overeenstemmen met de opgegeven lesuren. In het kader van het project Taalscholing 1996 is geconstateerd dat appellante controle achteraf onmogelijk heeft gemaakt door de primaire deelnemersgegevens te vernietigen. De minister acht daarmee de nihilstelling in de onderhavige gevallen gerechtvaardigd. Appellante heeft de bevindingen van de rapportages niet bestreden.

2.9. 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-regelgeving, in het bijzonder aan de verplichting op grond van het artikel 10 van de ESF-regeling om een goede projectadministratie te voeren. Voorts heeft appellante betoogd dat de rechtbank het beroep op het vertrouwensbeginsel ten onrechte heeft verworpen.

2.9.1. 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. Voorts geeft de deelnemersadministratie inzicht in de geplande, gerealiseerde en geprognosticeerde prestaties in termen van deelnemers en uren.

2.9.2. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat een (project) administratie op grond waarvan niet kan worden vastgesteld welke lessen, op welk tijdstip, door welke docenten en aan welke cursisten zijn gegeven, niet voldoet aan de eisen die artikel 10 van de ESF-regeling stelt. Artikel 10, tweede lid, van de ESF-regeling bepaalt immers dat de deelnemersadministratie inzicht geeft in de geplande, gerealiseerde en geprognosticeerde prestaties in termen van deelnemers en uren. Voor zover de bevindingen in de rapporten van het Team Interne Controle samenhangen met het feit dat de presentielijsten/invulkaarten niet zijn ondertekend/geparafeerd door deelnemers en/of docenten of dat onduidelijk is of dit het geval is en appellante heeft aangevoerd dat die verplichting niet uit de ESF-regeling volgt, is de Afdeling van oordeel dat, wat daar ook van zij, het standpunt van de minister dat door middel van deze ondertekening kan worden vastgesteld welke lessen, wanneer, door welke docenten en aan welke cursisten zijn gegeven, niet onjuist is, zodat daardoor het voormelde inzicht kan worden gegeven. Appellante heeft echter noch door ondertekening noch anderszins dit inzicht gegeven zodat niet aan de eisen die artikel 10 van de ESF-regeling stelt, is voldaan.

2.9.3. Gelet op het vorenoverwogene 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.

2.9.4. 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 de besluiten van 16 juli 2002 en 8 januari 2002, zoals gehandhaafd bij de beslissingen op bezwaar, op grond van artikel 4:46, tweede lid, aanhef en onder b, van de Awb, voor zover van toepassing, gelezen in verbinding met artikel 14, eerste lid, van de ESF-regeling, dan wel uitsluitend op grond van laatstgenoemd artikel, op nihil kunnen en moeten vaststellen en de onverschuldigd betaalde bedragen in redelijkheid kunnen terugvorderen. De rechtbank is terecht tot datzelfde oordeel gekomen.

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

2.11. 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.