

ECLI	ECLI:NL:RVS:2006:AY5524
Datum uitspraak	2 augustus 2006
Inhoudsindicatie	Met betrekking tot de zaak AWB 02/5211: Bij besluit van 29 oktober 1997 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 de periode van 1 januari 1997 tot 31 december 1997 een subsidie van maximaal f 2.692.831,00 (€ 1.221.953,43) verleend voor het project Toeleidingstrajecten Sociale Dienst Amsterdam, projectnummer 97/10/7034.

Volledige tekst

200502865/1.

Datum uitspraak: 2 augustus 2006

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de gemeente Amsterdam,
appellante,

tegen de uitspraak in zaak no. AWB 02/5211, 02/5212 en 02/5213 van de rechtbank
Amsterdam van 19 januari 2005 in het geding tussen:

appellante

en

de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

1. Procesverloop

Met betrekking tot de zaak AWB 02/5211: Bij besluit van 29 oktober 1997 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 de periode van 1 januari 1997 tot 31 december 1997 een subsidie van maximaal f 2.692.831,00 (€ 1.221.953,43) verleend voor het project Toeleidingstrajecten Sociale Dienst Amsterdam, projectnummer 97/10/7034.

Bij besluit van 8 januari 2002 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de minister) het subsidiebedrag vastgesteld op nihil. Tevens is daarbij het bedrag van f 1.346.415,50 (€ 610.976,72) aan reeds aan appellante betaalde voorschotten teruggevorderd.

Bij besluit van 17 oktober 2002 heeft de minister het daartegen door appellante gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Met betrekking tot de zaak AWB 02/5212

Bij besluit van 8 mei 1998 heeft de Regionale Directie appellante op grond van de ESF-regeling voor de periode 1 januari 1998 tot 1 januari 2000 een subsidie verleend van maximaal f 1.576.410,00 (€ 715.343,67) voor het project Toeleidingstrajecten regio's Nieuw-West 1 en 2, projectnummer 98/10/8071.

Bij besluit van 9 februari 1999 heeft de Regionale Directie het besluit van 8 mei 1998 herzien en appellante op grond van de ESF-regeling voor de periode 1 januari 1999 tot 31 december 1999 een subsidie verleend van maximaal f 525.470,00 (€ 238.447,89) voor het project Toeleidingstrajecten, projectnummer 98/10/8071. Voorts is daarbij aangegeven dat de beschikking van 8 mei 1998 voor het subsidiejaar 1999 komt te vervallen.

Bij besluit van 8 januari 2002 heeft de minister het subsidiebedrag vastgesteld op nihil. Tevens is daarbij het bedrag van f 788.205,00 (€ 357.671,84) aan reeds aan appellante betaalde voorschotten teruggevorderd.

Bij besluit van 17 oktober 2002 heeft de minister het daartegen door appellante gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Met betrekking tot de zaak AWB 02/5213

Bij besluit van 23 juli 1998 heeft de Regionale Directie appellante op grond van de ESF-regeling voor de periode van 1 januari 1998 tot 1 januari 1999 een subsidie van maximaal f 1.827.360,00 (€ 829.219,82) verleend voor het project Toeleidingstrajecten, projectnummer 98/10/8078.

Bij besluit van 8 januari 2002 heeft de minister het subsidiebedrag vastgesteld op nihil. Tevens is daarbij een bedrag van f 913.680,00 (€ 414.609,91) aan reeds aan appellante betaalde voorschotten teruggevorderd.

Bij besluit van 17 oktober 2002 heeft de minister het daartegen door appellante gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 19 januari 2005, verzonden op die dag, heeft de rechtbank Amsterdam (hierna: de rechtbank) de tegen de beslissingen op bezwaar door appellante 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 7 maart 2005, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 28 april 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 23 juni 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 zaken 02/5212 en AWB 02/5213 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) van toepassing in deze zaken.

In de zaak 02/5211 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 zaak.

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. Bij de besluiten van 8 januari 2002, gehandhaafd bij de beslissingen op bezwaar, heeft de minister de subsidies op nihil vastgesteld. Daartoe heeft hij, onder verwijzing naar de rapportages inzake de ESF-bijdrage, opgesteld door het Team Interne Controle, overwogen

dat de projectadministratie niet voldoet aan de ESF-regelgeving. Als belangrijke tekortkoming is aangemerkt dat in de zaken AWB 02/5211 en AWB 02/5213 de financiële administratie onvolledig is en in de zaken nrs. 02/5212 en AWB 02/5213 de urendeclaratie niet acceptabel is.

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 zoals die is geformuleerd in artikel 10 van de ESF-regeling om een goede projectadministratie te voeren. In dat verband heeft zij betoogd dat de financiële administratie en de urendeclaratie aan de eisen voldoen die de ESF-regeling stelt.

Ten aanzien van de financiële administratie heeft appellante betoogd dat de door derden aan haar gefactureerde bedragen als kostenpost kunnen worden opgevoerd en dat kon worden volstaan met het overleggen van die facturen. Gezien het gestelde in de brief van 1 maart 1999 van de Algemene Directie voor de Arbeidsvoorziening (hierna: de circulaire De Gier), dient, aldus appellante, slechts marginaal te worden getoetst of de opgevoerde kosten redelijk zijn, en daarom hadden de door haar opgevoerde kosten, op basis van de betaalbaar gestelde facturen van de uitvoerders, geaccepteerd moeten worden. Voorts heeft appellante betoogd dat het onderscheid dat door de minister wordt gemaakt tussen het project in de zaak 05/5212, waarbij de facturen wel zijn geaccepteerd, en de overige twee projecten, waarbij de facturen niet acceptabel worden geacht, niet gerechtvaardigd is, omdat de voor de dienstverlening van uitvoerders overeengekomen prijzen in alle drie de projecten gelijk zijn. Nu voor project in de zaak 02/5212 is vastgesteld dat de prijzen marktconform moet worden geacht omdat er een aanbestedingsprocedure heeft plaatsgevonden, dienen die prijzen ook in de andere projecten te worden geaccepteerd, te meer gelet op hetgeen in de circulaire De Gier is aangegeven.

Appellante heeft ten aanzien van de urendeclaratie aangevoerd dat de voorwaarde dat toestemming moet worden gegeven voor het opvoeren van huiswerkuren niet uit de ESF-regeling blijkt. Het enige document waaruit die voorwaarde blijkt betreft de Handleiding Inrichting Projectadministratie ESF versie van april 1998 (hierna: de handleiding), die haar nooit is toegezonden en die geen enkele juridische status heeft. Als al sprake is van een tekortkoming in de urendeclaratie dan had dat, aldus appellante, moeten leiden tot een lagere vaststelling en niet tot een nihilstelling van de subsidie, omdat in die zaak een groot deel van de kosten wel met een deugdelijke projectadministratie is onderbouwd.

Voorts is 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. Voorts dient de deelnemersadministratie inzicht te geven in de geplande, gerealiseerde en geprognosticeerde prestaties in termen van deelnemers en uren.

2.7.2. Ten aanzien van de financiële administratie overweegt de Afdeling het volgende.

2.7.3. De minister heeft zich op het standpunt gesteld dat uitgangspunt bij de beoordeling van de subsidiabiliteit van kosten is dat achteraf duidelijk en verifieerbaar vast komt te staan wat de daadwerkelijke gemaakte kosten zijn van een project. Gelet op de aard van de verhouding tussen appellante en uitvoerder, dienen de kosten die de uitvoerder de aanvrager in rekening brengt ten behoeve van het project te worden onderbouwd teneinde inzicht te

krijgen in de door hem werkelijke gemaakte kosten. Het is immers niet de bedoeling dat kosten aan ESF-projecten worden toegerekend die hiervoor feitelijk niet zijn gemaakt, dan wel hoger uitvallen dat gebruikelijk is. Het is derhalve niet toegestaan dat de uitvoerder zelf één tarief in rekening brengt zonder dit nader te onderbouwen. Volgens de minister is hierop een uitzondering mogelijk, namelijk indien het tarief dat door de uitvoerder in rekening wordt gebracht, duidelijk uitonderhandeld en marktconform is. Dit is in beginsel alleen het geval indien de diensten worden uitbesteed door middel van een openbare aanbestedingsprocedure. Nu dit voor het project in de zaak AWB 02/5212 wel is gebeurd, maar voor de projecten in de zaken AWB 02/5211 en AWB 02/5213 niet, dienen in die projecten de kosten van de uitvoerder te worden onderbouwd op basis van de werkelijk gedane uitgaven, aldus de minister.

2.7.4. Uit de ESF-regeling vloeit voort dat de opgevoerde kosten per project dienen te worden onderbouwd in termen van uren en tarieven, aantallen en prijzen, teneinde aldus te kunnen beoordelen hoe die kosten tot stand zijn gekomen en of deze rechtmatig en subsidiabel zijn. Dit volgt uit de artikelen 5 en 10, bijlage 2 van de ESF-regeling en de toelichting daarop. Deze eisen zijn niet anders indien de subsidieontvanger het gehele project uitbesteed aan een uitvoerder tegen een vooraf overeengekomen tarief. Het kan immers niet zo zijn dat de subsidieontvanger met het inschakelen van een derde die het project in wezen uitvoert kan bewerkstelligen dat aan de verplichting van artikel 10 van de ESF-regeling, namelijk dat een inzichtelijke en controleerbare aparte administratie moet worden bijgehouden, wordt ontkomen. Met zodanige uitbesteding van het project aan een derde wordt, indien kan worden volstaan met het overleggen van een factuur van die derde, alsdan immers de gehele deelnemers- en financiële administratie aan het zicht onttrokken en is geen sprake van een inzichtelijke en controleerbare administratie, zoals de ESF-regeling in artikel 10 eist.

Gelet op het vorenstaande, heeft de minister zich dan ook terecht op het standpunt gesteld dat artikel 10 van de ESF-regeling eist dat appellante de door de uitvoerder in rekening gebrachte kosten onderbouwt, teneinde na te kunnen gaan of sprake is van door de uitvoerder werkelijk gedane uitgaven. Het enkel overleggen van facturen zonder enige nadere onderbouwing is daartoe onvoldoende. De rechtbank is terecht tot hetzelfde oordeel gekomen. Appellante kan niet in haar betoog worden gevolgd dat nu voor het project in de zaak 02/5212 is vastgesteld dat de prijzen marktconform zijn omdat er een aanbestedingsprocedure heeft plaatsgevonden, die prijzen ook in de andere projecten dienen te worden geaccepteerd, reeds omdat uit de ESF-regeling voortvloeit dat per project aan de vorenvermelde verplichtingen moet worden voldaan. Het beroep van appellante op de circulaire De Gier, treft geen doel. Deze circulaire, wat daar ook van zij, die is gebaseerd op de beschikking van de Commissie van 23 april 1997 tot wijziging van de beschikkingen houdende goedkeuring van communautaire bestekken, enige programmeringsdocumenten en communautaire initiatieven ten behoeve van Nederland (Pb. L 146/7), kan niet bewerkstelligen dat de vereisten neergelegd in artikel 10 van de ESF-regeling niet langer van toepassing zijn.

2.7.5. Ten aanzien van de urendeclaratie overweegt de Afdeling het volgende.

2.7.6. Appellante heeft niet bestreden dat het aantal gedeclareerde uren in de urendeclaratie voor bijna de helft uit huiswerkuren bestaat. Ingevolge artikel 10, tweede lid, van de ESF-regeling dient een deelnemersadministratie inzicht te geven in de geplande en gerealiseerde prestaties in termen van deelnemers en uren. In de rapporten van het Team Interne Controle is aangegeven dat huiswerkuren niet op sluitende wijze zijn te administreren en dat het daarom alleen in buitengewone situaties, met voorafgaande uitdrukkelijke toestemming,

mogelijk is huiswerkuren op te voeren. Appellante heeft niet aannemelijk gemaakt dat huiswerkuren op sluitende wijze zijn te administreren. Hetgeen in dat verband met betrekking tot de huiswerkopdrachten is aangevoerd, is niet nader onderbouwd en biedt onvoldoende grond om aan te nemen dat wel van een sluitende administratie sprake was. Het opvoeren van huiswerkuren verdraagt zich reeds daarom niet met artikel 10 van de ESF-regeling.

2.7.7. 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 moet zijn 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.

2.7.8. 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 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.

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

2.8. 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. 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.