



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Annotation: ABRvS 2006-08-02

Ouden, W. den

Citation

Ouden, W. den. (2006). Annotation: ABRvS 2006-08-02. *Administratiefrechtelijke Beslissingen*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/24444>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/24444>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

AB 2006, 316: Een subsidieontvanger kan niet ontkomen aan zijn administratieve verplichtingen door het inschakelen van derden die de gesubsidieerde...

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

Instantie:	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Meervoudige kamer)	Datum:	2 augustus 2006
Magistraten:	Mrs. Lubberdink, Claessens, Roemers	Zaaknr:	200502975/1
Conclusie:	-	LJN:	AY5508
Noot:	W. den Ouden	Roepnaam:	-
Brondocumenten:	ECLI:NL:RVS:2006:AY5508, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Meervoudige kamer), 02-08-2006		

Wetgeving: Awb art. 4:23; Awb art. 4:37

Brondocument: ABRvS, 02-08-2006, nr 200502975/1

Essentie

Een subsidieontvanger kan niet ontkomen aan zijn administratieve verplichtingen door het inschakelen van derden die de gesubsidieerde activiteiten uitvoeren.

Samenvatting

Met betrekking tot de regeling zijn administratievoorschriften opgesteld, neergelegd in de ESF Handleiding Projectadministratie Praktische Tips. In de Handleiding wordt ingegaan op de administratieve vereisten die in het algemeen kunnen worden gesteld aan projecten die in aanmerking komen voor subsidie op grond van onder meer de regeling. (...) De Handleiding is bij brief van 27 november 1997 aan appellante toegezonden en in het besluit tot subsidieverlening van 26 januari 1998 wordt naar deze Handleiding verwezen. De administratievoorschriften neergelegd in de Handleiding dienen dan ook te worden aangemerkt als door de minister opgelegde verplichtingen als bedoeld in art. 4:37 lid 1 aanhef en onder b Awb. (...) Deze eisen zijn niet anders indien de subsidieontvanger het project geheel of grotendeels heeft uitbesteed aan een uitvoerder dan wel aan meer uitvoerders tegen een vooraf overeengekomen tarief. Het kan immers niet zo zijn dat de subsidieontvanger met het inschakelen van derden die het project in wezen uitvoeren kan bewerkstelligen dat aan de verplichtingen neergelegd in de regeling, de toelichting daarop en in de Handleiding kan worden ontkomen.

Partij(en)

De stichting 'Stichting Europese Educatie Nederland', te Enschede, appellante, tegen de uitspraak in zaak nr. 02/1009 van de Rb. Almelo van 5 januari 2004 in het geding tussen:

appellante

en

de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Bewerkte uitspraak

Uitspraak

1. Procesverloop

Bij besluit van 26 januari 1998 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (de minister) appellante op grond van de Regeling Communautair Initiatief Werkgelegenheid-II van 12 februari 1997, *Stcrt.* 1997, 33 (de regeling) voor de periode van 1 januari 1997 tot en met 31 december 1999 een subsidie van maximaal f 1 827 008 (€ 829 060,09) verleend voor het project 'Vrouwen als gids in ondernemend Europa' (hierna: het project), vermeerderd met de zoekkosten voor het vinden van transnationale partners van maximaal f 10 000 (€ 4537,80).

Bij besluit van 21 maart 2002 heeft de minister de subsidie, inclusief voormelde zoekkosten, vastgesteld op € 243 788,88 (f 537 240) en een bedrag van € 96 115,64 (f 211 811) teruggevorderd.

Bij besluit van 24 oktober 2002 heeft de minister het daartegen door appellante gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 5 januari 2004, verzonden op dezelfde dag, heeft de Rb. Almelo (de rechtbank) het daartegen door appellante ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen, *red.*). Tegen deze uitspraak heeft appellante bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 16 februari 2004, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht (niet opgenomen, *red.*).

De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 8 april 2004. Deze brief is aangehecht (niet opgenomen, *red.*).

Bij brief van 22 april 2004 heeft de minister van antwoord gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 december 2005, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. F.A. Gelauff, ambtenaar bij het ministerie, is verschenen.

2. Overwegingen

2.1 De subsidie is verstrekt uit het Europees Sociaal Fonds, één van de structuurfondsen van de Europese Gemeenschappen. Dit Fonds vindt zijn grondslag in de art. 146 en 158 EG-Verdrag. Op grond van art. 158 EG-Verdrag wordt onder meer het Europees Sociaal Fonds ingezet bij het voeren van een Europese structuurpolitiek. Op grond van de art. 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 (*PbEG* 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 art. 1 Verordening nr. 2082/93, (*PbEG* 1993 L 193/20).

Ingevolge art. 11 lid 1 Verordening nr. 4253/88, zoals gewijzigd in art. 1 Verordening nr. 2082/93, kan de Commissie besluiten de lidstaten voor te stellen steunaanvragen in te dienen voor acties die van bijzonder belang voor de Gemeenschap zijn. De Commissie heeft blijkens de mededeling aan de lidstaten tot vaststelling van de richtsnoeren voor de operationele programma's/globale subsidies die de lidstaten worden verzocht op te stellen in het kader van een communautair initiatief inzake 'Werkgelegenheid en ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen' (*PbEG* 1994 C 180/36) op 15 juni 1994 op grond van voormeld artikel besloten tot de invoering van een initiatief inzake 'Werkgelegenheid en ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen'. In het raam van dit initiatief kan de Gemeenschap subsidies toekennen voor maatregelen die voldoen aan de in deze mededeling neergelegde richtsnoeren en deel uitmaken van door de lidstaten ingediende en door de Europese Commissie goedgekeurde voorstellen voor operationele programma's of globale subsidies. Daarnaast kunnen andere communautaire financiële subsidies een passende bijdrage tot dit initiatief leveren.

Blijkens de considerans van de regeling zijn aan Nederland gelden uit het Europees Sociaal Fonds

toegewezen ter realisatie van dit initiatief en is gelet daarop de regeling vastgesteld.

2.2 Nu de subsidie is verleend na 1 januari 1998, is ingevolge art. III lid 1 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. Awb hierop van toepassing.

2.3 Ingevolge art. 4:37 lid 1 aanhef en onder b kan het bestuursorgaan de subsidieontvanger verplichtingen opleggen met betrekking tot de administratie van aan de activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten. Ingevolge art. 4:46 lid 1 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 art. 4:57 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 art. 2 lid 1 van de Regeling, kan een natuurlijk of rechtspersoon die een project uitvoert of doet uitvoeren dat past binnen het communautair initiatief Werkgelegenheid en ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen overeenkomstig de navolgende artikelen in aanmerking komen voor subsidie, afkomstig uit het Europees Sociaal Fonds.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder a, van dat artikel wordt het initiatief in vier deelinitiatieven onderscheiden, waaronder het deelinitiatief Werkgelegenheid-Now, ter bevordering van gelijke kansen op werk voor vrouwen, zoals nader geregeld in art. 3.

Ingevolge art. 14 lid 1 van de Regeling wordt de subsidie berekend over het totaal van de noodzakelijk ten behoeve van de voorbereiding, de uitvoering en het beheer van een project gemaakte kosten, voorzover deze bestaan uit:

- a. kosten van instructiepersoneel;
(...)
- c. kosten van huur en gebruik van kantoorruimtes en leslokalen, daaronder begrepen de kosten van aanpassing van die lokalen teneinde deze toegankelijk te maken voor gehandicapten;
- d. kosten van studiemateriaal en van eventueel bij de studie te dragen kleding;
(...)
- f. de kosten van aan deelnemers verstrekte inkomensvervangende uitkeringen of van loondoorbetaling aan deelnemers over niet gewerkte scholingsuren;
- g. aan het project toerekenbare overheadkosten;
- h. kosten, gemaakt voor het plegen van overleg met deelnemers aan het transnationale project in andere EU-landen.

Ingevolge het vijfde lid van dat artikel wordt het subsidiebedrag, berekend overeenkomstig de voorgaande leden, vermeerderd met de kosten van de activiteiten die tussen het tijdstip van subsidietoekenning en 1 januari 1998 hebben plaatsgevonden voor het leggen van contacten en het plegen van overleg met potentiële projectuitvoerders in andere EU-landen, teneinde te komen tot een transnationaal samenwerkingsverband als bedoeld in art. 1 onder a voorzover deze kosten een bedrag van f 10 000 (€ 4537,80) niet te boven gaan.

Ingevolge art. 16 lid 1 van de Regeling zal degene aan wie subsidie krachtens deze regeling is toegekend, een inzichtelijke en controleerbare aparte administratie bijhouden of doen bijhouden met betrekking tot de uitvoering van het project en de in verband daarmee gedane uitgaven. Deze administratie zal bestaan uit een deelnemersadministratie en een financiële administratie, waarin alle noodzakelijke gegevens tijdig, betrouwbaar en volledig zijn vastgelegd en zijn te verifiëren met bewijsstukken.

Ingevolge het tweede lid van dat artikel geeft de deelnemersadministratie inzicht in de geplande en gerealiseerde prestaties in termen van deelnemers en uren, dan wel in termen van geleverde producten en/of diensten.

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.

Ingevolge het vijfde lid van dat artikel biedt de administratie voldoende mogelijkheden voor een goede accountantscontrole op de juiste naleving van de subsidievoorwaarden.

Ingevolge art. 17 lid 1 van de Regeling, dient degene aan wie subsidie krachtens deze regeling is toegekend, binnen zes maanden na beëindiging van het project een verzoek in om definitieve vaststelling van het subsidiebedrag waarop aanspraak bestaat. Bij dit verzoek wordt een declaratie gevoegd van de gemaakte kosten, als bedoeld in art. 14 lid 1.

- 2.5** Op 14 april 1997 heeft appellante een subsidie aangevraagd voor het project. Het project is gericht op het opleiden van vrouwen voor het uitoefenen van specifieke Europese functies, met name binnen het bedrijfsleven en betreft derhalve het deelinitiatief Werkgelegenheid-Now, bedoeld in art. 2 lid 1 aanhef en onder a van de Regeling. Bij besluit van 26 januari 1998 heeft de minister een subsidie van maximaal f 1 827 008 (€ 829 060,09) verleend, vermeerderd met de zoekkosten voor het vinden van transnationale partners van maximaal f 10 000 (€ 4537,80). Daarbij is de verplichting opgelegd dat het project voldoet aan de in de regeling gestelde eisen en ook blijft voldoen.
- Bij besluit van 21 maart 2002 heeft de minister, onder verwijzing naar art. 17 lid 1 en 3 van de Regeling, gelezen in verbinding met art. 14 lid 1 van de Regeling, de subsidie vastgesteld op € 243 788,88 (f 537 240), inclusief zoekkosten, en het bedrag van € 96 115,64 (f 211 811) teruggevorderd. De minister heeft deze lagere vaststelling gebaseerd op een rapport van 19 februari 2002, opgesteld door Ernst & Young Accountants. In dit rapport is geconstateerd, voor zover thans van belang, dat de posten instructiekosten, exploitatiekosten, studiemateriaal, inkomen deelnemers, reiskosten deelnemers, overheadkosten en transnationaliteitskosten deels onvoldoende zijn onderbouwd. Op grond hiervan heeft een correctie plaatsgevonden.
- Bij besluit van 24 oktober 2002 heeft de minister het door appellante tegen het besluit van 21 maart 2002 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en dat besluit gehandhaafd, zij het met wijziging van de gronden, zodat de lagere subsidievaststelling thans berust op art. 4:46 lid 2 aanhef en onder b Awb.
- 2.6** Niet in geschil is de correctie van f 295 (€ 133,87) op de instructiekosten, de correctie van f 473 (€ 214,64) op de overheadkosten, de correctie van f 600 (€ 272,27) op de energiekosten en de correctie van f 1644 (€ 746,01) op de reiskosten van de deelnemers.
- 2.7** Ter uitvoering van het project heeft appellante met onder meer het ROC Aventus een overeenkomst gesloten. Vast staat dat appellante de in de einddeclaratie opgevoerde kosten slechts heeft onderbouwd met van het ROC Aventus ontvangen facturen. In geschil is of met deze facturen de door het ROC Aventus werkelijk gemaakte kosten en de aan het project werkelijk bestede uren voldoende zijn onderbouwd. Het gaat hierbij om de volgende posten: de kosten van instructiepersoneel, de overhead- en transnationaliteitskosten, de exploitatiekosten, de kosten studiemateriaal en de kosten van aan deelnemers verstrekte inkomensvervangende uitkeringen of van loondoorbetaling aan deelnemers over niet gewerkte scholingsuren.
- 2.8** Appellante betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de brief van de Algemene Directie voor de Arbeidsvoorziening van 1 maart 1999, ziende op de Regeling Europees Sociaal Fonds (CBA 1994, *Stcrt.* 1994, 239; de ESF-regeling), waarin mede wordt ingegaan op het begrip 'daadwerkelijke kosten', ook voor de onderhavige regeling van betekenis is en dat uit deze brief volgt dat ter onderbouwing van de gemaakte kosten voor het project derhalve kon worden volstaan met het overleggen van de door het ROC Aventus ingediende facturen. Daartoe voert zij allereerst aan dat de voormelde brief is opgesteld naar aanleiding van 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 (*PbEG* 146/7) (de beschikking) waarin in notitie 4 een toelichting wordt gegeven op het begrip 'daadwerkelijke kosten'. Nu de Beschikking ook geldt voor de onderhavige regeling, is ook de brief op de onderhavige subsidie van toepassing, aldus appellante. Voorts voert appellante aan dat zowel de regeling als de ESF-regeling gebaseerd zijn op dezelfde Europese verordeningen en dat geen significant verschil bestaat tussen de administratieve verplichtingen in de beide regelingen.
- Appellante is van mening dat met het overleggen van de factuur van het ROC Aventus de door het ROC gemaakte instructiekosten, overhead- en transnationaliteitskosten, exploitatiekosten, kosten studiemateriaal en de kosten van aan deelnemers verstrekte inkomensvervangende uitkeringen of van loondoorbetaling aan

deelnemers over niet gewerkte scholingsuren voldoende aannemelijk zijn gemaakt en dat deze kosten mitsdien subsidiabel zijn.

2.8.1 Met betrekking tot de regeling zijn administratievoorschriften opgesteld, neergelegd in de ESF Handleiding Projectadministratie Praktische Tips (de Handleiding). In de Handleiding wordt ingegaan op de administratieve vereisten die in het algemeen kunnen worden gesteld aan projecten die in aanmerking komen voor subsidie op grond van onder meer de regeling. Ook zijn aanwijzingen opgenomen die kunnen worden toegepast bij het opstarten, het inrichten en het voeren van de projectadministratie. In de Handleiding is voorts opgenomen op welke wijze de subsidiabele kosten, vermeld in art. 14 lid 1 van de regeling, moeten worden berekend. De Handleiding is bij brief van 27 november 1997 aan appellante toegezonden en in het besluit tot subsidieverlening van 26 januari 1998 wordt naar deze Handleiding verwezen. De administratievoorschriften neergelegd in de Handleiding dienen dan ook te worden aangemerkt als door de minister opgelegde verplichtingen als bedoeld in art. 4:37 lid 1 aanhef en onder b Awb. Nu appellante tegen de subsidieverlening geen rechtsmiddelen heeft aangewend, is het besluit van 26 januari 1998, inclusief de bij dat besluit opgelegde subsidieverplichtingen, rechtens onaantastbaar geworden.

2.8.2 Gelet op art. 14 lid 1 de toelichting op dat artikel en art. 16 van de Regeling dient de uitvoerende instelling een inzichtelijke en controleerbare afzonderlijke administratie bij te houden of te laten bijhouden met betrekking tot de uitvoering van het project en de in verband daarmee verrichte uitgaven, bestaande uit een deelnemers- en een financiële administratie. De deelnemersadministratie geeft inzicht in de geplande en werkelijke prestaties in termen van deelnemers en uren. De financiële administratie geeft inzicht in de subsidiabele kosten en de wijze waarop de inkomsten en uitgaven aan het project worden toegerekend. De subsidie wordt berekend over het totaal van de noodzakelijk ten behoeve van de voorbereiding, de uitvoering en het beheer van een project gemaakte kosten. Alleen kosten die betrekking hebben op daadwerkelijk verrichte uitgaven kunnen voor subsidie in aanmerking komen. Het gaat hierbij om betalingen die blijken uit vereffende facturen of uit boekhoudbescheiden met een vergelijkbare bewijskracht. Voorts moet het gaan om kosten die vallen binnen de periode zoals vermeld in de beschikking. Voor alle kosten geldt dat zij eenduidig toegerekend moeten kunnen worden aan het project en de daarin vermelde activiteiten. In alle gevallen wordt rekening gehouden met de daadwerkelijk aan het project bestede uren. Alleen kosten die in evenredige verhouding staan tot de voor het project uitgevoerde activiteiten (personen en/of materiaal) kunnen worden opgevoerd. Tenslotte dienen de opgevoerde tarieven redelijk te zijn.

In de voormelde Handleiding worden deze verplichtingen nader uitgewerkt. Met betrekking tot de deelnemersadministratie is opgenomen dat de aanwezigheid per deelnemer dient te worden bijgehouden. De vastlegging van de aanwezigheid van deelnemers dient in functiescheiding te geschieden. Dit betekent dat de deelnemers voor aanwezigheid paraferen en dat de instructeur de registratie accordeert. Indien kosten van aan deelnemers verstrekte inkomensvervangende uitkeringen of van loondoorbetaling aan deelnemers over niet gewerkte scholingsuren worden opgevoerd, dient de berekening eveneens gebaseerd te zijn op de daadwerkelijk aan het project deelgenomen uren.

2.8.3 Art. 14 van de Regeling, de toelichting daarop en de Handleiding geven aan welke kosten subsidiabel zijn. Ten aanzien van de kosten instructiepersoneel geldt dat de werkelijke kosten instructiepersoneel dienen te worden berekend op basis van gerealiseerde uren tegen een individueel berekend uurtarief. De gerealiseerde uren dienen onderbouwd te worden met een urenregistratie geautoriseerd door een (afdelings)hoofd. Ook kosten van ingekochte cursussen kunnen als instructiekosten worden verantwoord. In de rapportages dienen de werkelijk berekende uurtarieven te worden gehanteerd en mag geen gebruik worden gemaakt van de in de begroting aangegeven tarieven.

Subsidiabele overheadkosten zijn:

- a. de brutoloonkosten van overheadpersoneel, zoals administrateurs, voor de tijd die zij daadwerkelijk hebben besteed aan de uitvoering en voortgang van het project;
- b. kosten van derden die de administratie, het management of de coördinatie op zich hebben genomen;
- c. beheerskosten, bijvoorbeeld voor publiciteit, voor zover betrekking hebbend op het project;
- d. vervoerskosten van het personeel, voor zover niet woon-werkverkeer;
- e. kosten kinderopvang.

De werkelijke overheadkosten dienen specifiek en eenduidig te kunnen worden toegerekend.

Onder de kosten in verband met transnationaliteit vallen reis- en verblijfkosten van deelnemers,

instructiepersoneel of projectcoördinatoren in het buitenland, voor zover verband houdend met transnationale activiteiten, de kosten van organisatie van transnationale seminars en congressen en de vertaalkosten van tolken.

Onder de exploitatiekosten vallen de aanschaf van niet-afschrijfbaar verbruiksgoed, huur- en leasetermijnen van apparatuur en instrumenten, kantoorruimtes, leslokalen en praktijkruimtes voor zover extern ingehuurd en aanpassingen aan lokalen voor gehandicapten.

De kosten studiemateriaal zien op de kosten van benodigde boeken, syllabi en kleding.

Wat betreft de kosten van aan deelnemers verstrekte inkomensvervangende uitkeringen of van loondoorbetaling aan deelnemers over niet gewerkte scholingsuren komen de brutoloonkosten van de deelnemers tijdens de scholingsuren voor subsidie in aanmerking. Deze kosten kunnen alleen worden opgevoerd, voor zover zij zijn gebaseerd op een urenregistratie per deelnemer. Voorts is van belang dat het inkomen van de deelnemers is gebaseerd op werkelijke (loon)kosten, onderbouwd met bewijsstukken, zoals loonstrookjes en uitkeringspecificaties van uitkerende instanties.

2.8.4 Gelet op het vorenoverwogene, volgt uit de regeling, de toelichting daarop, en de Handleiding 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. Deze eisen zijn niet anders indien de subsidieontvanger het project geheel of grotendeels heeft uitbesteed aan een uitvoerder dan wel aan meer uitvoerders tegen een vooraf overeengekomen tarief. Het kan immers niet zo zijn dat de subsidieontvanger met het inschakelen van derden die het project in wezen uitvoeren kan bewerkstelligen dat aan de verplichtingen neergelegd in de regeling, de toelichting daarop en in de Handleiding kan worden ontkomen. Met zodanige uitbesteding van het project aan derden, wordt, indien kan worden volstaan met het overleggen van een factuur van die derden, alsdan immers de gehele deelnemers- en financiële administratie aan het zicht onttrokken en is geen sprake van een inzichtelijke en controleerbare administratie, zoals de regeling, de toelichting daarop en de Handleiding eisen.

Gelet op het vorenstaande, heeft de minister zich terecht op het standpunt gesteld dat appellante op grond van de regeling en de Handleiding verplicht is de door ROC Aventus in rekening gebrachte kosten te onderbouwen, 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. Anders dan de rechtbank heeft overwogen is de beschikking ook op de onderhavige regeling van toepassing, nu in het onderhavige geval sprake is van een subsidie verstrekt op grond van een communautair initiatief. Dit betekent echter niet dat de vereisten neergelegd in art. 14, de toelichting daarop, en in art. 16 van de Regeling, niet langer van toepassing zijn. Notitie 4 van de beschikking brengt immers niet met zich dat nationale bestuursorganen niet de eis kunnen stellen dat de facturen van derden die het gehele project uitvoeren moeten worden onderbouwd.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat de brief van 1 maart 1999 die is opgesteld naar aanleiding van de beschikking in het onderhavige geval niet van toepassing is, reeds omdat zij op de ESF-regeling ziet en voorts afkomstig is van een ander bestuursorgaan. De bevoegdheid om op grond van de ESF-regeling besluiten te nemen kwam immers tot 1 januari 2002 toe aan de Algemene Directie voor de Arbeidsvoorziening. Ten aanzien van de onderhavige regeling is de minister het bevoegde bestuursorgaan. Het door appellante in dit kader gedane beroep op het gelijkheidsbeginsel kan niet slagen omdat, gelet op het vorenstaande, geen sprake is van gelijke gevallen.

2.8.5 Gelet op het vorenoverwogene, heeft de rechtbank met betrekking tot de instructiekosten terecht overwogen dat de werkelijk door de uitvoerder gemaakte kosten inzake het instructiepersoneel berekend moeten worden op basis van de gerealiseerde uren tegen een individueel berekend uurtarief en dat deze uren moeten zijn onderbouwd met een urenregistratie. Daarom kan niet worden volstaan met de factuur van het ROC Aventus waarop slechts een post instructiekosten is aangegeven. Deze kosten heeft appellante hiermee onvoldoende onderbouwd. Voorts heeft de rechtbank terecht overwogen dat geen sprake is van ingekochte cursussen die voor subsidie in aanmerking komen als bedoeld in de toelichting op art. 14 van de Regeling, nu de toelichting ziet op het geval waarin het geven van een op zichzelf staande cursus wordt uitbesteed en derhalve niet op gevallen waarin het gehele project door de subsidieontvanger wordt uitbesteed.

Ook voor de overheadkosten, transnationaliteitskosten, exploitatiekosten en de kosten studiemateriaal geldt

dat, gelet op het vereiste van een nadere onderbouwing van deze kosten, niet kan worden volstaan met slechts de factuur van het ROC Aventus. De rechtbank heeft dan ook met juistheid overwogen dat de minister deze kosten terecht als niet-subsidiabel heeft aangemerkt.

Voor het in aanmerking nemen van de kosten van aan deelnemers verstrekte inkomensvervangende uitkeringen of van loondoorbetaling aan deelnemers over niet gewerkte scholingsuren als subsidiabele kosten heeft de minister, gelet op vorenoverwogene, zich terecht op het standpunt gesteld dat de regeling en de Handleiding eisen dat de deelnemers voor hun aanwezigheid paraferen en dat de instructeur de registratie accordeert. Een urenregistratie die niet door deelnemers en instructeurs is geparafeerd, maakt het onmogelijk te controleren of de deelnemers de lessen hebben gevolgd. Vast staat dat de door appellante overgelegde urenregistraties met betrekking tot de stage-uren achteraf zijn opgemaakt. Appellante heeft dit ook niet betwist. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de door appellante overgelegde administratie reeds hierom een onvoldoende betrouwbaar beeld geeft van de door de deelnemers aan stages bestede uren. Voorts staat vast dat appellante met betrekking tot de door de deelnemers aan het huiswerk bestede uren in het geheel geen deelnemersregistratie heeft bijgehouden. Gelet op het voorgaande, is het niet mogelijk vast te stellen hoeveel uren de deelnemers aan het project hebben besteed en mitsdien is evenmin te controleren in hoeverre de kosten van aan deelnemers verstrekte inkomensvervangende uitkeringen of van loondoorbetaling aan deelnemers over niet gewerkte scholingsuren kunnen worden aangemerkt als een daadwerkelijk door de uitvoerder gedane uitgave. De rechtbank heeft dan ook evenzeer met juistheid overwogen dat de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de post inkomen deelnemers niet subsidiabel is.

Uit het vorenoverwogene vloeit voort dat de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat appellante de in de regeling en de Handleiding neergelegde subsidieverplichtingen niet heeft nageleefd en dat, gelet hierop, de door appellante opgevoerde instructie-, overhead-, transnationaliteits- en exploitatiekosten, kosten studiemateriaal en de kosten van aan deelnemers verstrekte inkomensvervangende uitkeringen of van loondoorbetaling aan deelnemers over niet gewerkte scholingsuren met betrekking tot ROC Aventus niet subsidiabel zijn. Gelet hierop, heeft de minister in redelijkheid bij afweging van alle belangen met toepassing van art. 4:46 lid 2 aanhef en onder b Awb de subsidie lager kunnen vaststellen als geschied en kunnen overgaan tot terugvordering van de uitbetaalde voorschotten. De rechtbank heeft terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat het besluit van 24 oktober 2002 niet in stand kan worden gelaten.

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

2.10 Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
recht doende:
bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

Auteur: W. den Ouden

NOOT

1 De hiervoor opgenomen uitspraken zijn 2 van de 17(!) ESF-uitspraken die de Afdeling bestuursrechtspraak deed op 2 augustus 2006. Drie daarvan hadden betrekking op subsidies verstrekt op basis van de Regeling Communautair Initiatief Werkgelegenheid II (de Regeling CIW II; de derde uitspraak is te vinden op zaaknr. 200409660/1). Deze Nederlandse regeling werd opgesteld om met Europese gelden Nederlandse projecten te kunnen financieren. De Europese gelden werden aan Nederland ter beschikking gesteld in het kader van het communautair initiatief 'Werkgelegenheid en ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen', een

stimuleringsregeling die werd gefinancierd vanuit het ESF.

- 2 De Rb. Maastricht had de Regeling CIW II — zo blijkt uit de eerst opgenomen uitspraak — gekwalificeerd als een samenstel van beleidsregels. Dat is niet zo gek nu de ministeriële regeling in de considerans slechts verwijst naar het genoemde communautaire initiatief en dus geen verband legt met een bevoegdheid tot regelgeving voortvloeiend uit een formele wet. Bovendien werd de voorganger van deze Regeling, de Regeling Communautair Initiatief Werkgelegenheid, door de Afdeling eerder als een beleidsregel gekwalificeerd (ABRvS 30 juli 2003, zaaknr. 200204453/1) en leek de Afdeling in ABRvS 10 september 2003 (AB 2004, 98 (m.nt. WdO)) ook de Regeling CIW II als een beleidsregel te beschouwen. Desalniettemin kwalificeert de Afdeling de Regeling CIW II nu als een algemeen verbindend voorschrift, in ieder geval vanaf de inwerkingtreding van de Kaderwet SZW-subsidies op 1 januari 1998. De Afdeling beroept zich daarbij op de wil van de wetgever, die met de Kaderwet beoogde een grondslag te scheppen voor alle subsidieregelingen die niet op een bijzondere wet konden worden gebaseerd, ook voor zover het subsidieregelingen betrof die al tot stand waren gekomen voor de Kaderwet in werking trad (zoals de Regeling CIW II). Dat in de Regeling CIW II geen verwijzing naar de Kaderwet is opgenomen doet daaraan niet af, aldus de Afdeling.

Dit lijkt mij een verstandige benadering. Weliswaar konden de subsidies in de hiervoor opgenomen uitspraken nog zonder een wettelijke grondslag worden verstrekt (het overgangsrecht regelt dat de eis van een wettelijke grondslag voor subsidieverstrekking, als neergelegd in art. 4:23 Awb, pas geldt vanaf 1 januari 2002), maar ook na die tijd zijn er op grond van deze regeling nog subsidies verstrekt. Ook in andere, vergelijkbare ministeriële regelingen ter uitvoering van communautaire stimuleringsmaatregelen ontbreekt vaak een verwijzing naar een grondslag in een formele wet (Vergelijk bijvoorbeeld de Subsidieregeling ESF-3, de Subsidieregeling ESF doelstelling 4 'Scholing voor behoud van werk' en de Regeling Communautair Initiatief ADAPT-II). Wanneer zou moeten worden geconcludeerd dat subsidies op grond van dit soort regelingen de benodigde wettelijke grondslag ontberen, kan dat tot zeer gecompliceerde juridische vraagstukken aanleiding geven die een effectieve geschilbeslechting vaak slechts bemoeilijken (zie bijvoorbeeld ABRvS 19 april 2006, AB 2006, 296 (m.nt. M.J. Jacobs en W. den Ouden)).

- 3 In bijna alle ESF-uitspraken van 2 augustus 2006 draait het geschil om de vraag of de subsidieontvanger op de juiste wijze een deelnemersadministratie en een financiële administratie heeft bijgehouden. Voor de gehele administratie geldt dat een inzichtelijke en controleerbare administratie met betrekking tot de uitvoering van het gesubsidieerde project en de daarvoor gedane uitgaven moet worden bijgehouden, waarin alle benodigde gegevens tijdig, betrouwbaar en volledig worden vastgelegd en kunnen worden geverifieerd aan de hand van bewijsstukken. Naast de algemene administratie voorschriften die in de Regeling CIW II zijn opgenomen is er ook een ESF Handleiding Projectadministratie Praktische Tips opgesteld. Anders dan men wellicht zou denken op grond van de titel van de Handleiding gaat het hierbij niet om vrijblijvende aanbevelingen, maar om verplichtingen als bedoeld in art. 4:37 Awb lid 1 onder b. Daarin is bepaald dat een subsidiënt aan een subsidieontvanger verplichtingen mag opleggen met betrekking tot de administratie van de gesubsidieerde activiteiten. De Afdeling komt in de laatste uitspraak tot deze kwalificatie omdat de Handleiding aan de subsidieontvanger is toegezonden en in het verleningsbesluit naar de Handleiding wordt verwezen. Dat laatste element lijkt mij van doorslaggevend belang: er kunnen geen subsidieverplichtingen ex art. 4:37 Awb bestaan voor een subsidieontvanger wanneer deze niet blijken uit de subsidieregeling waarop de door hem ontvangen subsidie berust of uit de tot hem gerichte subsidiebeschikking. Ik neem daarom aan dat in de verleningsbeschikking niet slechts naar de Handleiding wordt verwezen (r.o. 2.8.1), maar dat daaruit ook viel op te maken dat de ontvanger gehouden was de 'tips' op te volgen, op straffe van een lagere subsidievaststelling.
- 4 Er golden voor de subsidieontvanger in casu op grond van de Regeling CIW II, de Handleiding en de verleningsbeschikking zeer gedetailleerde administratievoorschriften. De ontvanger had de gesubsidieerde werkzaamheden echter uitbesteed aan derden en slechts facturen van deze uitvoerders overgelegd om op die wijze 'daadwerkelijk gemaakte kosten' aan te tonen. Daarmee hoeft de minister van de Afdeling geen genoegen te nemen. De administratieve verplichtingen gelden ook wanneer het project wordt uitbesteed: 'het kan immers niet zo zijn dat de subsidieontvanger met het inschakelen van derden die het project in wezen uitvoeren kan bewerkstelligen dat aan verplichtingen neergelegd in de regeling, de toelichting daarop en in de Handleiding kan worden ontkomen.' Een factuur van een derde behoeft in de financiële verantwoording

richting de subsidiënt dus eenzelfde onderbouwing als 'eigen' administratieve gegevens.

W. den Ouden