ECLI:NL:RVS:2009:BJ3374

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	22-07-2009
Datum publicatie	23-07-2009
Zaaknummer	200808221/1/H2
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 13 april 2006 heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de staatssecretaris) de gemeente Bergen op Zoom (hierna: de gemeente) een subsidie op grond van de Subsidieregeling ESF-3 verleend voor het project "Ruimte voor ontwikkeling" (hierna: het project) ten bedrage van maximaal € 1.253.153.
Wetsverwijzingen	Gemeentewet Gemeentewet 160 Gemeentewet 171
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JB 2009/196 met annotatie van J.L.W. Broeksteeg JIN 2009/771 JIN 2009/744

Uitspraak

200808221/1/H2.

Datum uitspraak: 22 juli 2009

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de gemeente Bergen op Zoom,

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Breda van 3 oktober 2008 in zaak nr. 07/3546 in het geding tussen:

de gemeente Bergen op Zoom

en

de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

1. Procesverloop

Bij besluit van 13 april 2006 heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de staatssecretaris) de gemeente Bergen op Zoom (hierna: de gemeente) een subsidie op grond van de Subsidieregeling ESF-3 verleend voor het project "Ruimte voor ontwikkeling" (hierna: het project) ten

bedrage van maximaal € 1.253.153.

Bij besluit van 11 juli 2007 heeft de staatssecretaris het door de gemeente daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard voor zover daarbij geen rekening is gehouden met de door de gemeente ingediende herziene aanvraag, de looptijd van het project verlengd, een subsidie verleend ten bedrage van maximaal € 1.727.034 en het besluit van 13 april 2006 voor het overige in stand gelaten.

Bij uitspraak van 3 oktober 2008, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank Breda (hierna: de rechtbank) het door de gemeente daartegen ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de gemeente bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 12 november 2008, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 8 december 2008.

De staatssecretaris heeft medegedeeld zich te conformeren aan het oordeel van de Afdeling en afgezien van het indienen van een verweerschrift.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 juni 2009, waar de gemeente, vertegenwoordigd door mr. G.C.W. van der Feltz, advocaat te Den Haag, vergezeld door C.A.M. Lambregts, ambtenaar in dienst van de gemeente en J.M.P. Loof, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. R.A. van der Oord, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. De rechtbank heeft het beroep niet-ontvankelijk verklaard. Daartoe heeft de rechtbank overwogen dat de subsidie is verleend aan de gemeente, zijnde een publiekrechtelijke rechtspersoon die zelfstandig kan optreden in het rechtsverkeer. Weliswaar dient het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college), aldus de rechtbank, ingevolge artikel 160, eerste lid, aanhef en onder f, van de Gemeentewet te beslissen omtrent het voeren van een procedure, maar bij het voeren van die procedure moet de gemeente op grond van artikel 171, eerste lid, van de Gemeentewet worden vertegenwoordigd door de burgemeester. De rechtbank heeft vastgesteld dat het college namens de gemeente beroep heeft ingesteld. Volgens de rechtbank is dit onbevoegd gebeurd en is bekrachtiging daarvan met de brief van de burgemeester van 3 juli 2008 niet mogelijk, nu het college geen persoon is als bedoeld in artikel 171, tweede lid, van de Gemeentewet, en de burgemeester derhalve de in het eerste lid bedoelde vertegenwoordiging niet aan het college kan opdragen.

2.2. De gemeente betoogt met succes dat de rechtbank het ingestelde beroep ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard. Ingevolge artikel 160, eerste lid, aanhef en onder f, van de Gemeentewet is het college bevoegd om namens de gemeente rechtsgedingen te voeren. Uit het beroepschrift en het verhandelde ter zitting bij de rechtbank blijkt genoegzaam dat is beoogd om beroep in te stellen namens de gemeente, zodat geen grond bestond om het door het college ingestelde beroep niet-ontvankelijk te verklaren.

2.3. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd.

2.4. De Afdeling zal, doende hetgeen de rechtbank na terugwijzing van de zaak zou behoren te doen, het beroep van de gemeente zelf afdoen.

2.5. Ingevolge artikel 2, aanhef en onder a, van de Kaderwet SZW-subsidies kan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid subsidies verstrekken voor activiteiten welke passen in het werkgelegenheidsbeleid en het arbeidsmarktbeleid.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, kunnen, onverminderd hoofdstuk 3 van de Financiële-verhoudingswet, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij regeling van de minister ter zake van de verstrekking

van subsidie regels worden gesteld met betrekking tot:

a. de activiteiten waarvoor de subsidie kan worden verstrekt en wie daarvoor in aanmerking komt;

b. het bedrag van de subsidie dan wel de wijze waarop dit bedrag wordt bepaald;

(…)

e. de verplichtingen van de subsidieontvanger;

(…).

Krachtens artikel 3, eerste lid, is de Subsidieregeling ESF-3 (Stcrt. 2001, 118, zoals nadien gewijzigd) vastgesteld (hierna: de Subsidieregeling).

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder g, van de Subsidieregeling wordt in deze regeling verstaan onder ESF3-Beleidskader: een door de minister vastgesteld beleidskader voor nieuwe subsidie-aanvragen, als bedoeld in artikel 4, eerste lid, waarin de groep van subsidiegerechtigden, de omvang van de ter beschikking staande subsidiemiddelen alsmede de aan projecten te stelen eisen nader worden bepaald.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, aanhef en onder c, komen voor subsidie in aanmerking projecten met betrekking tot scholing van werkenden.

Ingevolge artikel 7, tweede lid, wordt in de beschikking het maximumbedrag bepaald dat aan subsidie tegemoet kan worden gezien. Bij de bepaling van dit bedrag wordt uitgegaan van het totaal van de voorbereidings-, uitvoerings- en beheerskosten van het project zoals door de aanvrager geraamd in zijn subsidieaanvraag, met dien verstande dat bepaalde in de beschikking te vermelden kostenposten buiten beschouwing kunnen worden gelaten dan wel op een lager bedrag kunnen worden vastgesteld, voor zover de desbetreffende uitgaven redelijkerwijs niet noodzakelijk geacht kunnen worden voor de uitvoering van het project.

Ingevolge het derde lid kunnen aan de beschikking tot verlening van projectsubsidie nadere voorwaarden worden verbonden, voor zover deze noodzakelijk zijn ter waarborging van een juiste uitvoering van het project dan wel het behoud van een goed inzicht in de voortgang van het project.

Ingevolge artikel 9, eerste lid, komen uitsluitend de kosten die door of op verzoek van de begunstigde daadwerkelijk zijn gemaakt, die ten laste van de begunstigde zijn gebleven en die voor de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het project noodzakelijk moeten worden geacht, voor subsidiëring in aanmerking. Hierbij wordt Verordening (EG) nr. 1685/2000 in acht genomen.

Ingevolge artikel 2, derde lid, van het ESF3-beleidskader 2001 (hierna: het Beleidskader), voor zover thans van belang, komen in het kader van een project als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder c, van de Subsidieregeling in ieder geval de navolgende activiteiten voor subsidie in aanmerking:

a. scholing tot op startkwalificatieniveau (assistentenopleiding of basisopleiding in de zin van artikel 7.2.2 van de Wet educatie en beroepsonderwijs), inclusief het testen van deelnemers, de ontwikkeling van testmethoden en scholingsprogramma's, waar nog niet voorhanden, alsmede de training van personeelsfunctionarissen in het gebruik van die methoden, waarbij waar mogelijk wordt uitgegaan van de zogenaamde 'EVC-methode';

b. verdere scholing:

1e. tot op het niveau vakopleiding of middenkaderopleiding in de zin van artikel 7.2.2 van de Wet educatie en beroepsonderwijs, inclusief het testen van deelnemers, de ontwikkeling van testmethoden en

scholingsprogramma's, waar nog niet voorhanden, alsmede de training van personeelsfunctionarissen in het gebruik van die methoden, waarbij waar mogelijk wordt uitgegaan van de zgn. 'EVC-methode'; of

2e. tot en met de HBO-opleidingen, opgenomen in het Centraal register opleidingen hoger onderwijs, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

2.6. Bij besluit van 11 juli 2007 heeft de staatssecretaris een door de gemeente aangevraagde subsidie uit het Europees Sociaal Fonds voor het project verleend op grond van de Subsidieregeling. De staatssecretaris heeft daarbij, voor zover thans van belang, de in de aanvraag opgenomen kosten voor 'innovatieve scholing' ten bedrage van € 2.020.240 niet subsidiabel geacht, omdat deze opleidingen onvoldoende bijdragen aan de verbetering van de inzetbaarheid van de werknemers (hierna: civiel effect). De staatssecretaris heeft daaraan ten grondslag gelegd dat deze opleidingen niet zijn geregistreerd in het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (hierna: het Croho) of het Centraal register beroepsopleidingen (hierna: het Crebo), zodat het civiel effect niet kan worden verondersteld, en hij zelf dient te beoordelen of de opleidingen voldoende civiel effect hebben. De overgelegde verklaringen van het bestuur van het samenwerkingsverband doen er volgens de staatssecretaris niet aan af dat de opleidingen naar zijn oordeel zijn bedoeld om de kwaliteit van de uitvoerende organisatie een impuls te geven en niet primair om de inzetbaarheid van werknemers te verbeteren. De opleidingen komen daarom niet op grond van de Subsidieregeling voor subsidiëring in aanmerking.

Verder heeft de staatssecretaris de in de aanvraag opgenomen 'kosten vóór uitvoering' ten bedrage van € 115.388, 'indirecte kosten' ten bedrage van € 347.989 en 'kosten na afloop van het project' ten bedrage van € 26.062 (hierna tezamen: indirecte kosten), tezamen bepaald op het lagere bedrag van € 345.051, zijnde afgerond 10 procent van het totale subsidiebedrag. Daaraan heeft de staatssecretaris ten grondslag gelegd dat op grond van de Handleiding 2005 voor projectkosten hoger dan € 1.000.000 indirecte kosten tot maximaal 10 procent aanvaardbaar zijn.

2.7. De gemeente betoogt dat de in het kader van de innovatieve scholing aangeboden opleidingen wel degelijk civiel effect hebben. Zij voert daartoe aan dat de uitvoerende organisatie (voorheen de Stichting Savelanden, thans de Stichting tanteLouise) voor alle opleidingen civiel effect-verklaringen heeft verkregen van het samenwerkingsverband Stichting Arbeidsmarktbeleid Branche Verzorging en Verpleging (hierna: het samenwerkingsverband). Volgens de gemeente zijn deze verklaringen voldoende om de opleidingen als subsidiabel te kwalificeren en staat het de staatssecretaris niet meer vrij om zelf te beoordelen of de opleidingen civiel effect hebben. Verder voert de gemeente aan dat degene die met succes een in het kader van de innovatieve scholing aangeboden opleiding afrondt, beter in staat is elders in de branche een baan te vinden, zodat deze opleidingen wel degelijk de inzetbaarheid de werknemers verbeteren. De gemeente heeft ter onderbouwing van dit standpunt een verklaring van mr. R.A. Rog, werkzaam bij het samenwerkingsverband, overgelegd. Voorts doet de gemeente een beroep op het gelijkheidsbeginsel. Volgens haar zijn bij een aantal andere projecten opleidingen met dezelfde inhoud wel subsidiabel geacht.

2.7.1. Blijkens de Handleiding Projectadministratie ESF Doelstelling 3, versie december 2005 (hierna: de Handleiding 2005) hanteert de staatssecretaris als beleid dat voor opleidingen die een Crebo- of Crohonummer hebben, voor de subsidiabiliteit het opnemen van dat nummer in de aanvraag volstaat. Voor de subsidiabiliteit van opleidingen die geen Crebo- of Crohonummer hebben zijn er volgens dit beleid twee mogelijkheden, waaronder de optie dat het bestuur van het samenwerkingsverband een verklaring overlegt, waaruit blijkt dat de opleiding voor de gehele branche relevant is en een civiel effect heeft voor de deelnemers. Dit beleid is bij brief van 15 juli 2003 aan alle besturen medegedeeld.

2.7.2. Tussen partijen is niet in geschil dat de in het kader van de innovatieve scholing aangeboden opleidingen niet zijn geregistreerd in het Crebo of Croho, maar dat voor die opleidingen wel verklaringen van het bestuur van het samenwerkingsverband zijn overgelegd waaruit blijkt dat de opleidingen civiel effect hebben. Het beleid laat, anders dan de staatssecretaris heeft betoogd, geen ruimte voor een eigenstandig oordeel over het civiel effect van de opleidingen met voorbijgaan aan de verklaringen van het samenwerkingsverband. Er dient te worden uitgegaan van de overgelegde verklaringen van het

samenwerkingsverband, tenzij aannemelijk wordt gemaakt dat de gegevens waarop deze verklaringen berusten, gebrekkig is. Nu de staatssecretaris zijn opvatting over het civiel effect alleen heeft gebaseerd op uit de aanvraag blijkende gegevens met voorbijgaan aan de verklaringen van het samenwerkingsverband, is onvoldoende aannemelijk gemaakt dat van de verklaringen kan worden afgeweken en bestaat geen grond voor het oordeel dat de opleidingen geen civiel effect hebben. Het besluit kan op dit punt niet worden gedragen door de daaraan ten grondslag gelegde motivering. Het betoog slaagt derhalve. Gelet daarop behoeft hetgeen de gemeente verder heeft aangevoerd ter onderbouwing van het betoog dat de onderhavige opleidingen civiel effect hebben, geen bespreking meer.

2.8. De gemeente betoogt in beroep verder dat in 2004, toen reeds met de uitvoering van het project was begonnen, de indirecte kosten blijkens de toen geldende Handleiding Projectadministratie ESF Doelstelling 3, versie 1 januari 2004, nog niet waren gemaximeerd op 10 procent van het te subsidiëren bedrag. Eerst toen de uitvoering al een jaar bezig was, werd in de Handleiding 2005 opgenomen dat de indirecte kosten slechts 10 procent van het te subsidiëren bedrag mochten bedragen. De gemeente bestrijdt dat het altijd bestendig beleid is geweest dat bij projecten boven € 1.000.000 maximaal 10 procent aan indirecte kosten wordt gesubsidieerd. De gemeente betoogt verder dat die 10 procent, mede gelet op de door de formaliteiten waaraan moet worden voldaan, niet de indirecte kosten dekt.

2.8.1. In artikel 7, tweede lid, van de Subsidieregeling is bepaald op welke wijze de staatssecretaris het maximum subsidiebedrag bepaalt. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 24 september 2008 in zaak nr. 200801037/1; www.raadvanstate.nl) laten de artikelen 7, tweede lid, en 9 van de Subsidieregeling aan de staatssecretaris geen beoordelingsruimte op grond waarvan alle kostenposten die vallen onder indirecte kosten kunnen worden gemaximeerd op een bepaald percentage, zonder per kostenkost te motiveren waarom deze niet, of slechts gedeeltelijk subsidiabel is. Voorts valt, zoals de Afdeling in genoemde uitspraak heeft overwogen, de door de staatssecretaris gehanteerde norm dat hij de indirecte kosten slechts subsidieert voor zover deze niet hoger zijn dan 10 procent van de totale projectkosten, niet aan te merken als een voorwaarde als bedoeld in artikel 7, derde lid, van de Subsidieregeling en evenmin als een aan de subsidie verbonden verplichting als bedoeld in de artikelen 4:37 en 4:38 van de Algemene wet bestuursrecht. Hieruit volgt dat de staatssecretaris in zijn besluit van 11 juli 2007 uitdrukkelijk had moeten motiveren welke kostenposten hij redelijkerwijs niet noodzakelijk achtte. Het verwijzen naar de Handleiding, waarin een indicatie voor de maximaal aanvaardbare hoogte van de indirecte kosten van 10 procent van alle subsidiabele kosten is opgenomen is daartoe niet voldoende, omdat daarmee nog niet per kostenpost is beargumenteerd waarom deze niet of slechts gedeeltelijk subsidiabel is. Het besluit van 11 juli 2007 ontbeert derhalve ook op dit punt een deugdelijke motivering en het betoog slaagt ook op dit punt.

2.9. Het beroep is gegrond. Het in beroep bestreden besluit dient te worden vernietigd wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. De staatssecretaris dient een nieuw besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen.

2.10. De staatssecretaris dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Breda van 3 oktober 2008 in zaak nr. 07/3546;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 11 juli 2007, kenmerk AGSZW/DH/JA/2007/525017;

V. veroordeelt de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot vergoeding van bij de gemeente Bergen op Zoom in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 966,00 (zegge: negenhonderdzesenzestig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de gemeente Bergen op Zoom het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 718,00 (zegge: zevenhonderdachttien euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. C.H.M. van Altena en mr. W.D.M. van Diepenbeek, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.H. Roelfsema, ambtenaar van Staat.

w.g. Slump w.g. Roelfsema

voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 22 juli 2009

164/58-502.