

ECLI:NL:RVS:2010:BM9704

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	30-06-2010
Datum publicatie	30-06-2010
Zaaknummer	200909817/1/H2
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBROT:2009:BL6595, (Gedeeltelijke) vernietiging en zelf afgedaan
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 8 januari 2002 heeft de minister de voor het project 'Service/ Storings Technicus' (projectnummer 95200130; hierna: het project) voor het jaar 1995 aan Zadkine verleende en vastgestelde subsidie lager vastgesteld op een bedrag van f 9.671,00 (€ 4.388,51) en een bedrag van f 135.049,00 (€ 61.282,56) teruggevorderd.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

200909817/1/H2.

Datum uitspraak: 30 juni 2010

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de minister van Justitie en de Raad voor de rechtspraak,
2. de stichting Stichting ROC voor Educatie en Beroepsonderwijs Zadkine, gevestigd te Rotterdam, appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 12 november 2009 in zaak nr. 02/3327 in het geding tussen:

Zadkine,

en

de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, thans: de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

1. Procesverloop

Bij besluit van 8 januari 2002 heeft de minister de voor het project 'Service/ Storings Technicus' (projectnummer 95200130; hierna: het project) voor het jaar 1995 aan Zadkine verleende en vastgestelde subsidie lager vastgesteld op een bedrag van f 9.671,00 (€ 4.388,51) en een bedrag van f

135.049,00 (€ 61.282,56) teruggevorderd.

Bij besluit van 28 oktober 2002 heeft de minister het door Zadkine daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 12 november 2009, verzonden op 13 november 2009, heeft de rechtbank het door Zadkine daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard en het verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de in artikel 6, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) bedoelde termijn afgewezen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben de minister van Justitie en de Raad voor de rechtspraak bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 16 december 2009, en Zadkine bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 24 december 2009, hoger beroep ingesteld. Zadkine heeft haar hoger beroep aangevuld bij brief van 25 januari 2010.

De minister en Zadkine hebben verweerschriften ingediend.

De Afdeling heeft de zaak, gevoegd met zaken nrs. 200906448/1, 200907335/1, 200907337/1, 200907339/1, 200907350/1, 200908958/1, 200909702/1, 200909703/1, 200909802/1, 200909814/1, 200909820/1 en 200909929/1, ter zitting behandeld op 6 april 2010, waar de minister van Justitie en de Raad voor de rechtspraak, vertegenwoordigd door mr. P.H. Banda, werkzaam bij de Raad voor de rechtspraak, Zadkine, vertegenwoordigd door mr. A. van Rossem, advocaat te Rotterdam, vergezeld door ir. J.C.N.E. Willems, en mr. E.J. Slachter, beiden werkzaam bij Zadkine, en de minister, vertegenwoordigd door mr. F.A. Gelauff, ambtenaar bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, zijn verschenen.

Na de zitting zijn de zaken van elkaar gesplitst.

2. Overwegingen

2.1. De minister van Justitie en de Raad voor de Rechtspraak hebben ter zitting hun hoger beroep ingetrokken.

2.2. De subsidie is verstrekt uit het Europees Sociaal Fonds (hierna: het ESF), één van de structuurfondsen van de Europese Unie. Dit Fonds vindt zijn grondslag in de artikelen 146 en 148 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: het EG-Verdrag), thans, na wijziging, de artikelen 162 en 164 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: het VWEU). Op grond van artikel 158 van het EG-Verdrag, thans, na wijziging, artikel 174 van het VWEU, wordt onder meer het ESF ingezet bij het voeren van een Europese structuurpolitiek. Op grond van de artikelen 161, 163 en 209 van het EG-Verdrag, thans, na wijziging, de artikelen 177, 179 en 242 van het VWEU, 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 1993 L 193), 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 1993 L 193) (hierna: de Coördinatieverordening). 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 Programmeringsdocument 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 onder vaststelling van prioritaire zwaartepunten en van een indicatief financieringsplan, heeft het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening besloten tot vaststelling van Regeling Europees Sociaal Fonds (CBA nr. 1994/187, Stcrt. 1994, 239, zoals gewijzigd bij CBA nr. 1995/232, Stcrt. 1995, 205 en CBA nr. 1997/034, Stcrt. 1997, nr. 30; hierna: de ESF-regeling).

Ingevolge artikel 1, tweede lid, van de Verordening nr. 2988/95 van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB 1995 L 312) wordt onder onregelmatigheid verstaan elke inbreuk op het Unierecht die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Europese Unie of de door de Europese Unie beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen die rechtstreeks voor rekening van de Europese Unie worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave.

Ingevolge artikel 2, derde lid, bepaalt het Unierecht de aard en de draagwijdte van de administratieve maatregelen en sancties die voor een juiste toepassing van de betrokken regeling nodig zijn rekening houdend met de aard en de ernst van de onregelmatigheid, het toegekende of ontvangen voordeel, evenals de mate van schuld.

Ingevolge artikel 23, eerste lid, van de Coördinatieverordening, voor zover thans van belang, nemen de lidstaten, teneinde de acties van de particuliere of publiekrechtelijke projectontwikkelaars te doen slagen, bij de tenuitvoerlegging van de acties de nodige maatregelen om:

- regelmatig te verifiëren dat de door de Europese Unie gefinancierde maatregelen stipt zijn uitgevoerd,
- onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen,
- door misbruik of nalatigheid verloren middelen te recupereren.

Behalve indien de lidstaat en/of de bemiddelende instantie en/of de projectontwikkelaar het bewijs levert/leveren dat het misbruik of de nalatigheid hem/hun niet kan worden aangerekend, is de lidstaat subsidiair aansprakelijk voor de terugbetaling van de ten onrechte betaalde bedragen.

2.2.1. 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 ten aanzien 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, voor zover thans van belang, 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 biedt de administratie voldoende mogelijkheden voor een goede accountantscontrole en controle op de juiste naleving van de subsidievoorwaarden.

Ingevolge artikel 14, eerste lid, 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 blijkt uit de verklaring van de accountant, controleerbaar en in overeenstemming met de voorschriften van deze regeling is.

Ingevolge artikel 15, vierde lid, toegevoegd bij besluit van 31 januari 1997, Stcrt. 1997, nr. 30, voor zover thans van belang, vindt intrekking van een verleende subsidie plaats, indien de aanvrager de aan de subsidie verbonden voorwaarden niet of onvoldoende naleeft.

2.2.2. Voor het in geding zijnde subsidiejaar is het recht van toepassing zoals dat gold voorafgaande aan de inwerkingtreding van titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

2.3. Zadkine heeft bij formulier, gedateerd 3 januari 1995, een aanvraag ingediend voor subsidie op grond van de ESF-regeling voor het project voor de periode van 1 april 1995 tot 31 december 1995.

Bij besluit van 21 april 1995 heeft het Regionaal Bestuur van de Arbeidsvoorziening Rijnmond (hierna: het Regionaal Bestuur) aan Zadkine voor het project een subsidie verleend van maximaal f 144.720,00 (€ 65.671,07). Bij de subsidieverlening is de verplichting opgelegd dat de aanvrager een aparte projectadministratie voert waarin alle gegevens zijn te verifiëren.

Bij besluit van 11 juni 1996 heeft het Regionaal Bestuur de subsidie voor het project vastgesteld op een bedrag van f 144.720,00 (€ 65.671,07).

Bij besluit van 8 januari 2002 heeft de minister, als rechtsopvolger van het Regionaal Bestuur, de aan Zadkine verleende en vastgestelde subsidie lager vastgesteld op een bedrag van f 9.671,00 (€ 4.388,51) en een bedrag van f 135.049,00 (€ 61.282,56) teruggevorderd. Hij heeft de gewijzigde vaststelling gebaseerd op een rapport van 15 oktober 2001, opgesteld door het Team Interne Controle/Operational Audit van de Arbeidsvoorziening Nederland (hierna: Team IC), waarin is geconstateerd dat de projectadministratie niet voldoet aan de daaraan gestelde eisen, omdat noodzakelijke deelnemersinformatie in de administratie ontbreekt waardoor negen van de twaalf deelnemers niet als subsidiabel kunnen worden aangemerkt, de in de administratie opgenomen opgaven van het inkomen van de deelnemers geen betrekking hebben op de scholingsperioden, een tijdige en volledige registratie van de voor het project gemaakte kosten en de daaraan bestede uren ontbreekt, alsook omdat in de administratie ten onrechte instructiekosten en exploitatiekosten waren opgenomen, die niet tijdens de projectperiode zijn gemaakt.

Bij besluit van 28 oktober 2002 heeft de minister het daartegen door Zadkine gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 8 januari 2002, onder aanvulling van de gronden waarop dat rust, gehandhaafd.

2.4. Zadkine betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen, samengevat weergegeven, dat de minister de subsidie bij besluit van 8 januari 2002, zoals gehandhaafd bij besluit van 28 oktober 2002, op grond van de ESF-regeling heeft kunnen en moeten vaststellen op een lager bedrag en teveel betaalde subsidie heeft kunnen en moeten terugvorderen. Zadkine betwist daartoe in de eerste plaats de overweging van de rechtbank, samengevat weergegeven, dat de minister, ondanks het ontbreken van een grondslag in het nationale recht, bij verordeningconforme toepassing van het ongeschreven subsidierecht bevoegd was het besluit van 11 juni 1996 tot subsidievaststelling te wijzigen en de subsidie opnieuw, op een lager bedrag, vast te stellen en onverschuldigd betaalde subsidie terug te vorderen. Zij voert aan dat het Regionaal Bestuur, als rechtsvoorganger van de minister, op grond van artikel 14 van de ESF-regeling bevoegd was om bij het besluit van 11 juni 1996 de verleende subsidie lager vast te stellen en het teveel aan betaalde subsidies terug te vorderen, maar van die bevoegdheid geen gebruik heeft gemaakt. Volgens Zadkine is de minister niet bevoegd om op een later tijdstip de subsidievaststelling te wijzigen indien bij nadere controle alsnog blijkt dat zich onregelmatigheden voordoen in de projectadministratie. De in artikel 23, eerste lid, van de Coördinatieverordening neergelegde verplichting om als gevolg van misbruik of nalatigheid verloren middelen terug te vorderen gaat volgens haar niet zo ver dat de modaliteiten waaronder naar nationaal recht een subsidie lager kan en moet worden vastgesteld en kan en moet worden teruggevorderd, opzij worden gezet indien een lidstaat heeft verzuimd tijdig van die bevoegdheid gebruik te maken. Dat wijziging van de vaststelling niet meer mogelijk is en de verloren middelen niet meer kunnen worden teruggevorderd is te wijten aan het verzuim van de minister om tijdig gevolg te

geven aan de in artikel 23, eerste lid, van de Coördinatieverordening neergelegde verplichting en komt volgens Zadkine daarom voor zijn rekening en risico.

Zadkine voert verder aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat, aangezien de gegevens uit de projectadministratie niet alleen ten tijde van de uitvoering van het project en de indiening van de einddeclaratie, maar ook nadien beschikbaar moesten zijn, het voor haar rekening en risico komt dat ten tijde van de controle de deelnemersgegevens niet meer in het Primaire Gemeenschappelijke Informatiesysteem (hierna: het PGI) - het geautomatiseerde bestand van de Arbeidsvoorziening - waren opgenomen. De Arbeidsvoorziening heeft het gebruik van het PGI als verlengstuk van de eigen deelnemersadministratie geoorloofd geacht, zodat zij er volgens Zadkine ook voor had moeten zorgen dat de gegevens daarin lang genoeg werden bewaard. Bovendien werden de deelnemers uit het bestand van de Arbeidsvoorziening geworven en gezamenlijk met de Arbeidsvoorziening geselecteerd, zodat er vanuit moet worden gegaan dat zij aan de eisen voldeden en subsidiabel waren, aldus Zadkine.

2.4.1. Het betoog faalt. Daarbij wordt allereerst in aanmerking genomen dat ingevolge artikel 10 van de ESF-regeling en de aan de subsidieverlening verbonden verplichtingen het de eigen verantwoordelijkheid is van Zadkine een aparte deelnemersadministratie te voeren, waarin alle noodzakelijke gegevens tijdig, betrouwbaar en volledig zijn vastgelegd. Deze gegevens moeten niet alleen ten tijde van de uitvoering van het project en van de indiening van de einddeclaratie, maar ook nadien beschikbaar zijn voor uit te voeren controles. Dat de Arbeidsvoorziening gebruik van het door haar beheerde PGI als verlengstuk van de door Zadkine gevoerde deelnemersadministratie geoorloofd heeft geacht, dat de minister eerst na geruime tijd de administratie heeft laten controleren en dat de deelnemers uit het bestand van de Arbeidsvoorziening werden geworven en gezamenlijk met de Arbeidsvoorziening werden geselecteerd, maakt niet dat de verantwoordelijkheid voor een juiste en volledige administratie niet bij Zadkine berustte. Zoals ook is vermeld in de toelichting op artikel 10 van de ESF-regeling is de aanvrager verantwoordelijk voor een goede projectadministratie, ook als deze elders wordt gevoerd. De omstandigheid dat gegevens van een aantal deelnemers ten tijde van de controle door het Team IC niet meer beschikbaar waren, omdat deze uit het PGI zouden zijn verwijderd, komt dan ook, naar de rechtbank met juistheid heeft overwogen, voor rekening en risico van Zadkine.

Daarbij wordt tevens in aanmerking genomen, onder verwijzing naar de uitspraak van 24 december 2008 in zaak nr. 200502910/1, waarin is verwezen naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, thans de Europese Unie, van 13 maart 2008 in de gevoegde zaken C-383/06 tot en met C-385/06 (www.curia.europa.eu), dat de omstandigheid dat Zadkine voormelde aan de subsidie verbonden verplichting niet heeft nageleefd, betekent dat sprake is van schending van artikel 10 van de ESF-regeling en dat mitsdien sprake is van misbruik en nalatigheid als bedoeld in artikel 23, eerste lid, van de Coördinatieverordening. Zoals ook het Hof van Justitie in dat arrest heeft overwogen, mag de toepassing van het nationale recht geen afbreuk doen aan de toepassing en de werking van het recht van de Europese Unie, in dit geval artikel 23 van de Coördinatieverordening, dat lidstaten verplicht bij de tenuitvoerlegging van de acties de nodige maatregelen te nemen om door misbruik of nalatigheid verloren middelen te recupereren. Reeds hierom was de minister, na de controle door Team IC, gehouden de subsidie vaststelling te wijzigen.

De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat de minister, bij een verordeningconforme toepassing van het Nederlandse ongeschreven subsidierecht, de subsidie opnieuw, op een lager bedrag, kon en moest vaststellen en het bedrag van de onverschuldigd betaalde subsidie kon en moest terugvorderen. De rechtbank heeft voorts terecht overwogen dat, anders dan Zadkine betoogt, het besluit van 8 januari 2002 ook niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel is genomen, nu de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op basis van de wel te controleren gegevens de subsidie niet op nihil maar op een lager bedrag heeft vastgesteld.

2.5. Zadkine betwist verder het oordeel van de rechtbank dat, samengevat weergegeven, geen ruimte bestaat het besluit van 28 oktober 2002 aan het nationale vertrouwensbeginsel te toetsen en dat haar ook geen beroep toekomt op het unierechtelijke vertrouwensbeginsel, omdat zij in strijd met artikel 10 van de

ESF-regeling heeft gehandeld. Zij voert aan dat de projectadministratie op dezelfde wijze is gevoerd als in het verleden en dat zij, gelet op de rechtstreekse werking van artikel 23, eerste lid, van de Coördinatieverordening en de plicht om de subsidie krachtens de ESF-regeling zo nodig lager vast te stellen erop mocht vertrouwen dat de minister de vastgestelde subsidie niet meer zou wijzigen. Verder voert Zadkine aan dat zij niet opzettelijk en evenmin min of meer opzettelijk niet heeft voldaan aan de verplichting een deugdelijke aparte projectorganisatie te voeren. Volgens Zadkine is er geen sprake van een kennelijke schending van de ESF-regeling, zodat haar een beroep toekomt op het vertrouwensbeginsel.

2.5.1. Ook dit betoog faalt. De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat uit het al aangehaalde arrest van het Hof van Justitie volgt dat in dit geval aan het vertrouwensbeginsel toepassing moet worden gegeven overeenkomstig de regels van het Unierecht, omdat de verplichting de verloren middelen te recupereren voortvloeit uit artikel 23, eerste lid, van de Coördinatieverordening, en dat daarom geen ruimte bestaat het bezwaar van Zadkine aan het nationale vertrouwensbeginsel te toetsen. Het Hof van Justitie heeft in het arrest verder, in punt 56, overwogen dat op het unierechtelijke vertrouwensbeginsel geen beroep kan worden gedaan door een begunstigde die zich schuldig heeft gemaakt aan kennelijke schending van de geldende regeling en daarbij verwezen naar het arrest van 12 december 1985 in zaak 67/84, Sideradria/Commissie, punt 21 (www.curia.europa.eu). Uit deze arresten leidt de Afdeling af dat volgens het Hof van Justitie sprake is van een kennelijke schending van de geldende regeling, indien de schending kenbare vereisten of verplichtingen ingevolge de geldende regeling betreft. Nu ingevolge artikel 10, eerste lid, van de ESF-regeling de aanvrager ervoor zorg draagt 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, was voor Zadkine, als aanvrager, kenbaar aan welke administratieve verplichtingen zij ingevolge de ESF-regeling moest voldoen. Zoals hiervoor is overwogen, heeft Zadkine in strijd met artikel 10 van de ESF-regeling gehandeld. Gelet op het vorenstaande betekent dit dat Zadkine zich schuldig heeft gemaakt aan kennelijke schending van de geldende regeling en dat haar daarom geen beroep toekomt op het op deze zaak van toepassing zijnde unierechtelijke vertrouwensbeginsel.

2.6. Zadkine betoogt tot slot dat de rechtbank ten onrechte de totale duur van de beroepsprocedure, gezien de complexiteit en het principiële karakter van deze zaak waarvoor het oordeel van de Afdeling over het arrest van het Hof van Justitie van 13 maart 2008 van belang is, wel lang, maar niet onredelijk lang heeft geacht en het verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn heeft afgewezen. Zadkine voert aan dat het principiële karakter van de zaak niet relevant is en dat de zaak ook niet bijzonder complex is, aangezien duidelijk is dat de minister niet bevoegd was de vaststelling na ruim vijf jaar nog te wijzigen. Dat zij, naar de rechtbank heeft overwogen, nimmer heeft aangedrongen op een spoediger behandeling van het beroep in deze zaak, is volgens Zadkine niet van belang, aangezien de rechtbank ook niet heeft gevraagd of zij instemt met aanhouding van de zaak.

2.6.1. Ingevolge artikel 6, eerste lid, van het EVRM, voor zover thans van belang, heeft een ieder bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld.

2.6.2. De vraag of de redelijke termijn is overschreden, moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. Daarbij zijn van betekenis de ingewikkeldheid van de zaak, de wijze waarop de zaak door het bestuursorgaan en de rechter is behandeld, het processuele gedrag van appellant gedurende de hele procesgang en de aard van de maatregel en het daardoor getroffen belang van appellant, zoals ook uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) naar voren komt (onder meer het arrest van 27 juni 2000 inzake Frydlender tegen Frankrijk, nr. 30979/96; AB 2001, 86, en het arrest van 29 maart 2006 inzake Pizzati tegen Italië, nr. 62361/00; JB 2006, 134).

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 24 december 2008 in zaak nr. 200802629/1) is in beginsel een totale lengte van de procedure van ten hoogste vijf jaar redelijk. Daarbij mag, zoals de Afdeling voorts in die uitspraak heeft overwogen, de behandeling van het bezwaar ten hoogste één jaar, de behandeling van het beroep ten hoogste twee jaar en de behandeling van het hoger beroep ten hoogste twee jaar duren, waarbij de hiervoor vermelde criteria onder omstandigheden aanleiding kunnen geven overschrijding van deze behandelingsduren gerechtvaardigd te achten. Daarbij heeft de Afdeling tevens overwogen dat een trage behandeling in bezwaar of beroep, kan worden gecompenseerd door een voortvarende behandeling in beroep of hoger beroep.

In gevallen zoals deze, waarin in beroep bij de rechtbank is aangevoerd dat de redelijke termijn is geschonden, dient de rechtbank daarover op basis van de voormelde voor de behandeling van het bezwaar en het beroep gestelde termijnen haar oordeel te geven. Bij die beoordeling geldt dat de behandeling van het bezwaar en de behandeling van het beroep tezamen niet meer dan drie jaar mag duren en dat een vertraging bij één van beide behandelingen kan worden gecompenseerd door voortvarendheid bij de andere behandeling. De rechtbank mag echter niet anticiperen op een mogelijke voortvarende behandeling van een eventueel tegen haar uitspraak in te stellen hoger beroep en evenmin vanwege de mogelijkheid van hoger beroep zich van een oordeel over de schending van de redelijke termijn onthouden. In hoger beroep staat het oordeel van de rechtbank over de gestelde schending van de redelijke termijn ter beoordeling. Daarbij bestaat geen aanleiding voor compensatie van een ten tijde van de uitspraak van de rechtbank bestaande overschrijding van de redelijke termijn door een voortvarende behandeling van het hoger beroep door de Afdeling, nu de rechtbank over de behandeling van het bezwaar en beroep onafhankelijk van de behandelingsduur van een eventueel ingesteld hoger beroep binnen een redelijke termijn had te oordelen.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 4 maart 2009 in zaak nr. 200804799/1; www.raadvanstate.nl) vangt de redelijke termijn aan op het moment dat het bestuursorgaan het bezwaarschrift ontvangt.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 6 juni 2007 in zaak nr. 200608140/1) volgt uit de jurisprudentie van het EHRM (onder meer de al aangehaalde uitspraak van 29 maart 2006) dat bij overschrijding van de redelijke termijn voor het nemen van een besluit, behoudens bijzondere omstandigheden, spanning en frustratie als grond voor vergoeding van immateriële schade wordt verondersteld.

2.6.3. Sinds de ontvangst door de minister van het bezwaarschrift van Zadkine op 18 februari 2002 waren ten tijde van de uitspraak van de rechtbank, op 12 november 2009, zeven jaar en bijna negen maanden verstreken, zodat sprake is van overschrijding van de redelijke termijn met vier jaar en bijna negen maanden. Van een te lange behandelingsduur in bezwaar is geen sprake, nu de periode tussen de ontvangst van het bezwaarschrift en het besluit op bezwaar van 28 oktober 2002 minder dan een jaar bedraagt. Sinds de ontvangst door de rechtbank van het beroepschrift van Zadkine op 24 december 2002 en de uitspraak van de rechtbank op 12 november 2009 zijn zes jaar en bijna elf maanden verstreken, zodat de rechtbank de redelijke termijn voor de behandeling van het beroep wel heeft overschreden. Ter beantwoording ligt voor de vraag of zich omstandigheden hebben voorgedaan die aanleiding kunnen geven de overschrijding van de behandelingsduur in beroep gerechtvaardigd te achten.

In dit verband heeft de rechtbank overwogen dat zij vanwege de complexiteit en het principiële karakter van deze zaak, de uitspraken in hoger beroep van de Afdeling in een aantal andere zaken betreffende de intrekking van subsidie krachtens de ESF-regeling heeft afgewacht en dat zij na de verwijzingsuitspraken van de Afdeling van 30 augustus 2006 in de zaken nrs. 200505580/1, 200502951/1 en 200502898/1 de eindspraken van de Afdeling, van 24 december 2008, heeft afgewacht.

In deze omstandigheden is naar het oordeel van de Afdeling echter onvoldoende grond gelegen om in dit geval de overschrijding van de behandelingsduur van het beroep gerechtvaardigd te achten. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat, anders dan de rechtbank heeft overwogen, deze zaak niet bijzonder complex

is en de enkele omstandigheid dat in vergelijkbare zaken hoger beroep is ingesteld, geen reden vormt om overschrijding van de behandelduur van twee jaar in beroep, aanvaardbaar te achten. Verder waren sinds de ontvangst van het beroepschrift van Zadkine op 24 december 2002 ten tijde van de verwijzingsuitspraken van de Afdeling op 30 augustus 2006 al ruim drie jaar en acht maanden verstreken, zodat de rechtbank de redelijke termijn reeds voorafgaande aan die uitspraken ruim had overschreden. Voorts is niet gebleken dat de rechtbank Zadkine in kennis heeft gesteld van haar beslissing de zaak aan te houden wegens de door de Afdeling gestelde vragen aan het Hof van Justitie, waardoor Zadkine niet de gelegenheid heeft gehad haar opvatting daarover aan de rechtbank kenbaar te maken.

Uit voorgaande volgt dat de overschrijding van de redelijke termijn met vier jaar en bijna negen maanden geheel aan de rechtbank valt toe te rekenen.

Het betoog slaagt.

2.7. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover daarbij het verzoek om schadevergoeding is afgewezen. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling, uitgaande van een tarief van € 500,00 per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond, de minister van Justitie met toepassing van artikel 8:73 van de Awb veroordelen tot betaling van een bedrag van € 5.000,00 aan Zadkine, als vergoeding van door hem geleden immateriële schade.

2.8. Voor het oordeel dat, naar de minister van Justitie bij brief van 25 mei 2010 heeft betoogd, niet de minister van Justitie maar de Raad voor de rechtspraak moet worden veroordeeld tot betaling van de vergoeding wegens immateriële schade bestaat geen grond. Daartoe is van belang dat, zoals de Afdeling reeds eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 23 juni 2010 in zaak nr. 200909703/1) de Raad voor de rechtspraak ingevolge artikel 1:1, tweede lid, aanhef en onder c, van de Awb geen bestuursorgaan in de zin van de Awb is en derhalve reeds daarom niet op grond van het vierde lid kan worden veroordeeld in de schade. Verder is van belang dat ingevolge de artikelen 19, eerste lid en 20, eerste en tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2001, de ministers, ieder met betrekking tot het ministerie met de leiding waarvan hij is belast, verantwoordelijk zijn voor het beheer van de begrotingen van hun ministeries, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid dat aan hun begroting ten grondslag ligt en het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid en dat ingevolge artikel 100 van de Wet op de rechterlijke organisatie, voor zover hier van belang, de minister van Justitie, met inachtneming van de regels, bedoeld in artikel 97, eerste lid, jaarlijks aan de Raad voor de rechtspraak een budget toekent ten laste van de rijksbegroting ten behoeve van de activiteiten van de Raad en de gerechten gezamenlijk. Hieruit volgt dat de minister van Justitie een eigen bevoegdheid heeft. Dat bij de op 1 januari 2002 in werking getreden Wet van 6 december 2001 tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enkele andere wetten in verband met de instelling van de Raad voor de rechtspraak (Wet Raad voor de rechtspraak) is voorzien in de toedeling van beheersmatige taken en bevoegdheden naar het niveau van de gerechten, alsmede de instelling van een Raad voor de rechtspraak als schakel tussen de minister van Justitie en de gerechten teneinde de institutionele onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht te versterken, laat blijkens de Memorie van Toelichting bij deze wet (Kamerstukken II, 1999/2000, 27 182, nr. 3, p. 34) deze bevoegdheid onverlet.

2.9. De minister van Justitie dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld. De Afdeling heeft hierbij toepassing gegeven aan artikel 3 van het Besluit proceskosten bestuursrecht met betrekking tot samenhangende zaken en een wegingsfactor van 1,5 gehanteerd nu het gaat om vier samenhangende zaken. Het totaal te vergoeden bedrag wordt gelijkelijk verdeeld over deze zaak en de zaken met de nummers 200907337/1, 200907354/1 en 200909929/1.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep van de stichting Stichting ROC voor Educatie en Beroepsonderwijs Zadkine gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 12 november 2009 in zaak nr. 02/3327, voor zover daarbij het verzoek om schadevergoeding is afgewezen;

III. veroordeelt de minister van Justitie om aan de stichting Stichting ROC voor Educatie en Beroepsonderwijs Zadkine een vergoeding voor immateriële schade van € 5.000,00 (zegge: vijfduizend euro) te betalen;

IV. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige;

V. veroordeelt de minister van Justitie tot vergoeding van bij de stichting Stichting ROC voor Educatie en Beroepsonderwijs Zadkine in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 483,00 (zegge: vierhonderddrieëntachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; waarvan € 241,50 (zegge: tweehonderdeenveertig euro en vijftig eurocent) voor het beroep en € 241,50 (zegge: tweehonderdeenveertig euro en vijftig eurocent) voor het hoger beroep;

VI. gelast dat de minister van Justitie aan de stichting Stichting ROC voor Educatie en Beroepsonderwijs Zadkine het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 447,00 (zegge: zeshonderdvijfenzestig euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. P.J.J. van Buuren en mr. K.J.M. Mortelmans, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. Wieland, ambtenaar van Staat.

w.g. Polak w.g. Wieland

voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 30 juni 2010

507/502.