

AB 2009/77**AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE (MEERVOUDIGE KAMER)**

17 september 2008, nr. 200800274/1

(Mrs. C.M. Ligtelijn-van Bilderbeek, P.A. Offers, B.P. Vermeulen)

m.nt. J.E. van den Brink NOOT *

LJN BF1012

Awb art. 4:25; Subsidieregeling ESF-3**[Essentie] Subsidieplafond; wijziging van de aanvraag en wijziging van het besluit tot subsidieverlening.**

Bij een verzoek om wijziging van een project waarvoor subsidie is verleend brengt het systeem van subsidieverlening en -vaststelling met zich dat dient te worden beoordeeld of het kader van de subsidieverlening hierdoor wordt gewijzigd. Indien dat zo is, dient het wijzigingsverzoek ten volle inhoudelijk aan de toepasselijke regelgeving, waarvan ook een ingesteld subsidieplafond deel uitmaakt, te worden getoetst. Een na de bekendmaking van het subsidieplafond ingediend verzoek tot wijziging van een project kan dan ook slechts worden gehonoreerd, indien deze wijziging volledig valt binnen de kaders van een vóór de bekendmaking van het plafond verleend subsidie en de wijziging de hoogte van de verleende subsidie niet te boven gaat. Gelet op de strenge eisen die ingevolge de Subsidieregeling ESF-3 aan aanvragen worden gesteld, waarbij projecten nauwkeurig dienen te zijn beschreven en die beschrijving het kader voor de subsidieverlening vormt, zal veelal geen sprake zijn van een wijziging die dat kader niet te buiten gaat. (...) Deze beoordelingssystematiek ten aanzien van een wijzigingsverzoek is niet anders indien eerst ná de inwerkingtreding van het subsidieplafond wordt beslist op een daarvoor ingediende initiële aanvraag om verlening van subsidie.

Voor het overige betreft het hier verzoeken om opleidingen toe te voegen aan de oorspronkelijke aanvragen, waarbij het voor het grootste deel gaat om nieuwe en andere opleidingen dan in de oorspronkelijke aanvraag opgenomen. Gelet hierop, alsmede in aanmerking genomen de hiervoor weergegeven kaders van de verleende subsidies, vallen de hier aan de orde zijnde en door de staatssecretaris niet geaccepteerde wijzigingen buiten die kaders. Daarbij is verder niet van belang dat met de wijzigingen wordt gebleven binnen de bedragen waarop de oorspronkelijke subsidieaanvragen betrekking hadden, noch dat de wijzigingsverzoeken zijn ingediend vóórdat op de oorspronkelijke aanvragen was beslist.

[Tekst] De Stichting Opleidingsfonds Vakopleiding Procesindustrie, te Den Haag, appellante, tegen de uitspraak in zaak nr. 07/3732 van de rechtbank 's-Gravenhage van 26 november 2007 in het geding tussen: Appellante,

en

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

1. Procesverloop

Bij besluiten van 14 februari 2006 en 20 april 2006 heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de staatssecretaris), voor zover thans van belang, verzoeken van appellante (hierna: OVP) om wijziging van eerder ingediende subsidieaanvragen voor een tweetal projecten, afgewezen. Bij besluit van 28 februari 2007 heeft de staatssecretaris de door OVP daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 26 november 2007, verzonden op 29 november 2007, heeft de rechtbank 's-Gravenhage (hierna: de rechtbank) het door OVP daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen, *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft OVP bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 9 januari 2008, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 7 februari 2008.

De staatssecretaris heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak gevoegd met zaak nr. 200800273/1 ter zitting behandeld op 22 juli 2008, waar OVP, vertegenwoordigd door mr. R.C.V. Mans, advocaat te Leiden, vergezeld door de [directeur] van OVP, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. M.J.A. Vrouwenraets, ambtenaar bij het Agentschap SZW van het Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid, zijn verschenen.

Na zitting is de zaak gesplitst van zaak nr. 200800273/1.

2. Overwegingen**2.1.**

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder d, van de Subsidieregeling ESF-3 (*Stcrt.* 2001, 118, zoals nadien gewijzigd) wordt in deze regeling onder project verstaan een samenhangend geheel van activiteiten met betrekking tot de in artikel 3, eerste lid, genoemde onderwerpen.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, komen voor subsidie in aanmerking projecten met betrekking tot:

(...)

b. inzetbaarheid beroepsbevolking onderscheiden naar:

1e. preventie instroom in arbeidsongeschiktheid en verbetering arbeidsomstandigheden, of

2e. vergemakkelijken van de combinatie arbeid en zorg;

c. scholing van werkenden;

(...)

Ingevolge artikel 5, tweede lid, wordt de aanvraag ingediend onder gebruikmaking van een formulier dat daartoe door de minister ter beschikking wordt gesteld, en bevat in ieder geval een projectbeschrijving met bijbehorende begroting en financieringsplan.

Ingevolge artikel 7, eerste lid, betreft de beschikking tot verlening van projectsubsidie de projectactiviteiten zoals vastgelegd in de bij de subsidieaanvraag gevoegde projectbeschrijving.

2.2.

OVP vormt een schakel tussen bedrijven in de procesindustrie en de staatssecretaris. De bij OVP aangesloten bedrijven kunnen via OVP een aanvraag om subsidieverlening in het kader van de Subsidieregeling ESF-3 indienen. De door OVP goedgekeurde aanvragen worden samengevoegd tot zogenoemde clusteraanvragen die OVP namens de sector procesindustrie indient bij de staatssecretaris. De in de onderhavige zaak aan de orde zijnde twee clusteraanvragen hebben tot doel de inzetbaarheid van beroepsbevolking (preventie instroom in arbeidsongeschiktheid) en/of de scholing van werkenden. In het kader van deze projecten zullen onder meer opleidingen worden aangeboden aan werknemers met een lage of geen startkwalificatie die werkzaam zijn bij de bedrijven waarop de desbetreffende clusteraanvraag betrekking heeft. Het doel van die opleidingen is er voor te zorgen dat de desbetreffende werknemers ook in de toekomst inzetbaar zijn voor de procesindustrie.

2.3.

Bij besluit van 27 oktober 2005 (*Stcrt.* 2005, 212) heeft de staatssecretaris met ingang van 28 oktober 2005, 09.00 uur, een subsidieplafond van € 0 vastgesteld voor projecten als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a tot en met c en e tot en met g van de Subsidieregeling ESF-3, waaronder ook de projecten vallen waarvoor OVP subsidies heeft aangevraagd. Gelet op de uitspraak van de Afdeling van 3 januari 2007 in zaak nr. 200606029/1 is het subsidieplafond op 1 november 2005 in werking getreden.

Bij besluiten van 14 juli 2005 en 20 april 2006 heeft de staatssecretaris de door OVP vóór de inwerkingtreding van het subsidieplafond aangevraagde subsidies verleend.

Bij brieven, daterend van eind november tot begin december 2005 en derhalve, naar ook niet in geschil is, van ná de inwerkingtreding van het subsidieplafond, heeft OVP verscheidene verzoeken ingediend om wijziging van de projecten waarop de twee clusteraanvragen betrekking hadden. Bij besluit van 14 februari 2006 heeft de staatssecretaris het verzoek om wijziging van het project waarvoor bij besluit van 14 juli 2005 subsidie was verleend, afgewezen. De wijzigingsverzoeken met betrekking tot het project waarvoor bij besluit van 20 april 2006 subsidie is verleend, zijn afgewezen in hetzelfde besluit waarbij de subsidie voor dat project is verleend.

Bij het besluit op bezwaar van 28 februari 2007 heeft de staatssecretaris deze afwijzingen gehandhaafd. Hij heeft hieraan ten grondslag gelegd dat de subsidies zijn verleend op basis van de oorspronkelijke aanvragen. Het honoreren van de wijzigingsverzoeken betekent dat wordt afgeweken van de projectplannen op basis waarvan de subsidies zijn verleend en zal leiden tot een hogere benutting van de subsidies en daardoor tot overschrijding van het ingestelde subsidieplafond in die zin dat het gemiddelde realisatiepercentage van de projecten waarvoor subsidie is verleend als gevolg daarvan zal uitstijgen boven het percentage van 60, waarvan op grond van ervaringen in het verleden wordt uitgegaan. Dergelijke wijzigingsverzoeken worden daarom afgewezen, op dezelfde wijze als dat gebeurt met nieuwe aanvragen.

2.4.

De rechtbank heeft overwogen dat de staatssecretaris, ter voorkoming van een hogere subsidiebenutting die in het licht van de sluiting van het subsidieloket als onwenselijk moet worden beoordeeld, in redelijkheid heeft kunnen bepalen dat wijzigings- en verleningsverzoeken evenals nieuwe aanvragen afgewezen dienen te worden met een verwijzing naar het ingestelde subsidieplafond. Het inwilligen van dergelijke verzoeken die zijn ingediend met als doel tot een hogere subsidiebenutting te komen verdraagt zich immers niet met het besluit waarbij het subsidieplafond is ingesteld. Voorts heeft de rechtbank overwogen dat er in dezen geen sprake is van een beleidsregel en dat OVP, gezien de sluiting van het subsidieloket, er niet gerechtvaardigd op heeft mogen vertrouwen dat ook na inwerkingtreding van het subsidieplafond op 1 november 2005 uitzicht op acceptatie van de na dat tijdstip ingediende wijzigingsvoorstellen bestond. Dat tussen OVP en de staatssecretaris werkafspraken bestonden over het indienen van tussentijdse projectwijzigingen strekte, naar het oordeel van de rechtbank, niet zover dat OVP op grond daarvan in de gerechtvaardigde verwachting verkeerde of redelijkerwijs kon verkeren dat deze wijzigingsverzoeken ingewilligd zouden worden.

2.5.

OVP betoogt - samengevat weergegeven - dat de rechtbank miskent dat de wijzigingsverzoeken ten onrechte niet als behorend tot de oorspronkelijke aanvragen, maar als nieuwe aanvragen zijn behandeld en vervolgens met een beroep op het subsidieplafond zijn afgewezen. OVP voert daartoe aan dat zij, gelet op de tussen haar en de staatssecretaris gemaakte werkafspraken, op grond waarvan door haar voor het einde van de projectperiode ingediende wijzigingsverzoeken in behandeling werden genomen, er op mocht vertrouwen dat ook ná de inwerkingtreding van het subsidieplafond ingediende verzoeken die betrekking hebben op wijziging van vóór de inwerkingtreding van dat plafond ingediende subsidieaanvragen, als behorend bij die aanvragen in behandeling zouden worden genomen. Gelet hierop gaat de rechtbank er volgens OVP ten onrechte aan voorbij dat de afwijzing van de wijzigingsverzoeken door de staatssecretaris onder verwijzing naar het

subsidieplafond een beleidswijziging oplevert die in strijd is met het rechtszekerheids-, vertrouwens- en zorgvuldigheidsbeginsel.

2.6.

In artikel 5, tweede lid, van de Subsidieregeling ESF-3 is voor de subsidieaanvragers onder meer de verplichting neergelegd om de aanvraag te voorzien van een projectbeschrijving. Deze projectbeschrijving bevat details van het project en dient, blijkens artikel 7, eerste lid, van de Subsidieregeling ESF-3, als uitgangspunt voor de subsidieverlening. Bij een clusteraanvraag, als hier aan de orde, is dat niet anders. Dat de projectbeschrijving voor de subsidieverhouding van groot belang is en mede het kader vormt voor de subsidieverlening wordt bevestigd door artikel 15, eerste lid, aanhef en onder b, van de Subsidieregeling ESF-3, ingevolge welke bepaling een beschikking tot verlening van projectsubsidie geheel of gedeeltelijk kan worden ingetrokken en de op basis daarvan uitbetaalde bedragen kunnen worden teruggevorderd in het geval het project wordt uitgevoerd in afwijking van de bij de aanvraag gevoegde projectbeschrijving, voor zover de subsidieverlening daarop was gebaseerd, tenzij de staatssecretaris daar ingevolge het tweede lid vooraf mee heeft ingestemd.

Bij een verzoek om wijziging van een project waarvoor subsidie is verleend brengt het systeem van subsidieverlening en -vaststelling met zich dat dient te worden beoordeeld of het kader van de subsidieverlening hierdoor wordt gewijzigd. Indien dat zo is, dient het wijzigingsverzoek ten volle inhoudelijk aan de toepasselijke regelgeving, waarvan ook een ingesteld subsidieplafond deel uitmaakt, te worden getoetst. Een na de bekendmaking van het subsidieplafond ingediend verzoek tot wijziging van een project kan dan ook slechts worden gehonoreerd, indien deze wijziging volledig valt binnen de kaders van een vóór de bekendmaking van het plafond verleende subsidie en de wijziging de hoogte van de verleende subsidie niet te boven gaat. Gelet op de strenge eisen die ingevolge de Subsidieregeling ESF-3 aan aanvragen worden gesteld, waarbij projecten nauwkeurig dienen te zijn beschreven en die beschrijving het kader voor de subsidieverlening vormt, zal veelal geen sprake zijn van een wijziging die dat kader niet te buiten gaat. De enkele wijziging van de naam van een project of van een daarin opgenomen opleiding, of een andere administratieve wijziging die geen inhoudelijke betekenis heeft, kan echter wel worden geaccepteerd. Deze beoordelingsystematiek ten aanzien van een wijzigingsverzoek is niet anders indien eerst ná de inwerkingtreding van het subsidieplafond wordt beslist op een daarvoor ingediende initiële aanvraag om verlening van subsidie.

2.6.1.

De staatssecretaris heeft in het geval waarin nog geen besluit was genomen over de subsidieverlening, eerst de vóór de inwerkingtreding van het subsidieplafond ingediende aanvraag - zoals nadien op toegestane en hier niet van belang zijnde punten herzien - beoordeeld en op basis daarvan subsidie verleend, alvorens op de wijzigingsverzoeken te besluiten. Dat past binnen de hiervoor weergegeven systematiek. Bij de oorspronkelijke aanvragen zijn overzichten gevoegd met daarop de in het kader van het desbetreffende project uit te voeren activiteiten, waaronder de aan te bieden opleidingen, alsmede de uitvoerders van die activiteiten. Deze activiteiten en uitvoerders vormen, gelet op het hiervoor overwogene, een essentieel onderdeel van het kader van de verleende subsidies. In de verleningsbesluiten is ook uitdrukkelijk vermeld dat de desbetreffende projectsubsidie wordt verleend onder de voorwaarde dat het project wordt gerealiseerd overeenkomstig het in de desbetreffende aanvraag en projectbeschrijving gestelde en dat de bij en krachtens de Subsidieregeling ESF-3 gestelde verplichtingen worden nagekomen. Tevens is vermeld dat het maximale subsidiebedrag is berekend aan de hand van de gegevens in de aanvraag.

2.6.2.

Beoordeeld dient gezien het vorenoverwogene te worden of de na de inwerkingtreding van het subsidieplafond ingediende verzoeken wijzigingen behelzen die passen binnen evenbedoeld kader. Voor zover het gaat om naamswijzigingen van de in de oorspronkelijke aanvragen opgenomen opleidingen, heeft de staatssecretaris deze geaccepteerd, nu het geen inhoudelijke wijzigingen betreft. Dat aspect is niet in geding. Voor het overige betreft het hier verzoeken om opleidingen toe te voegen aan de oorspronkelijke aanvragen, waarbij het voor het grootste deel gaat om nieuwe en andere opleidingen dan in de oorspronkelijke aanvraag opgenomen. Gelet hierop, alsmede in aanmerking genomen de hiervoor weergegeven kaders van de verleende subsidies, vallen de hier aan de orde zijnde en door de staatssecretaris niet geaccepteerde wijzigingen buiten die kaders. Daarbij is verder niet van belang dat met de wijzigingen wordt gebleven binnen de bedragen waarop de oorspronkelijke subsidieaanvragen betrekking hadden, noch dat de wijzigingsverzoeken zijn ingediend vóórdat op de oorspronkelijke aanvragen was beslist. Het ter zitting bij de Afdeling door OVP gevoerde betoog dat de verzochte wijzigingen slechts betrekking hebben op een verschuiving van opleidingsplaatsen binnen één cluster, waarbij de opleidingsplaatsen die door een bedrijf binnen het cluster niet worden opgevuld overgaan naar een ander bedrijf binnen hetzelfde cluster zonder dat aan de opleiding of de uitvoerder daarvan iets verandert, maakt - daargelaten of dit betoog geheel overeenkomt met de wijzigingsverzoeken waarin wordt gesproken over het toevoegen van nieuwe opleidingen - het vorenstaande niet anders. Gelet op de uitdrukkelijke voorwaarde dat de projectsubsidie wordt verleend voor zover het project wordt gerealiseerd overeenkomstig het in de oorspronkelijke aanvraag en projectbeschrijving gestelde, gaat het ook in dat geval om wijzigingen die niet vallen binnen de kaders van de verleende subsidies.

Dat wijzigingsverzoeken, ingediend vóórdat het bij besluit van 27 oktober 2005 ingestelde subsidieplafond in werking was getreden, overeenkomstig de tussen OVP en de staatssecretaris gemaakte werkafspraken in

behandeling werden genomen, brengt, anders dan OVP heeft betoogd, niet mee dat de staatssecretaris door de onderhavige na inwerkingtreding van dat plafond ingediende wijzigingsverzoeken niet aan een verdergaande inhoudelijke beoordeling te onderwerpen, in strijd met het rechtszekerheids-, vertrouwens- en zorgvuldigheidsbeginsel handelt. De inwerkingtreding van het subsidieplafond per 1 november 2005 heeft immers juist tot gevolg dat ook dergelijke op de subsidieverlening betrekking hebbende afspraken niet langer konden worden nagekomen. OVP diende daar na genoemde datum derhalve rekening mee te houden.

2.6.3.

Gelet op het vorenstaande heeft de staatssecretaris de wijzigingsverzoeken, naar de rechtbank terecht heeft overwogen, in redelijkheid op één lijn kunnen stellen met een nieuwe aanvraag en onder verwijzing naar het subsidieplafond kunnen afwijzen.

2.7.

Uit het hiervoor overwogene volgt dat het hoger beroep ongegrond is. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.8.

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
recht doende:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

1.

Bovenstaande uitspraak heeft betrekking op het veelbesproken ESF-subsidieplafond. Bijzonder aan dit subsidieplafond is dat het in allerijl *gedurende* het tijdvak waarin subsidie uit het Europees Sociaal Fonds (ESF) kon worden aangevraagd door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de staatssecretaris) werd vastgesteld. Hoofregel is ingevolge art. 4:27, eerste lid, van de Awb immers dat een plafond wordt bekendgemaakt *vóór* de aanvang van het tijdvak waarvoor het is vastgesteld. Voorts dateerde het besluit van 27 oktober 2005 en trad het volgens de staatssecretaris in werking met ingang van 28 oktober 2005, 9.00 uur. Daarbij kwam dat het subsidieplafond op € 0 werd vastgesteld. In de uitspraak van 3 januari 2007 (zaak nr. 200606029/1, AB 2007, 224, m.nt. W. den Ouden) heeft de Afdeling uitgemaakt dat het subsidieplafond niet op 28 oktober, maar pas op 1 november 2005 in werking is getreden, dat wil zeggen op de datum dat het besluit daartoe in de Staatscourant werd gepubliceerd. Veel subsidieaanvragen dienden daardoor alsnog door de staatssecretaris te worden gehonoreerd, hetgeen tot gevolg had dat miljoenen aan ESF-subsidies door de Nederlandse staatskas moesten worden opgebracht. Daarbij komt dat de rechtbank Den Haag op 14 januari 2009 in een civiele procedure heeft geoordeeld dat de onjuiste mededeling van de staatssecretaris over de inwerkingtreding van het ESF-subsidieplafond onrechtmatig was jegens een potentiële aanvrager en een vordering tot schadevergoeding heeft toegewezen (LJN BH3118). Aan het ESF-leed voor de schatkist lijkt dan ook nog geen einde te zijn gekomen.

2.

De vaststelling van een subsidieplafond en de gevolgen daarvan zijn deels geregeld in Afdeling 4.2.2. van de Awb. Zo is in art. 4:25, tweede lid, van de Awb bepaald dat het subsidieverstrekken bestuursorgaan de subsidie moet weigeren, voor zover door verstrekking van de subsidie het subsidieplafond zou worden overschreden. Art. 4:26 van de Awb ziet op de wijze van verdeling van het beschikbare bedrag. In het al genoemde art. 4:27 van de Awb wordt beschreven wanneer een subsidieplafond kan worden bekendgemaakt.

3.

Al met al is in de Awb met betrekking tot het subsidieplafond dus niet zo heel veel geregeld. Dit heeft tot gevolg dat in de subsidiepraktijk vaak vragen rijzen over de betekenis van een subsidieplafond. Wat bijvoorbeeld te doen indien een bestuursorgaan wordt geconfronteerd met een onvolledige aanvraag? Moet deze aanvraag pas beoordeeld worden indien deze na toepassing van art. 4:5 van de Awb helemaal volledig is of telt de datum van eerste indiening? Indien een subsidieplafond is vastgesteld en derhalve een beperkt subsidiebedrag beschikbaar is, maakt dit nogal wat uit, zeker als sprake is van een "wie het eerst komt, wie het eerst maalt"-systeem. De Awb zegt hierover niets. In veel bijzondere subsidieregelingen is neergelegd dat aanvragen worden behandeld op volgorde van binnenkomst, met dien verstande dat wanneer de aanvrager krachtens art. 4:5 van de Awb gelegenheid heeft gekregen een onvolledige aanvraag aan te vullen, de datum waarop de aanvraag is aangevuld als datum van ontvangst daarvan geldt. Zie voor de problematiek omtrent later aangevulde aanvragen in combinatie met een subsidieplafond onder meer ABRvS 19 januari 2001, AB 2001, 113 m.nt. NV en ABRvS 15 augustus 2007, AB 2008, 29, m.nt. J.H.A. van der Grinten en W. den Ouden.

4.

In de onderhavige uitspraak speelt een andere vraag die verband houdt met het door de staatssecretaris vastgestelde ESF-subsidieplafond. Voorop staat dat de oorspronkelijke subsidieaanvragen voor de twee in geding zijnde projecten waren ingediend *vóór* 1 november 2005. De staatssecretaris kon deze aanvragen dan ook niet afwijzen op grond van art. 4:25, tweede lid, van de Awb. Voor 1 november 2005 bestond immers juridisch nog geen subsidieplafond. De Stichting Opleidingsfonds Vakopleiding Procesindustrie (hierna: de

Stichting) heeft echter na 1 november 2005, dus na de vaststelling van het plafond, voor het ene project verzocht om wijziging van de aanvraag tot subsidieverlening en voor het andere project een verzoek tot wijziging van het besluit tot subsidieverlening ingediend. Voor het ene project gold derhalve dat werd gevraagd om een wijziging van de *aanvraag*; voor het andere project was de subsidie reeds verleend en ging het om wijziging van het *besluit* tot subsidieverlening. Belangrijk is dat de Stichting niet vroeg om een hoger subsidiebedrag. De Stichting verzocht allereerst om naamswijziging van de in de oorspronkelijke aanvragen opgenomen opleidingen. Dit verzoek is door de staatssecretaris gehonoreerd en is dan ook niet in geding. Ten tweede vroeg de Stichting om opleidingen toe te voegen aan de oorspronkelijke aanvragen, waarbij het voor het grootste deel ging om nieuwe en andere opleidingen dan die in de oorspronkelijke aanvragen waren opgenomen. Kon de staatssecretaris deze verzoeken om wijziging gelijk stellen met nieuwe subsidieaanvragen en deze met toepassing van art. 4:25, tweede lid, van de Awb afwijzen? Dat is de vraag die in de uitspraak van de Afdeling centraal staat.

5.

Voor zover beide wijzigingsverzoeken zien op het toevoegen van nieuwe en andere opleidingen dan opgenomen in de oorspronkelijke aanvragen, gaat het om een wijziging van de projectbeschrijving. Op grond van art. 5, tweede lid, van de Subsidieregeling ESF-3 zijn de subsidieaanvragers verplicht om de aanvraag daarvan te voorzien. Uit art. 15, eerste lid, aanhef en onder b, van de Subsidieregeling ESF-3 volgt dat de subsidieaanvrager na het besluit tot subsidieverlening kan verzoeken de projectbeschrijving te wijzigen. Uit het artikel blijkt echter niet in welke gevallen een besluit tot subsidieverlening ten voordele van de subsidieontvanger kan worden gewijzigd. De Subsidieregeling ESF-3 bevat ook geen bepalingen die zien op de vraag in welke gevallen een *aanvraag* tot subsidieverlening kan worden gewijzigd. Zie voor een uitspraak waarin dit wel in de desbetreffende subsidieregeling was neergelegd CBB 5 april 2006 (LJN AW3632).

6.

De staatssecretaris wijst de toevoeging van nieuwe en andere opleidingen aan de projectbeschrijvingen af. Hij heeft zich op het standpunt gesteld dat het honoreren van beide wijzigingsverzoeken zou betekenen dat wordt afgeweken van de projectbeschrijving op basis waarvan de subsidies zijn verleend. Dit zal leiden tot een hogere benutting van de subsidies, aldus de staatssecretaris. Hij motiveert dit oordeel met de stelling dat bij de projecten waarvoor subsidie is aangevraagd dan wel verleend, is uitgegaan van een realisatiegraad van 60%. Dit houdt in dat wordt verwacht dat slechts 60% van de subsidies daadwerkelijk zal worden besteed. Dit is een heel realistisch percentage in ESF-subsidieland. Vaak voldoet een project uiteindelijk niet aan de subsidievoorwaarden of blijkt een project in het geheel niet te zijn uitgevoerd. Wijziging van de projectbeschrijving door het toevoegen van nieuwe en andere opleidingen zal volgens de staatssecretaris echter tot gevolg hebben dat de realisatiegraad zal stijgen. Dit betekent dat de staatssecretaris uiteindelijk meer subsidie zal moeten verstrekken, hetgeen zal leiden tot een overschrijding van het op 1 november 2005 in werking getreden ESF-subsidiplafond, aldus de staatssecretaris. De rechtbank verklaart het door de Stichting ingestelde beroep ongegrond.

7.

De Afdeling wordt in hoger beroep voor de vraag gesteld of de verzoeken tot wijziging van respectievelijk de subsidieaanvraag en het besluit tot subsidieverlening moeten worden aangemerkt als nieuwe aanvragen die op grond van het ESF-subsidiplafond zonder meer kunnen worden afgewezen. In r.o. 2.6., eerste alinea, van de uitspraak gaat de Afdeling in op het belang van de projectbeschrijving onder verwijzing naar de art. 5, tweede lid, 7, eerste lid, en 15, eerste lid, aanhef en onder b, van de Subsidieregeling ESF-3. In art. 5, tweede lid, is voor subsidieaanvragers onder meer de verplichting neergelegd om de aanvraag te voorzien van een projectbeschrijving. Deze projectomschrijving bevat details van het project. Gelet op art. 7, eerste lid, dient de projectbeschrijving als uitgangspunt voor de subsidieverlening. De Afdeling vervolgt: "Dat de projectbeschrijving voor de subsidieverhouding van groot belang is en mede het kader vormt voor de subsidieverlening wordt bevestigd door art. 15, eerste lid, aanhef en onder b, van de Subsidieregeling ESF-3 ingevolge welke bepaling een beschikking tot verlening van projectsubsidie geheel of gedeeltelijk kan worden ingetrokken en de op basis daarvan uitbetaalde bedragen kunnen worden teruggevorderd in het geval het project wordt uitgevoerd in afwijking van de bij de aanvraag gevoegde projectbeschrijving, voor zover de subsidieverlening daarop was gebaseerd, tenzij de staatssecretaris daar ingevolge het tweede lid vooraf mee heeft ingestemd." In het licht van deze bepalingen zet de Afdeling in r.o. 2.6., tweede alinea, van de uitspraak vervolgens het toetsingskader uiteen aan de hand waarvan de wijzigingsverzoeken volgens de Afdeling moeten worden beoordeeld. Kort gezegd is de cruciale vraag of een verzoek om wijziging van een project waarvoor subsidie is verleend, betekent dat het kader van de subsidieverlening daardoor wordt gewijzigd. Indien dat zo is, dient het wijzigingsverzoek ten volle inhoudelijk aan de toepasselijke regelgeving, waarvan ook een ingesteld subsidieplafond deel uitmaakt, te worden getoetst. Volgens de Afdeling kan een na de bekendmaking van het subsidieplafond ingediend verzoek tot wijziging van een project slechts worden gehonoreerd, indien deze wijziging volledig valt binnen de kaders van een vóór de bekendmaking van het plafond verleende subsidie en de wijziging de hoogte van de verleende subsidie niet te boven gaat.

8.

De voormelde beoordelingssystematiek geldt allereerst voor verzoeken tot wijziging van een besluit tot subsidieverlening. Dit is m.i. niet zo vreemd. De bij de aanvraag gevoegde projectomschrijving staat dan immers vast en gelet op art. 15, eerste lid, aanhef onder b, van de Subsidieregeling ESF-3 mag daarvan - anders dan met toestemming van de minister - niet van worden afgeweken, op straffe van intrekking en

terugvordering van de subsidieverlening. Volgens de Afdeling valt de gevraagde wijziging van het besluit tot subsidieverlening niet binnen de kaders van de verleende subsidie. Doorslaggevend voor de Afdeling is dat het gaat om nieuwe en andere opleidingen dan in de oorspronkelijke aanvraag, terwijl een uitdrukkelijke voorwaarde is dat de projectsubsidie wordt verleend voor zover het project wordt gerealiseerd overeenkomstig hetgeen in de oorspronkelijke aanvraag en projectomschrijving staat. Dat met de wijzigingen wordt gebleven binnen de bedragen waarop de oorspronkelijke subsidieaanvragen betrekking hadden, is dan volgens de Afdeling niet van belang. Niet doorslaggevend is derhalve het argument van de staatssecretaris dat sprake zal zijn van hogere realisatiecijfers en daarmee van een hoger subsidiebedrag, hetgeen overschrijding van het subsidiebedrag tot gevolg zou hebben. In de praktijk zal de beoordelingssystematiek van de Afdeling er uiteraard wel op neer komen dat een wijziging van een verleningsbesluit die zou kunnen leiden tot een hoger subsidiebedrag altijd wordt aangemerkt als een wijziging die niet binnen de kaders van de verleende subsidie valt.

9.

Dat wijzigingsverzoeken ten aanzien van verleningsbesluiten overeenkomstig de tussen de Stichting en de staatssecretaris gemaakte werkafspraken vóór de inwerkingtreding van het plafond wel in behandeling werden genomen, brengt voorts niet met zich dat de staatssecretaris door het ingediende verzoek tot wijziging van het besluit tot subsidieverlening op grond van het vastgestelde subsidieplafond - en derhalve zonder een inhoudelijke beoordeling - af te wijzen, in strijd met het rechtszekerheids-, vertrouwens- en zorgvuldigheidsbeginsel handelt. De Stichting had er volgens de Afdeling na de inwerkingtreding van het subsidieplafond rekening mee moeten houden dat deze werkafspraken niet langer konden worden nagekomen. Subsidieontvangers moeten er derhalve op bedacht zijn dat werkafspraken met de subsidieverstrekker na de inwerkingtreding van een subsidieplafond generlei waarde hebben.

10.

Het meest opvallende punt van de onderhavige uitspraak zit verstopt in de laatste alinea van rechtsoverweging 2.6. Daar oordeelt de Afdeling dat de daarvoor weergegeven beoordelingssystematiek voor een verzoek tot wijziging van het *besluit* tot subsidieverlening, ook geldt voor een verzoek tot wijziging van de *aanvraag*. Ook in dat geval geldt kennelijk dat de subsidieverhouding zodanig door de bij de aanvraag gevoegde projectomschrijving wordt beheerst, dat een wijzigingsverzoek binnen de kaders van de *subsidieverlening* moet blijven wil het gehonoreerd kunnen worden. Dit terwijl van een *verleende* subsidie nog helemaal geen sprake is. Uiteraard valt het goed te begrijpen dat gelet op het vastgestelde subsidieplafond aan het wijzigen van voor de inwerkingtreding van dat plafond ingediende subsidieaanvragen - evenals aan het wijzigen van een voor de inwerkingtreding van dat plafond genomen besluit tot subsidieverlening - paal en perk moet worden gesteld. Maar dat de Afdeling ter motivering daarvan volstaat met een snelle verwijzing naar het toetsingskader dat geldt indien sprake is van wijziging van een besluit tot subsidieverlening, is te gemakkelijk. Indien nog niet op die aanvraag is beslist en nog geen sprake is van een besluit tot subsidieverlening, is immers nog geen sprake van een vaststaande projectbeschrijving en evenmin van een subsidieverhouding. Een verwijzing naar art. 15 van de Subsidieregeling ESF-3 om het belang van de projectbeschrijving voor de subsidieverhouding aan te duiden is dan ook niet op haar plaats.

11.

Deze uitspraak laat weer eens zien wat de nadelen zijn van het plotseling - in afwijking van de in art. 4:27, eerste lid, van de Awb neergelegde hoofdregel - bekendmaken van een subsidieplafond gedurende het tijdvak waarin subsidie kan worden aangevraagd. Subsidieontvangers worden ermee geconfronteerd dat aanvragen en besluiten om subsidieverlening niet meer kunnen worden gewijzigd. Voorts blijken gemaakte afspraken met de staatssecretaris na de inwerkingtreding van een subsidieplafond opeens van generlei waarde. Dit leidt - ook in dit geval - tot rechtsonzekerheid, procedures en teleurstelling bij de subsidieontvanger.

12.

Overigens zijn op 17 september 2008 van de Afdeling twee uitspraken met dezelfde strekking verschenen onder zaak nrs. 200800273/1 en 200801274/1.

J.E. van den Brink

Voetnoot verwijzingen

NOOT*:

Mr. J.E. van den Brink is promovenda/PhD-Fellow bij de afdeling Staats- en Bestuursrecht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden.