

**AB 2010, 21**

Raad van State Afdeling bestuursrechtspraak (Voorzitter),  
4 maart 2009,  
nr 200900043/2/H2, 200900043/1/H2, LJN: BH5496,  
Mr. J.E.M. Polak

**Wetgeving:**

Awb art. 4:23; Regeling Leonardo da Vinci-II

**Essentie**

Europese subsidies, toepasselijkheid Awb, bestuursorgaan, legaliteit.

**Samenvatting**

Bij onderscheiden besluiten (...) zijn aan appellant ingevolge de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Regeling Leonarda da Vinci-II subsidies verleend voor het project 'Movement on the European labour market'. Ter uitvoering van deze subsidieverleningen zijn tussen appellant en het Nationaal Agentschap overeenkomsten, de zogenoemde 'Grant agreements for mobility', gesloten. (...)

Voorts heeft de voorzieningenrechter de brief van 27 februari 2007 terecht als een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb aangemerkt, nu deze brief strekt tot intrekking van de subsidieverlening voor het jaar 2004 alsmede terugvordering van een bedrag van € 129.816 en deze brief derhalve is gericht op rechtsgevolg. De voorzieningenrechter heeft dan ook terecht overwogen dat het Nationaal Agentschap de op 16 maart 2007 gedateerde reactie van appellant had moeten aanmerken als een tijdig tegen het besluit van 27 februari 2007 ingediend bezwaarschrift. Hierbij wordt mede in aanmerking genomen dat appellant in zijn brief van 16 maart 2007 verzoekt om de intrekking en terugvordering te heroverwegen.

AB

**Partijen**

Uitspraak van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht) en, met toepassing van artikel 8:86 van die wet, op het hoger beroep van appellant, tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Amsterdam van 24 november 2008 in zaak nrs. 08/3750 en 08/3436 in het geding tussen:

appellant,

en

het Nationaal Agentschap Leven Lang Leren.

**1. Procesverloop**

Bij besluiten van 15 november 2007 zijn de besluiten tot verlening van subsidie voor de jaren 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 en 2006 voor het project 'Movement on the European labour market' ingetrokken en de reeds betaalde voorschotten teruggevorderd.

Bij besluit van 14 juli 2008 heeft het Nationaal Agentschap Leven Lang Leren (voorheen: het Nationaal Agentschap Leonardo da Vinci-II; hierna: het Nationaal Agentschap) de door appellant, daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 24 november 2008, verzonden op 25 november 2008, heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam (hierna: de voorzieningenrechter) het

door appellant daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 14 juli 2008, voor zover dit ziet op ongegrondverklaring van de bezwaarschriften tegen de besluiten die zien op de jaren 2000, 2001, 2002, 2003 en 2006, vernietigd, bepaald dat de uitspraak, voor zover deze ziet op niet-ontvankelijkverklaring van de bezwaarschriften gericht tegen de voornoemde besluiten, in de plaats treedt van het besluit van 14 juli 2008 en bepaald dat dit besluit voor het overige in stand blijft. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*). Tegen deze uitspraak heeft appellant bij brief, bij de Raad van State op 29 december 2008 per fax ingekomen, hoger beroep ingesteld.

Bij deze brief heeft appellant de voorzitter verzocht een voorlopige voorziening te treffen. De voorzitter heeft het verzoek ter zitting behandeld op 12 februari 2009, waar appellant, in persoon, en het Nationaal Agentschap, vertegenwoordigd door mr. M.H.P. Claassen, advocaat te Rotterdam, zijn verschenen.

## 2. Overwegingen

### 2.1.

In dit geval kan nader onderzoek redelijkerwijs niet bijdragen aan de beoordeling van de zaak en bestaat ook overigens geen beletsel om met toepassing van artikel 8:86, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak. Daarbij wordt in aanmerking genomen, dat het Nationaal Agentschap daarom ter zitting heeft verzocht en dat appellant heeft aangegeven zich daarmee te verenigen.

### 2.2.

Bij onderscheiden besluiten van 4 december 2000, 6 april 2001, 22 maart 2002, 18 april 2003, 20 oktober 2004 en 18 april 2006 zijn aan appellant ingevolge de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Regeling Leonardo da Vinci-II subsidies verleend voor het project 'Movement on the European labour market'. Ter uitvoering van deze subsidieverleningen zijn tussen appellant en het Nationaal Agentschap overeenkomsten, de zogenoemde 'Grant agreements for mobility', gesloten.

Bij onderscheiden besluiten van 15 november 2007 zijn deze subsidieverleningen ingetrokken en de reeds betaalde voorschotten, ten bedrage van in totaal € 580.927,53, vermeerderd met de wettelijke rente, teruggevorderd. Bij besluit van 14 juli 2008 zijn deze besluiten gehandhaafd.

### 2.3.

In hoger beroep staat in de eerste plaats ter beoordeling of de voorzieningenrechter terecht zelf voorzienend de bezwaren, voor zover gericht tegen de besluiten van 15 november 2007 die zien op de jaren 2000, 2001, 2002, 2003 en 2006, niet-ontvankelijk heeft verklaard.

#### 2.3.1.

Wat betreft deze niet-ontvankelijkverklaring, betoogt appellant tevergeefs dat zijn bezwaarschriften van 31 december 2007 tijdig waren ingediend. De voorzieningenrechter heeft terecht de besluiten van 15 november 2007 bepalend geacht voor de aanvang van de bezwaartermijn. Appellant heeft de ontvangst van de aangetekend verzonden besluiten van 15 november 2007 niet, althans niet op aannemelijke wijze weersproken. Ook overigens is aannemelijk, dat deze besluiten op die datum op de in artikel 6:8, eerste lid, in samenhang gelezen met artikel 3:41, eerste lid, van de Awb, voorgeschreven wijze aan appellant bekend zijn gemaakt. De voorzieningenrechter heeft deze datum dan ook terecht bepalend geacht voor de aanvang van de bezwaartermijn en terecht overwogen dat de bezwaarschriften van 31 december 2007 niet tijdig waren ingediend. Voor zover tevens brieven gedateerd 21 november 2007, inhoudende de intrekking van de subsidieverleningen en de terugvordering van de reeds betaalde voorschotten, aan appellant zijn verzonden en hij deze bepalend heeft geacht voor de aanvang van de bezwaartermijn, doet dit aan het voorgaande niet af. Deze brieven zijn wat inhoud betreft gelijklopend aan de besluiten van 15 november 2007 en

riepen daarmee geen nieuwe rechtsgevolgen in het leven, zodat daartegen geen bezwaar kon worden gemaakt.

Uit het vorenoverwogene volgt dat de voorzieningenrechter de bezwaren van appelland, voor zover gericht tegen de besluiten van 15 november 2007 betreffende de jaren 2000, 2001, 2002, 2003 en 2006, terecht zelf voorzienend niet-ontvankelijk heeft verklaard.

#### 2.4.

Appelland betoogt dat de voorzieningenrechter, wat betreft de intrekking van de subsidieverlening voor het jaar 2004 alsmede de terugvordering van het voor dat jaar reeds betaalde voorschot, ten onrechte heeft verwezen naar een besluit van 27 februari 2006, nu dat volgens hem niet bestaat. De voorzieningenrechter heeft volgens appelland voorts ten onrechte overwogen dat het Nationaal Agentschap zijn brief van 16 maart 2007 had moeten aanmerken als een tijdig tegen dat besluit ingediend bezwaarschrift.

##### 2.4.1.

Nu het dossier wel een brief gedateerd 27 februari 2007 bevat, in het proces-verbaal van de zitting bij de voorzieningenrechter eveneens een besluit van die datum wordt genoemd en de voorzieningenrechter de op 16 maart 2007 gedateerde reactie van appelland op die brief als tijdig ingediend bezwaarschrift heeft aangemerkt, kan er geen misverstand over bestaan dat de voorzieningenrechter kennelijk heeft bedoeld te verwijzen naar de brief van 27 februari 2007. Het door de voorzieningenrechter genoemde jaartal 2006 berust op een kennelijke verschrijving die niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak leidt.

Voorts heeft de voorzieningenrechter de brief van 27 februari 2007 terecht als een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb aangemerkt, nu deze brief strekt tot intrekking van de subsidieverlening voor het jaar 2004 alsmede terugvordering van een bedrag van € 129.816 en deze brief derhalve is gericht op rechtsgevolg. De voorzieningenrechter heeft dan ook terecht overwogen dat het Nationaal Agentschap de op 16 maart 2007 gedateerde reactie van appelland had moeten aanmerken als een tijdig tegen het besluit van 27 februari 2007 ingediend bezwaarschrift. Hierbij wordt mede in aanmerking genomen dat appelland in zijn brief van 16 maart 2007 verzoekt om de intrekking en terugvordering te heroverwegen. Dat appelland thans aanvoert dat de brief van 16 maart 2007 niet als bezwaarschrift is ingediend, doet, gelet op de bewoordingen ervan, aan het voorgaande niet af.

Met de voorzieningenrechter wordt derhalve geoordeeld dat het besluit van 14 juli 2008 moet worden aangemerkt als een besluit genomen op het door appelland op 16 maart 2007 gemaakte bezwaar, aangevuld bij brief van 31 december 2007, tegen het besluit van 27 februari 2007, aangevuld bij het besluit van 15 november 2007 dat betrekking heeft op het jaar 2004 (project NL/04/A/PL/IB/123753).

#### 2.5.

Appelland betoogt ten slotte — samengevat weergegeven — dat de voorzieningenrechter ten onrechte heeft overwogen dat het Nationaal Agentschap op goede gronden aan het besluit van 14 juli 2008 ten grondslag heeft gelegd dat de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet of niet geheel hebben plaatsgevonden of zullen plaatsvinden en dat appelland niet aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen heeft voldaan. Hiertoe voert appelland aan dat het aan dat besluit ten grondslag gelegde deskundigenrapport van PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (hierna: PwC) van 17 oktober 2007 gebrekkig is en de daarin weergegeven bevindingen eenzijdig en tegenstrijdig zijn.

##### 2.5.1.

Ingevolge artikel 4:36, eerste lid, van de Awb kan ter uitvoering van de beschikking tot subsidieverlening een overeenkomst worden gesloten.

Ingevolge artikel 4:37, eerste lid, aanhef en onder b, f en h, kan het bestuursorgaan de subsidieontvanger verplichtingen opleggen met betrekking tot de administratie van aan de activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten, het afleggen van rekening en verantwoording

omtrent de verrichte activiteiten en de daaraan verbonden uitgaven en inkomsten, voor zover deze voor de vaststelling van de subsidie van belang zijn, en het uitoefenen van controle door een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek op het door het bestuursorgaan gevoerde financiële beheer en de financiële verantwoording daarover.

Ingevolge artikel 4:48, eerste lid, voor zover thans van belang, kan het bestuursorgaan zolang de subsidie niet is vastgesteld de subsidieverlening intrekken of ten nadele van de subsidieontvanger wijzigen, indien:

- a. de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet of niet geheel hebben plaatsgevonden of zullen plaatsvinden;
  - b. de subsidieontvanger niet heeft voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen;
- [...]

Ingevolge artikel 4:57 kunnen onverschuldigd betaalde subsidiebedragen en voorschotten worden teruggevorderd voor zover na de dag waarop de subsidie is vastgesteld, dan wel de handeling als bedoeld in artikel 4:49, eerste lid, onderdeel c, heeft plaatsgevonden, nog geen vijf jaren zijn verstreken.

#### 2.5.2.

Bij besluit van 14 juli 2008 heeft het Nationaal Agentschap zich, in navolging van het advies van de Adviescommissie Bezwaarschriften Nationaal Agentschap, op het standpunt gesteld dat op grond van de bevindingen in het deskundigenrapport van PwC van 17 oktober 2007 gerede twijfel is ontstaan over de vraag of juiste gegevens zijn verstrekt en of de activiteiten waarvoor subsidie is verleend, daadwerkelijk hebben plaatsgevonden en dat niet aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen is voldaan. Tot de activiteiten behoren onder meer twee groepsreizen naar Ierland en Engeland in het kader van de uitwisseling van in totaal 24 stagiaires naar twee gastbedrijven in de periode 1 november 2004 tot 4 juli 2005.

In dit deskundigenrapport is geconcludeerd dat er geen aanwijzingen zijn waaruit blijkt dat de groepsreis naar Ierland volgens de door appellant overgelegde kopie reisboeking van oktober 2004 via Globe Reisburo is geboekt en de betaling voor deze reis door Globe Reisburo is ontvangen, noch dat de groepsreis naar Engeland volgens de door hem overgelegde kopie reisboeking van oktober 2004 via Globe Reisburo en/of Oad Reizen is geboekt en dat de betaling voor deze reis door Globe Reisburo en/of Oad Reizen is ontvangen.

#### 2.5.3.

Met de enkele stelling dat het deskundigenrapport van PwC gebrekkig is en de daarin weergegeven bevindingen eenzijdig en tegenstrijdig zijn, heeft appellant de conclusie van dat rapport dat niet is gebleken dat de twee groepsreizen naar Ierland en Engeland in oktober 2004 zijn geboekt en de betalingen daarvoor door Globe Reisburo en/of Oad Reizen zijn ontvangen, niet of in ieder geval onvoldoende gemotiveerd bestreden. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat appellant gedurende de procedure, ook na verzoek daartoe van het Nationaal Agentschap, geen afdoende verklaring heeft gegeven voor de in het rapport geconstateerde bevindingen dat de door hem in kopie overgelegde bewijsstukken verschrijvingen, een ongebruikelijke opmaak dan wel andere bijzonderheden bevatten en dat de beweerdelijke reisboekingen niet zijn terug te vinden in de geautomatiseerde systemen van Globe Reisbureau en Oad Reizen. Appellant heeft voorts niet aannemelijk gemaakt dat hij de beweerdelijke reisboekingen ten bedrage van in totaal € 133.318 contant heeft betaald. De voorzieningenrechter heeft derhalve terecht overwogen dat het Nationaal Agentschap zich bij zijn besluitvorming op het deskundigenrapport van PwC van 17 oktober 2007 heeft mogen baseren.

Voor zover appellant betoogt dat het Nationaal Agentschap niet heeft mogen afgaan op de verklaringen van medewerkers van Globe Reisburo aan PwC wat betreft de door appellant overgelegde kopieën van de boekingsbevestigingen en de door appellant gestelde contante

betalingen, faalt dit betoog. De voorzieningenrechter heeft terecht geoordeeld dat het Nationaal Agentschap, gezien artikel 4:37, eerste lid, aanhef en onder h, van de Awb alsmede gezien de in artikel II.19 van de

‘Grant agreement for mobility’

neergelegde verplichtingen, bevoegd was om door PwC een onderzoek te laten uitvoeren naar de door appellant verrichte activiteiten waarvoor subsidie is verleend. Hieronder valt tevens het verifiëren van door appellant verstrekte gegevens bij Reisburo Globe. Het beroep van appellant op de Wet bescherming persoonsgegevens is in dit verband niet ter zake, nu geen persoonsgegevens zijn verwerkt, maar uitsluitend door appellant zelf verstrekte gegevens zijn geverifieerd ten behoeve van de controle als bedoeld in artikel 4:37, eerste lid, aanhef en onder h, van de Awb.

Uit het vorenoverwogene volgt dat de voorzieningenrechter terecht tot de slotsom is gekomen dat het Nationaal Agentschap in redelijkheid heeft kunnen besluiten de voor het jaar 2004 verleende subsidie in te trekken en het onverschuldigd betaalde voorschot terug te vorderen.

2.6.

Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.7.

Gelet hierop bestaat aanleiding het verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening af te wijzen.

2.8.

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

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

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. wijst het verzoek af.

AB

Noot van

J.E. van den Brink

1.

De subsidie die in deze uitspraak centraal staat wordt gefinancierd met geld van de EU, zodat ook wel wordt gesproken van een Europese subsidie. Het gaat om de tweede fase van het communautaire actieprogramma inzake beroepsopleiding ‘Leonardo da Vinci-II’ (*PbEG* 1999, L 146/33) hierna genoemd: ‘Leonardo da Vinci-II’. Op grond van dit Europees subsidieprogramma worden subsidies verstrekt voor de verbetering, vernieuwing en ontwikkeling van een Europese dimensie in het hoger en middelbaar beroepsonderwijs door middel van transnationale samenwerking. De onderhavige subsidie ziet op de steun voor de transmobilititeit van personen, met name jongeren, die een beroepsopleiding volgen.

2.

Omdat de Afdeling in r.o. 2.3.1. oordeelt dat de voorzieningenrechter de bezwaren van appellant, voor zover gericht tegen de besluiten van 15 november 2007 betreffende de jaren 2000, 2001, 2002, 2003 en 2006, terecht zelf voorziend niet-ontvankelijk heeft verklaard, is alleen de intrekking van de subsidieverlening over het jaar 2004 in geschil. De onderhavige uitspraak van de Afdeling lijkt op het eerste gezicht niet zo bijzonder. De snelle lezer ziet dat het om een subsidie gaat die door het Nationaal Agentschap Leven Lang Leren is verleend, doch vervolgens is ingetrokken omdat gereede twijfel is ontstaan over de vraag of juiste gegevens zijn verstrekt en of de activiteiten waarvoor subsidie is verleend, daadwerkelijk hebben plaatsgevonden en omdat in ieder geval niet aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen is voldaan. Wie de uitspraak van de Afdeling goed bestudeert, ziet echter dat

zij wel vermeldt dat het Nationaal Agentschap Leven Lang Leren als opvolger van het Agentschap Leonardo da Vinci-II de tegen de intrekking van de subsidieverlening gemaakte bezwaren ongegrond heeft verklaard, doch niet aangeeft welk bestuursorgaan het besluit tot subsidieverlening en het besluit tot intrekking daarvan heeft genomen. Is dit ook het Nationaal Agentschap, of gaat het om een ander bestuursorgaan? Teneinde deze vraag te kunnen beantwoorden, wordt onder 3 en 4 de uitvoering van het Europees subsidieprogramma 'Leonardo da Vinci-II' onder de loep genomen. Onder 3 bespreek ik de relevante Europese regels, terwijl onder 4 wordt ingegaan op de wijze waarop in Nederland aan 'Leonardo da Vinci-II' uitvoering is gegeven.

3.

Het Europees subsidieprogramma 'Leonardo da Vinci-II' wordt op gecentraliseerde wijze uitgevoerd. Uit het Financieel Reglement – waarin de Europese begrotingsregels zijn opgenomen (Verordening nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, *PbEG* 2002, L 248/1) – volgt dat de uitvoeringstaken ofwel direct door de diensten van de Europese Commissie worden verricht, ofwel indirect door bijvoorbeeld nationale publiekrechtelijke organen, dan wel privaatrechtelijke organen die zijn belast met een openbare dienstverleningstaak worden verricht. Voor de uitvoering van 'Leonardo da Vinci-II' heeft de Europese Commissie ervoor gekozen om daarbij voor een groot deel nationale agentschappen in te schakelen. Dit blijkt uit de ter uitvoering van 'Leonardo da Vinci-II' door de Europese Commissie vastgestelde "Bepalingen met betrekking tot de verantwoordelijkheden van de lidstaten en de Commissie ten aanzien van de nationale agentschappen voor Leonardo da Vinci" (C(2000) 402 definitief van 18 februari 2000; hierna: de Bepalingen). Het besluit van de Raad waarbij het subsidieprogramma 'Leonardo da Vinci-II' is vastgesteld, biedt geen expliciete grondslag voor het vaststellen van deze Bepalingen. Wel volgt uit art. 7, tweede lid, van het Besluit van de Raad dat algemene richtsnoeren voor de uitvoering van het programma en de financiële steun die door de Gemeenschap zal worden verleend worden vastgesteld. Omdat het niet gaat om een van de in art. 249 EG-verdrag (thans art. 288 van het Verdrag betreffende de werking van de EU) genoemde bindende rechtsinstrumenten van de instellingen van de EG, gaat het om 'soft law'. Volgens Senden gaat het daarbij om handelingen die normatief van aard zijn, enige juridische werking hebben en externe effecten genereren, niet beperkt tot de instelling die ze heeft vastgesteld (Zie L.A.J. Senden, 'Reguleringsintensiteit en regelgevingsinstrumentarium in het Europees Gemeenschapsrecht, Over de relatie tussen wetgeving, soft law en de open methode van coördinatie', *SEW* 2008, 23, p. 43). Uit onderdeel 5.1., aanhef en onder b, van de Bepalingen blijkt dat niet het Nationaal Agentschap, maar de autoriteiten van de lidstaten ten aanzien van subsidies zoals aan de orde in de onderhavige uitspraak bevoegd zijn om de uiteindelijke beslissing omtrent de subsidieverlening aan de ingediende voorstellen te nemen. Uit de Bepalingen wordt echter niet duidelijk welke nationale autoriteit deze bevoegdheid moet uitoefenen. Dit heeft te maken met het beginsel van institutionele autonomie; de EU bemoeit zich in beginsel niet met de vraag welk nationaal orgaan het Europese recht uitvoert. Dit is aan de lidstaten om uit te maken. Op grond van de leer van de dubbele bevoegdheidsgrondslag (zie over dit leerstuk in relatie tot Europese subsidies M.J. Jacobs, W. den Ouden & N. Verheij, 'Bezint eer ge begint! Spraakmakende hofjurisprudentie over Europese subsidies', *NTB* 2008, 21, p. 155-166, p. 160) dient op het niveau van de lidstaat te worden bepaald welke nationale autoriteit voormelde bevoegdheid gaat uitoefenen.

4.

Ter uitvoering van 'Leonardo da Vinci-II' heeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (hierna de minister) op grond van de Bepalingen en art. 2.7 van de Wet educatie en beroepsonderwijs (hierna: de Web) de Regeling Nationaal Agentschap Leonardo

da Vinci 2000-2006 vastgesteld (Uitleg Gele Katern 2000, nummer 27, hierna: de Regeling). In deze Regeling is echter niet neergelegd welke nationale autoriteit bevoegd wordt om subsidie op grond van 'Leonardo da Vinci-II' te verstrekken. Weliswaar wordt ingevolge art. 6 van de Regeling aan het Nationaal Agentschap, het Centrum voor innovatie van opleidingen in Den Bosch (hierna: het CINOP), overeenkomstig afdeling 10.1.1. van de Awb de bevoegdheid tot het nemen van de besluiten, bedoeld in onderdeel 5.1., onder b, van de Bepalingen, gemandateerd, doch niet duidelijk wordt op welke wettelijke grondslag en door wie deze bevoegdheid wordt gemandateerd. Nu de Regeling is vastgesteld door de minister, ga ik ervan uit dat de minister zichzelf bevoegd acht subsidies op grond van onderdeel 5.1., onder b, van de Bepalingen te verstrekken en deze bevoegdheid heeft gemandateerd aan het CINOP. Dit betekent dat het besluit tot subsidieverlening en het besluit tot intrekking daarvan is genomen door het CINOP namens de minister. Zoals gezegd wordt in de Bepalingen niet geregeld aan welke nationale autoriteit de bevoegdheid tot subsidieverstrekking wordt toegekend. Er bestaat derhalve geen Europeesrechtelijke grondslag voor subsidieverlening door de minister. Mijn vraag is of er wellicht een nationaalrechtelijke grondslag voorhanden is.

5.

De Afdeling doet in r.o. 2.2. voorkomen dat de subsidie is verleend ingevolge de Web en de Regeling. Uit de Regeling blijkt inderdaad dat deze is gebaseerd op art. 2.7 van de Web. Ingevolge art. 2.7. van de Web kan de minister volgens bij ministeriële regeling te geven voorschriften aan andere rechtspersonen dan die waarvan de instellingen uitgaan, een bijdrage toekennen ter bevordering van de verwezenlijking van de in art. 1.2.1. van de Web bedoelde doelstellingen van de educatie en het beroepsonderwijs dan wel ten behoeve van de afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Art. 2.7. voorziet derhalve in een wettelijke grondslag voor de subsidiëring door de minister van het nationaal agentschap dat wordt opgericht ter uitvoering van 'Leonardo da Vinci-II', namelijk het CINOP. Het artikel ziet echter niet op de subsidieverstrekking door de minister op grond van het Europees subsidieprogramma 'Leonardo da Vinci'! Ook de Regeling bevat geen bepalingen die zien op subsidieverstrekking door de minister op grond van Leonardo da Vinci-II. De bepalingen van de Regeling zien louter op de instelling van het nationaal agentschap en op de subsidieverstrekking aan dat agentschap, niet op financiële verstrekkingen aan de uiteindelijke projectuitvoerders als appellante. De Wet overige OCW-subsidies biedt ook geen wettelijke grondslag. Hoewel in art. 2, eerste lid, van deze wet voor de minister een heel algemene subsidiebevoegdheid is opgenomen, moet ter uitwerking daarvan wel een ministeriële regeling bestaan op grond waarvan de subsidie uiteindelijk wordt verleend.

6.

Nu ook een nationaalrechtelijke grondslag ontbreekt, vermoed ik dat de minister meende dat hij krachtens de Bepalingen – derhalve een Europese regeling – bevoegd is om subsidie te verlenen. Probleem daarbij is, als gezegd, dat in de Bepalingen niet is opgenomen welke nationale autoriteit de bevoegdheid gaat uitoefenen. Mijns inziens had dit dan ook op nationaal niveau moeten worden geregeld. Het lijkt erop dat de Afdeling de omstandigheid dat het CINOP het besluit tot subsidieverlening van 27 februari 2007, aangevuld bij besluit van 15 november 2007 heeft genomen namens de minister onder tafel probeert te vegen. Zowel in het procesverloop als in de uitspraak wordt de rol van de minister niet genoemd. Zo worden lastige vragen omtrent de bevoegdheid van de minister vermeden.

7.

Wellicht dat zowel de Afdeling als de minister van mening is dat een nationaal-wettelijke grondslag in dit geval niet nodig is, omdat sprake is van een Europees subsidieprogramma als bedoeld in art. 4:23, derde lid, sub b, van de Awb. Zie omtrent deze uitzondering uitgebreid Rianne Jacobs, 'De tenuitvoerlegging van Europese structuurfondsen in Nederland: over het

verstrekken van EG-subsidies en het beheersen van de uitgaven', In: T. Barkhuysen, W. den Ouden en E. Steyger, Europees recht effectueren, Algemeen bestuursrecht als instrument voor de effectieve uitvoering van EG-recht, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2007. Blijkens de memorie van toelichting bij art. 4:23 van de Awb gaat het daarbij om subsidieprogramma's waarvan de uitvoering aan nationale instanties wordt overgelaten, maar die niet het karakter van een verbindende regeling hebben. Ik vraag mij af of het onderhavige subsidieprogramma als een Europees subsidieprogramma in de zin van art. 4:23, derde lid, onder b, van de Awb kan worden aangemerkt. Het onderhavige subsidieprogramma is immers gebaseerd op een Besluit van de Raad, een beschikking dus. Wel is het zo dat de Bepalingen waarin de bevoegdheid voor de lidstaten is neergelegd om subsidies te verstrekken niet zijn aan te merken als een verbindende regeling.

8.

Wat hier ook van zij, feit is dat op Europees niveau niet is bepaald welk nationaal bestuursorgaan de subsidies op grond van het Europees subsidieprogramma 'Leonardo da Vinci-II') moet gaan verstrekken. Dit zal – al was het maar om hieromtrent alle onduidelijkheid weg te nemen – derhalve op nationaal niveau moeten worden bepaald. Overigens geldt voor de meeste Europese subsidieregelingen dat daarin niet is geregeld welk nationaal uitvoeringsorgaan de subsidie gaat verstrekken. Deze bevoegdheid wordt altijd toegekend aan 'de lidstaat', 'de managementautoriteit', 'de autoriteiten van de lidstaat'. Dit betekent dat gelet op de al genoemde leer van de dubbele bevoegdheidsgrondslag in beginsel (dit hangt immers af van de vraag of op nationaal niveau wel een bevoegdheidsgrondslag is vereist) op nationaal niveau moet worden bepaald welke nationale autoriteit de bevoegdheid moet uitoefenen. Dat deze kwestie niet louter theoretisch is, laat de onderhavige uitspraak zien. Het ontbreken van een nationaalrechtelijke grondslag heeft, zo lijkt het, tot gevolg dat de Afdeling maar helemaal weglaat dat het de minister was die de subsidie heeft verleend.

9.

Zoals aangegeven is in het procesverloop wel vermeld welk bestuursorgaan de beslissing op bezwaar heeft genomen, namelijk het Nationaal Agentschap Leven Lang Leren als opvolger van het Nationaal Agentschap Leonardo da Vinci-II. Dit agentschap voert in de periode 2007-2013 het Europees subsidieprogramma Een Leven Lang Leren uit (Besluit nr. 1720/2006, *PbEG* 2006 L 327/45). 'Leonardo da Vinci-II' is in dit Europees subsidieprogramma opgegaan. Het Nationaal Agentschap Leven Lang Leren wordt gevormd door het CINOP, het NUFFIC en het Europees Platform internationaliseren in onderwijs. Mij is niet duidelijk op grond van welke bepaling het Nationaal Agentschap Leven Lang Leren als opvolger van het Nationaal Agentschap Leonardo da Vinci-II bevoegd is om op de door appellante gemaakte bezwaren te beslissen. Uit de Regeling blijkt niet dat deze bevoegdheid door de minister aan het Nationaal Agentschap is gemandateerd. Nu ter uitvoering van een Leven Lang Leren geen nationale uitvoeringsregeling is vastgesteld, kan ook daarin geen bevoegdheid voor het Nationaal Agentschap Leven Lang Leren worden gevonden. Nu het Nationaal Agentschap Leven Lang Leren bestaat uit drie stichtingen, vraag ik mij af of het agentschap überhaupt als bestuursorgaan kan worden aangemerkt!

10.

Het vorenstaande laat zien dat het verstrekken van een Europese subsidie door nationale bestuursorganen niet altijd goed is geregeld. Dit heeft er in het onderhavige geval mee te maken dat op nationaal niveau aan de minister niet de bevoegdheid is toegekend om op grond van het Europees subsidieprogramma 'Leonardo da Vinci-II' subsidies te verstrekken. Jammer is dat de Afdeling hieraan in de uitspraak helemaal geen aandacht besteed. Wellicht heeft de Afdeling zo willen voorkomen dat zij tot de conclusie moest komen dat er in strijd met art. 4:23, eerste lid, van de Awb niet is voldaan aan de eis van een wettelijke grondslag voor subsidieverstrekking. Voor de uitkomst van de zaak maakt het weinig uit. De verleende



subsidie moet immers toch al worden terugbetaald. Indien de Afdeling had geoordeeld dat de subsidie wegens het ontbreken van een wettelijke grondslag nooit had mogen worden verleend, was tot dezelfde uitkomst gekomen. Feit is wel dat nationale bestuursorganen op deze manier niet worden gedwongen beter acht te slaan op het – zo nodig – zorgdragen voor een deugdelijke nationale wettelijke grondslag, hetgeen bij de ingewikkelde uitvoering van Europese subsidieregelingen zeker geen overbodige luxe is.

11.

De vraag in hoeverre nationale bestuursorganen direct bevoegdheden kunnen ontleen aan het Europese recht, is niet alleen aan de orde bij de bevoegdheid tot subsidieverstrekking, maar ook op allerlei andere terreinen. Het komt nogal eens voor dat de nationale wetgever vergeet nationale instanties die met de uitvoering van het Europese recht zijn belast van de nodige bevoegdheden te voorzien (zie daarover onder meer M. Verhoeven in haar preadvies voor de Jonge VAR, ‘Bestuursorganen en legaliteit in communautair perspectief’, te verschijnen in 2010, thans te raadplegen via [www.verenigingvoorbestedingsrecht.nl](http://www.verenigingvoorbestedingsrecht.nl)). De vraag in hoeverre bevoegdheden in die gevallen rechtstreeks aan Europese bepalingen kunnen worden ontleend is – ook blijkens deze uitspraak – onverminderd actueel.

#### **Voetnoot**

[\*]

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

AB

Copyright © Kluwer 2010  
Kluwer Online Research

Dit document is gegenereerd op 15-03-2010

Op dit document zijn de algemene leveringsvoorwaarden van Kluwer van toepassing.