

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BA3189
Datum uitspraak	18 april 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 15 december 2004 heeft appellant sub 1 (hierna: de Staatssecretaris) de aan appellante sub 2 (hierna: de Stichting) verleende rijksbijdragen voor de jaren 1999, 2000, 2001 en 2002 verlaagd met een bedrag van in totaal € 342.687,00 en dit bedrag teruggevorderd.

Volledige tekst

200605816/1.

Datum uitspraak: 18 april 2007

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
 2. de stichting "Stichting NHTV internationale hogeschool Breda", gevestigd te Breda,
- appellanten,

tegen de uitspraak in zaak no. 05/2847 van de rechtbank Breda van 29 juni 2006 in het geding tussen:

appellante sub 2,

en

appellant sub 1.

1. Procesverloop

Bij besluit van 15 december 2004 heeft appellant sub 1 (hierna: de Staatssecretaris) de aan appellante sub 2 (hierna: de Stichting) verleende rijksbijdragen voor de jaren 1999, 2000, 2001 en 2002 verlaagd met een bedrag van in totaal € 342.687,00 en dit bedrag teruggevorderd.

Bij besluit van 24 juni 2005 heeft de Staatssecretaris het door de Stichting daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 29 juni 2006, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank Breda (hierna: de rechtbank) het door de Stichting daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben de Staatssecretaris bij brief, bij de Raad van State ingekomen

op 8 augustus 2006, en de Stichting bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 7 augustus 2006, hoger beroep ingesteld. De Staatssecretaris heeft zijn hoger beroep aangevuld bij brief van 4 oktober 2006. De Stichting heeft haar hoger beroep aangevuld bij brief van 1 september 2006. Laatstgenoemde brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 1 november 2006 heeft de Stichting een reactie ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 januari 2006, waar de Staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. A.J. Boorsma, advocaat te Den Haag en mr. E.F.M. Manse, werkzaam bij het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, en de Stichting, vertegenwoordigd door mr. J.B.M. Veenhuys, [gemachtigden], zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 4:49, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) kan het bestuursorgaan de subsidievaststelling intrekken of ten nadele van de ontvanger wijzigen:

- a. op grond van feiten of omstandigheden waarvan het bij de subsidievaststelling redelijkerwijs niet op de hoogte kon zijn en op grond waarvan de subsidie lager dan overeenkomstig de subsidieverlening zou zijn vastgesteld;
- b. indien de subsidievaststelling onjuist was en de subsidie-ontvanger dit wist of behoorde te weten; of
- c. indien de subsidie-ontvanger na de subsidievaststelling niet heeft voldaan aan aan de subsidie verbonden verplichtingen.

Ingevolge artikel 4:57 van de Awb, voor zover hier van belang, kunnen onverschuldigd betaalde subsidiebedragen worden teruggevorderd voor zover na de dag waarop de subsidie is vastgesteld nog geen vijf jaren zijn verstreken.

Ingevolge artikel 2.9, eerste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: de WHW) dient het instellingsbestuur jaarlijks voor 1 juli bij de Minister een verslag in. Het verslag bestaat uit de jaarrekening met bijbehorende begroting, het jaarverslag en overige financiële gegevens. Uit het verslag dient te blijken in hoeverre sprake is van een behoorlijke uitvoering van de werkzaamheden ten behoeve waarvan de rijksbijdrage is verleend en van een doelmatige aanwending van de rijksbijdrage, mede in het licht van het instellingsplan. Van niet doelmatige aanwending van de rijksbijdrage is in ieder geval sprake, voor zover bedragen daaruit worden aangewend voor het op enigerlei wijze compenseren van studenten of extraneï voor collegegeld, examengeld, cursusgeld of wat de hogescholen betreft de bijdrage, bedoeld in artikel 7.46, tweede lid, anders dan op grond van artikel 7.46, derde lid, artikel 7.51 of artikel 7.51a.

Ingevolge artikel 2.9, vierde lid, van de WHW kan de Minister, indien uitgaven zijn geschied in strijd met het bepaalde bij of krachtens de wet, dan wel indien werkzaamheden ten behoeve waarvan de rijksbijdrage is verleend, niet behoorlijk zijn uitgevoerd of de rijksbijdrage ondoelmatig is aangewend, bepalen, dat de daarmee gemoeide bedragen in mindering worden gebracht op de rijksbijdrage. Hij maakt dit binnen een jaar na de ontvangst van de jaarrekening bekend aan het instellingsbestuur.

Ingevolge artikel 1.1, aanhef en onder e, van de WHW, zoals deze wet luidde ten tijde hier van belang, wordt in deze wet onder 'initieel onderwijs' verstaan: hoger onderwijs dat aansluit op de tweede fase van het voortgezet onderwijs. Ingevolge het bepaalde onder m wordt onder 'opleiding' verstaan: een opleiding als bedoeld in artikel 7.3 van de WHW.

Ingevolge artikel 1.9, eerste lid van de WHW, voor zover hier van belang, hebben instellingen aanspraak op bekostiging uit 's Rijks kas ten behoeve van het verzorgen van initieel onderwijs.

Ingevolge artikel 6.13, eerste lid, van de WHW, voor zover hier van belang, is het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (hierna: CROHO) een systematisch geordende verzameling gegevens met betrekking tot de opleidingen die door de instellingen voor hoger onderwijs verzorgd worden.

Ingevolge artikel 7.3, eerste lid, van de WHW wordt het initiële onderwijs door de instelling aangeboden in de vorm van opleidingen. Ingevolge het tweede lid, voor zover hier van belang, is een opleiding een samenhangend geheel van onderwijseenheden, gericht op de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover degene die de opleiding voltooit, dient te beschikken. Ingevolge het vierde lid, voor zover hier van belang, kan een student die is ingeschreven voor een opleiding in het wetenschappelijk onderwijs, onder goedkeuring van de examencommissie die daarvoor het meest in aanmerking komt, zelf uit onderwijseenheden die door een instelling worden verzorgd, een programma samenstellen waaraan een examen is verbonden.

Ingevolge het zesde lid, voor zover hier van belang, wordt elke opleiding, met uitzondering van de opleidingen, bedoeld in het vierde lid, geregistreerd in het CROHO.

Ingevolge artikel 7.8, eerste lid, van de WHW kent een opleiding een propedeutische fase.

2.1.1. Ingevolge artikel 3.2, tweede lid, van het bekostigingsbesluit WHW wordt het landelijk beschikbare exploitatiedeel over de hogescholen verdeeld op basis van de onderwijsvraag van de door de desbetreffende hogeschool aangeboden opleidingen.

Ingevolge artikel 3.3, eerste lid, van het bekostigingsbesluit WHW wordt de onderwijsvraag van een hogeschool per opleiding of groep van opleidingen die door de desbetreffende hogeschool worden aangeboden, bepaald door de onderwijsvraagfactor, bedoeld in het tweede lid, te vermenigvuldigen met het aantal studenten dat op 1 oktober van het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het begrotingsjaar aan een hogeschool ingeschreven staat. Bij ministeriële regeling wordt de indeling van de groepen van opleidingen vastgesteld.

2.2. In de periode vanaf maart 2002 tot en met september 2002 heeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (hierna: de Minister) alle instellingen in het hoger beroepsonderwijs (HBO), het wetenschappelijk onderwijs (WO) en het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (BVE) uitgenodigd een zogenaamd "Zelfreinigend Onderzoek" te doen teneinde inzicht te verkrijgen in de wijze van omgang van de instellingen met de bekostigingsregels. De uitkomsten van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport "Ruimte voor Rekenschap" (eindrapport Zelfreinigend onderzoek naar de handelwijzen van onderwijsinstellingen ten aanzien van de bekostigingsregels in de BVE, HBO en WO sector) dat bij brief van 13 december 2002 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Naar aanleiding van dit onderzoek hebben de Minister en de Staatssecretaris op 2 mei 2003 opdracht gegeven aan de daartoe ingestelde Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap (hierna: Commissie Schutte) een onderzoek uit te voeren naar onregelmatigheden in de bekostiging van het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.

Op 18 februari 2004 heeft het accountantskantoor Ernst & Young Accountants in opdracht van de Commissie Schutte zijn rapport van bevindingen van het door hem bij de Stichting uitgevoerde onderzoek uitgebracht. Uit dit rapport blijkt, voor zover thans van belang, dat in de collegejaren 1997-1998 tot en met 2000-2001 de meerderheid van de studenten die

deelnamen aan de zogenaamde mastertrajecten "European Tourism Management" en "Master of Business Administration" als bekostigde student stonden ingeschreven. Deze programma's waren evenwel postinitiële opleidingen waarvoor geen bekostiging mogelijk is. Voorts blijkt uit het rapport dat deze studenten deze collegejaren feitelijk een ander onderwijsprogramma volgden dan de opleiding waarvoor zij stonden ingeschreven. Naar aanleiding van dit rapport heeft de Staatssecretaris bij het primaire besluit van 15 december 2004, mede gelet op de artikelen 4:49 en 4:57 van de Awb, de aan de Stichting verleende rijksbijdrage voor 1999 nader vastgesteld op € 13.179.158,00, voor 2000 nader vastgesteld op € 15.298.018,00, voor 2001 nader vastgesteld op € 18.468.906,00 en voor 2002 nader vastgesteld op € 21.049.746,00 en besloten een bedrag van in totaal € 342.687,00 terug te vorderen, te verrekenen met de in september 2005 te ontvangen rijksbijdrage.

Bij besluit van 24 juni 2005 heeft de Staatssecretaris het door de stichting gemaakte bezwaar tegen het besluit van 15 december 2004 ongegrond verklaard.

2.3. De rechtbank heeft het beroep van de Stichting tegen het besluit van 24 juni 2005 ongegrond verklaard, omdat de Staatssecretaris weliswaar niet artikel 4:49, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Awb, maar wel artikel 4:49, eerste lid, aanhef en onder c, van de Awb aan de wijziging van de vaststelling ten nadele van de Stichting ten grondslag heeft kunnen leggen. Daartoe heeft zij overwogen dat alle 82 studenten stonden ingeschreven voor een in het CROHO opgenomen opleiding en het bekostigingsbesluit niet vereist dat studenten die voor een opleiding staan ingeschreven ook de gehele opleiding volgen, zodat de rijksbijdrage niet vanwege de gewraakte handelwijze van de Stichting te hoog is vastgesteld. De door de Stichting ontvangen rijksbijdragen zijn echter niet besteed aan het verzorgen van initieel onderwijs, maar aan het financieren van een gedeeltelijke opleiding die niet in het CROHO is opgenomen, aldus de rechtbank.

2.4. De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat de Staatssecretaris in beginsel bevoegd was tot toepassing van artikel 4:49, eerste lid, van de Awb, omdat een situatie als bedoeld in artikel 2.9, vierde lid, van de WHW in deze procedure niet aan de orde is. Het betoog van de Staatssecretaris dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij bij het nader vaststellen van de rijksbijdragen niet vrijelijk kan kiezen tussen het kader van artikel 2.9, vierde lid, van de WHW en van artikel 4:49 van de Awb, kan daarom niet leiden tot gegrondbevinding van het hoger beroep en behoeft dan ook geen verdere bespreking.

2.5. De Staatssecretaris betoogt dat de rechtbank ten onrechte tot het oordeel is gekomen dat hij niet artikel 4:49, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Awb aan de wijziging van de vaststelling van de rijksbijdragen voor de jaren 1999, 2000, 2001 en 2002 ten grondslag heeft kunnen leggen en dat de rechtbank daarmee een onjuiste uitleg aan de systematiek van de WHW en het Bekostigingsbesluit geeft.

2.5.1. In artikel 1.9, eerste lid, van de WHW is bepaald dat instellingen voor het verzorgen van initieel onderwijs bekostiging ontvangen uit 's Rijks kas. Derhalve ziet ook de onderwijsvraag per opleiding, als bedoeld in het Bekostigingsbesluit WHW, slechts op initieel onderwijs. Initieel onderwijs wordt ingevolge artikel 7.3, eerste lid, van de WHW aangeboden in de vorm van opleidingen, zijnde een samenhangend geheel van onderwijseenheden, gericht op de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover degene die de opleiding voltooit, dient te beschikken en die ingevolge artikel 7.8, eerste lid, van de WHW een propedeutische fase kennen. Hieruit volgt dat slechts sprake is van initieel onderwijs wanneer sprake is van een samenhangend geheel

van onderwijseenheden, waarvan de propedeuse onderdeel uitmaakt.

De rechtbank heeft vastgesteld dat alle desbetreffende 82 studenten ingeschreven stonden voor een door de Minister in het CROHO opgenomen opleiding. Anders dan de rechtbank kennelijk meent, betekent dit evenwel niet, dat deze studenten ook daadwerkelijk initieel onderwijs volgden. De Stichting heeft aan studenten programma's aangeboden van 42 studiepunten, bestaande uit onderdelen van in het CROHO opgenomen opleidingen, in de vorm van de mastertrajecten "European Tourism Management" en "Master of Business Administration". Die programma's zijn niet een opleiding als bedoeld in de WHW en vormen dan ook geen initieel onderwijs als bedoeld in voormelde bepalingen. Voor kortere programma's die niet in het CROHO zijn geregistreerd, maar zijn opgebouwd uit onderdelen van geregistreerde opleidingen, is in de WHW geen aanspraak op bekostiging opgenomen. Nu de desbetreffende studenten geen opleiding als bedoeld in artikel 7.3, eerste lid, van de WHW volgden, maar slechts een door de Stichting aangeboden traject met onderdelen uit zo'n opleiding, had de Stichting deze studenten niet voor bekostiging in aanmerking mogen brengen. Anders dan de rechtbank heeft overwogen is derhalve sprake van feiten of omstandigheden op grond waarvan de rijksbijdrage lager zou zijn vastgesteld, waren zij de Staatssecretaris bekend geweest.

2.5.2. Door de Stichting is in beroep noch in hoger beroep betwist dat de Staatssecretaris niet op de hoogte was dan wel redelijkerwijs kon zijn van de handelwijze van de Stichting, zodat de Afdeling daarvan uitgaat.

De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de Staatssecretaris bij afweging van alle betrokken belangen niet in redelijkheid heeft kunnen komen tot de gewijzigde vaststelling van de rijksbijdragen en tot terugvordering van de ten onrechte aan de Stichting betaalde bedragen. In aanmerking genomen dat het hier gaat om herstel van de rechtmatige situatie, kan niet worden geoordeeld dat beslissende betekenis had moeten worden toegekend aan de stelling van de Stichting dat zij bij de gewraakte handelwijze financieel voordeel heeft beoogd noch behaald.

2.6. Het hoger beroep van de Staatssecretaris is gegrond. De vraag of de Staatssecretaris bevoegd was tot het wijzigen van de vaststelling op grond van artikel 4:49, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb behoeft geen beantwoording meer. Nu de Staatssecretaris, gelet op het vorenoverwogene, bevoegd was tot wijziging van de vaststelling op grond van artikel 4:49, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb en ook in redelijkheid heeft kunnen komen tot het lager vaststellen van de rijksbijdragen en tot het terugvorderen van een bedrag van in totaal € 342.687,00, kan het hoger beroep van de Stichting, dat uitsluitend ziet op het oordeel van de rechtbank over de toepasselijkheid van artikel 4:49, eerste lid, aanhef en onder c, van de Awb, niet slagen. Het hoger beroep van de Stichting is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd, met verbetering van de gronden waarop zij rust.

2.7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak met verbetering van de gronden waar deze op rust.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, Voorzitter, en mr. W.D.M. van Diepenbeek en mr. D. Roemers, Leden, in tegenwoordigheid van mr. M.R. Poot, ambtenaar van Staat.

w.g. Slump w.g. Poot
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 18 april 2007

27-362