

ECLI	ECLI:NL:RVS:2008:BD6731
Datum uitspraak	9 juli 2008
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 17 januari 2005, gewijzigd bij besluit van 8 juli 2005, heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: de minister) de voor het Van Hall Instituut vastgestelde rijksbijdragen voor de jaren 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 en 2004 ten nadele van de instelling gewijzigd ten bedrage van totaal € 2.640.035,00 en besloten dit bedrag terug te vorderen.

Volledige tekst

200706179/1.

Datum uitspraak: 9 juli 2008

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de stichting Stichting Van Hall Larenstein, gevestigd te Wageningen,
appellante,

tegen de uitspraak in zaak nr. 06/627 van de rechtbank Arnhem van 19 juli 2007 in het geding
tussen voormelde rechtspersoon

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

1. Procesverloop

Bij besluit van 17 januari 2005, gewijzigd bij besluit van 8 juli 2005, heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: de minister) de voor het Van Hall Instituut vastgestelde rijksbijdragen voor de jaren 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 en 2004 ten nadele van de instelling gewijzigd ten bedrage van totaal € 2.640.035,00 en besloten dit bedrag terug te vorderen.

Bij besluit van 25 maart 2005, gewijzigd bij besluit van 8 juli 2005, heeft de minister de voor de Internationale Agrarische Hogeschool Larenstein vastgestelde rijksbijdragen voor de jaren 2002 en 2003 ten nadele van de instelling gewijzigd ten bedrage van in totaal € 1.398.481,00 en voor het jaar 2004 ten bedrage van € 556.025,00 en besloten het bedrag van € 1.954.506,00 terug te vorderen.

Bij besluit van 16 december 2005 heeft de minister het door de rechtsopvolgster van het Van

Hall Instituut en de Internationale Agrarische Hogeschool Larenstein, de stichting Stichting Van Hall Larenstein (hierna: de Stichting), tegen de besluiten van 17 januari 2005 en 25 maart 2005 gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard voor zover gericht tegen de termijn van verrekening en voor het overige ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 19 juli 2007, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank Arnhem (hierna: de rechtbank) het door de Stichting daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de Stichting bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 29 augustus 2007, hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 april 2008, waar de Stichting, vertegenwoordigd door mr. P.C. Kwikkers, en de minister, vertegenwoordigd door mr. A.J. Boorsma en mr. V.C.A. Lindijer, beiden advocaat te Den Haag, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 1.1 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (zoals deze wet luidde ten tijde hier van belang; hierna: de WHW) wordt in deze wet verstaan onder:

e. initieel onderwijs: hoger onderwijs dat aansluit op de tweede fase van het voortgezet onderwijs;

m. opleiding: een opleiding als bedoeld in artikel 7.3;

Ingevolge artikel 1.3, tweede lid, hebben Hogescholen het verzorgen van hoger beroepsonderwijs tot taak. Zij kunnen onderzoek verrichten voor zover dit verband houdt met het onderwijs aan de instelling. In elk geval verzorgen zij initiële opleidingen en dragen zij kennis over ten behoeve van de maatschappij. Zij dragen bij aan de ontwikkeling van beroepen waarop het onderwijs is gericht.

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

Ingevolge artikel 2.9, vierde lid, kan de staatssecretaris bepalen dat, 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, 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 3.2 neemt de minister besluiten als bedoeld in de artikelen 1.9, zesde lid, 2.9, vierde lid, 2.13, tweede en vierde lid, 4.2, tweede lid en 7.56, eerste lid, onder b, niet dan na het betrokken instellingsbestuur in de gelegenheid te hebben gesteld met hem te overleggen over zijn desbetreffende voornemen.

Ingevolge artikel 7.3 wordt het initiële onderwijs door de instelling aangeboden in de vorm van opleidingen.

Ingevolge artikel 7.8, eerste lid, zoals dat artikel luidde voor 31 augustus 2002, kent een opleiding een propedeutische fase.

Ingevolge artikel 7.8, tweede lid, zoals dat artikel luidt na 31 augustus 2002, omvat een bacheloropleiding in het hoger beroepsonderwijs een propedeutische fase.

Ingevolge artikel 7.32, eerste lid, van de WHW dient ieder die wenst gebruik te kunnen maken van onderwijsvoorzieningen, examenvoorzieningen of voorzieningen van andere aard ten behoeve van initieel onderwijs aan een instelling, zich door het instellingsbestuur als student of extraneus te laten inschrijven.

Ingevolge artikel 7.32, derde lid, geschiedt de inschrijving voor een opleiding, met dien verstande dat de inschrijving aan de Open Universiteit ook kan geschieden voor een of meer onderwijsseenheden.

2.2. In de periode maart tot en met september 2002 hebben de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in overleg met de minister van Landbouw, Natuur en Visserij 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 heeft 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 25 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 met betrekking tot het jaar 1998 tot en met 2002.

Naar aanleiding hiervan heeft de minister bij brieven van 28 oktober 2004 aan het Van Hall Instituut en de Internationale Agrarische Hogeschool Larenstein bekend gemaakt voornemens te zijn tot wijziging van de vaststelling over te gaan en de instellingen uitgenodigd een zienswijze mondeling en/of schriftelijk kenbaar te maken.

Voor zover hier van belang, heeft de minister bij het bij de rechtbank bestreden besluit van 16 december 2005 het bezwaar tegen de in het procesverloop vermelde besluiten van 17 januari 2005 en 25 maart 2005, zoals gewijzigd bij besluiten van 8 juli 2005 ongegrond verklaard.

2.3. De Stichting, die de in de aangevallen uitspraak vastgestelde feiten niet betwist, betoogt - samengevat weergegeven - in de eerste plaats dat de rechtbank een onjuiste uitleg heeft gegeven aan het bekostigingsstelsel van de WHW, het inschrijvingsrecht van studenten en het begrip initieel onderwijs.

2.3.1. Ingevolge artikel 1.9, eerste lid, van de WHW ontvangen instellingen voor het verzorgen van initieel onderwijs bekostiging uit 's Rijks kas. De onderwijsvraag per opleiding, als bedoeld in het Bekostigingsbesluit WHW en gezien in het licht van artikel 1.9, eerste lid, van de WHW in samenhang met de artikelen 2.5 en 2.6 van de WHW, ziet slechts op initieel onderwijs. Onderwijs dat wordt aangeboden in de vorm van niet-initieel onderwijs komt derhalve niet voor bekostiging in aanmerking.

Initieel hoger onderwijs is, ingevolge artikel 1.1, aanhef en onder e, van de WHW, hoger onderwijs dat aansluit op de tweede fase van het voortgezet onderwijs. Dit initieel onderwijs

wordt ingevolge artikel 7.3, tweede en derde 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. Aan elke opleiding is een examen verbonden. Ingevolge artikel 7.8 van de WHW kennen opleidingen een propedeutische fase. Opleidingen worden ingevolge artikel 7.3, zesde lid, van de WHW geregistreerd in het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (hierna: het Croho). Of studenten het aangeboden onderwijs daadwerkelijk volgen en in welke volgorde de onderwijseenheden worden gevolgd is, zoals ook de Stichting terecht betoogt, niet relevant voor de vraag of de desbetreffende student initieel onderwijs volgt en in beschouwing mag worden genomen bij de telgegevens van de bekostiging. Zo is het onder meer mogelijk dat studenten slechts een deel van een bachelor- of masteropleiding volgen, nadat zij door de examencommissie van een opleiding, dan wel door een regeling in het Onderwijs en Examenreglement vrijstellingen hebben vanwege in een andere opleiding behaalde competenties voor delen van de desbetreffende opleiding. Relevant is wel of het onderwijs dat wordt aangeboden initieel onderwijs is. Tot initieel hoger onderwijs behoren, anders dan de Stichting meent, niet door een instelling aangeboden cursussen, programma's en dergelijke die op zichzelf staan en slechts bestaan uit onderdelen van in het Croho geregistreerde opleidingen. Het betoog van de Stichting dat zij verplicht is studenten voor deze op zichzelf staande cursussen of programma's en dergelijke in te schrijven en dat deze studenten daarmee automatisch in de telgegevens voor bekostiging worden meegenomen slaagt niet. De inschrijving als student of extraneus voor een opleiding is blijkens artikel 7.32, eerste lid, van de WHW slechts verplicht voor degene die wenst gebruik te kunnen maken van voorzieningen ten behoeve van initieel onderwijs. Voor zover een door een instelling aangeboden op zichzelf staande cursus of programma en dergelijke geen initiële opleiding is, bestaat geen plicht tot inschrijving voor een opleiding.

Gelet hierop bestaat geen grond voor het oordeel dat de rechtbank wat betreft het bekostigingsstelsel, het inschrijvingsrecht van studenten en het begrip initieel onderwijs is uitgegaan van een onjuiste uitleg van de WHW. Het betoog faalt.

2.4. De Stichting betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat artikelen 4:49 en 4:57 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) de grondslag kunnen vormen voor de wijziging van de vaststelling en terugvordering. Daartoe betoogt zij dat in de WHW is voorzien in uitputtende terugvorderingsregelingen in artikel 2.9, vierde lid, en artikel 15.1 van de WHW. De WHW is een bijzondere wet ten opzichte van de Awb, zodat voor toepassing van artikel 4:49 en 4:57 van de Awb geen ruimte is.

2.4.1. Zoals de Afdeling eerder, onder meer bij uitspraak van 14 februari 2007, zaak nr. 200602889/1 heeft overwogen, is de subsidietitel van de Awb ingevolge artikel 4:21, vierde lid, van die wet van overeenkomstige toepassing op de bekostiging van het onderwijs en onderzoek. Volgens de Memorie van Toelichting behorend bij deze bepaling (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 983, nr. 3, p. 37) wordt op deze wijze enerzijds recht gedaan aan de bijzondere constitutionele positie van het onderwijs en anderzijds aan de doelstelling van de Awb om de bestuursrechtelijke wetgeving zoveel mogelijk te harmoniseren. Voorts is aangegeven dat bij de aanpassingswetgeving waar nodig van de Awb zal kunnen worden afgeweken in verband met het systeem van de onderwijswetgeving.

Volgens de Nota naar aanleiding van het verslag (ontvangen 21 juni 1995, Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 700, nr. 5, p. 16) beoogt artikel 4:21, vierde lid, van de Awb, met het oog op een zo groot mogelijke harmonisatie van wetgeving, buiten twijfel te stellen dat

titel 4.2 ook op de bekostiging van het onderwijs - openbaar en bijzonder - moet worden toegepast. Daarmee worden discussies over de vraag of de bekostiging, gelet op haar specifieke karaktertrekken, als een subsidie kan worden aangemerkt, overbodig. Daarom is ook gekozen voor overeenkomstige toepassing; dit betekent in dit verband dat voor 'subsidie' moet worden gelezen: bekostiging.

In de wetsgeschiedenis behorend bij de Wet Aanpassing onderwijswetgeving aan de derde tranche (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 265, nr. 3, p. 2 en 3) is voorts aangegeven dat artikel 4:21, vierde lid, van de Awb buiten twijfel stelt dat er geen principieel onderscheid bestaat tussen subsidiëring en bekostiging. Zoals de in dit wetsvoorstel neergelegde aanpassing laat zien, is er ook een feitelijke reden om aan te nemen dat de wettelijke systematiek van de onderwijsbekostiging zich zonder problemen naar de uitgangspunten en regels van de Awb-subsidietitel laat ordenen, aldus de Memorie van Toelichting.

De Wet Aanpassing onderwijswetgeving aan de derde tranche heeft in artikel 2.9, vierde lid, van de WHW geen wijziging gebracht. De toepasselijkheid van de artikel 4:49 en 4:57 van de Awb is daarbij derhalve niet uitgesloten.

2.4.2. Het standpunt van de Stichting dat de artikelen 2.9, vierde lid, en artikel 15.1 van de WHW een uitputtende regeling voor terugvordering van bekostiging vormen, zodat terugvordering op grond van bepalingen uit de Awb derhalve niet mogelijk is, volgt de Afdeling niet. Desgevraagd heeft ook de Stichting te kennen gegeven dat aan de vaststellings- en terugvorderingsbepalingen van de Awb aanvullende werking kan toekomen, zij het slechts in bijzondere omstandigheden. Anders dan de Stichting ziet de Afdeling evenwel geen aanleiding voor het oordeel dat de Awb slechts in uitzonderlijke gevallen aanvullende werking kan hebben, nu titel 4.2 van de Awb van overeenkomstige toepassing is verklaard op het onderwijs en derhalve in beginsel van toepassing is op bekostiging van het onderwijs. De subsidietitel van de Awb heeft derhalve aanvullende werking in gevallen waarin de WHW niet voorziet.

De omstandigheid op grond waarvan de minister heeft teruggevorderd, is niet dat uitgaven zijn geschied in strijd met het bepaalde bij of krachtens de wet, ofwel dat werkzaamheden ten behoeve waarvan de rijksbijdrage is verleend, niet behoorlijk zijn uitgevoerd of de rijksbijdrage ondoelmatig is aangewend, maar dat het Van Hall Instituut en de Internationale Agrarische Hogeschool Larenstein studenten die geen initieel onderwijs volgden ten onrechte hebben ingeschreven en meegenomen bij de telgegevens ten behoeve van de bekostiging. Artikel 2.9, vierde lid, van de WHW, dat mede gezien het zesde lid restrictief uitgelegd moet worden, ziet dan ook niet op de omstandigheden hier aan de orde en is derhalve niet van toepassing. Artikel 15.1 van de WHW is evenmin van toepassing, nu deze bepaling, mede gezien het derde lid, een herstelsanctie betreft die slechts ziet op voortdurende overtredingen van de bepalingen van de WHW. Nu sprake is van feiten en omstandigheden die niet vallen onder de terugvorderingsbepaling als bedoeld in artikel 2.9, vierde lid, van de WHW en evenmin sprake is van een situatie waarop artikel 15.1 van de WHW ziet, heeft de minister de artikelen 4:49 en 4:57 aan de terugvordering ten grondslag mogen leggen.

2.4.3. Voor zover de Stichting betoogt dat de verjaringstermijn van artikel 2.9, vierde lid, van de WHW overeenkomstig zou moeten worden toegepast op de wijziging van de vaststelling van de rijksbijdrage op grond van artikel 4:49 van de Awb, slaagt dit betoog evenmin. Of uitgaven zijn geschied in strijd met het bepaalde bij of krachtens de wet, werkzaamheden ten behoeve waarvan de rijksbijdrage is verleend niet behoorlijk zijn uitgevoerd, dan wel de

rijksbijdrage ondoelmatig is aangewend, blijkt uit het jaarverslag van de instelling. Omwille van de rechtszekerheid dient de minister binnen een jaar nadat hij het jaarverslag heeft ontvangen, bekend te maken aan het instellingsbestuur dat hij een bedrag in mindering brengt op de rijksbijdrage. Dat de minister niet slechts binnen deze in artikel 2.9, vierde lid, van de WHW opgenomen termijn de vaststelling kan wijzigen, maar bij toepassing van artikel 4:49, derde lid, van de Awb de vaststelling kan wijzigen tot vijf jaren nadat de vaststelling is bekendgemaakt, vindt zijn rechtvaardiging daarin, dat de wijziging van de vaststelling, anders dan in de in artikel 2.9, vierde lid, van de WHW bedoelde omstandigheden, is gebaseerd op feiten of omstandigheden waarvan de minister niet op de hoogte was en redelijkerwijs kon zijn voordat daarnaar onderzoek was verricht.

2.5. Het betoog van de Stichting dat de rechtbank ten onrechte haar stelling heeft verworpen dat de minister de overlegplicht als neergelegd in artikel 3.2 van de WHW heeft geschonden, faalt reeds omdat deze bepaling niet van toepassing is op de wijziging van de vaststelling van de bekostiging en de terugvordering van het onverschuldigd betaalde.

2.6. De Stichting betoogt voorts dat, nu de uitleg die thans aan de WHW wordt gegeven door de minister niet te voren kenbaar was en ook over de thans gewraakte handelwijze contact is geweest met de minister, de Stichting ervan mocht uitgaan dat deze handelwijze niet in strijd was met de WHW en dat geen terugvordering zou plaatsvinden. Ook aan uitlatingen van de zijde van het ministerie mocht zij het vertrouwen ontlenen dat zij handelde in overeenstemming met de wet. De rechtbank heeft ten onrechte het beroep op het vertrouwensbeginsel gepasseerd. Voorts is, gelet op de communicatie tussen het ministerie en de Stichting, niet voldaan aan de vereisten die in artikel 4:49, eerste lid, onder a en b, van de Awb worden gesteld aan het wijzigen van de vaststelling.

2.6.1. De Stichting heeft niet aannemelijk gemaakt dat door of namens de minister het rechtens te honoreren vertrouwen is gewekt dat de Stichting studenten die een door haar aangeboden niet-initiële cursus of programma volgden mocht meenemen in de telgegevens voor de bekostiging van het onderwijs. Voor zover de minister ervan op de hoogte was dat de Stichting dergelijke cursussen en programma's aanbood en dergelijke initiatieven niet heeft belemmerd, valt daarin geen erkenning te zien van de juistheid van het standpunt van de Stichting dat degenen die dergelijke cursussen en programma's volgden mochten worden meegenomen bij de telgegevens.

Dat de Stichting meent dat de WHW niet eenduidig is en dat zij haar handelwijze heeft gebaseerd op een normale wetsuitleg, zodat geen sprake is van willens en wetens handelen in strijd met de wet leidt evenmin tot het oordeel dat de minister niet in redelijkheid heeft kunnen terugvorderen. Voor terugvordering van teveel uitgekeerde bekostiging is immers niet van belang of de Stichting bewust heeft gehandeld in strijd met de WHW.

Anders dan de Stichting betoogt is niet aannemelijk gemaakt dat de minister op de hoogte was of redelijkerwijs had kunnen zijn van de feiten en omstandigheden op grond waarvan thans de wijziging van de vaststelling is gebaseerd. Gelet hierop bestaat geen grond voor het oordeel dat de minister niet met toepassing van artikel 4:49, aanhef en onder a, van de Awb de bekostiging lager heeft kunnen vaststellen en het aldus onverschuldigd betaalde heeft kunnen terugvorderen. Hetgeen de Stichting naar voren heeft gebracht over de toepasselijkheid van onderdeel b van dit artikel behoeft tegen deze achtergrond geen bespreking meer.

2.7. Ten slotte betoogt de Stichting tevergeefs dat de rechtbank ten onrechte haar stelling heeft verworpen dat de minister bij de wijziging van de vaststelling en terugvordering geen

rekening heeft gehouden met inhouding van wachtgelden die samenhangen met de hoogte van de rijksbijdrage. De inhouding van wachtgelden wordt omgeslagen over alle instellingen. De besluitvorming hierover staat op zichzelf en heeft geen verband met hetgeen in de onderhavige procedure aan de orde is. Met die inhouding hoefde dan ook geen rekening te worden gehouden.

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

2.9. 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.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. W.D.M. van Diepenbeek en mr. B.P. Vermeulen, 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 9 juli 2008

362.