

ECLI:NL:RVS:2008:BE9268

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	27-08-2008
Datum publicatie	27-08-2008
Zaaknummer	200707264/1
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 15 december 2004 heeft de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: de staatssecretaris) de aan de Stichting Hogeschool van Utrecht (hierna: de stichting) verleende rijksbijdragen voor de jaren 2000 tot en met 2003 herzien en voor een bedrag van in totaal 10.269.643,00 lager vastgesteld en bepaald dat dit bedrag wordt verrekend met de te ontvangen rijksbijdrage voor 2005.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl NJB 2008, 1706

Uitspraak

200707264/1.

Datum uitspraak: 27 augustus 2008

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de stichting Stichting Hogeschool van Utrecht, gevestigd te Utrecht,
appellante,

tegen de uitspraak in zaak nr. 06/1522 van de rechtbank Utrecht van 4 september 2007 in het geding tussen:

de stichting Stichting Hogeschool van Utrecht

en

de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

1. Procesverloop

Bij besluit van 15 december 2004 heeft de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: de staatssecretaris) de aan de Stichting Hogeschool van Utrecht (hierna: de stichting) verleende rijksbijdragen voor de jaren 2000 tot en met 2003 herzien en voor een bedrag van in totaal 10.269.643,00 lager vastgesteld en bepaald dat dit bedrag wordt verrekend met de te ontvangen rijksbijdrage voor 2005.

Bij besluit van 21 februari 2006 heeft de staatssecretaris het daartegen door de stichting gemaakte bezwaar gegrond verklaard voor zover het op de terugvordering van een bedrag van 2.489.580,00 betrekking heeft, dat bedrag aan de stichting teruggegeven en het bezwaar voor het overige ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 4 september 2007, verzonden op 10 september 2007, heeft de rechtbank Utrecht (hierna: de rechtbank) het daartegen door de stichting ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de stichting bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 16 oktober 2007, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 4 december 2007.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: de minister) heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 juni 2008, waar de stichting, vertegenwoordigd door mr. M.R. Ruygvoorn, advocaat te Utrecht, vergezeld door mr. M.P.I. van Leeuwen en drs. P. van Wijk, en de minister, vertegenwoordigd door mr. A.J. Boorsma, advocaat te Den Haag, vergezeld door E.F.M. Manse en S.P. Revers, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 1.1, aanhef en onder e, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: de WHW), zoals deze wet ten tijde van belang luidde, wordt in deze wet onder initieel onderwijs verstaan: hoger onderwijs dat aansluit op de tweede fase van het voortgezet onderwijs.

Ingevolge die aanhef en onder m wordt onder opleiding verstaan: 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 thans 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, is het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (hierna: het 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, wordt het initiële onderwijs door de instelling aangeboden in de vorm van opleidingen.

Ingevolge het tweede lid, voor zover thans 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 zesde lid, voor zover thans van belang, wordt elke opleiding geregistreerd in het CROHO.

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

Ingevolge artikel 7.17, eerste lid, wordt het onderwijs, verzorgd door de bekostigde universiteiten en hogescholen, aangeboden in de gemeente waarin de instelling is gevestigd, onverminderd het bepaalde in

het tweede lid.

Ingevolge het tweede lid, voor zover hier van belang, staat de staatssecretaris ten aanzien van een opleiding toe dat het onderwijs wordt gegeven buiten de gemeente van vestiging, indien een doelmatige spreiding van voorzieningen op het gebied van hoger onderwijs zich daartegen niet verzet.

Ingevolge artikel 7.30, eerste lid, geldt voor de inschrijving voor een opleiding na het propedeutisch examen als eis het bezit van een getuigschrift van het met goed gevolg afgelegde propedeutisch examen van die opleiding of van het met goed gevolg afgelegde propedeutisch examen dat die opleiding en een of meer andere opleidingen gemeen hebben.

Ingevolge het tweede lid kan het instellingsbestuur vrijstelling verlenen van de in het eerste lid bedoelde eis aan de bezitter van een al dan niet in Nederland afgegeven diploma, indien dat diploma naar het oordeel van het instellingsbestuur ten minste gelijkwaardig is aan het in het eerste lid bedoelde getuigschrift. Indien het een buiten Nederland afgegeven diploma betreft, kan het instellingsbestuur daarbij bepalen dat geen examens of onderdelen daarvan worden afgelegd dan nadat ten genoegen van de desbetreffende examencommissie het bewijs is geleverd van voldoende beheersing van de Nederlandse taal voor het met vrucht kunnen volgen van het onderwijs.

Ingevolge het derde lid kan de examencommissie, met inachtneming van het ter zake bepaalde in de onderwijs- en examenregeling, in afwijking van het eerste lid, aan degene die is ingeschreven, op zijn verzoek, reeds de toegang tot het afleggen van een of meer onderdelen van het kandidaatsexamen of, indien geen kandidaatsexamen is ingesteld, tot het afleggen van een of meer onderdelen van het afsluitend examen verlenen voordat hij het propedeutisch examen van de desbetreffende opleiding met goed gevolg heeft afgelegd.

2.2. In de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank overwogen dat voldoende aannemelijk is geworden, gezien de wijze waarop het opleidingstraject voor Belgische studenten is vormgegeven en uitgevoerd, dat sprake is van een constructie die niet aan de bepalingen van de WHW voldoet, zodat de betrokken studenten ten onrechte voor bekostiging in aanmerking zijn gebracht. Aan dat oordeel heeft de rechtbank ten grondslag gelegd, voor zover thans van belang, dat de stichting, gezien de door haar verrichte onderwijsinspanningen, voor de betrokken studenten geen initieel onderwijs in de zin van artikel 7.3 heeft verzorgd, dat artikel 7.17 niet toestaat dat de volledige opleiding zonder toestemming van de staatssecretaris in het buitenland wordt gegeven en dat de studenten, nu zij geen propedeutisch getuigschrift hadden, in strijd met artikel 7.30, eerste en tweede lid, zijn ingeschreven.

2.3. In hoger beroep betoogt de stichting dat de rechtbank dat ten onrechte heeft overwogen. Daartoe voert zij aan dat de betrokken studenten bij de Hogeschool van Utrecht waren ingeschreven en initieel onderwijs hebben gekregen, dat een redelijke uitleg van artikel 7.17 van de WHW met zich brengt dat de studenten moeten worden geacht dat onderwijs in Utrecht te hebben gekregen en dat de studenten op grond van artikel 7.30, derde lid, van deze wet zonder propedeutisch diploma toegang tot de hoofdfase van de opleiding hadden.

2.3.1. Niet in geschil is dat de betrokken studenten ten tijde van belang bij een onderwijsinstelling in België waren ingeschreven en daar hun volledige opleiding hebben gekregen. Gezien de door de staatssecretaris aan het besluit van 21 februari 2006 ten grondslag gelegde rapporten, bestaat geen grond voor het oordeel dat de staatssecretaris niet in redelijkheid het standpunt heeft kunnen innemen dat de stichting een constructie heeft opgezet met als vooropgezet doel dat de studenten bij de telgegevens van de bekostiging in beschouwing worden genomen, zonder dat daar een reële onderwijsinspanning van de stichting voor de betrokken studenten tegenover staat. Dat de studenten bij de Hogeschool van Utrecht waren ingeschreven en een diploma zouden kunnen behalen op grond van tentamens die zij bij een onderwijsinstelling in België hadden afgelegd, brengt onder deze omstandigheden niet met zich dat de staatssecretaris ten onrechte het standpunt heeft ingenomen dat de stichting voor de studenten geen initieel onderwijs, als bedoeld in artikel 7.3 van de WHW, heeft verzorgd. Gelet op artikel 1.9, eerste lid,

van de WHW, heeft de rechtbank terecht overwogen dat de stichting voor de opleiding van de studenten geen aanspraak op bekostiging had.

Aangezien de betrokken studenten hun volledige opleiding in het buitenland hebben gekregen, is voorts geen sprake van een doelmatige spreiding van voorzieningen op het gebied van hoger onderwijs, als bedoeld in artikel 7.17 van de WHW. De rechtbank heeft derhalve evenzeer terecht overwogen dat de inschrijving van de betrokken studenten bij de Hogeschool van Utrecht in strijd met deze bepaling is.

Ten slotte is niet in geschil dat de stichting de studenten ten onrechte op grond van het tweede lid van artikel 7.30 van de WHW van de in het eerste lid gestelde eis van het bezit van een getuigschrift van het met goed gevolg afgelegde propedeutisch examen heeft vrijgesteld. Verder zijn de studenten niet voor de propedeutische fase van de opleiding ingeschreven. Dat brengt met zich dat, anders dan de stichting betoogt, ook het derde lid van artikel 7.30 van de WHW zich niet verzet tegen het oordeel van de rechtbank dat de studenten ten onrechte zonder propedeutische diploma van de hoofdfase van de opleiding zijn ingeschreven.

Het betoog faalt.

2.4. Voorts betoogt de stichting dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat, nu de opleidingstrajecten Management Assistent, Directie Management Assistent en Register Management Assistent geen samenhangend geheel zijn van onderwijseenheden waarvan de propedeuse onderdeel uitmaakt, de betrokken studenten geen initieel onderwijs hebben gevolgd, maar voorgestructureerde deelprogramma's, zodat de stichting ook voor deze studenten geen aanspraak op bekostiging had. Daartoe voert de stichting aan dat de rechtbank heeft miskend dat de betrokken studenten de mogelijkheid hadden naar een reguliere opleiding met een propedeutische fase door te stromen.

2.4.1. Aangezien initieel onderwijs volgens artikel 7.3, eerste lid, van de WHW wordt 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 opleidingen volgens artikel 7.8, eerste lid, van de WHW een propedeutische fase kennen, is slechts sprake van initieel onderwijs wanneer sprake is van een samenhangend geheel van onderwijseenheden, waarvan de propedeuse onderdeel uitmaakt.

Niet in geschil is dat de hierboven bedoelde opleidingen op zichzelf niet een volledige in het CROHO opgenomen opleiding, waarvan de propedeuse onderdeel uitmaakt, behelzen, maar één of meer onderdelen uit een in het CROHO geregistreerde opleiding en dat, gezien de door de staatssecretaris aan het besluit van 21 februari 2006 ten grondslag gelegde rapporten, de betrokken studenten niet aan de toelatingseisen voor een in het CROHO opgenomen opleiding voldeden. Dat betekent dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat geen sprake is van een samenhangend geheel waarvan de propedeuse onderdeel uitmaakt en de door de stichting aangeboden opleidingen derhalve geen initieel onderwijs behelzen waarvoor zij bekostiging had mogen ontvangen.

Het betoog faalt.

2.5. Ten slotte betoogt de stichting dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de staatssecretaris in redelijkheid de aan de stichting verleende rijksbijdragen voor de jaren 2000 tot en met 2003 heeft kunnen herzien en de door de stichting teveel ontvangen bekostiging over die jaren heeft kunnen terugvorderen en dat van onevenredigheid daarbij niet is gebleken. Daartoe voert de stichting aan dat onvoldoende rekening met haar belangen is gehouden, dat de ontvangen bedragen voor het geven van onderwijs zijn gebruikt en dat terugvordering in strijd met de strekking van de artikelen 4:49 en 4:57 van de Algemene wet bestuursrecht is.

2.5.1. Aan het besluit van 21 februari 2006 heeft de staatssecretaris ten grondslag gelegd dat de nadelige gevolgen van de terugvordering niet onevenredig zijn in verhouding tot het met de terugvordering te

dienen doel, omdat overtreding van de bekostigingsregels grote effecten op de bekostiging van het hoger onderwijs heeft gehad en het, gelet op het uitgangspunt van een rechtvaardige verdeling van het daarvoor beschikbare budget, van belang is dat het relatief grote voordeel dat de betrokken onderwijsinstellingen hebben verkregen wordt teruggevorderd.

2.5.2. Dat de stichting de ontvangen bedragen voor het geven van onderwijs heeft gebruikt, brengt op zichzelf niet met zich dat er bijzondere feiten of omstandigheden zijn, op basis waarvan de nadelige gevolgen van de terugvordering onevenredig zijn in verhouding tot het met de terugvordering te dienen doel. Daarbij is van belang dat het hierbij gaat om herstel van de rechtmatige situatie. Onder deze omstandigheden bestaat geen grond voor het oordeel dat de rechtbank heeft miskend dat de staatssecretaris bij afweging van alle daarbij 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.

Het betoog faalt.

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

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.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. D. Roemers en mr. B.P. Vermeulen, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.J.R. Hazen, ambtenaar van Staat.

w.g. Polak w.g. Hazen

voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 27 augustus 2008

452.