



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De opschorting van een rijksbijdrage is een herstelsanctie die slechts ziet op voortdurende overtredingen. Nu de vermeende overtreding niet meer plaatsvond, kon de rijksbijdrage niet meer worden opgeschort. De WHW biedt geen grondslag voor herstel van overtredingen in het verleden door opschorting van de rijksbijdrage. De minister was in dit geval niet bevoegd de bekostigingsmaatregel te treffen.

Ouden, W. den

Citation

Ouden, W. den. (2015). De opschorting van een rijksbijdrage is een herstelsanctie die slechts ziet op voortdurende overtredingen. Nu de vermeende overtreding niet meer plaatsvond, kon de rijksbijdrage niet meer worden opgeschort. De WHW biedt geen grondslag voor herstel van overtredingen in het verleden door opschorting van de rijksbijdrage. De minister was in dit geval niet bevoegd de bekostigingsmaatregel te treffen. *Administratiefrechtelijke Beslissingen*, 2015(27), 1387-1390. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/35493>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/35493>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

AB 2015/217

**AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE
RAAD VAN STATE**

25 februari 2015, nr. 201402425/1/A2

(Mrs. C.H.M. van Altena, B.J. van Ettekoven, C.M. Wissels)

m.nt. W. den Ouden

Art. 7:10a lid 2, 7:11 lid 2, 15:1 lid 1 WHW; art. 7:1a, 4:56 Awb

ECLI:NL:RVS:2015:534

De opschorting van een rijksbijdrage is een herstelsanctie die slechts ziet op voortdurende overtredingen. Nu de vermeende overtreding niet meer plaatsvond, kon de rijksbijdrage niet meer worden opgeschort. De WHW biedt geen grondslag voor herstel van overtredingen in het verleden door opschorting van de rijksbijdrage. De minister was in dit geval niet bevoegd de bekostigingsmaatregel te treffen.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 9 juli 2008 in zaaknr. 200706179/1 [ECLI:NL:RVS:2008:BD6731]) betreft artikel 15.1, mede gezien het derde lid, een herstelsanctie die slechts ziet op voortdurende overtredingen van de bepalingen van de WHW. De Afdeling voegt daar thans aan toe dat deze conclusie mede volgt uit de woorden 'in strijd handelen met' in het eerste lid, die impliceren dat deze bepaling de minister een middel biedt om een voortdurende overtreding te doen beëindigen. (...)

Niet in geschil is dat de vermeende overtreding met ingang van 1 januari 2009 niet langer plaatsvindt.

Nu de vermeende overtreding, die aan de bekostigingsmaatregel ten grondslag is gelegd, ten tijde van het besluit van 27 januari 2014 niet meer plaatsvond, kon met dit besluit niet worden bereikt dat de Hogeschool die overtreding zou beëindigen. Artikel 15.1 van de WHW kan niet worden toegepast om handelingen in strijd met de WHW die niet langer plaatsvinden, te redresseren. De minister was in dit geval dan ook niet bevoegd de bekostigingsmaatregel te baseren op genoemde wettelijke grondslag. Ook overigens is niet gebleken dat de

WHW een grondslag biedt voor de genomen maatregel in verband het herstellen van overtredingen in het verleden.

Uitspraak in het geding tussen:
de Stichting Hogeschool Rotterdam, te Rotterdam, appellante,
en
de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 27 januari 2014 heeft de minister de rijksbijdrage van de Hogeschool per 1 april 2014 voor een bedrag van € 5.000 opgeschort.

De Hogeschool heeft daartegen bezwaar gemaakt en de minister verzocht in te stemmen met rechtstreeks beroep, als bedoeld in artikel 7:1a van de Algemene wet bestuursrecht. De minister heeft ingestemd met dit verzoek en het bezwaarschrift doorgezonden naar de Raad van State.

De Hogeschool heeft het beroep aangevuld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 september 2014, waar de Hogeschool, vertegenwoordigd door mr. N.J.M. de Munnik, advocaat te Rotterdam, vergezeld van drs. M.J.G. Bormans, voorzitter van het college van bestuur van de Hogeschool, mr. H.A. Veenema, secretaris van het college van bestuur, en J.J.L. Chabot, directeur van de Willem de Kooning Academie van de Hogeschool, en de minister, vertegenwoordigd door mr. L.E. van der Weij, mr. D.W. Mulder en mr. N. Oordt, allen werkzaam bij de Dienst Uitvoering Onderwijs van het ministerie, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Artikel 15.1, eerste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: de WHW) kan de minister, indien een of meer organen van een instelling als bedoeld in artikel 1.2, onder a, c of d, in strijd handelen met het bepaalde bij of krachtens deze wet dan wel indien de raad van toezicht een aanwijzing als bedoeld in artikel 9.9a, 9.51, tweede lid, zesde volzin, 10.3e onderscheidenlijk 11.7a of het bestuur een aanwijzing als bedoeld in artikel 9.51, achtste lid, niet opvolgt, bepalen dat de rijksbijdrage, een voorschot daaronder begrepen, geheel of gedeeltelijk wordt ingehouden dan wel wordt opgeschort.

Ingevolge het derde lid kent de minister de rijksbijdrage wederom toe, indien blijkt dat de re-

den voor de toepassing van het eerste of tweede lid is vervallen.

Ingevolge artikel 7.11, tweede lid, wordt, ten bewijze dat het examen met goed gevolg is afgelegd, door de examencommissie een getuigschrift uitgereikt, nadat het instellingsbestuur heeft verklaard dat aan de procedurele eisen voor de afgifte is voldaan. Per opleiding wordt één getuigschrift uitgereikt. Op het getuigschrift van het met goed gevolg afgelegde examen worden relevante gegevens vermeld, waaronder in ieder geval:

- a. de naam van de instelling en welke opleiding zoals vermeld in het register, bedoeld in artikel 6.13, het betreft,
- b. (...),
- c. (...),
- d. welke graad als bedoeld in artikel 7.10a, eerste of tweede lid, is verleend, en
- e. (...), en
- f. (...).

2. In de periode van 1 september 2002 tot en met 31 december 2008 heeft de Hogeschool hbo-mastergetuigschriften afgegeven aan studenten van de opleiding Media Design en Communicatie van het Piet Zwart Institute, onderdeel van de Willem de Kooning Academie van de Hogeschool. Nadat is verzocht om legalisatie van enkele van deze getuigschriften door afgestudeerden, heeft de minister, in navolging van de afdeling Diploma-erkenning en legalisatie van de Dienst Uitvoering Onderwijs, de Hogeschool medegedeeld dat aan de voorgelegde getuigschriften gebreken kleven. De minister heeft zich op het standpunt gesteld dat de opleiding Media Design en Communicatie in deze periode een voortgezette hbo-opleiding betrof, waaraan geen graad als bedoeld in artikel 7.10a van de WHW was verbonden. Bij het met goed gevolg afronden van de opleiding door de Hogeschool kon destijds derhalve geen mastergraad worden verleend, aldus de minister. Volgens hem heeft de Hogeschool in bedoelde periode ten onrechte hbo-mastergetuigschriften voor deze opleiding afgegeven.

Bij brief van 2 december 2013 heeft de minister het voornemen bekend gemaakt een bekostigingsmaatregel te treffen, inhoudende opschorting van de rijksbijdrage met een bedrag van € 5.000, omdat door de Hogeschool niet is voldaan aan artikel 7:11, tweede lid van de WHW.

Bij besluit van 27 januari 2014 heeft de minister, overeenkomstig het voornemen, met ingang van 1 april 2014 de rijksbijdrage aan de Hogeschool met een bedrag van € 5.000 opgeschort, in afwachting van de door de Hogeschool te leveren nodige inspanning om de gegevens op de getuigschriften die zijn afgegeven in de periode van 1 september 2002 tot en met 31 december 2008

aan studenten van de opleiding Media Design en Communicatie, aan te passen.

3. Het geschil tussen de Hogeschool en de minister gaat over de vraag of de Hogeschool in de periode van 1 september 2002 tot en met 31 december 2008 terecht hbo-mastergetuigsschriften heeft afgegeven aan studenten die met goed gevolg de opleiding Media Design en Communicatie hadden afgerond. Partijen verschillen in het bijzonder van mening over het antwoord op de vraag of een vóór de invoering van de bachelor-masterstructuur als voortgezette hbo-opleiding geaccrediteerde opleiding, zoals de opleiding Media Design en Communicatie, na de invoering van die structuur al dan niet van rechtswege is omgezet in een hbo-masteropleiding.

4. In dit geding bij de Afdeling ligt het beroep tegen het besluit van 27 januari 2014 ter rechterlijke toetsing voor. Dit besluit betreft een door de minister genomen bekostigingsmaatregel met toepassing van artikel 15.1, eerste lid, van de WHW, ingaande 1 april 2014.

5. De Hogeschool keert zich tegen dit besluit, omdat zij, samengevat, van opvatting is dat zij in de periode van 1 september 2002 tot en met 31 december 2008 terecht hbo-mastergetuigsschriften heeft afgegeven aan studenten die met goed gevolg de opleiding Media Design en Communicatie hadden afgerond.

5.1 Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 9 juli 2008 in zaak nr. 200706179/1) betreft artikel 15.1, mede gezien het derde lid, een herstelsanctie die slechts ziet op voortdurende overtredingen van de bepalingen van de WHW. De Afdeling voegt daar thans aan toe dat deze conclusie mede volgt uit de woorden 'in strijd handelen met' in het eerste lid, die impliceren dat deze bepaling de minister een middel biedt om een voortdurende overtreding te doen beëindigen.

5.2 Volgens de minister heeft de Hogeschool gehandeld in strijd met het bepaalde bij of krachtens de WHW door getuigsschriften af te geven met daarop de vermelding dat de mastergraad is behaald. De periode waarin de overtreding zou hebben plaatsgevonden is van 1 september 2002 tot en met 31 december 2008. Aangezien de opleiding Media Design en Communicatie per 1 januari 2009 door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) is geaccrediteerd als masteropleiding, was de Hogeschool met ingang van die datum bevoegd om voor het met goed gevolg afronden van de opleiding de mastergraad te verlenen. Niet in geschil is derhalve dat de vermeende overtreding met ingang van 1 januari 2009 niet langer plaatsvindt.

Nu de vermeende overtreding, die aan de bekostigingsmaatregel ten grondslag is gelegd,

ten tijde van het besluit van 27 januari 2014 niet meer plaatsvond, kon met dit besluit niet worden bereikt dat de Hogeschool die overtreding zou beëindigen. Artikel 15.1 van de WHW kan niet worden toegepast om handelingen in strijd met de WHW die niet langer plaatsvinden, te redresseren. De minister was in dit geval dan ook niet bevoegd de bekostigingsmaatregel te baseren op genoemde wettelijke grondslag. Ook overigens is niet gebleken dat de WHW een grondslag biedt voor de genomen maatregel in verband het herstellen van overtredingen in het verleden.

5.3 Het beroep van de Hogeschool is gegrond. Het besluit van 27 januari 2014 dient wegens strijd met artikel 15.1 van de WHW te worden vernietigd.

6. Het voorgaande brengt mee dat de Afdeling niet toekomt aan een oordeel over de onder 3 weergegeven vraag die partijen verdeeld houdt.

7. De minister dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 27 januari 2014, kenmerk 585757;
- III. veroordeelt de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap tot vergoeding van bij de stichting Stichting Hogeschool Rotterdam in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 980 (zegge: negenhonderdtachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- IV. gelast dat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de stichting Stichting Hogeschool Rotterdam het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 328 (zegge: driehonderdachtentwintig euro) vergoedt.

Noot

1. Deze uitspraak wordt geannoteerd omdat zij de 'eigen aard' van het bekostigingsrecht mooi illustreert. Het betrof een principiële kwestie voor partijen zo doet de uitspraak vermoeden: er is sprake van rechtstreeks beroep in de zin van artikel 7:1a Awb. Dat geeft aan dat beide partijen geen heil zagen in de kwestie nog eens bespreken in de bezwaarfase terwijl het bedrag waarop het besluit ziet in bekostigingsland (zeer) klein mag

worden genoemd: het gaat slechts om vijfduizend euro.

2. Waarover verschilden de partijen van inzicht? De Hoge School Rotterdam heeft van 2002 tot en met 2008 hbo-mastergetuigschriften afgegeven, waar dat volgens de Minister van OC&W niet mocht volgens de regels van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (de WHW). Partijen verschillen in het bijzonder van mening, zo lezen wij in r.o. 3, 'over het antwoord op de vraag of een vóór de invoering van de bachelor-masterstructuur als voortgezette hbo-opleiding geaccrediteerde opleiding, zoals de opleiding Media Design en Communicatie, na de invoering van die structuur al dan niet van rechtswege is omgezet in een hbo-masteropleiding.' Die vraag wordt aan de Afdeling voorgelegd in de vorm van een aangevochten sanctiebesluit. De minister heeft in 2014 de rijksbijdrage aan de Hogeschool met een bedrag van vijfduizend euro opgeschort tot de laatste zich zou inspannen om de verkeerde diploma's 'aan te passen'.

3. Op de principiële vraag die voorligt geeft de Afdeling in haar uitspraak geen antwoord omdat er in casu sowieso geen besluit tot opschorting van de rijksbekostiging zoals geregeld in artikel 15.1 WHW mocht worden genomen. Al eerder had de Afdeling vastgesteld dat deze bepaling slechts een bevoegdheid geeft tot opschorting bij voortdurende overtredingen (ABRVs 9 juli 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD6731, *JB* 2008/184, r.o. 2.4.2). Nu de gestelde overtredingen al sinds 1 januari 2009 niet meer plaatsvinden geeft de WHW geen bevoegdheid voor opschorting in het onderhavige geval.

4. Uit deze uitspraak wordt duidelijk dat het instrument van de 'opschorting' van uitbetaling van rijksbijdragen (dat niet alleen in de WHW is opgenomen maar bijv. ook in art. 104, eerste lid Wvo en art. 164 Wpo) in de bekostigingspraktijk op zodanige wijze wordt gebruikt, dat deze veel weg heeft van een last onder dwangsom. Die praktijk is eerder beschreven in het rapport 'Anders, of toch niet? Een onderzoek naar de mogelijkheden van meer Awb-conforme onderwijswetgeving' (van J.A. de Boer, F.C.M.A. Michiels, W. den Ouden, P.J.J. Zoontjens) uit 2013 (te raadplegen op www.rijksoverheid.nl). Daar is ook gerapporteerd dat in de praktijk onduidelijkheid bestaat over wanneer dit instrument precies mag worden gebruikt door het bekostigende bestuursorgaan. Mede in dat verband hebben de onderzoekers van het genoemde rapport aangeraden het instrument van de opschorting te schrappen in de bekostigingswetgeving. De bepalingen daarover zijn namelijk niet alleen verwarrend maar ook overbodig, gelet op artikel 4:56 Awb. Artikel 4:56 Awb biedt de algemene bevoegdheid om de verplichting tot

betaling van een (vastgestelde) subsidie of van voorschotten (op een verleende subsidie) op te schorten. Deze opschorting vangt aan op de dag dat de subsidie de subsidieontvanger schriftelijk kennis geeft van het ernstige vermoeden dat er grond bestaat om toepassing te geven aan artikel 4:48 Awb (wijziging of intrekking van een verleningsbesluit) of artikel 4:49 Awb (wijziging vaststellingsbesluit). Kort gezegd: zodra het ernstige vermoeden bestaat dat de subsidieontvanger niet voldoet aan zijn verplichtingen, kan tot opschorting worden overgegaan. Met artikel 4:56 Awb kan dus hetzelfde worden bereikt als met het opschortingsinstrument uit de onderwijswetgeving. Bovendien is dit artikel al van overeenkomstige toepassing op bekostigingsrelaties zo blijkt uit artikel 4:21 Awb, vierde lid, waar is geregeld dat de subsidietitel van de Awb 'van overeenkomstige toepassing' is op bekostiging van onderwijs en onderzoek. Uit vaste jurisprudentie blijkt dat dit betekent dat waar in titel 4.2 Awb staat 'subsidie' in bekostigingsrelaties moet worden gelezen 'bekostiging' (zie bijv. de hierboven al aangehaalde uitspraak ECLI:NL:RVS:2008:BD6731, r.o. 2.4.1).

5. Rest nog de vraag of de minister in casu Hoge School Rotterdam had kunnen dwingen tot actie om te komen tot aanpassing van de 'verkeerde' getuigschriften door gebruik te maken van de bevoegdheid zoals opgenomen in artikel 4:56 Awb. Ik denk het niet. De artikelen 4:48 en 4:49 inzake het intrekken of ten nadele wijzigen van subsidiebeschikkingen, waarbij artikel 4:56 Awb aanknoopt, gaan uit van het herstel van onregelmatigheden die zich voordoen of hebben voorgedaan in de subsidieperiode waarop de in te trekken of te wijzigen beschikking ziet. Ik zou dus denken dat ook artikel 4:56 Awb geen bevoegdheid geeft om het opschortingsinstrument in te zetten om subsidieontvangers te dwingen 'fouten' te herstellen die werden gemaakt in subsidieperiodes die al lang geleden zijn afgesloten. Echter, bij toepassing van de opschortingsbevoegdheid van de Awb hoeft het waarschijnlijk niet te gaan om nog voortdurende fouten zoals artikel 15 WHW vereist: de artikelen 4:48 en 4:49, waarbij artikel 4:56 Awb aanknoopt, geven ook bevoegdheden in gevallen waarin een onregelmatigheid al is beëindigd c.q. is gepasseerd. Daarmee lijkt artikel 4:56 Awb (iets) ruimere mogelijkheden te geven dan de opschortingsbevoegdheden zoals opgenomen in de bekostigingswetgeving. Helemaal zeker is dat echter niet: er is nauwelijks (gepubliceerde) jurisprudentie over het gebruik van de opschortingsbevoegdheid van artikel 4:56 Awb.

W. den Ouden