

Vergaderjaar 2024–2025

36 600 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2025

X

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 31 maart 2025

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹ heeft schriftelijk overleg gevoerd met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over **de juridische aspecten van de bezuinigingen in de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2025**. Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 31 maart 2025.
- De antwoordbrief van 31 maart 2025.

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
De Graag

¹ Samenstelling:

Lagas (BBB), Jaspers (BBB), Van Knapen (BBB), Roovers (GroenLinks-PvdA), Veldhoen (GroenLinks-PvdA) (*ondervoorzitter*), Fiers (GroenLinks-PvdA), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Rosenmöller (GroenLinks-PvdA), Kaljouw (VVD), Geerdink (VVD), Rietkerk (CDA) (*voorzitter*), Doornhof (CDA), Van Meenen (D66), Belhirsch (D66), Van Kesteren (PVV), Nicolai (PvdD), Van Bijsterveld (JA21), Van Apeldoorn (SP), Talsma (CU), Van den Oetelaar (FVD), De Vries (SGP), Perin-Gopie (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Den Haag, 31 maart 2025

De leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brieven van 25 maart 2025² en 26 maart 2025³ en de daarbij horende bijlagen. De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA, CDA, D66, SP, PvdD, Volt en OPNL** hebben naar aanleiding daarvan een aantal vragen en opmerkingen. De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, D66, SP, PvdD, Volt en OPNL hebben hun vragen en opmerkingen gezamenlijk geformuleerd. Het lid van de fractie van 50PLUS sluit zich aan bij de vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, D66, SP, PvdD, Volt en OPNL

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, D66, SP, PvdD, Volt en OPNL vragen of u kunt bevestigen dat in het bestuursakkoord Hoger Onderwijs en Wetenschap 2022 (hierna: het bestuursakkoord) geen voorbehoud is gemaakt dat de afspraken over de hoogte van financiële middelen door u kunnen worden aangepast als een begroting daarvoor niet voldoende dekking geeft.⁴

Deze leden vragen of er stukken zijn waaruit blijkt dat u aan de Vereniging Hogescholen (hierna: VH) en de Universiteiten van Nederland (hierna: UNL) heeft aangegeven dat u het bestuursakkoord niet als een juridisch bindende afspraak beschouwt. Zo ja, kunt u die met de Kamer delen?

Voorts vragen deze leden of u kunt bevestigen dat de universiteiten die door UNL werden vertegenwoordigd het bestuursakkoord individueel schriftelijk hebben geaccordeerd en dat die instemmingen en de bekostigingsbedragen die per universiteit uit het bestuursakkoord voortvloeiden aan u bekend waren voordat u het bestuursakkoord ondertekende.

Kunt u bevestigen dat het bestuursakkoord voor zover daarbij afspraken zijn gemaakt over de bekostigingsbijdragen blijken uit de bijlage bij het akkoord dienen te worden gekwalificeerd als een zogeheten bevoegdheids-overeenkomst.⁵ Zo nee, kunt u dan aangeven op welke gronden u tot dat oordeel bent gekomen en daarbij ingaan op het in bijlage 1 en 2 gevoegde oordeel van de deskundige Schlössels en de argumentatie van het lid Nicolai (PvdD)?

Blijkens de aan de Kamer gedeeltelijk verstrekte nota van 11 juli 2024 is door de afdeling Wetgeving en Juridische Zaken (hierna: WJZ) geoordeeld dat de kans aanwezig is dat bij een rechtsgang de rechter tot het oordeel kan komen dat het bestuursakkoord dat door het vorige kabinet is gesloten, juridisch bindend is.⁶ Kunt u de stukken met de Kamer delen

² *Kamerstukken I 2024/25*, 36 600 VIII, M met bijlagen (Overgelegd tijdens het debat over de Begrotingsstaten Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2025 in de Eerste Kamer op 25 maart 2025).

³ *Kamerstukken I 2024/25*, 36 600 VIII, W.

⁴ Bestuursakkoord 2022 hoger onderwijs en wetenschap.

⁵ Bijlage 1 Middelen Bestuursakkoord hoger onderwijs en wetenschap bij Bestuursakkoord 2022 hoger onderwijs en wetenschap.

⁶ *Kamerstukken I 2024/25*, 36 600 VIII, M – bijlage – Nota ter voorbereiding kennismaking voorzitter Universiteiten van Nederland (11 juli 2024).

waarin dat oordeel en de daaraan ten grondslag liggende argumentatie is vervat? Kunt u bevestigen dat WJZ met «juridisch bindend» bedoelt dat de Staat verplicht is tot nakoming van het bestuursakkoord voor zover dat betrekking heeft op de afgesproken bekostigingsbedragen? Zo nee, op welke passages of nadere stukken beroept u zich ter onderbouwing van uw ontkennende antwoord? Ten slotte vragen genoemde leden in dit verband of u kunt bevestigen dat als het bestuursakkoord «juridisch bindend» is, de analoge toepassing van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) over afbouw met een redelijke termijn niet meer aan de orde is? Zo nee, op grond van welke overwegingen komt u tot dat oordeel?

Voorts vragen de fractieleden van de fracties van GroenLinks-PvdA, D66, SP, PvdD, Volt en OPNL of het bestuursakkoord onder het toepassingsbereik van de Vaststellingsregeling Aanwijzingen voor Convenanten 2003 valt. Zo nee, aan welke voorwaarden genoemd in aanwijzing 1, tweede lid wordt volgens u niet voldaan en hoe komt u tot dat oordeel?

Ook vragen de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, D66, SP, PvdD, Volt en OPNL of u kunt bevestigen dat als het bestuursakkoord valt onder het toepassingsbereik van de Vaststellingsregeling Aanwijzingen voor Convenanten 2003, de Staat gehouden is tot nakoming nu gelet op het bepaalde in de aanwijzingen 16, eerste lid, 20, eerste lid en 21 niet in het bestuursakkoord is aangegeven dat het juridisch niet afdwingbaar is en niet is voorzien in de bevoegdheid tot eenzijdige wijziging door één van de partijen? Zo nee, op grond van welke overwegingen komt u tot dat oordeel?

Om de rechtmatigheid van de begroting te kunnen toetsen, is het voor de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, D66, SP, PvdD, Volt en OPNL van groot belang om op de hoogte te zijn van de risico's op gerechtelijke procedures. Nu de afdeling WJZ zelf heeft aangegeven dat de rechter het bestuursakkoord mogelijk als juridisch bindend zal aanmerken, bestaat er een concrete aanwijzing voor zo'n risico. Is door de afdeling WJZ aangegeven hoe groot de kans wordt geacht dat de rechter het bestuursakkoord juridisch verbindend acht en een vordering tot nakoming toewijst? Is daarover in het verleden of inmiddels extern juridisch advies ingewonnen? Zo ja, waartoe wordt in dat advies geconcludeerd? Kunt u dat advies met de Kamer delen? Is bij de afweging van dat risico door u meegewogen dat de betrouwbaarheid van de overheid grote schade zal worden toegebracht als blijkt dat de overheid onrechtmatig afspraken schendt? Ten slotte vragen genoemde leden om dit verband of u het belang onderschrijft van totstandkoming van bestuursakkoorden/convenanten als instrument bij uitvoering van overheidsbeleid. Zo ja, deelt u het oordeel van deze leden dat als er een reëel risico bestaat dat het voorgenomen overheidshandelen leidt tot schending van een gesloten convenant, van het voornemen dient te worden afgezien?

Tot slot wijzen de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, D66, SP, PvdD, Volt en OPNL u op de zienswijze over het bindende karakter van het Bestuursakkoord 2022 hoger onderwijs en Wetenschap van Prof. mr. P.J. (Pim) Huisman en Prof. mr. F.J. (Frank) van Ommeren (opgenomen in bijlage 3).

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van uw brief over ambtelijke adviezen bezuiniging van 25 maart 2025.⁷ Deze leden stellen hierover enkele vragen met betrekking tot de rechtmatigheid en uitvoerbaarheid.

De leden van de CDA-fractie lezen dat in de genoemde uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) termijnen van één tot drie maanden niet onredelijk werden geacht.⁸ Deze leden vragen of dit een volledig beeld geeft van uitspraken of alleen gekozen is voor uitspraken die de huidige overgangstermijn van drie maanden ondersteunen.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie zich af hoe u tot drie maanden bent gekomen. Waarom bijvoorbeeld niet twee of vier maanden? Kunt u motiveren dat in het onderhavige geval drie maanden een redelijke termijn is, mede gelet op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur?

De leden van de CDA-fractie constateren dat naast een redelijke overgangstermijn ook overgangsmaatregelen genomen zijn, zoals het jaarlijks tot 2031 78 miljoen euro beschikbaar stellen voor het verlagen van de werkdruk.⁹ Voor de uitvoerbaarheid is het verlagen van de administratieve lasten ook van belang. Deze leden vragen waaraan gedacht wordt bij het verlagen van de administratieve lasten.

Bovendien zouden de leden van de CDA-fractie graag vernemen of de uitvoering van de bezuinigingen op de starters- en stimuleringsbeurzen in 2025 gaat leiden tot ontslagen bij vaste contracten.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de UNL de sectorplannen wilden behouden en voorkeur geven aan het bezuinigen op de starters- en stimuleringsbeurzen.¹⁰ Op welke datum vond dit overleg tussen u en de UNL-voorzitter plaats en wat was de motivering van de UNL voor deze keuze in het kader van de rechtmatigheid en uitvoerbaarheid? Waarom heeft u de sectorplannen behouden?

Ten slotte vragen de leden van de CDA-fractie of het juist is dat voor het uitvoeren van de doelen voor het hoger onderwijs in 2021 14.9 miljard euro (inclusief studiefinanciering) beschikbaar was en in de begroting van 2025 19.7 miljard euro (inclusief studiefinanciering). Als er voor de begroting van 2025 19.7 miljard euro (inclusief studiefinanciering) beschikbaar is voor de uitvoering van de doelen in het hoger onderwijs, is dan in dit bedrag reeds de verlaging van de bezuiniging als gevolg van het amendement-Bontenbal (CDA) c.s.¹¹ verwerkt?

⁷ *Kamerstukken I 2024/25*, 36 600 VIII, M.

⁸ *Kamerstukken I 2024/25*, 36 600 VIII, M, p. 2.

⁹ Bijlage bij *Kamerstukken I 2024/25*, 36 600 VIII, M, Nota ter voorbereiding intern overleg over brief Universiteiten van Nederland (17 maart 2025), p. 3.

¹⁰ Bijlage bij *Kamerstukken I 2024/25*, 36 600 VIII, M, Nota ter voorbereiding kennismaking voorzitter Universiteiten van Nederland (11 juli 2024), p. 3.

¹¹ *Kamerstukken II 2024–2025*, 36 600-III, nr. 1.

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ziet met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangt deze graag **uiterlijk maandag 31 maart 2025 om 15.00 uur**.

Voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Th.W. Rietkerk

Bijlage 1.¹²

Emailbericht van de heer R. Schlössels (hoogleraar bestuursrecht aan Maastricht University) aan de heer P. Nicolai (PvdD), d.d. 28 maart 2025 om 12:57:55 uur:

«Geachte leden van de EK,

Hierbij bevestig ik, mede naar aanleiding van onze nadere gedachtewisseling van heden 28 maart 2025, nogmaals mijn standpunt over het rechtskarakter van de afspraken inzake de bekostigingsbijdragen in het bestuursakkoord 2022.

Mijn oordeel is en blijft dat deze afspraken bindend zijn en het karakter hebben van een bevoegdhedenovereenkomst. Deze afspraken zijn zeer concreet en zonder voorbehoud geformuleerd. Uit de gehele context van de akkoorden blijken bovendien glashelder de intenties van de betrokken partijen. De afspraken hebben betrekking op de bekostigingsbevoegdheid, welke bevoegdheid door deze afspraken ondubbelzinnig en resultaatgericht is ingevuld. Er zijn bij mijn weten geen publiekrechtelijke belemmeringen (bijv. belangen van derden of de wet) die zich tegen een onverkorte nakoming verzetten. Kortom, het eenzijdig niet nakomen is een schending van de gemaakte afspraken en derhalve niet rechtmatig.

*Mvg,
Raymond Schlössels»*

¹² Emailbericht van R. Schlössels (hoogleraar bestuursrecht aan Maastricht University) aan de Eerste Kamer d.d. 31 maart 2025.

Bijlage 2.

Emailbericht van de heer P. Nicolai (PvdD) aan de heer R. Schlössels (hoogleraar bestuursrecht aan Maastricht University), ongedateerd:

«Geachte heer Schlössels, waarde Raymond,

Ik las met belangstelling uw position-paper. Door omstandigheden kon ik helaas niet bij de deskundigenbijeenkomst zijn. Ik wil u graag het volgende voorleggen.

In het bestuursakkoord worden structureel middelen toegekend voor onder andere kwaliteitsverbetering, praktijkgericht onderzoek, sectorplannen en studentenwelzijn. Daarbij worden per thema totaalbedragen vastgesteld die vervolgens via bestaande, transparante verdeelmodellen onder de instellingen worden verdeeld. Hierdoor is voor elke afzonderlijke instelling objectief en voorspelbaar welk bedrag haar toekomt, nog voordat een formeel bekostigingsbesluit is genomen.

Deze wijze van afspraken maken heeft concrete en berekenbare gevolgen voor de financiële positie van instellingen en legt daarmee materieel de wijze vast waarop de Minister zijn bekostigingsbevoegdheid uitoefent. Daarmee voldoet volgens mij het akkoord aan de kenmerken van een bevoegdhedenovereenkomst: een wederkerige overeenkomst waarbij het bestuursorgaan zich verbindt tot een bepaalde wijze van uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid.

De Minister heeft ook geen voorbehoud gemaakt dat de afspraken niet zouden gelden als de begroting de bedragen niet zou kunnen dekken. Dat wijst er volgens mij op dat uitdrukkelijk beoogd werd om een vaste meerjarige verplichting te garanderen waarop alleen inbreuk zou mogen worden gemaakt in uitzonderlijke gevallen dat van de overheid in redelijkheid niet kan worden gevergd om de begroting af te stemmen op de vastgelegde aanspraken (denk aan rampen, oorlogssituaties, economische crisis enz. die ik tot «overheidsovermacht» reken).

Graag verneem ik of uw mijn visie deelt. Mogelijk heeft u nog aanvullende argumenten.

*Met vriendelijke groet,
Prof.mr Peter Nicolai»*

In reactie op bovenstaand bericht antwoordde de heer R. Schlössels (hoogleraar bestuursrecht aan de Universiteit van Maastricht) op 28 maart 2025, 13:01:18 uur:

«Geachte heer Nicolai,

*Ik deel uw visie onverkort. Deze lijkt mij juist. Ik heb geen aanvullende opmerkingen.
Zie ook mijn mail van heden die u ook ontving.*

*Mvg,
Raymond Schlössels»*

Bijlage 3.¹³

«Zienswijze over het bindende karakter van het Bestuursakkoord 2022 hoger onderwijs en wetenschap

Prof. mr. P.J. (Pim) Huisman

Buitengewoon hoogleraar bestuursrecht aan de University of Curaçao en hoofddocent bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam, gepromoveerd op De bevoegdhedenovereenkomst (2012)

Prof. mr. F.J. (Frank) van Ommeren

Hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam

Auteurs van het handboek: Hoofdstukken van privaatrechtelijk overheids-handelen (2019)

Rechtskarakter Bestuursakkoord 2022 hoger onderwijs en wetenschap

Het Bestuursakkoord 2022 hoger onderwijs en wetenschap (hierna: bestuursakkoord) is in beginsel een bindende overeenkomst, die bij de rechter kan worden afgedwongen. Het is dus geen (vrijblijvende) gentlemen's agreement. In het akkoord maakt de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: de Minister) handelend als bestuursorgaan en als vertegenwoordiger van de Staat der Nederlanden afspraken die onder meer zien op de inzet van overheidsmiddelen die voor een belangrijk deel verband houden met de bekostiging van het hoger onderwijs. Dat van bindende afspraken sprake is blijkt uit de tekst van het akkoord en de daarbij opgenomen bijlagen. Het akkoord bevat geen bepalingen of formuleringen met een juridisch voorbehoud waaruit blijkt dat er geen sprake is van afdwingbare rechten en verplichtingen. Dit duidt dat erop dat er rechten en verplichtingen in het leven zijn geroepen die bij de rechter kunnen worden afgedwongen.¹⁴

Overheidscontracten en nakoming in het algemeen

Dat van een bindende overeenkomst sprake is, bekend dat in geval van contractbreuk nakoming bij de rechter kan worden gevraagd. De mogelijkheden van de overheid om eenzijdig een contract te beëindigen, eenzijdig te weigeren tot de uitvoering daarvan over te gaan of de uitvoering eenzijdig anders dan afgesproken in te steken, zijn zeer beperkt. Dat geldt in beginsel voor alle soorten verplichtingen die de overheid in een overeenkomst op zich neemt. Nakoming is de regel, daarvan afzien kan slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden en als daarvoor zeer zwaarwegende gronden zijn aan te voeren, uiteraard voorzien van een daarbij passende motivering. Het beroep op het algemeen belang of het wijzigen van het beleid door de overheid is op zichzelf niet automatisch een voldoende reden om van nakoming af te mogen zien.¹⁵ Mocht afzien van nakoming al standhouden in en procedure bij de rechter, dan ontslaat dat de overheid volgens de rechtspraak niet van de verplichting tot het betalen van schadevergoeding of het voorzien in enige vorm van

¹³ Emailbericht van F.J. van Ommeren aan de Eerste Kamer d.d. 28 maart 2025.

¹⁴ Conform Aanwijzing 16 van de Aanwijzingen voor convenanten. Zie ter zake P.J. Huisman & F.J. van Ommeren, *Hoofdstukken van privaatrechtelijk overheidshandelen*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, par. 12.3 (hierna: *Hoofdstukken van privaatrechtelijk overheidshandelen*).

¹⁵ Zowel de burgerlijke rechter als de bestuursrechter zitten op dit spoor als zij in aanraking komen met de nakoming van overheidsafspraken. Zie het standaardarrest HR 23 juni 1989, ECLI:NL:HR:1989:AD0834 (*GCN/Nieuwegein II*) en de standaarduitspraak ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 (*Dakopbouw Amsterdam*).

financiële compensatie.¹⁶ Niet nakomen is hoe dan ook geen vrijblijvende aangelegenheid; niet via de band van art. 6:258 BW dat gaat over onvoorziene omstandigheden, noch via de band van het bestuursrechtelijke vertrouwensbeginsel.¹⁷

Dat de rechter op de rem gaat staan als de overheid gemaakte afspraken of gewekte verwachtingen niet nakomt, ook in geval het moeilijk is om na te kunnen komen of de overheid van koers wil wijzigen in haar beleid, blijkt bijvoorbeeld uit de recente vonnissen rondom de bestuursvereenkomst over asielopvang in Ter Apel.¹⁸ In het algemeen geldt dat als de overheid verwachtingen niet nakomt en een financiële relatie zomaar zonder afbouwtermijn stopt, dit in strijd is met het recht; zie de uitspraak over het stoppen van de subsidie voor Stichting Vluchtelingenwerk Nederland.¹⁹

Bevoegdhedenovereenkomsten: bedingen over een publiekrechtelijke bevoegdheid

Voor zover het bestuursakkoord afspraken en toezeggingen bevat over publiekrechtelijke bevoegdheden, zoals bijvoorbeeld door de Minister te nemen bekostigingsbesluiten, is het voor de overheid in beginsel dan ook niet toegestaan die niet na te komen.²⁰ Ook hier geldt dat nakoming de regel is, daarvan afzien de uitzondering. Het is hier zeer de vraag of een beroep op het algemeen belang of een wijziging van het beleid en de daarmee verbandhoudende bezuinigingen in een procedure bij de rechter een voldoende rechtvaardiging vormen om (eenvoudigweg) te mogen afzien van de gemaakte afspraken over de inzet van financiële middelen door de Minister. Bovendien is het niet zonder meer mogelijk plotseling langdurige en bestendige financiële relaties te beëindigen of te verlagen; dit wordt onder meer begrensd door het materiële rechtszekerheidsbeginsel.²¹ Mocht het al mogelijk zijn rechtmatig de financiering te stoppen of te verlagen, dan is het nog altijd goed mogelijk dat de overheid op basis van het bestuursakkoord met succes aansprakelijk wordt gesteld wegens het niet nakomen daarvan.

Conclusie

Kortom, op grond van onze duiding van het bestuursakkoord en de moderne rechtspraak en juridische literatuur over overheidscontracten is onze conclusie dat het in beginsel niet mogelijk is eenzijdig van de bindende afspraken in het bestuursakkoord af te wijken. Mocht het toch zijn dat het akkoord wegens zwaarwegende belangen op onderdelen niet nagekomen hoeft te worden, dan is het uitgangspunt in de rechtspraak dat de wederpartijen van de overheid daarvoor gecompenseerd moeten

¹⁶ Ook hier kan het arrest *GCN/Nieuwegein II* genoemd worden, samen met bijvoorbeeld HR 8 juli 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP3057 (*Etam/Zoetermeer*).

¹⁷ Zie uitvoerig *Hoofdstukken van privaatrechtelijk overheids-handelen*, par. 12.5.6 en 12.6.6.

¹⁸ Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers moet zich van de rechter houden aan de afspraken in de bestuursovereenkomst over de maximale bezetting van de opvanglocatie in Ter Apel. Zie Rb Noord-Nederland 23 januari 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:129, *JV* 2024/78, m.nt. P.J. Huisman & N. Jak en Rb Noord-Nederland 30 oktober 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:4250, *JV* 2024/266, m.nt. P.J. Huisman & N. Jak.

¹⁹ Zie Rb Amsterdam 14 februari 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:919. Het plotseling stoppen van een subsidierelatie of het ineens veel minder toekennen daarvan is in strijd met art. 4:51 Algemene wet bestuursrecht.

²⁰ Een overeenkomst waarin de overheid afspraken maakt over publiekrechtelijke bevoegdheden is een bevoegdhedenovereenkomst. Zie ter zake P.J. Huisman, *De bevoegdhedenovereenkomst* (diss. Amsterdam VU), Den Haag: BJu 2012 en *Hoofdstukken van privaatrechtelijk overheids-handelen*, par. 12.6.

²¹ Vgl. het hiervoor genoemde art. 4:51 Algemene wet bestuursrecht, dat een codificatie en uitwerking van deze regel bevat voor subsidies.

worden. Bij een akkoord als het onderhavige dat primair ziet op de verdeling van middelen betekent dat in wezen een vestzak-broekzak-situatie (linksom of rechtsom kost dat geld). Het afwijken van het bestuursakkoord is geen vrijblijvende aangelegenheid.»

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2025

Hierbij stuur ik u de beantwoording van het schriftelijk overleg van 31 maart 2025 (176135.33U) naar aanleiding van de plenaire behandeling OCW-begroting 2025 in de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
E.E.W. Bruins

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2025

Inleiding

De leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van 25 maart 2025²² en de daarbij horende bijlagen. De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, CDA, D66, SP, PvdD, Volt, 50PLUS en OPNL hebben naar aanleiding hiervan enkele vragen.

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van deze vragen en deze vragen hieronder behandeld. De oorspronkelijke tekst van de vragen is integraal opgenomen in deze brief en cursief weergegeven. Na de vragen volgt telkens de reactie van de regering.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van CDA en 50PLUS

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de «Aanbieding ambtelijke adviezen bezuiniging», dd 25 maart 2025. Deze leden stellen hierover nadere vragen met betrekking tot de rechtmatigheid en uitvoerbaarheid. De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de brief «Aanbieding ambtelijke adviezen bezuiniging» en lezen dat in de genoemde uitspraken van de ABRvS termijnen van één tot drie maanden niet onredelijk werden geacht. Deze leden vragen de Minister of dit een volledig beeld geeft van uitspraken of alleen gekozen is voor uitspraken die de huidige overgangstermijn van drie maanden ondersteunen?

De jurisprudentie die is verstrekt met betrekking tot de redelijke termijn biedt een representatief en breed overzicht van de wijze waarop de rechter deze termijn in de praktijk beoordeelt. Welke termijn redelijk is, verschilt per geval. In een enkel geval wordt een redelijke termijn van één maand voldoende geacht maar in de meeste gevallen is een termijn tussen de drie maanden en een jaar redelijk. De geselecteerde uitspraken laten zien welke factoren een rol spelen bij de beoordeling van de lengte van deze termijn. Deze uitspraken illustreren ook hoe zeer de redelijke termijn afhankelijk is van de specifieke omstandigheden van het geval, zoals de duur van de financieringsrelatie en de mogelijkheid van de ontvanger van de financiering om zich voor te bereiden op de mogelijke gevolgen. Met de uitspraken wordt inzicht gegeven in de algemene lijn die wordt gevolgd in de rechtspraak. Dit overzicht kan natuurlijk niet een volledig beeld geven van alle uitspraken in het verleden, maar bij dit overzicht is bewust gekozen voor meer dan alleen die uitspraken die de huidige overgangstermijn van drie maanden ondersteunen.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie zich af hoe de Minister tot drie maanden gekomen is. Waarom bijvoorbeeld niet twee of vier maanden? Kan de Minister motiveren dat in casu 3 maanden een redelijke termijn is mede gelet op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur?

Een redelijke termijn in de zin van artikel 4:51 van de Algemene wet bestuursrecht, is in ieder geval nodig nadat de financiering gedurende een periode van drie jaar of langer is verstrekt. Voor kortere financiering hoeft

²² Kamerstukken I 2024/25, 36 600 VIII, M met bijlagen (Overgelegd tijdens het debat over de Begrotingsstaten Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2025 in de Eerste Kamer op 25 maart 2025).

dit in beginsel niet. Zoals reeds benoemd in de nota naar aanleiding van het derde verslag, zijn de middelen voor de starters- en stimuleringsbeurzen korter dan drie jaar verstrekt. Toch heb ik een termijn van drie maanden in acht genomen. Wat een redelijke termijn is, hangt af van verschillende factoren en is afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval. In ieder geval dient een redelijke termijn ertoe de ontvanger van de financiering in staat te stellen om de gevolgen van de beëindiging van de financieringsrelatie te ondervangen. In de praktijk komt dit vaak neer op de mogelijkheid voor de ontvanger om de verplichtingen, die hij op grond van de financieringsrelatie is aangegaan, af te wikkelen. Daarbij benadruk ik nogmaals dat de starters- en stimuleringsbeurzen jaarlijks nieuw te vergeven beurzen zijn, aan universitair docenten met een vaste aanstelling. Ik heb per 1 januari 2025 dus alleen bezuinigd op middelen die nog niet zijn toegekend en bedoeld waren voor toekomstig te vergeven beurzen. Mede gelet op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, heb ik gesprekken gevoerd met de sector om te komen tot een zorgvuldig besluit. Op Prinsjesdag 2024 zijn universiteiten geïnformeerd over de bezuiniging op de middelen voor de starters- en stimuleringsbeurzen per 1 januari 2025, 3,5 maand van te voren, voor middelen die korter dan drie jaar zijn verstrekt. Omdat de middelen jaarlijks nieuw te vergeven beurzen zijn, is de bezuiniging per 1 januari 2025 ingegaan zonder dat er sprake was van bezuiniging op reeds vergeven beurzen. Desondanks bied ik universiteiten de mogelijkheid om de resterende middelen van 78 miljoen euro voor het verlagen van de werkdruk met ingang van 2025 tot en met 2031 desgewenst in te zetten voor de mogelijke gevolgen van de bezuiniging. Deze factoren samen beschouwd, maken dat ik van mening ben dat een termijn van drie maanden redelijk is.

De leden van de CDA-fractie constateren dat naast een redelijke overgangstermijn ook overgangsmaatregelen genomen zijn, zoals jaarlijks tot 2031 78 miljoen beschikbaar te stellen voor het verlagen van de werkdruk. Voor de uitvoerbaarheid is het verlagen van de administratieve lasten ook van belang. Deze leden vragen de Minister, waar aan gedacht wordt bij het verlagen van de administratieve lasten.

Het is mijn intentie om het bedrag van 78 miljoen euro voor het verlagen van de werkdruk via reguliere bekostiging aan de universiteiten toe te kennen en niet via een subsidieregeling. Op deze manier worden geen nadere voorwaarden gesteld en wil ik de administratieve lasten beperkt houden en de uitvoerbaarheid borgen.

Deze leden zouden willen vernemen of de uitvoering van de bezuinigingen op de starters- en stimuleringsbeurzen in 2025 gaat leiden tot ontslagen bij vaste contracten?

Nee. Starters- en stimuleringsbeurzen zijn jaarlijks nieuw te vergeven beurzen. De beurzen zijn bedoeld als eenmalige bijdragen aan universitair (hoofd)docenten en hoogleraren met een vaste aanstelling. De bezuiniging betreft nieuw te vergeven beurzen. Met het wegvallen van de beurzen verwacht ik daarom dat er geen vaste contracten verdwijnen.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de UNL de sectorplannen wilde behouden en voorkeur geeft aan het bezuinigen op de starters en stimuleringsbeurzen. Op welke datum was dit overleg tussen de Minister en de UNL voorzitter en wat was de motivering van de UNL voor deze keuze in het kader van de rechtmatigheid en uitvoerbaarheid? Waarom heeft de Minister de sectorplannen behouden?

Het overleg tussen Minister en de voorzitter van de UNL was op 16 juli 2024. UNL heeft aangegeven dat het belangrijk is om de sectorplannen te behouden, onder andere in verband met het behoud van vaste banen die in het kader van deze plannen zijn gecreëerd. Ik heb gekozen voor behoud van de sectorplannen, omdat die cruciaal zijn voor het behoud van vaste banen voor talentvolle wetenschappers en bijdragen aan samenwerking en profilering van universiteiten.

De leden van de CDA-fractie vragen de Minister of het juist is dat voor het uitvoeren van de doelen voor het hoger onderwijs in 2021 14.9 miljard (incl studiefinanciering) beschikbaar was en in de begroting 2025 19.7 miljard (incl studiefinanciering)? Als er voor de begroting 2025 19.7 miljard (incl studiefinanciering) beschikbaar is voor de uitvoering van doelen in het hoger onderwijs, is in dit bedrag de verlaging van de bezuiniging als gevolg van het amendement Bontebal cs verwerkt?

In de vastgestelde begroting voor 2021 was in totaal € 16,3 miljard beschikbaar voor het hoger onderwijs en wetenschap inclusief studiefinanciering. In de door de Tweede Kamer vastgestelde begroting voor 2025 inclusief nota's van wijziging en amendementen is in totaal € 20,1 miljard beschikbaar voor het hoger onderwijs en wetenschap inclusief studiefinanciering.

In deze bedragen is het totale budget voor het hbo (begrotingsartikel 6), wo (begrotingsartikel 7), onderzoeks- en wetenschapsbeleid (begrotingsartikel 16) en studiefinanciering ((begrotingsartikelen 11, 12 en 13) meegerekend. In deze bedragen is gekeken naar de door de Tweede Kamer vastgestelde begroting voor 2025, inclusief nota's van wijziging en amendementen, waaronder het amendement Bontenbal c.s. De bedragen voor studiefinanciering bevatten het totaal van de uitgaven die relevant zijn voor het uitgavenplafond en de uitgaven die niet relevant zijn voor het uitgavenplafond.

Begrotingsartikel	Vastgestelde begroting 2021	Begroting 2025 incl. amendementen
Hbo (art 6)	€ 4,1 miljard	€ 4,5 miljard
Wo (art 7)	€ 5,9 miljard	€ 7,1 miljard
OWB (art 16)	€ 1,1 miljard	€ 1,7 miljard
SF (art 11, 12 en 13)	€ 5,2 miljard	€ 6,8 miljard
Totaal	€ 16,3 miljard	€ 20,1 miljard

Hierbij zij opgemerkt dat de bedragen in 2021 en 2025 niet zonder meer met elkaar kunnen worden vergeleken in verband met de toepassing van loon- en prijsbijstelling.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van PvdD, GL/PvdA, D66, Volt, SP en OPNL

Kunt u bevestigen dat in het bestuursakkoord Hoger Onderwijs en Wetenschap 2022 (hier «het bestuursakkoord») geen voorbehoud is gemaakt dat de afspraken over de hoogte van financiële middelen door de Minister kunnen worden aangepast als een begroting daarvoor niet voldoende dekking geeft?

Ja, het klopt dat in het Bestuursakkoord Hoger Onderwijs en Wetenschap 2022 geen voorbehoud is gemaakt voor de financiële middelen, dat voorbehoud staat elk jaar in de rijksbijdragebrieven die de universiteiten ontvangen voor de jaarlijkse bijdrage. De budgetten die universiteiten

hebben ontvangen voor de afspraken uit het bestuursakkoord zijn via de rijksbijdragebrieven gecommuniceerd aan de universiteiten.

Zijn er stukken waaruit blijkt dat de Minister aan de VH en UNL heeft aangegeven dat hij het bestuursakkoord niet als een juridisch bindende afspraak beschouwt? Zo ja, kunt u die met de Kamer delen?

De middelen zoals benoemd in het bestuursakkoord, ontvangen de universiteiten via de jaarlijkse rijksbijdrage. In de rijksbijdragebrieven die de universiteiten ontvangen voor de jaarlijkse bijdrage staat telkens een begrotingsvoorbehoud opgenomen. Dit voorbehoud hangt samen met de bekostigingssystematiek die is opgenomen in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. In de rijksbijdragebrieven aan universiteiten is het volgende voorbehoud gemaakt: «*De toekenning van de middelen voor 2025 en volgende jaren is onder voorbehoud en goedkeuring door de begrotingswetgever van de rijksbegroting over deze jaren.*»

Kunt u bevestigen dat de universiteiten die door UNL werden vertegenwoordigd het bestuursakkoord individueel schriftelijk hebben geaccordeerd en dat die instemmingen en de bekostigingsbedragen die per universiteit uit het bestuursakkoord voortvloeiden aan de Minister bekend waren voordat deze het bestuursakkoord ondertekende?

De universiteiten die door UNL werden vertegenwoordigd, hebben het bestuursakkoord individueel schriftelijk geaccordeerd. Dit was bekend bij mijn ambtsvoorganger voordat hij het bestuursakkoord ondertekende. In deze schriftelijke machtiging zijn geen bekostigingsbijdragen per universiteit vermeld.

Kunt u bevestigen dat het bestuursakkoord voor zover daarbij afspraken zijn gemaakt over de bekostigingsbijdragen blijvende uit de bijlage bij het akkoord dient te worden gekwalificeerd als een zogeheten bevoegdheidsovereenkomst. Zo nee, kunt u dan aangeven op welke gronden u tot dat oordeel komt en daarbij ingaan op de bijgevoegde oordeel van de deskundige Schlössels en de argumentatie van het lid Nicolai?

De heren Schlössels en Nicolai stellen zich op het standpunt dat het bestuursakkoord het karakter heeft van een bevoegdheidsovereenkomst. Daarop zijn verschillende juridische zienswijzen mogelijk. Ik stel mij op het standpunt dat nooit bedoeld is en kan zijn om een bevoegdheidsovereenkomst te sluiten, omdat de Minister gebonden is aan de bepalingen van de WHW over bekostiging. Uit artikel 2.5, derde lid, WHW volgt dat de rijksbijdrage wordt vastgesteld in overeenstemming met de rijksbegroting van dat jaar. De afspraken in het bestuursakkoord over de bekostigingsbijdragen geven weliswaar richting voor de besteding, maar deze besteding kan niet worden afgedwongen. Toekenning van de middelen gebeurt niet in de afspraken van het bestuursakkoord. De bekostigingssystematiek is het kader waarbinnen de middelen naar de instellingen zijn overgemaakt. Binnen de bekostigingssystematiek kennen instellingen bestedingsvrijheid. Ook jegens de instellingen zijn de afspraken dus niet juridisch afdwingbaar. Op onderdelen hebben universiteiten ook anders gehandeld dan was neergelegd in het bestuursakkoord, zonder dat het bestuursakkoord daarvoor werd aangepast.

Hoewel er in het bestuursakkoord zelf geen voorbehoud is gemaakt dat de afspraken niet zouden gelden als de begroting de bedragen niet zou kunnen dekken, is dit wel in de toekenningsbrieven aan universiteiten gedaan. In deze brieven is het bekende en gebruikelijke voorbehoud gemaakt: «*De toekenning van de middelen voor 2025 en volgende jaren is*

onder voorbehoud en goedkeuring door de begrotingswetgever van de rijksbegroting over deze jaren.»

De begrotingssystematiek, inclusief het begrotingsvoorbehoud in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, is altijd het kader waarbinnen de middelen naar hoger onderwijsinstellingen zijn overge maakt. Bestuurlijke afspraken kunnen de wettelijke bekostigingssystematiek niet opzij zetten en daar niet voor in de plaats komen. Gelet op de ervaring van UNL, de andere koepelorganisaties en universiteiten met het instrument bestuursakkoord en de wettelijke bekostigingssystematiek, zou het evident moeten zijn dat alle partijen zich hier ook bewust van waren.

Blijkens de aan de Kamer gedeeltelijk verstrekte nota van 11 juli 2024 is door de afdeling WJZ geoordeeld dat de kans aanwezig is dat bij een rechtsgang de rechter tot het oordeel kan komen dat het bestuursakkoord dat door het vorige kabinet is gesloten, juridisch bindend is. Kunt u de stukken met de Kamer delen waarin dat oordeel en de daaraan ten grondslag liggende argumentatie is vervat?

Nee, ik heb geen verdere stukken ontvangen. De juridische analyse waarnaar u verwijst, omvat de onderbouwing. Deze onderbouwing hanteer ik ook nu.

In de nota van 11 juli 2024 staat dat de kans aanwezig is dat bij een rechtsgang de rechter tot het oordeel kan komen dat het bestuursakkoord bindend is. Er staat echter ook dat het daarbij doorslaggevend is of universiteiten door de toegezegde middelen langjarige verplichtingen zijn aangegaan. Zoals de juridische analyse verder zegt: Voor de sectorplannen is dit volgens UNL het geval. De inschatting is dat dit voor starters- en stimuleringsbeurzen niet of veel minder het geval is. De andere aan u verstrekte nota's bevestigen dit beeld.

Kunt u bevestigen dat WJZ met «juridisch bindend» bedoelt dat de Staat verplicht is tot nakoming van het bestuursakkoord voor zover dat betrekking heeft op de afgesproken bekostigingsbedragen. Zo nee, op welke passages of nadere stukken beroept u zich ter onderbouwing van uw ontkennende antwoord?

De afspraken in het bestuursakkoord zijn in beginsel bindend voor alle partijen, maar dat betekent niet dat er een intentie is geweest om juridisch afdwingbare afspraken te maken. Als die intentie er was geweest, was voor het instrument subsidie gekozen, omdat via een bestuursakkoord, gelet op de wettelijke bekostigingssystematiek, geen juridisch afdwingbare afspraken kunnen worden gemaakt.

In de nota van 11 juli 2024 wordt gesteld dat de rechter tot het oordeel *kan* komen, dat het bestuursakkoord juridisch afdwingbaar is. In dat geval zal de rechter moeten beoordelen of ik als Minister gehouden ben de afspraken na te komen of eventuele schade te vergoeden.

Omdat ik bij het vaststellen van de rijksbijdrage ben gebonden aan de rijksbegroting²³, bestaat echter ook de kans dat de rechter vindt dat ik als Minister (en dus ook mijn voorganger) geen ruimte heb om afspraken over de toekenning van additionele middelen in een bestuursakkoord neer te leggen en het bestuursakkoord in zoverre nietig acht. In dat geval zijn deze afspraken juridisch niet afdwingbaar bij de rechter.

²³ O.g.v. de WHW wordt de rijksbijdrage jaarlijks door Onze Minister vastgesteld in overeenstemming met het desbetreffende onderdeel van de voor dat begrotingsjaar vastgestelde rijksbegroting.

Uiteindelijk zal het er in een juridische procedure om gaan of instellingen aan het bestuursakkoord gerechtvaardigd vertrouwen hebben kunnen ontlenen op basis waarvan zij verplichtingen zijn aangegaan en of zij die verplichtingen redelijkerwijs kunnen afwikkelen. In de toekenningsbrieven aan universiteiten wordt, zoals hierboven genoemd, het volgende voorbehoud wordt gemaakt: «*De toekenning van de middelen voor 2025 en volgende jaren is onder voorbehoud en goedkeuring door de begrotingswetgever van de rijksbegroting over deze jaren.*» Hierdoor was het voor de instellingen kenbaar dat de toekenning onder voorbehoud was. Daarbij benadruk ik nogmaals dat de starters- en stimuleringsbeurzen jaarlijks nieuw te vergeven beurzen zijn, aan universitair docenten met een vaste aanstelling. Ik heb per 1 januari 2025 dus alleen bezuinigd op middelen die nog niet zijn toegekend en bedoeld waren voor toekomstig te vergeven beurzen.

Kunt u bevestigen dat als het bestuursakkoord «juridisch bindend» is, de analoge toepassing van de Awb over afbouw met een redelijke termijn niet meer aan de orde is? Zo nee, op grond van welke overwegingen komt u tot dat oordeel?

De afspraken in het bestuursakkoord zijn in beginsel bindend voor alle partijen, maar dat betekent niet dat er een intentie is geweest om juridisch afdwingbare afspraken te maken. In de afspraken is wel richting gegeven voor de besteding van de middelen, maar die besteding kan door de Minister niet worden afgedwongen. Binnen de bekostigingssystematiek kennen de instellingen bestedingsvrijheid. Ook jegens de instellingen zijn de afspraken dus niet juridisch afdwingbaar. Als de intentie om juridische verplichtingen in het leven te roepen er wel was geweest, zou om die reden gekozen zijn voor een subsidieregeling in plaats van voor bekostiging. De bekostigingssystematiek, inclusief het begrotingsvoorbehoud in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, is altijd het kader waarbinnen de middelen naar de instellingen zijn overgemaakt. Dit blijkt ook uit de passage in de toekenningsbrieven. Voor beëindiging van bekostiging gelden de bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht. Gegeven het feit dat bij deze bezuiniging sprake is van vermindering van bekostiging heb ik naar analogie deze bepalingen toegepast.

Valt het bestuursakkoord onder het toepassingsbereik van de Vaststellingsregeling Aanwijzingen voor Convenanten 2003. Zo nee, aan welke voorwaarden genoemd in aanwijzing 1, tweede lid wordt volgens u niet voldaan en hoe komt u tot dat oordeel?

Ja, het bestuursakkoord valt onder het toepassingsbereik van de Aanwijzingen voor convenanten.

Kunt u bevestigen dat als het bestuursakkoord valt onder het toepassingsbereik van de Vaststellingsregeling Aanwijzingen voor Convenanten 2003 de Staat gehouden is tot nakoming nu gelet op het bepaalde in de aanwijzingen 16, eerste lid, 20, eerste lid en 21 niet in het bestuursakkoord is aangegeven dat het juridisch niet afdwingbaar is en niet is voorzien in de bevoegdheid tot eenzijdige wijziging door één van de partijen. Zo nee, op grond van welke overwegingen komt u tot dat oordeel?

In het bestuursakkoord is niet expliciet opgenomen dat de afspraken niet juridisch afdwingbaar zijn. Dit had, omdat de overheid is gebonden aan de Aanwijzingen voor de convenanten, wel gemoeten. Dat neemt niet weg dat uit de aard van de afspraken kan worden opgemaakt dat het om niet juridisch afdwingbare afspraken ging. De begrotingssystematiek, inclusief het begrotingsvoorbehoud in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, is altijd het kader waarbinnen de middelen naar hoger onderwijsinstellingen zijn overgemaakt. Bestuurlijke afspraken

kunnen de wettelijke bekostigingssystematiek niet opzij zetten en daar niet voor in de plaats komen. Gelet op de ervaring van UNL, de andere koepelorganisaties en universiteiten met het instrument bestuursakkoord en de wettelijke bekostigingssystematiek, zou het evident moeten zijn dat alle partijen zich hier ook bewust van waren.

Dat er geen juridische gevolgen zijn verbonden aan de afspraken, blijkt ook uit de periode na het sluiten van het bestuursakkoord. De universiteiten hebben bijvoorbeeld de ruimte gekregen om af te wijken van de afspraken in het bestuursakkoord, zonder dat hiervoor destijds het bestuursakkoord is aangepast. Zij hebben van deze ruimte ook gebruik gemaakt, wat bevestigt dat het hier niet ging om juridisch afdwingbare afspraken. Daarnaast wijs ik ook op de voornoemde passage die is opgenomen in de toekenningsbrieven, waarin uitdrukkelijk een begrotingsvoorbehoud is gemaakt.

Om de rechtmatigheid van de begroting te kunnen toetsen, is het voor de Kamer van groot belang om op de hoogte te zijn van de risico's op gerechtelijke procedures. Nu de afdeling WJZ zelf heeft aangegeven dat de rechter het bestuursakkoord mogelijk als juridisch bindend zal aanmerken, bestaat er een concrete aanwijzing voor zo'n risico.

Is door WJZ aangegeven hoe groot de kans wordt geacht dat de rechter het bestuursakkoord juridisch verbindend acht en een vordering tot nakoming toewijst?

In de nota van 11 juli 2024 staat dat de kans aanwezig is dat bij een rechtsgang de rechter tot het oordeel *kan* komen dat het bestuursakkoord bindend is. Er staat echter ook dat het daarbij doorslaggevend is of universiteiten door de toegezegde middelen langjarige verplichtingen zijn aangegaan. Zoals de juridische analyse verder zegt: Voor de sectorplannen is dit volgens UNL het geval. De inschatting is dat dit voor starters- en stimuleringsbeurzen niet of veel minder het geval is. De andere aan u verstrekte nota's bevestigen dit beeld.

De verwachting is dat bij een mogelijke rechtsgang een belangrijke vraag zal zijn of de instellingen aan de overeenkomst gerechtvaardigd vertrouwen mochten ontleen op basis waarvan zij verplichtingen zijn aangegaan, en of zij die verplichtingen redelijkerwijs kunnen afwikkelen. Ik benadruk nogmaals dat de starters- en stimuleringsbeurzen jaarlijks nieuw te vergeven beurzen waren, aan universitair docenten met een vaste aanstelling. Ik heb per 1 januari 2025 dus alleen bezuinigd op middelen die nog niet zijn toekend en bedoeld waren voor toekomstig te vergeven beurzen. Bovendien zal de rechter vermoedelijk ook de gebruikelijke passage uit de toekenningsbrieven en de systematiek van de WHW meewegen.

Is daarover in het verleden of inmiddels extern juridisch advies ingewonnen? Zo ja, waartoe wordt in dat advies geconcludeerd? Kunt u dat advies met de Kamer delen?

Nee, er is geen extern juridisch advies ingewonnen. De aard van de juridische aspecten van de bezuinigingen gaf daarvoor geen aanleiding.

Is bij de afweging van dat risico door de Minister meegewogen dat de betrouwbaarheid van de overheid grote schade zal worden toegebracht als blijkt dat de overheid onrechtmatig afspraken schendt?

In een democratische rechtsstaat moet de overheid haar beleid kunnen wijzigen. Daarbij zijn de beginselen van behoorlijk bestuur, en in het

bijzonder de beginselen van vertrouwen en evenredigheid belangrijke ankers. Ik heb altijd binnen de kaders van deze beginselen gehandeld. Ik ben bovendien van mening dat mijn handelen rechtmatig is.

Onderschrijft de Minister het belang van totstandkoming van bestuursakkoorden/convenanten als instrument bij uitvoering van overheidsbeleid en zo ja, deelt hij het oordeel van de leden dat als er een reëel risico bestaat dat voorgenomen overheidshandelen leidt tot schending van een gesloten conventant, van het voornemen dient te worden afgezien?

Zoals u terecht stelt, zijn bestuursakkoorden en convenanten belangrijke instrumenten bij de uitvoering van overheidsbeleid. Ze worden ingezet om bepaalde beleidsdoelen te stimuleren en daaraan invulling te geven. Dat neemt echter niet weg dat de bekostigingssystematiek het kader is waarbinnen de middelen aan instellingen worden toegekend. De bestuurlijke afspraken in het bestuursakkoord kunnen de wettelijke bekostigingssystematiek niet opzijzetten en kunnen daar niet voor in de plaats komen. Bezuinigingen kunnen een legitieme reden zijn om de bekostiging te verminderen. Voor de afbouw van de middelen heb ik aansluiting gezocht bij de geldende bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht zoals hierboven beargumenteerd. De toepassing van deze bepalingen dient vertrouwen te geven aan partijen dat de overheid op een zorgvuldige manier politieke besluiten, indien noodzakelijk, vertaalt naar aanpassing van overheidsbeleid, zoals die kan resulteren in een andere invulling van bestuursakkoorden/convenanten.