

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:4137

Datum uitspraak

27 augustus 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 17 november 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Heiloo de bekostiging voor het nieuwe schoolgebouw van het Petrus Canisius College voor het jaar 2021 vastgesteld op € 154.157,00. Stichting PCC is het bevoegd gezag van het PCC, een brede scholengemeenschap (vmbo, havo, atheneum en gymnasium) voor voortgezet onderwijs op katholieke grondslag met vijf vestigingen in Alkmaar, Bergen en Heiloo. Omdat het schoolgebouw van het PCC in Heiloo aan vervanging toe was, zijn stichting PCC en het college in overleg getreden. Op 27 september 2012 hebben stichting PCC en de gemeente Heiloo een 'Bekostigingsovereenkomst Nieuwbouw PCC Heiloo' met elkaar gesloten. Daarin is overeengekomen dat de gemeenteraad jaarlijks een bedrag voor huisvestingskosten betaalt aan het bevoegd gezag van het PCC. De bekostigingsovereenkomst komt erop neer dat de gemeente Heiloo vanaf 1 januari 2013 de uitkering die zij voor de bekostiging voor het PCC ontvangt uit het Gemeentefonds jaarlijks aan stichting PCC overmaakt. 4. De beheerstichting is eigenaar van het schoolgebouw. Stichting PCC en de beheerstichting hebben een huurovereenkomst met elkaar gesloten voor de nieuwe huisvesting. 5. De hoogte van de jaarbekostiging voor de jaren 2013 en 2014 is in de overeenkomst opgenomen. Voor de jaren 2015 tot en met 2020 heeft het college telkens een 'beschikking jaarbekostiging nieuwbouw PCC Heiloo' genomen.

Volledige tekst

202307910/1/A2.

Datum uitspraak: 27 augustus 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Stichting Petrus Canisius College, Katholieke Scholengemeenschap voor Voortgezet Onderwijs (hierna: stichting PCC) en Stichting Gebouwbeheer PCC (hierna: de beheerstichting), beide gevestigd in Alkmaar,

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 28 november 2023 in zaak nr. 22/3912 in het geding tussen:

de stichtingen

en

het college van burgemeester en wethouders van Heiloo.

Procesverloop

Bij besluit van 17 november 2021 heeft het college de bekostiging voor het nieuwe schoolgebouw van het Petrus Canisius College (hierna: PCC) voor het jaar 2021 vastgesteld op € 154.157,00.

Bij besluit van 21 juni 2022 heeft het college het door de stichtingen daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 28 november 2023 heeft de rechtbank het door de stichtingen daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak hebben de stichtingen hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De stichtingen hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 24 april 2025, waar de stichtingen, vertegenwoordigd door mr. R. Bertens en mr. N. Gamliël, advocaten in Utrecht, vergezeld door [gemachtigde A] en [gemachtigde B], en het college, vertegenwoordigd door mr. J.W. Schave, C. Krab en C.C.M. Beentjes, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het juridisch kader is opgenomen in de bijlage. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Inleiding

2. Stichting PCC is het bevoegd gezag van het PCC, een brede scholengemeenschap (vmbo, havo, atheneum en gymnasium) voor voortgezet onderwijs op katholieke grondslag met vijf vestigingen in Alkmaar, Bergen en Heiloo. Omdat het schoolgebouw van het PCC in Heiloo aan vervanging toe was, zijn stichting PCC en het college in overleg getreden.

3. Op 27 september 2012 hebben stichting PCC en de gemeente Heiloo een 'Bekostigingsovereenkomst Nieuwbouw PCC Heiloo' (hierna: de bekostigingsovereenkomst)

met elkaar gesloten. Daarin is overeengekomen dat de gemeenteraad jaarlijks een bedrag voor huisvestingskosten betaalt aan het bevoegd gezag van het PCC, als bedoeld in artikel 76v van de Wet op het voortgezet onderwijs (hierna: de Wvo; thans artikel 6.21 van de Wet voortgezet onderwijs). De bekostigingsovereenkomst komt erop neer dat de gemeente Heiloo vanaf 1 januari 2013 de uitkering die zij voor de bekostiging voor het PCC ontvangt uit het Gemeentefonds jaarlijks aan stichting PCC overmaakt.

4. De beheerstichting is eigenaar van het schoolgebouw. Stichting PCC en de beheerstichting hebben een huurovereenkomst met elkaar gesloten voor de nieuwe huisvesting.

5. De hoogte van de jaarbekostiging voor de jaren 2013 en 2014 is in de overeenkomst opgenomen. Voor de jaren 2015 tot en met 2020 heeft het college telkens een 'beschikking jaarbekostiging nieuwbouw PCC Heiloo' genomen.

Besluitvorming

Besluit van 17 november 2021

6. Het college is tot de ontdekking gekomen dat over de jaren 2016 tot en met 2020 per abuis niet het juiste basisbedrag in de formule is toegepast, zoals overeengekomen in de bekostigingsovereenkomst. Sinds 2016 is namelijk de jaarophoging, als gevolg van de korting op het Gemeentefonds van € 256 miljoen, verwerkt in het basisbedrag. Door de jaarophoging alsnog toe te passen, is die twee keer vergoed. Ook is per abuis de jaarcorrectie verkeerd toegepast. Zo is ten onrechte een machtsverheffing toegepast. Daarbij komt dat de uitkeringsfactor in de bekostigingsformule door het Rijk in 'lopende prijzen' wordt gegeven, waarin al een jaarindexatie is verwerkt. Door naast de uitkeringsfactor van het lopende jaar 2021 ook een jaarcorrectie toe te passen wordt dubbel geïndexeerd. Het voorgaande heeft ertoe geleid dat over de jaren 2016 tot en met 2020 meer is vergoed dan dat de gemeente Heiloo heeft ontvangen uit het Gemeentefonds. Hierdoor is geen sprake geweest van een budgettair neutrale situatie, zoals door partijen overeen is gekomen in de bekostigingsovereenkomst. Het college heeft de bekostiging over de jaren 2016 tot en met 2020 niet aangepast maar heeft wel voor de bekostiging van het jaar 2021 de rekengrondslagen jaarophoging en jaarcorrectie niet meer toegepast. De bekostiging voor de stichtingen voor het jaar 2021 is vervolgens vastgesteld op € 154.157,00.

Besluit van 21 juni 2022

7. Het college heeft het standpunt ingenomen dat de berekening in het besluit van 17 november 2021 juist is toegepast. Het uitgangspunt van de bekostigingsovereenkomst is immers een budgettair neutrale situatie voor de gemeente Heiloo. Dit volgt bijvoorbeeld uit artikel 12 van de bekostigingsovereenkomst en de considerans. Het risico van wijzigingen in de bekostiging vanuit het Gemeentefonds ligt dus bij de stichtingen. Het Rijk heeft in 2016 besloten de jaarophoging anders te financieren, namelijk als onderdeel van het basisbedrag. De jaarophoging moet daarom in de formule op nihil worden gesteld om een verdubbeling te voorkomen. Over de factor jaarcorrectie heeft het college het standpunt ingenomen dat in eerdere besluitvorming ten onrechte geen t-1 systematiek is gehanteerd bij een uitkeringsfactor in lopende prijzen. Hierdoor is ten onrechte in het verleden dubbel geïndexeerd. Het college is daarom voor de uitkeringsfactor in het besluit op bezwaar van 21 juni 2022, anders dan in het besluit van 17 november 2021, uitgegaan van het jaar 2020, waarbij een jaarcorrectie van 1,9% is toegepast. Een nieuwe berekening met toepassing van de t-1 systematiek heeft geleid tot een teruggave van € 10.617,00.

Verder is het college de stichtingen tegemoetgekomen door een afbouwregeling te treffen, waarin de jaarophoging in drie jaar tijd jaarlijks wordt afgebouwd met € 12,00 per leerling tot nihil.

Uitspraak van de rechtbank

8. Over de factor 'jaarophoging' heeft de rechtbank overwogen dat artikel 12 van de bekostigingsovereenkomst het uitgangspunt vormt. Uit de tekst van de bekostigingsovereenkomst moet worden afgeleid dat in de periode vanaf 2011 tot en met 2016 de jaarophoging € 8,00 per leerling per jaar is. Verder volgt daaruit dat met ingang van 2017 geen jaarophoging meer wordt toegepast. Nu uit de tekst van de bekostigingsovereenkomst niet volgt dat de stichtingen ook na 2016 recht hebben op jaarophoging, heeft de rechtbank het standpunt van het college gevolgd dat de jaarophoging na 2016 op nihil moet worden gesteld.

9. Over de factor 'jaarcorrectie' heeft de rechtbank overwogen dat het college die correctie voor de jaren na 2014 in feite dubbel heeft vergoed, omdat de uitkeringsfactor telkens is weergegeven in lopende prijzen. Door ook de jaarcorrectie toe te passen, wordt dubbel geïndexeerd, wat niet is afgesproken in de bekostigingsovereenkomst. Vanaf 2015 heeft het college de jaarcorrectie dus verkeerd toegepast. In het besluit van 21 juni 2022 heeft het college die fout hersteld door voor de uitkeringsfactor uit te gaan van de t-1 systematiek.

10. De rechtbank is tot het oordeel gekomen dat het beroep van de stichtingen op het vertrouwensbeginsel niet slaagt. Het college heeft geen toezeggingen en/of andere uitlatingen gedaan of gedragingen verricht waaraan de stichtingen redelijkerwijs het gerechtvaardigde vertrouwen konden ontlelen dat het college de onjuiste handelwijze zou continueren. Daarbij komt dat van het college niet zonder meer kan worden gevergd dat het de onjuiste toepassing van de bekostigingsformule na ontdekking daarvan gedurende de resterende looptijd van de overeenkomst voortzet.

11. De rechtbank heeft tot slot geoordeeld dat het college, door een overgangsregeling te treffen voor de jaarophoging, niet eenzijdig de overeenkomst heeft gewijzigd. Het college was vanaf 2017 niet meer gehouden de jaarophoging toe te passen. Er is dus sprake van een reparatie van een onjuiste uitvoering van de overeenkomst.

Beoordeling van het hoger beroep

Vertrouwensbeginsel

12. De Afdeling begrijpt het betoog van de stichtingen over de jaarcorrectie en jaarophoging zo, dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college niet in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft gehandeld door de bekostigingsformule anders toe te passen dan voorheen, namelijk door de rekengrondslagen jaarophoging en jaarcorrectie verkeerd toe te passen. In de bekostigingsovereenkomst heeft het college welbewust ermee ingestemd om de stichtingen, gedurende 30 jaar, overeenkomstig de daarin overeengekomen bekostigingsformule te financieren. Door de bekostigingsformule in het besluit van 21 juni 2022 anders toe te passen, heeft het college die overeenkomst, anders dan de rechtbank heeft overwogen, dus eenzijdig gewijzigd, aldus de stichtingen.

13. De Afdeling stelt voorop dat de bekostigingsovereenkomst het uitgangspunt vormt voor de jaarlijkse bekostigingsbesluiten. Het college heeft namelijk in die besluiten voor het bepalen van de hoogte van de bekostiging telkens de in de bekostigingsovereenkomst opgenomen bekostigingsformule toegepast. In de bekostigingsformule zijn onder meer de

rekengrondslagen 'jarophoging' en 'jaarcorrectie' opgenomen. De Afdeling zal hierna beoordelen of de rechtbank met juistheid heeft overwogen dat het college in het besluit van 21 juni 2022 beide rekengrondslagen heeft toegepast zoals partijen zijn overeengekomen in de bekostigingsovereenkomst.

Jaarophoging

14. Anders dan de stichtingen betogen, volgt uit de bekostigingsovereenkomst niet dat de rekengrondslag 'jaarophoging' ook na het jaar 2016 zal worden toegepast. In de overeenkomst staat dat de jaarophoging een vast bedrag is van 2011 tot en met 2016. Zoals het college op de zitting bij de Afdeling heeft toegelicht, komt de jaarophoging overeen met de groeiregeling, zoals het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die in de meicirculaire van 2005 heeft aangekondigd. De jaarophoging maakt in dit kader deel uit van het basisbedrag, maar is ter verduidelijking van de koppeling aan de groeiregeling als aparte rekengrondslag in de bekostigingsformule opgenomen, zodat het college niet zou vergeten het basisbedrag van 2011 tot en met 2016 per jaar met € 8,00 per leerling te verhogen. De groeiregeling is uiteindelijk in 2016 geëindigd, waardoor ook de jaarophoging na 2016 niet meer zou hoeven worden toegepast. De stichtingen kunnen daarom niet in het betoog worden gevolgd dat de ophoging weliswaar vanaf 2016 is gestopt, maar uit de bekostigingsovereenkomst volgt dat de ophoging per leerling niettemin zou blijven gehandhaafd. De rechtbank is het college dus terecht in het standpunt gevolgd dat de jaarophoging na 2016 op nihil gesteld had moeten worden.

Jaarcorrectie

15. In de bekostigingsovereenkomst staat bij de rekengrondslag 'jaarcorrectie' dat dit een indexatie per jaar tegen geldend accres is. Ook is in de bekostigingsformule de rekengrondslag 'uitkeringsfactor' opgenomen. De uitkeringsfactor kan worden uitgedrukt in lopende of constante prijzen. Wordt de uitkeringsfactor in lopende prijzen uitgedrukt, dan is daarin het accres meegewogen. Bij constante prijzen wordt de uitkeringsfactor gehanteerd van het jaar voorafgaand aan het jaar van bekostiging. Dit is de t-1 systematiek. Wordt zowel de uitkeringsfactor in lopende prijzen uitgedrukt, als een jaarcorrectie toegepast, dan betekent dit feitelijk dat het accres dubbel wordt meegewogen. Het college heeft in het besluit van 17 november 2021 deze cumulatieve weging van het accres ondervangen door voor de uitkeringsfactor uit te gaan van lopende prijzen, waarbij de rekengrondslag 'jaarcorrectie' in de bekostigingsformule niet is toegepast. In het besluit van 21 juni 2022 heeft het college dit ondervangen door voor de uitkeringsfactor uit te gaan van constante prijzen (de t-1 systematiek), waarbij de jaarcorrectie wel is toegepast. Omdat uit de bekostigingsovereenkomst niet volgt dat partijen een cumulatieve ophoging van het accres hebben beoogd, is de rechtbank het college terecht gevolgd in het standpunt dat het college de bekostigingsformule voor de bekostiging over het jaar 2021 wat betreft de jaarcorrectie juist heeft toegepast.

Tussenconclusie

16. Gelet op wat is overwogen onder 14 en 15 heeft de rechtbank met juistheid overwogen dat het college voor de bekostiging over het jaar 2021 op een juiste wijze uitvoering heeft gegeven aan de bekostigingsovereenkomst. De rechtbank is terecht tot het oordeel gekomen dat de stichtingen uit de omstandigheid dat het college een aantal jaren de bekostiging ten onrechte te hoog heeft berekend en toegekend, niet het vertrouwen kunnen ontnemen dat het college die onjuiste handelwijze zou continueren. De rechtbank heeft verder terecht overwogen dat de stichtingen niet aannemelijk hebben gemaakt dat het college

anderszins heeft toegezegd de bekostigingsovereenkomst uit te voeren op de manier zoals de stichtingen betogen. Het betoog slaagt niet.

Overgangsregeling

17. De stichtingen betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het besluit op bezwaar van 21 juni 2021 in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. De overgangsregeling voorziet namelijk onvoldoende in de geraamde huisvestingskosten over de resterende jaren, wat grote negatieve financiële gevolgen heeft.

18. De Afdeling overweegt dat de stichtingen niet aannemelijk hebben gemaakt dat zij door het besluit van 21 juni 2021 in zodanige financiële problemen komen, dat zij daardoor niet meer kunnen voldoen aan de financiële verplichtingen. Weliswaar leidt de juiste uitvoering door het college van de bekostigingsovereenkomst tot een daling van de vergoeding, maar zij hebben niet aannemelijk gemaakt dat daardoor ook de continuïteit van het onderwijs of het gebouwbeheer in gevaar komt. Daarbij komt dat het college de stichtingen tegemoet is gekomen door voor de bekostiging over de jaren 2021 tot en met 2023 bovenop de uitvoering van de bekostigingsovereenkomst een overgangsregeling te treffen. Bovendien hebben de stichtingen over de jaren 2016 tot en met 2020 meer bekostiging ontvangen dan waartoe zij op grond van bekostigingsovereenkomst gerechtigd waren. De rechtbank is terecht tot dit oordeel gekomen. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

19. Het hoger beroep is ongegrond. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank.

20. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Sevenster, voorzitter, mr. H.J.M. Besselink en mr. M. den Heyer, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Rijdsdijk, griffier.

w.g. Sevenster
voorzitter

w.g. Rijdsdijk
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 augustus 2025

705-1062

BIJLAGE

JURIDISCH KADER

Wet op het voorgezet onderwijs

Artikel 76v

In afwijking van dit hoofdstuk kan de gemeenteraad besluiten dat jaarlijks een bedrag voor huisvestingskosten wordt betaald aan het bevoegd gezag van een andere dan een

gemeentelijke school voor zover die op het grondgebied van die gemeente in stand wordt gehouden. De gemeenteraad neemt het besluit in overeenstemming met het bevoegd gezag.