

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:1747

Datum uitspraak

25 maart 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluiten van 15 april en 20 mei 2022 heeft de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de bekostiging met betrekking tot de personele kosten voor de 222 schoolbesturen van basisscholen, speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor speciaal onderwijs over de maanden augustus tot en met december 2022 (de overgangperiode) vastgesteld. Deze procedure gaat over de vraag of de staatssecretaris in de Overgangsregeling het juiste bekostigingspercentage voor de overgangperiode augustus-december 2022 heeft gehanteerd. Volgens de schoolbesturen had de staatssecretaris hen voor die overgangperiode voor een evenredig deel, dus voor 41,67% ($8,33\% \times 5$ maanden), moeten toekennen. De overgangperiode zou derhalve als afzonderlijke periode moeten worden bekostigd. Volgens de staatssecretaris hadden de schoolbesturen over de overgangperiode evenwel slechts aanspraak op 34,55% aan bekostiging. Over de eerste zeven maanden van kalenderjaar 2022 hadden zij immers al 65,45% aan bekostiging ontvangen, zodat tezamen met de 34,55% over augustus-december 2022 volledige bekostiging over 2022 had plaatsgevonden.

Volledige tekst

202404797/1/A2.

Datum uitspraak: 25 maart 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 21 juni 2024 in zaak nrs. 23/232 en 24/3914 in het geding tussen:

Stichting Meerkring Primair Onderwijs Amersfoort en 221 andere rechtspersonen (de schoolbesturen).

en

de staatssecretaris (voorheen: de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs).

Procesverloop

Bij besluiten van 15 april en 20 mei 2022 heeft de staatssecretaris de bekostiging met betrekking tot de personele kosten voor de 222 schoolbesturen van basisscholen, speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor speciaal onderwijs over de maanden augustus tot en met december 2022 (de overgangsperiode) vastgesteld.

Bij besluiten van 30 november 2022 heeft de staatssecretaris de door de schoolbesturen daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 21 juni 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:3854, heeft de rechtbank de door de schoolbesturen daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard en de besluiten van 30 november 2022 vernietigd.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

De schoolbesturen hebben een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De schoolbesturen en de staatssecretaris hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 18 september 2025, waar de staatssecretaris en de schoolbesturen zijn verschenen. De staatssecretaris was vertegenwoordigd door mr. J.V. de Kort en mr. B.S. Jaasma, advocaten in Den Haag, en P. Hoiting (middels videoverbinding), J.T.M. Arkenstein en A.H. Hassan. De schoolbesturen waren vertegenwoordigd door mr. T. Barkhuysen, mr. M. Claessens, mr. S. Goldstein, mr. M. Weekenborg en mr. H.W. van der Gaag, advocaten in Amsterdam. Namens de schoolbesturen zijn verder [gemachtigden] verschenen.

Overwegingen

Wettelijk kader

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

Achtergrond

De schoolbesturen

2. De 222 in deze procedure betrokken schoolbesturen zijn het bevoegd gezag van een of meer basisscholen, speciale scholen voor basisonderwijs en/of speciaal onderwijs. Eén van de schoolbesturen is het bevoegd gezag van een zogenoemde cluster 2-instelling.

3. Per 1 januari 2023 is met de Wet van 25 februari 2021 tot wijziging van onder meer de

Wet op het primair onderwijs, gericht op vereenvoudiging van de bekostiging van onder meer scholen voor primair onderwijs en samenwerkingsverbanden (de Wijzigingswet, Stb. 2021, 171, zoals gewijzigd met de Verzamelwet OCW 2022, Stb. 2022, 116) een nieuwe bekostigingssystematiek ingevoerd. Onder meer is per die datum overgestapt op bekostiging per kalenderjaar, in plaats van het tot dan toe geldende regime van bekostiging per schooljaar.

4. Elk schoolbestuur heeft een besluit met betrekking tot de bekostiging van de overgangperiode van augustus tot en met december 2022 ontvangen. De schoolbesturen zijn in beroep en thans in hoger beroep gezamenlijk opgetrokken.

De bekostigingssystematiek

5. In 2006 is het stelsel van personele bekostiging van het primair onderwijs gewijzigd, van een declaratiesysteem naar lumpsumbekostiging. Waar schoolbesturen voorheen, en voor het laatst nog in schooljaar 2005-2006, de gemaakte personele kosten ook achteraf nog konden declareren bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), werd de bekostiging van scholen vanaf 2006-2007 voor het hele schooljaar toegekend, in de vorm van een lumpsum. Hierbij werd per schooljaar een vast bedrag per leerling toegekend.

6. De overgang per 1 augustus 2006 van declaratiesysteem naar lumpsumbekostiging had tot gevolg, dat er 'overlopende kosten' waren. Dit waren (personele) kosten die weliswaar in schooljaar 2005-2006 waren gemaakt, maar nog niet in dat schooljaar betaalbaar waren gesteld. De overlopende kosten over januari tot en met juli 2006 bedroegen 6,12% van de jaarlijkse bekostiging. Die kosten, gemaakt in 2005-2006, alsmede 1% aan een eerdere budgetoverschrijding, zijn - onafhankelijk van de lumpsumbekostiging die inging per 1 augustus 2006 - op grond van de Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 19 augustus 2006 houdende vaststelling van regels met betrekking tot de afrekening personeelskosten van de periode tot en met 31 juli 2006 in het primair onderwijs (Regeling overlopende kosten PO; Stcrt. 2006, 167, pagina 13) ten slotte in de maanden augustus tot en met november 2006 aan de schoolbesturen vergoed.

7. Het lumpsumstelsel kende op grond van artikel 45 van de Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 5 april 2006 houdende vaststelling van de bedragen lumpsumbekostiging primair onderwijs voor het schooljaar 2006-2007 (Regeling bekostiging personeel PO 2006-2007, Stcrt. 2006, 73, pagina 22) en daaropvolgende ministeriële regelingen vanaf schooljaar 2006-2007 een onregelmatig - niet-tijdsevenredig - betaalritme. Dit betaalritme hield in dat schoolbesturen over de eerste vijf maanden van het schooljaar (augustus tot en met december) in totaal 34,55% van de schooljaarbekostiging uitbetaald kregen en over de laatste zeven maanden (januari tot en met juli) in totaal 65,45%. Afgezet tegen een maandelijks tijdsevenredige uitbetaling leidde dit over de eerste vijf maanden van het schooljaar tot een tekort van 7,12% ($5/12$ van $100\% = 41,67\%$; $34,55\% - 41,67\% = -7,12\%$). Dit tekort werd door de schoolbesturen als vordering op OCW opgenomen op hun balans. In de laatste zeven maanden van het schooljaar werd de vordering door OCW voldaan: over die periode werd namelijk 7,12% meer aan bekostiging uitbetaald dan over die periode tijdsevenredig was toegekend ($7/12$ van $100\% = 58,33\%$; $65,45\% - 58,33\% = +7,12\%$). Aan het begin van ieder schooljaar, op 1 augustus, was er daarom geen vordering op OCW meer. Dit onregelmatige ritme van uitbetalen is herhaald tot en met schooljaar 2021-2022.

8. Op 1 april 2022 is de Wijzigingswet in werking getreden. Met die wijziging is geregeld dat vanaf kalenderjaar 2023 de schoolbesturen niet meer per schooljaar worden bekostigd, maar

per kalenderjaar. Daarbij worden de schoolbesturen vanaf 2023 tijdsevenredig uitbetaald, namelijk maandelijks 8,33% ($1/12 \times 100\%$).

9. De overgang van schooljaarbekostiging naar kalenderjaarbekostiging had tot gevolg, dat de scholen zonder aanvullende maatregelen niet zouden worden bekostigd over de maanden augustus tot en met december van kalenderjaar 2022 (de overgangsperiode). Die maanden werden immers niet bekostigd in schooljaar 2021-2022 dat eindigde op 31 juli 2022, en zouden ook niet alsnog bekostigd worden in kalenderjaar 2023, dat aan zou vangen op 1 januari 2023. Met de Regeling bekostiging personeel PO 2022-2023 en vaststelling bedragen voor ondersteuning van leerlingen in het PO en VO 2022-2023 (de Overgangsregeling, Stcrt. 2022, 8887), in samenhang gelezen met artikel XI van de Wijzigingswet, heeft de staatssecretaris er voor zorg gedragen dat de overgangsperiode augustus-december 2022 alsnog bekostigd werd. Het bekostigingspercentage voor de personele kosten over deze overgangsperiode, neergelegd in de Overgangsregeling, was zoals tot dan toe gebruikelijk 34,55%.

Waar gaat de procedure over?

10. Deze procedure gaat over de vraag of de staatssecretaris in de Overgangsregeling het juiste bekostigingspercentage voor de overgangsperiode augustus-december 2022 heeft gehanteerd. Volgens de schoolbesturen had de staatssecretaris hen voor die overgangsperiode voor een evenredig deel, dus voor 41,67% ($8,33\% \times 5$ maanden), moeten toekennen. De overgangsperiode zou derhalve als afzonderlijke periode moeten worden bekostigd.

11. Volgens de staatssecretaris hadden de schoolbesturen over de overgangsperiode evenwel slechts aanspraak op 34,55% aan bekostiging. Over de eerste zeven maanden van kalenderjaar 2022 hadden zij immers al 65,45% aan bekostiging ontvangen, zodat tezamen met de 34,55% over augustus-december 2022 volledige bekostiging over 2022 had plaatsgevonden.

Besluitvorming

12. Bij besluiten van 15 april en 20 mei 2022, zoals gehandhaafd bij besluiten van 30 november 2022, heeft de staatssecretaris het percentage van de bekostiging van het personeel voor de overgangsperiode augustus-december 2022 vastgesteld op 34,55%. Dit percentage volgt uit de Overgangsregeling en is hetzelfde percentage als wat voorheen onder het regime van de toenmalige lumpsumregeling over de periode augustus-december werd gehanteerd. De schoolbesturen hebben over kalenderjaar 2022 dus in totaal 100% aan bekostiging ontvangen. Over de maanden januari tot en met juli 2022 hadden zij immers al 65,45% van de bekostiging uitbetaald gekregen, en over augustus-december 2022 ontvingen zij nog eens 34,55% op basis van de Overgangsregeling. Vanaf 2023 worden de scholen bekostigd op basis van een evenredig betaallritme van 8,33% per maand, evenzeer resulterend in 100% bekostiging.

13. Er is geen sprake van een tekortschietende bekostiging van 7,12% die zou zijn ontstaan door de overgang van het declaratiestelsel naar het lumpsumstelsel in 2006. De overlopende kosten over schooljaar 2005-2006 zijn met de Regeling overlopende kosten PO door de staatssecretaris vergoed. De schoolbesturen hebben daardoor over kalenderjaar 2006 en alle daarop volgende kalenderjaren altijd 100% aan bekostiging ontvangen. De scholen hebben dan ook geen aanspraak op 7,12% aan aanvullende bekostiging. De overgang van schooljaarbekostiging naar kalenderjaarbekostiging is immers budgetneutraal uitgevoerd, aldus de staatssecretaris.

14. In lijn hiermee heeft de staatssecretaris zich op het standpunt gesteld dat de schoolbesturen geen schade hebben geleden door het vervallen van de vordering OCW, nu die vordering zonder grond was. De schoolbesturen beschikten immers over een bekostigingsoverschot in de maanden januari tot en met juli, dat zij vervolgens konden inzetten om het tekort over de daarop volgende maanden augustus tot en met december op te vullen.

Uitspraak van de rechtbank

15. De rechtbank heeft geoordeeld dat het bekostigingspercentage van 34,55% over de overgangsperiode augustus-december 2022 niet voldeed aan de wettelijke maatstaf dat de bekostiging redelijkerwijze voldoende moet zijn voor het leiden en beheren van een school, voor het geven van onderwijs aan die school en voor de overige werkzaamheden die verband houden met het onderwijs aan die school. De artikelen 2, zesde lid, 4, tweede lid, 10, zesde lid, 11, tweede lid, 12, tweede lid, 15, zesde lid, 16, tweede lid, 17, tweede lid, 25, tweede lid, en 27, tweede lid, van de Overgangsregeling, op grond waarvan de bekostiging over de overgangsperiode augustus-december 2022 slechts 34,55% bedroeg, zijn daarom onverbindend wegens strijd met deze maatstaf, neergelegd in artikel 120, zevende lid, van de Wet op het primair onderwijs (de WPO) (oud) en artikel 117, dertiende lid, de Wet op de expertisecentra (de WEC) (oud). Daartoe heeft de rechtbank het volgende overwogen.

16. De staatssecretaris heeft bij de vaststelling van de bekostiging over de overgangsperiode ten onrechte uitsluitend de bekostiging voor het kalenderjaar 2022 betrokken. Hij heeft miskend dat tot 1 januari 2023 bekostiging per schooljaar plaatsvond. Voor de periode tot 1 april 2022 volgde dat uit de regels van de toenmalige bepalingen in de WPO en de WEC; voor de periode van 1 april 2022 tot en met 31 december 2022 volgde dat uit het in de Wijzigingswet opgenomen overgangsrecht.

Omdat moet worden gekeken naar de bekostiging per schooljaar, is de bekostiging in de periode van januari tot en met juli 2022, behorend tot schooljaar 2021-2022, niet relevant voor de bekostiging met betrekking tot de overgangsperiode augustus-december 2022, die behoort tot schooljaar 2022-2023. Dat schoolbesturen in deze overgangsperiode evenveel bekostiging hebben ontvangen als zij 'normaal' in diezelfde periode van augustus-december hebben ontvangen, miskent dat er vanwege de overgang van bekostiging per schooljaar naar kalenderjaar geen sprake was van een 'normale' situatie. De bekostiging in de periode van januari tot en met juli 2022 is dan ook niet bepalend voor de vraag of er in de periode van augustus tot en met december 2022 voldaan is aan de eis van volledige bekostiging, aldus de rechtbank.

17. In dit verband is de overgang van declaratiebekostiging naar lumpsumbekostiging per augustus 2006 van belang. Met betrekking tot de overlopende kosten als bedoeld in de Regeling overlopende kosten PO overwoog de rechtbank dat die kosten moesten worden toegerekend aan schooljaar 2005-2006. Weliswaar zijn die overlopende kosten krachtens deze Regeling pas na 1 augustus 2006 vergoed, maar zij zijn in schooljaar 2005-2006 gemaakt. Het vergoeden van de overlopende kosten was dan ook noodzakelijk om voor schooljaar 2005-2006 te voorzien in voldoende bekostiging over dat schooljaar. Die vergoeding van de overlopende kosten over 2005-2006 kon dus niet (ook nog eens) meetellen bij de beoordeling of vanaf het schooljaar 2006-2007 in voldoende bekostiging was voorzien.

18. Nu de overlopende kosten, toe te rekenen aan schooljaar 2005-2006, niet konden dienen en derhalve ook niet konden meetellen voor de bekostiging over de periode augustus-

december 2006, en deze periode maar voor een percentage van 34,55% en dus niet voor een dekkend tijdsevenredig percentage bekostigd werd, was er voor augustus-december 2006 sprake van een onderbekostiging van 7,12%. Dit tekort werd vervolgens door de overbekostiging over januari-juli 2007 gedekt. Deze systematiek is onder het lumpsumstelsel met schooljaarbekostiging tot en met 2022 gehandhaafd. Zo is de onderbekostiging in augustus-december 2021 met de overbekostiging in januari-juli 2022 weer gedekt. Vanwege de overgang naar een kalenderjaarbekostiging in 2023 was er echter met betrekking tot de overgangperiode augustus-december 2022 geen overbekostiging in het daarop volgende jaar (2023) waarmee de in de overgangperiode ontstane onderbekostiging had kunnen worden ingelopen en is de onderbekostiging over augustus-december 2022 derhalve niet ingelopen, aldus de rechtbank.

Omvang van het geschil

19. Tussen partijen is niet in geschil dat schooljaar 2021-2022 en kalenderjaar 2023 volledig zijn bekostigd. Het geschil spitst zich toe op de vraag of met het bekostigingspercentage van 34,55% over de overgangperiode augustus-december 2022, gezien in samenhang met de daarvoor en daarna toegekende bekostiging, voldaan is aan de bekostigingsnorm van redelijkerwijze voldoende bekostiging in artikel 120, zevende lid, van de WPO (oud) en artikel 117, dertiende lid, van de WEC (oud). Niet bestreden is dat het bekostigingspercentage over de overgangperiode augustus-december 2022 7,12% lager is dan bij een tijdsevenredige bekostiging over vijf maanden het geval zou zijn, en dus een tekort van 7,12% met zich bracht. Indien er geen compenserende bekostigingsmaatregelen zijn genomen, dan is dit bekostigingspercentage van 34,55% voor de overgangperiode augustus-december 2022 onvoldoende voor een adequate bekostiging. Doorslaggevend is dus of het tekort aan bekostiging over de overgangperiode is gecompenseerd.

Hoger beroep en de beoordeling daarvan

Aan welk schooljaar moeten de overlopende kosten worden toegerekend?

20. De staatssecretaris betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het tekort aan bekostiging over de overgangperiode augustus-december 2022 is gecompenseerd door een overschot aan bekostiging dat de schoolbesturen over de eerste zeven maanden van kalenderjaar 2022 hadden ontvangen. Daarbij dient de voorgeschiedenis, waaronder de overgang in 2006 van declaratie- naar lumpsumbekostiging, betrokken te worden.

Een school had in de periode van januari-juli 2006 gemiddeld 59,33% van de totale bekostiging nodig om aan haar betalingsverplichting over die periode te voldoen. Voor die periode hebben de schoolbesturen dan ook 59,33% van de jaarlijkse bekostiging voor personeelskosten ontvangen. In 2006 hadden de schoolbesturen hierdoor nog 40,67% aan bekostiging nodig om in de periode van augustus 2006 tot en met december 2006 de resterende kosten te dekken. Hiertoe is in november 2006 op grond van de Regeling overlopende kosten PO een eenmalige bekostiging van 6,12% (en 1% vanwege een eerdere budgetoverschrijding) van de jaarlijkse bekostiging toegekend en uitbetaald. Samen met de vergoedingen uit het tot augustus 2006 geldende declaratiestelsel - 59,33% - en de lumpsumbekostiging van 1 augustus 2006 tot en met 31 december 2006 - 34,55% - zijn de schoolbesturen over kalenderjaar 2006 voor 100% bekostigd. Door het onregelmatige betaalritme diende het overschot aan bekostiging over de maanden januari tot en met juli 2007 - 65,45% - vervolgens als aanvulling op het tekort over de maanden augustus tot en met december 2007. Deze bekostigingssystematiek heeft zich tot en met kalenderjaar 2022 herhaald. Het overschot aan bekostiging van 7,12% dat de schoolbesturen over de maanden

januari tot en met juli 2022 ontvingen, compenseerde derhalve vooraf het tekort aan bekostiging van 7,12% in de overgangsperiode augustus-december 2022. De rechtbank is dan ook ten onrechte aan deze voorgeschiedenis voorbijgegaan en heeft de overgangsperiode ten onrechte als afzonderlijke periode beoordeeld, aldus de staatssecretaris.

21. Voor het antwoord op de vraag, of het tekort aan bekostiging over de overgangsperiode augustus-december 2022 werd gecompenseerd door de overschotbekostiging over de maanden januari tot en met juli 2022, is bepalend hoe de vergoeding van de overlopende kosten in de maanden na de overgang per 1 augustus 2006 van het declaratiestelsel naar het lumpsumstelsel gekwalificeerd moet worden. Uit de tekst en de toelichting van de met het oog daarop ingevoerde Regeling overlopende kosten PO volgt, dat de overlopende kosten personeelskosten waren die over de periode van 1 januari tot en met 31 juli 2006 op grond van de regelgeving zoals die van toepassing was tot en met 31 juli 2006 waren ontstaan, maar door de staatssecretaris in die periode nog niet betaalbaar waren gesteld. Zou geen regeling voor bekostiging van deze overlopende kosten zijn getroffen, dan zou dit betekenen dat de schoolbesturen geen aanspraak konden maken op vergoeding van de tijdens het schooljaar 2005-2006 onder het declaratiestelsel gemaakte, maar vanwege de overgang naar het lumpsum systeem niet-declarabele personeelskosten. Voorbeelden daarvan waren het vakantiegeld en de eindejaarsuitkering die het personeel in de maanden januari tot en met juli van 2006 maandelijks had opgebouwd, maar die pas later, in de maanden augustus tot en met november 2006, daadwerkelijk werden uitgekeerd.

22. De Afdeling is dan ook met de rechtbank van oordeel dat de Regeling overlopende kosten PO betrekking had op de afrekening van personeelskosten die ontstonden in de periode tot en met 31 juli 2006 en op grond van de regelgeving zoals die gold tot en met 31 juli 2006. Derhalve moeten deze kosten toegerekend worden aan schooljaar 2005-2006, en niet aan schooljaar 2006-2007.

23. De vergoeding over de overgangsperiode augustus-december 2006 bedroeg 34,55%, terwijl een tijdsevenredige bekostiging over deze periode 41,67% inhield. Zoals hiervoor uiteengezet kon het in deze overgangsperiode ontstane bekostigingsgat ($41,67\% - 34,55\% = 7,12\%$) niet gedicht worden met de vergoeding voor overlopende kosten, omdat die vergoeding betrekking had op schooljaar 2005-2006. Eerst achteraf, door de overschotbekostiging over de periode januari-juli 2007 kon het tekort over de overgangsperiode augustus-december 2006 opgevuld worden.

24. Met de rechtbank kan de Afdeling derhalve het betoog van de staatssecretaris niet volgen, dat vanwege de vergoeding van de overlopende kosten van 6,12% (plus 1% aan eerdere budgetoverschrijdingen, in totaal dus 7,12%), tezamen met de 34,55% lumpsumbekostiging een dekkend bekostigingspercentage van 41,67% over de eerste vijf maanden augustus-december van het schooljaar 2006-2007 opleverde. De 7,12% aan vergoeding voor overlopende kosten had immers betrekking op schooljaar 2005-2006, niet op schooljaar 2006-2007. De stelling van de staatssecretaris, dat over de eerste vijf maanden (augustus-december 2006) van schooljaar 2006-2007 sprake was van een volledige bekostiging van 41,67% vanwege de vergoeding voor overlopende kosten van 7,12%, is dan ook onjuist. De schoolbesturen kregen die eerste vijf maanden slechts 34,55%. Dat blijkt ook uit de Regeling bekostiging personeel PO 2006-2007, waarin over de eerste vijf maanden elke maand 6,91% werd uitbetaald, in totaal dus 34,55%. De vergoeding van 7,12% voor overlopende kosten is daarin - terecht - niet opgenomen: die vergoeding zag immers op schooljaar 2005-2006.

25. De niet-evenredige bekostiging van 34,55% over de eerste vijf maanden (augustus-december 2006) creëerde derhalve een bekostigingsgat van 7,12%, dat eerst in de loop van januari-juli 2007 vanuit het bekostigingsoverschot van 7,12% over die laatste periode werd opgevuld. Ook in de daarop volgende schooljaren was er in de eerste vijf maanden (augustus-december jaar X) steeds een tekort (34,55% in plaats van 41,67%), dat vervolgens in de loop van de daarop volgende laatste zeven maanden (januari-juli jaar X+1) werd ingelopen (65,45% in plaats van 58,33%).

26. Deze wijze van niet-evenredig bekostigen, waarbij over de eerste vijf maanden van het schooljaar 7,12% minder werd bekostigd dan was toegekend en het daardoor veroorzaakte tekort in de laatste zeven maanden van het schooljaar door een bekostigingsoverschot werd ingelopen, heeft zich jaarlijks herhaald tot en met schooljaar 2021-2022.

Is de bekostiging van de overgangperiode redelijkerwijs voldoende?

27. De staatssecretaris betoogt, dat de rechtbank in haar oordeel dat de bekostiging van 34,55% over de overgangperiode augustus-december 2022 een bekostigingsgat veroorzaakte teveel gewicht heeft toegekend aan de betekenis van de schooljaarbekostiging, die niet meer was dan een instrument om de hoogte van de bekostiging in een bepaalde periode te bepalen. Uit de wet volgt niet dat de schoolbesturen over de overgangperiode augustus-december 2022 recht hebben op 41,67% bekostiging. De schoolbesturen hebben sinds 2006 ieder kalenderjaar 100% bekostiging ontvangen, zo ook in kalenderjaar 2022. Daarmee is altijd voldaan aan het vereiste dat de bekostiging redelijkerwijs voldoende is voor het leiden van een school en het geven van onderwijs. De opvatting van de schoolbesturen, op grond waarvan aanvullend nog eens 7,12% bekostigd zou moeten worden, zou betekenen dat zij over kalenderjaar 2022 107,12% aan bekostiging uitbetaald zouden krijgen, terwijl hun bekostigingsaanspraak 100% was. Daarnaast heeft de rechtbank niet onderkend dat het vervallen van de vordering OCW alleen - in het licht van het door de schoolbesturen gehanteerde baten-lastenstelsel - een interne boekhoudkundige exercitie is in de administratie van de school. Het vervallen daarvan heeft geen daadwerkelijk effect op de bekostiging en/of de liquiditeit van de schoolbesturen. De vordering OCW vertegenwoordigt dus geen (wettelijke) aanspraak op uitbetaling van 7,12% aan (extra) bekostiging, zo betoogt de staatssecretaris.

28. In de Overgangsregeling is aan de schoolbesturen over de overgangperiode (augustus tot en met december 2022) een bekostigingspercentage van 34,55% toegekend. Dit is, zoals de staatssecretaris terecht opmerkt, hetzelfde percentage als de schoolbesturen in eerdere jaren onder het toenmalige stelsel aan bekostiging over die periodes uitbetaald kregen. Voor eerdere schooljaren geldt echter dat voor het gehele schooljaar werd bekostigd, waarbij in de periode augustus tot en met december weliswaar 7,12% minder bekostiging werd uitbetaald dan bij evenredige bekostiging (34,55% in plaats van 41,67%), maar waarbij dit tekort vervolgens werd ingelopen door een meer dan evenredige uitbetaling van de bekostiging over de periode januari tot en met juli (65,45% in plaats van 58,33%). Voor de overgangperiode augustus tot en met december 2022 geldt echter dat de onderbekostiging - 34,55% in plaats van een evenredig deel van 41,67% - niet meer kon worden ingelopen door een meer dan evenredige uitbetaling van de bekostiging in januari tot en met juli 2023 van schooljaar 2022-2023. Met ingang van 1 januari 2023 worden de schoolbesturen immers per kalenderjaar bekostigd, waarbij iedere maand evenredig wordt bekostigd ($100\% / 12 = 8,33\%$) en volgens een regelmatig betaallritme wordt uitbetaald. In de kalenderjaarbekostiging 2023 is evenwel geen post opgenomen om daarnaast het in de overgangperiode augustus-december 2022 ontstane tekort van 7,12% op te vullen. Er blijft

derhalve een tekort van 7,12% staan, de erfenis van het in augustus-december 2006 ontstane tekort (zie hiervoor onder nummers 21-26).

29. De kwestie van de vordering op OCW laat de Afdeling verder onbesproken. Het betreft een boekhoudkundige variant van de standpunten van partijen, inhoudend:

- de opvatting van de schoolbesturen dat over de eerste vijf maanden van een schooljaar een bekostigingstekort ontstond - resulterend in een vordering op OCW - welk tekort vanuit de overbekostiging over de daarop volgende zeven maanden opgevuld werd, met als gevolg dat aan de vordering op OCW aan het eind van het schooljaar was voldaan; dan wel

- de opvatting van de staatssecretaris dat gerekend moest worden met het kalenderjaar als startpunt, waarbij aangevangen werd met een bekostigingsoverschot (zodat er geen sprake was van een vordering op OCW), opgebouwd gedurende de eerste zeven maanden van het kalenderjaar, dat vanaf augustus benut werd om het bekostigingstekort vanaf die datum tot en met december in te lopen.

30. De rechtbank is, gelet op het voorgaande, terecht tot het oordeel gekomen dat niet is voldaan aan de wettelijke norm dat de bekostiging redelijkerwijs voldoende is voor het leiden van een school en het geven van onderwijs. Het betoog van de staatssecretaris slaagt niet.

Conclusie

31. Het bekostigingspercentage van 34,55% over de overgangsperiode augustus-december 2022 is onvoldoende. De schoolbesturen kwamen daarmee 7,12% aan bekostiging tekort ten opzichte van een tijdsevenredige bekostiging over de periode augustus tot en met december 2022. Dit tekort is niet gecompenseerd of ingelopen. De bepalingen uit de Overgangsregeling, op grond waarvan de bekostiging in de overgangsperiode augustus-december 2022 slechts 34,55% bedraagt, zijn dan ook in strijd met artikel 69, eerste lid, in samenhang met 120, zevende lid, van de WPO (oud) en artikel 70, eerste lid, in samenhang met 117, dertiende lid, van de WEC (oud). De rechtbank is terecht en op goede gronden tot het oordeel gekomen dat artikelen 2, zesde lid, 4, tweede lid, 10, zesde lid, 11, tweede lid, 12, tweede lid, 15, zesde lid, 16, tweede lid, 17, tweede lid, 25, tweede lid, en 27, tweede lid, van de Overgangsregeling onverbindend zijn.

32. Het voorbeeld-besluit dat bij brief van 20 mei 2025 is toegezonden en laat zien hoe de staatssecretaris gevolg zou kunnen geven aan de uitspraak van de rechtbank is geen besluit en kan daarom niet bij deze procedure worden betrokken.

Slotsom

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

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. veroordeelt de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap tot vergoeding van bij de Stichting Meerkring Primair Onderwijs Amersfoort en 221 andere rechtspersonen in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.868,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

III. bepaalt dat van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een

griffierecht van € 559,00 wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. J.M. Willems, voorzitter, en mr. B.P. Vermeulen en mr. J.C.A. de Poorter, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Rijsdijk, griffier.

w.g. Willems
voorzitter

w.g. Rijsdijk
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 25 maart 2026

705-1062

BIJLAGE

WETTELIJK KADER

Wet op het primair onderwijs

Artikel 69

1. Het Rijk bekostigt openbare en bijzondere scholen en samenwerkingsverbanden met inachtneming van deze titel, met uitzondering van afdeling 3.

[...].

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld ter uitvoering van het eerste lid. De algemene maatregel van bestuur bevat in ieder geval de termijnen waarbinnen besluiten moeten worden genomen.

[...].

Artikel 115. Bekostiging scholen

1. De bekostiging van een school is bestemd voor kosten voor personeel en exploitatie van die school.

2. De bekostiging wordt in ieder geval verstrekt voor de kosten van:

- a. de salarissen, toelagen, uitkeringen en vergoedingen voor het personeel;
- b. de bijdragen voor het pensioen voor het personeel en dat van de nagelaten betrekkingen;
- c. de schoolbegeleiding;
- d. de vervanging van het personeel, de werkloosheidsuitkeringen van het personeel en de uitkeringen wegens ziekte en arbeidsongeschiktheid van gewezen personeel anders dan op grond van de Ziektewet;
- e. het onderhoud van het gebouw en het terrein;
- f. het energie- en waterverbruik;
- g. de middelen;
- h. de administratie, het beheer en het bestuur;

- i. de loopbaanoriëntatie en -begeleiding;
- j. de schoonmaak van het gebouw en het terrein; en
- k. de publiekrechtelijke heffingen, met uitzondering van belastingen inzake onroerende zaken.

[...].

- 5. Het bevoegd gezag beheert de middelen van de school op zodanige wijze dat het voortbestaan van de school is verzekerd.
- 6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld ter uitvoering van het eerste en tweede lid.
- 7. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over het door het bevoegd gezag uitzetten van gelden, het aangaan van geldleningen en het aangaan van verbintenissen voor financiële producten.

Artikel 116. Hoogte bekostiging scholen

- 1. Onze Minister stelt jaarlijks de bekostiging voor een school vast.
- 2. De bekostiging voor een school bestaat uit een bedrag per school en een bedrag per leerling.
- 3. Het bedrag per school kan in ieder geval verschillend worden vastgesteld voor speciale scholen voor basisonderwijs en voor scholen van verschillende grootte.
- 4. Onze Minister kan extra bekostiging toekennen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de gevallen waarin, de voorwaarden waaronder en het bedrag dat aan extra bekostiging kan worden toegekend. In ieder geval wordt extra bekostiging toegekend:
 - a. aan kleine basisscholen;
 - b. aan basisscholen met een afdeling voor internationaal georiënteerd basisonderwijs;
 - c. aan basisscholen voor de groei van het aantal leerlingen gedurende het schooljaar;
 - d. voor de omstandigheid dat onderwijs wordt gegeven op een of meer nevenvestigingen van een school;
 - e. voor de bestrijding van onderwijsachterstanden.
- 5. Onze Minister stelt de hoogte van de bedragen, bedoeld in het tweede en vierde lid, en de bekostiging, bedoeld in artikel 121, zodanig vast dat zij voldoet aan de redelijke behoefte van een in normale omstandigheden verkerende school.
- 6. Bij ministeriële regeling worden jaarlijks de bedragen, bedoeld in het tweede en vierde lid, vastgesteld, worden nadere regels gesteld over de wijze waarop de hoogte van de bekostiging wordt berekend en worden regels gesteld over de termijnen van de betaling daarvan.
- 7. De bedragen, bedoeld in het tweede en vierde lid, gelden voor het kalenderjaar volgend op het tijdstip van de vaststelling.

(...).

Artikel 120 (oud)

1. Voor de bekostiging van personeel wordt een bedrag per leerling toegekend, welk bedrag wordt verhoogd met een bedrag dat wordt vermenigvuldigd met de gewogen gemiddelde leeftijd van de leraren van de school op 1 oktober van het voorafgaande schooljaar. Voor het schooljaar waarin een nieuwe basisschool respectievelijk nieuwe speciale school voor basisonderwijs wordt geopend, wordt vermenigvuldigd met de geraamde landelijk gewogen gemiddelde leeftijd op 1 oktober van het voorafgaande schooljaar van de leraren van basisscholen respectievelijk van de leraren van speciale scholen voor basisonderwijs.

[...].

3. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald in welke gevallen en onder welke voorwaarden aanvullende bekostiging voor personeelskosten kan worden toegekend. In ieder geval wordt aanvullende bekostiging toegekend voor kleine basisscholen, schoolleiding, de bestrijding van onderwijsachterstanden, groei van het aantal leerlingen van basisscholen gedurende het schooljaar en indien onderwijs wordt gegeven in een of meer nevenvestigingen van een basisschool. De omvang van de aanvullende vergoeding wordt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld.

[...].

5. Bij ministeriële regeling worden de bedragen, bedoeld in het eerste lid en het vierde lid vastgesteld. Het bedrag per leerling en het vermenigvuldigingsbedrag van de verhoging zijn de uitkomst van een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen hoeveelheid formatie per leerling vermenigvuldigd met een bedrag.

6. Bij de vaststelling van de bedragen, bedoeld in het vijfde lid, wordt in ieder geval rekening gehouden met de ontwikkeling van de geraamde landelijk gewogen gemiddelde leeftijd en de genormeerde gemiddelde personeelslasten van leraren van basisscholen dan wel speciale scholen voor basisonderwijs, en worden nadere regels vastgesteld met betrekking tot de vaststelling van de in het eerste en het vierde lid bedoelde gewogen gemiddelde leeftijd en geraamde landelijk gewogen gemiddelde leeftijd. Indien aanvullende bekostiging wordt toegekend voor een bepaalde categorie personeel kan in afwijking van de eerste volzin rekening worden gehouden met de genormeerde gemiddelde personeelslasten van die categorie personeel.

7. De bekostiging, bedoeld in het eerste lid, en de bekostiging voor kleine basisscholen, schoolleiding, groei van het aantal leerlingen van een basisschool gedurende het schooljaar en een of meer nevenvestigingen van een basisschool, bedoeld in de tweede volzin van het derde lid, is redelijkerwijs voldoende voor het leiden en beheren van de school, voor het geven van onderwijs aan de school en voor de overige werkzaamheden die verband houden met het onderwijs aan de school.

Wet op de expertisecentra

Artikel 70

1. Het Rijk bekostigt openbare en bijzondere scholen met in achtneming van deze titel, met uitzondering van afdeling 3.

[...].

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld ter

uitvoering van het eerste lid. Deze algemene maatregel van bestuur bevat in ieder geval de termijnen waarbinnen besluiten moeten worden genomen.

[...].

Artikel 113. Bekostiging scholen

1. De bekostiging van een school is bestemd voor kosten voor personeel en exploitatie van die school.

2. De bekostiging wordt in ieder geval verstrekt voor de kosten van:

- a. de salarissen, toelagen, uitkeringen en vergoedingen voor het personeel;
- b. de bijdragen voor het pensioen voor het personeel en dat van de nagelaten betrekkingen;
- c. de schoolbegeleiding
- d. de vervanging van het personeel, werkloosheidsuitkeringen van het personeel en uitkeringen wegens ziekte en arbeidsongeschiktheid anders dan op grond van de Ziektewet;
- e. het onderhoud van het gebouw en het terrein;
- f. het energie- en waterverbruik;
- g. de middelen;
- h. de administratie, het beheer en het bestuur;
- i. de loopbaanoriëntatie en -begeleiding;
- j. de schoonmaak van het gebouw en het terrein; en
- k. de publiekrechtelijke heffingen, met uitzondering van belastingen ter zake van onroerende zaken.

[...].

5. Het bevoegd gezag beheert de middelen van de school op zodanige wijze dat het voortbestaan van de school is verzekerd.

6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld ter uitvoering van het eerste lid.

Artikel 114.

1. Onze Minister stelt jaarlijks de bekostiging voor een school vast.

2. De bekostiging voor een school bestaat uit een bedrag per school en een bedrag per leerling.

3. Het bedrag per school kan in ieder geval verschillend worden vastgesteld voor scholen van verschillende grootte en voor scholen en leerlingen in het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs.

4. Onze Minister kan extra bekostiging toekennen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de gevallen waarin, de voorwaarden waaronder en het bedrag dat aan extra bekostiging kan worden toegekend. In ieder geval wordt extra bekostiging toegekend aan scholen, niet zijnde instellingen, voor de bestrijding van onderwijsachterstanden.

5. Onze Minister stelt de hoogte van de bedragen, bedoeld in het tweede en vierde lid, alsmede de bekostiging, bedoeld in artikel 119, zodanig vast dat zij voldoet aan de redelijke behoeften van een in normale omstandigheden verkerende school.

6. Bij ministeriële regeling worden jaarlijks de bedragen, bedoeld in het tweede en vierde lid, vastgesteld, worden nadere regels gesteld over de wijze waarop de hoogte van de bekostiging wordt berekend en worden regels gesteld over de termijnen van de betaling daarvan.

7. De bedragen, bedoeld in het tweede en vierde lid, gelden voor het kalenderjaar volgend op het tijdstip van de vaststelling.

[...].

Artikel 117 (oud)

1. Voor de bekostiging van personeel wordt een bedrag per school en een bedrag per leerling toegekend, welke bedragen worden verhoogd met een bedrag dat wordt vermenigvuldigd met de gewogen gemiddelde leeftijd van de leraren van de school op 1 oktober van het voorafgaande schooljaar.

[...].

3. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald in welke gevallen en onder welke voorwaarden aanvullende bekostiging voor personeelskosten kan worden toegekend. In ieder geval wordt aan scholen, niet zijnde instellingen, aanvullende bekostiging toegekend voor schoolleiding en bestrijding van onderwijsachterstanden.

[...].

8. Bij ministeriële regeling worden het bedrag per school en per leerling, bedoeld in het eerste lid, de vermenigvuldigingsbedragen van de verhoging, bedoeld in het eerste lid, en de bekostigingsbedragen, bedoeld in het zesde en zevende lid, vastgesteld.

9. Het bedrag per leerling, bedoeld in het achtste lid, is het product van een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen hoeveelheid formatie leraren per leerling vermenigvuldigd met een bedrag.

10. De verhoging, bedoeld in het achtste lid, is voor wat betreft het bedrag per leerling de uitkomst van de in het negende lid, onder a, bedoelde hoeveelheid formatie leraren per leerling, vermenigvuldigd met een bedrag.

11. Het bedrag per school, het vermenigvuldigingsbedrag van de verhoging voor wat betreft het bedrag per school, en de bekostigingsbedragen, bedoeld in het achtste lid, zijn de uitkomst van een bij de algemene maatregel van bestuur vast te stellen hoeveelheid formatie vermenigvuldigd met een bedrag.

12. Bij de vaststelling van de bedragen, bedoeld in het achtste lid, wordt in ieder geval rekening gehouden met de ontwikkeling van de geraamde landelijk gewogen gemiddelde leeftijd en de genormeerde gemiddelde personeelslast van het personeel van scholen en worden nadere regels vastgesteld met betrekking tot de wijze waarop de gewogen gemiddelde leeftijd en de geraamde gewogen gemiddelde leeftijd worden vastgesteld. Indien aanvullende bekostiging wordt toegekend voor een bepaalde categorie personeel kan in afwijking van de eerste volzin rekening worden gehouden met de genormeerde gemiddelde personeelslasten van die categorie personeel.

13. De bekostiging, bedoeld in het eerste, derde en vierde lid, voor wat betreft schoolleiding, is redelijkerwijs voldoende voor het leiden en beheren van de school, voor het geven van onderwijs aan de school en voor de overige werkzaamheden die verband houden met het onderwijs aan de school.

Wet van 25 februari 2021 tot wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op het voortgezet onderwijs en enkele andere wetten vanwege de vereenvoudiging van de bekostiging van de scholen voor primair

onderwijs en samenwerkingsverbanden, Stb. 2021, 171, zoals gewijzigd met de Verzamelwet OCW 2022, Stb. 2022, 116.

Artikel XI. Overgangsbepaling bekostiging periode start schooljaar tot inwerkingtreding wet

1. De aanspraak op bekostiging voor het schooljaar dat aanvangt in het kalenderjaar voorafgaand aan het kalenderjaar waarin deze wet of onderdelen daarvan in werking treedt, eindigt met ingang van de inwerkingtreding van deze wet.

2. De bekostiging, bedoeld in het eerste lid, wordt in die periode verstrekt op grond van:

- a. de artikelen 120, 129, 132 van de Wet op het primair onderwijs;
- b. de artikelen 117 en 124 van de Wet op de expertisecentra;
- c. de artikelen 101 en 110 van de Wet primair onderwijs BES;
- d. artikel 5.17 van de Wet voortgezet onderwijs 2020.

zoals deze artikelen luiden de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet.

3. Het eerste lid is van overeenkomstig toepassing op de overdracht van bekostiging, bedoeld in de artikelen 124 en 125b van de Wet op het primair onderwijs en artikel 85d van de Wet op het voortgezet onderwijs, zoals deze luiden voor de inwerkingtreding van dit artikel.

4. Bij ministeriële regeling worden voor de periode tussen de aanvang van het schooljaar en de inwerkingtreding van deze wet de bedragen vastgesteld waarop de aanspraak, bedoeld in het eerste lid, betrekking heeft.

Regeling overlopende kosten PO

Artikel 2. Afrekening personeelskosten over de periode tot en met 31 juli 2006

De personeelskosten van het bevoegd gezag, die volgens de bij of krachtens de wet gegeven voorschriften voor bekostiging in aanmerking komen en die door de minister tot en met 31 juli 2006 nog niet betaalbaar zijn gesteld, worden door de minister afgerekend op basis van de artikelen 3 tot en met 5.

Regeling bekostiging personeel PO 2006-2007

Artikel 45. Betaalritme

1. Tenzij in deze regeling anders is bepaald worden de bekostigingsbedragen, bedoeld in deze regeling, uitbetaald in maandelijkse termijnen van gelijke omvang.

2. De maandelijkse betaling van de bekostigingsbedragen voor personeelskosten bedoeld in

de artikelen 2, 3, 6, 11, 12, 13, 14, tweede lid, 18, 19, 20, tweede lid en 21 vindt plaats op grond van de volgende percentages:

Augustus 6,91 %

September 6,91 %

Oktober 6,91 %

November 6,91 %

December 6,91 %

Januari 10,25 %

Februari 9,20 %

Maart 9,20 %

April 9,20 %

Mei 9,20 %

Juni 9,20 %

Juli 9,20 %

[...].

Regeling van de Minister voor Primair- en Voortgezet Onderwijs van 19 september 2023, nr. PO/FenV/40638986, houdende aanpassing van de bedragen voor bekostiging primair onderwijs voor het kalenderjaar 2023 en het vaststellen van de bedragen voor ondersteuning van leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs kalenderjaar 2023 (Definitieve regeling bekostiging WPO en WEC 2023)

Artikel 44. Betaalritme

1. Onverminderd het vierde lid en artikel 42, tweede en derde lid, worden de bekostigingsbedragen, bedoeld in deze regeling, uitbetaald in maandelijkse termijnen van gelijke omvang.
2. De bekostigingsbedragen, bedoeld in de artikelen 4, 13 en 18 worden in één termijn in juni uitbetaald.
3. Het bekostigingsbedrag, bedoeld in artikel 7, wordt in één termijn uitbetaald.
4. De bekostigingsbedragen, bedoeld in de artikelen 34, 35 en 36 worden in één termijn uitbetaald.
5. De bekostigingsbedragen, bedoeld in artikel 38a, worden in één termijn in juni uitbetaald.