

ECLI	ECLI:NL:RVS:2008:BD0795
Datum uitspraak	29 april 2008
Inhoudsindicatie	In de openbare vergadering van 14 december 2004 heeft de raad der gemeente Wierden (hierna: de gemeenteraad) besloten het bekostigingsplafond voor het voortgezet onderwijs voor het jaar 2005 op nul vast te stellen en de aanvraag van de Stichting Evangelisch Bijbelgetrouw Voortgezet Onderwijs (hierna: de stichting) voor huisvestingsvoorzieningen af te wijzen.

Volledige tekst

200704577/1.

Datum uitspraak: 29 april 2008

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Wierden,
appellante,

tegen de uitspraak in zaak nr. 05/1026 van de rechtbank Almelo van 24 mei 2007 in het geding tussen:

de stichting Stichting Evangelisch Bijbelgetrouw Voortgezet Onderwijs,

en

de raad der gemeente Wierden.

1. Procesverloop

In de openbare vergadering van 14 december 2004 heeft de raad der gemeente Wierden (hierna: de gemeenteraad) besloten het bekostigingsplafond voor het voortgezet onderwijs voor het jaar 2005 op nul vast te stellen en de aanvraag van de Stichting Evangelisch Bijbelgetrouw Voortgezet Onderwijs (hierna: de stichting) voor huisvestingsvoorzieningen af te wijzen.

Bij besluit van 12 juli 2005 heeft de gemeenteraad het daartegen door de stichting gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 24 mei 2007, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank Almelo (hierna:

de rechtbank) het daartegen door de stichting ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de gemeenteraad een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar neemt met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college van burgemeester en wethouders van Wierden (hierna: het college) bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 3 juli 2007, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 1 augustus 2007.

De stichting heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak, samen met zaak nr. 200704581/1, ter zitting behandeld op 12 februari 2008, waar het college, vertegenwoordigd door mr. F.J. van der Vaart, advocaat te Enschede, vergezeld door [gemachtigde], en de stichting, vertegenwoordigd door mr. J.A. Keijser, advocaat te Voorburg, vergezeld door [directeur] van de stichting, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. De Afdeling gaat bij de beoordeling uit van de hierna volgende artikelen, zoals deze luiden ten tijde van belang.

2.1.1. Ingevolge artikel 76b, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs (hierna: de WVO), voor zover thans van belang, draagt de gemeenteraad ten behoeve van de gemeentelijke en van de andere dan gemeentelijke scholen zorg voor de voorzieningen in de huisvesting op het grondgebied van de gemeente.

Ingevolge artikel 76c, eerste lid, worden voor de toepassing van dit hoofdstuk, voor zover thans van belang, onder voorzieningen in de huisvesting begrepen:

a. voor blijvend onderscheidenlijk voor tijdelijk gebruik bestemde voorzieningen, bestaande uit:

1°. nieuwbouw, een bestaand gebouw of een gedeelte daarvan, verplaatsing van een bestaand gebouw of van een gedeelte daarvan, terreinen, alsmede eerste aanschaf van onderwijsleerpakketten en meubilair;

2°. uitbreiding van de onder 1° bedoelde voorzieningen, en

3°. medegebruik van een ruimte die geschikt is voor het onderwijs.

Ingevolge artikel 76d, eerste lid, aanhef en onder e, stelt de gemeenteraad jaarlijks ten behoeve van het eerstvolgende jaar voor een door hem te bepalen tijdstip een bekostigingsplafond vast voor de bekostiging van de voorzieningen in de huisvesting voor scholen voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, voor hoger en middelbaar algemeen voortgezet onderwijs, voor voorbereidend beroepsonderwijs en voor praktijkonderwijs.

Ingevolge het tweede lid wordt het bekostigingsplafond zodanig vastgesteld dat redelijkerwijs kan worden voorzien in de huisvesting van de in het eerste lid bedoelde scholen op het grondgebied van de gemeente.

Ingevolge artikel 76f, eerste lid, stelt de gemeenteraad, na overleg met de bevoegde gezagsorganen van de andere dan gemeentelijke scholen op het grondgebied van de gemeente, jaarlijks ten behoeve van het onderwijs op het grondgebied van de gemeente voor een door hem te bepalen tijdstip een programma als bedoeld in het tweede lid vast. Het programma heeft betrekking op scholen als bedoeld in artikel 76d, eerste lid, onderdelen a

tot en met e.

Ingevolge artikel 76g, voor zover thans van belang, stelt de gemeenteraad gelijktijdig met het programma, bedoeld in artikel 76f, een overzicht vast van die voorzieningen die zijn aangevraagd dan wel nodig zijn, die niet op het programma zijn opgenomen. Daarbij wordt aangegeven waarom de desbetreffende voorzieningen niet zijn opgenomen.

Ingevolge artikel 76k, eerste lid, aanhef en onder e, wordt een voorziening in de huisvesting slechts geweigerd, indien het bekostigingsplafond, bedoeld in artikel 76d, niet toereikend is voor de te verstrekken voorzieningen voor scholen als bedoeld in het eerste lid, onderdelen a, b en c, van dat artikel.

Ingevolge artikel 11, eerste lid, van de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Wierden (hierna: de Verordening) stelt de raad als onderdeel van de gemeentebegroting het bekostigingsplafond vast dat beschikbaar is voor vergoeding van de aangevraagde voorzieningen. Dit bekostigingsplafond kan worden gesplitst in afzonderlijke bedragen per onderwijssoort en/of per voorziening. Het programma en het overzicht worden door de raad tegelijkertijd met de gemeentebegroting vastgesteld.

2.2. Aan de handhaving van het bekostigingsplafond voor het voortgezet onderwijs voor het jaar 2005 op nul (hierna: het plafondbesluit) heeft de gemeenteraad ten grondslag gelegd, voor zover thans van belang, dat binnen de begroting voor dat jaar en de meerjarenbegroting geen ruimte bestaat voor de bouw van een nieuwe school en dat geen bekostiging door het rijk plaatsvindt.

2.3. In de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank overwogen dat de gemeenteraad, door het bekostigingsplafond op nul vast te stellen en de aanvraag van de stichting voor huisvestingsvoorzieningen onder verwijzing naar dat besluit af te wijzen, in strijd met artikel 76d, tweede lid, van de WVO heeft gehandeld. Daartoe heeft zij overwogen dat de gemeenteraad niet het recht heeft te beslissen dat hij niet in de huisvesting van een school zal voorzien, aangezien dat de in artikel 65, eerste lid, van de WVO neergelegde taak van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: de minister) om door het plan van scholen te komen tot een evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen naar soort van onderwijs, mede gelet op het verlangde onderwijs in het betrokken gebied, zou doorkruisen. Voorts heeft zij overwogen dat de gemeenteraad op grond van artikel 76b, eerste lid, van de WVO verplicht is voor huisvesting te zorgen en dat, gelet op de geschiedenis van totstandkoming van artikel 76d, tweede lid, van de WVO, de hoogte van het bekostigingsplafond primair wordt bepaald door de eisen die het onderwijs aan de huisvesting van scholen in de gemeente stelt en niet door de financiële middelen die de gemeente ter beschikking staan.

2.4. In hoger beroep betoogt het college dat de rechtbank heeft miskend dat het plafondbesluit een algemeen verbindend voorschrift behelst waartegen geen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend en dat de stichting slechts bezwaar tegen de afwijzing van de aanvraag om huisvestingsvoorzieningen voor het jaar 2005 (hierna: het voorzieningenbesluit) en niet tegen het plafondbesluit heeft gemaakt.

2.4.1. Op 14 december 2004 heeft de gemeenteraad als onderdeel van de gemeentebegroting het bekostigingsplafond vastgesteld. Dit plafond is gesplitst in afzonderlijke bedragen per onderwijssoort en voorziening en is voor het voortgezet onderwijs op nul vastgesteld.

2.4.2. Zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 7 februari 2007 in zaak nr. 200603663/1

(AB 2007, 235), is de enkele vaststelling van het voor bekostiging beschikbare budget in het kader van de begrotingsbehandeling in beginsel niet gericht op rechtsgevolgen in de verhouding tussen de gemeenteraad en degenen die op bekostiging aanspraak maken en is een dergelijke beslissing niet aan te merken als een besluit, bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), waartegen ingevolge artikel 8:1, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 7:1, eerste lid, van deze wet bezwaar openstaat. Zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 3 januari 2007 in zaak nr. 200606029/1 (AB 2007, 224), strekt een bekostigingsplafond tot het bepalen van de werkingssfeer van reeds bestaande algemeen verbindende normen, zoals deze zijn neergelegd in de WVO. Het plafondbesluit is derhalve aan te merken als een besluit van algemene strekking, niet zijnde een wettelijk voorschrift. Tegen een dergelijke beslissing staat in beginsel bezwaar en beroep op.

Tijdens de vergadering van de gemeenteraad, waarin de gemeentebegroting is vastgesteld, zijn zowel het bekostigingsplafond als bedoeld in artikel 11 van de Verordening als het programma bedoeld in artikel 76f van de WVO vastgesteld. Het overzicht volgt uit het bekostigingsplafond, aangezien daarin het plafonddeel voor voortgezet onderwijs op nul is vastgesteld, hetgeen met zich brengt dat de aanvraag voor huisvestingsvoorzieningen van de stichting wordt afgewezen. In het bezwaarschrift heeft de stichting geen onderscheid tussen beide besluiten gemaakt en ook uit de door haar bij de commissie voor de bezwaarschriften overgelegde pleitnota valt genoegzaam af te leiden dat zij tegen het plafondbesluit opkomt. Onder deze omstandigheden bestaat geen grond voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte niet heeft onderkend dat de stichting geen bezwaar tegen het plafondbesluit heeft gemaakt.

Het betoog faalt.

2.5. Voorts betoogt het college, samengevat weergegeven en voor zover thans van belang, dat de rechtbank de taakverdeling tussen de minister en de gemeenteraad bij het bekostigen van scholen heeft miskend en een onjuiste uitleg aan artikel 76d, tweede lid, van de WVO heeft gegeven, aangezien een redelijke uitleg van deze bepaling niet kan leiden tot het oordeel dat de gemeenteraad is gehouden tot het bekostigen van huisvestingsvoorzieningen, indien daarvoor op de begroting van de gemeente de ruimte ontbreekt.

2.5.1. Niet in geschil is dat de gemeente voor het bekostigen van huisvestingsvoorzieningen voor nieuwbouw van een te stichten school als bedoeld in artikel 76d, eerste lid, aanhef en onder e, van de WVO, geen uitkering uit het Gemeentefonds ontvangt. De gemeenteraad heeft op de begroting voor het jaar 2005 ten laste van de gemeente daarvoor geen extra bedrag beschikbaar gesteld.

Uit de toelichting bij artikel 76d van de WVO (Kamerstukken II 1995-1996, 24 455, nr. 3, p. 25, decentralisatie huisvestingsvoorzieningen) valt af te leiden dat de gemeenteraad zich bij het vaststellen van het beschikbare budget kan baseren op de ontvangsten ter zake uit het Gemeentefonds of op andere overwegingen, maar zich in elk geval moet laten leiden door de afweging of met het vast te stellen budget redelijkerwijs kan worden voorzien in de huisvesting op het grondgebied van de gemeente, terwijl uit de toelichting bij artikel 76b valt af te leiden dat de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de huisvesting betreft alle schoolgebouwen op het grondgebied van de gemeente waarvan men het economisch claimrecht heeft overgedragen gekregen. Van een nog te stichten school kan de gemeente dat economisch claimrecht niet overgedragen hebben gekregen.

Op grond van artikel 189, tweede lid, van de Gemeentewet dient de gemeentebegroting in

evenwicht te zijn. Daarvan kan worden afgeweken indien aannemelijk is dat het evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht.

Dat de minister een evangelische scholengemeenschap voor mavo, havo en atheneum in Wierden, uitgaande van de stichting, zonder jaartal van bekostiging, in het plan van scholen 2003-2004-2005 heeft opgenomen, laat onverlet dat de gemeenteraad in het kader van de budgettaire afweging die hij op grond van de wet inzake de decentralisatie van de huisvestingsvoorzieningen kan maken, het onderdeel van het bekostigingsplafond voor het onderdeel voortgezet onderwijs op nul kan vaststellen, mede gelet op artikel 189 van de Gemeentewet, op grond waarvan ten laste van de gemeente slechts uitgaven kunnen worden gedaan tot de bedragen die op de begroting beschikbaar zijn gesteld. Geen grond bestaat dan ook voor het oordeel dat de gemeenteraad op grond van de budgettaire afweging, gelet op de prioritering van taken en activiteiten waarvoor bedragen op de gemeentebegroting voor 2005 beschikbaar zijn gesteld en gelet op de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad voor het evenwicht in de begroting en voor de uitvoering daarvan, het onderdeel van het bekostigingsplafond voor het voortgezet onderwijs niet in redelijkheid op nul heeft kunnen vaststellen. Dat een dergelijk besluit ertoe kan leiden dat het streven van de minister naar een evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen naar soort van onderwijs, mede gezien het verlangde onderwijs in het betrokken gebied, wordt doorkruist, is een gevolg van de decentralisatie van de zorg voor de huisvesting van scholen waarbij niet gelijktijdig middelen ter beschikking worden gesteld. Dit kan niet afdoen aan het budgetrecht van de gemeenteraad.

Het betoog slaagt.

2.6. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 12 juli 2005 beoordelen in het licht van de daartegen in eerste aanleg voorgedragen beroepsgronden, voor zover daarop, na hetgeen hiervoor is overwogen, nog moet worden beslist.

2.6.1. Gelet op het bepaalde in artikel 11 van de Verordening is, tegelijkertijd met de begroting door de raad, het overzicht als bedoeld in artikel 76g van de WVO vastgesteld. In dat overzicht worden opgenomen de gevraagde voorzieningen die zijn geweigerd en de redengeving van die weigering. Deze beslissing dient te worden aangemerkt als een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Hiertegen kan bezwaar worden gemaakt, zoals de stichting ook heeft gedaan.

Bij besluit van 14 december 2004 heeft de gemeenteraad bepaald dat de door de stichting gevraagde voorziening voor de scholengemeenschap De Passie wordt geweigerd, omdat het bekostigingsplafond voor het jaar 2005 daarvoor niet toereikend is. Bij het bestreden besluit van 12 juli 2005 heeft de gemeenteraad dat besluit gehandhaafd.

2.6.2. Aan de hiervoor niet besproken, bij de rechtbank voorgedragen beroepsgronden met betrekking tot de uitleg van artikel 76, eerste lid, aanhef en onder e, van de WVO, komt de Afdeling niet toe. Over die gronden is door de rechtbank uitdrukkelijk en zonder voorbehoud een oordeel gegeven, waartegen in hoger beroep niet is opgekomen. Evenmin doet zich de situatie voor dat het oordeel over die gronden, dan wel onderdelen van het bij de rechtbank bestreden besluit waarop ze betrekking hebben, onverbrekkelijk samenhangen met hetgeen in hoger beroep aan de orde is gesteld. Deze beroepsgronden vallen thans diensgevolge buiten het geding.

2.6.3. Zoals hiervoor is overwogen, is het bekostigingsplafond voor het jaar 2005 voor het

onderdeel voortgezet onderwijs vastgesteld op nihil. Gelet op artikel 76k, eerste lid, aanhef en onder e, van de WVO, bestaat geen grond voor het oordeel dat de gemeenteraad de bij het primaire besluit gegeven weigering van de door de stichting ingediende aanvraag voor huisvestingsvoorzieningen ten onrechte onder verwijzing naar het plafondbesluit heeft gehandhaafd.

2.6.4. Aangezien de bij de rechtbank voorgedragen beroepsgronden geen aanleiding geven voor een ander oordeel, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 12 juli 2005 alsnog ongegrond verklaren.

2.7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Almelo van 24 mei 2007 in zaak nr. 05/1026;

III. verklaart het door de Stichting Evangelisch Bijbelgetrouw Voortgezet Onderwijs bij de rechtbank in die zaak ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P. van Dijk, voorzitter, en mr. J.H.B. van der Meer en mr. D. Roemers, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.J.R. Hazen, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Dijk w.g. Hazen

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 29 april 2008

452.