
Uitspraak

AWB 99/8547 BESLU

Uitspraak van de rechtbank ingevolge artikel 8:70 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in het geschil tussen:

de Stichting Katholiek en Protestants Onderwijs Eindhoven te Eindhoven, eiseres

en

de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (O, C en W), verweerder.

I. PROCESVERLOOP

Naar aanleiding van een vonnis van de Politierechter te 's-Hertogenbosch van 16 juli 1998 heeft eiseres bij schrijven van 10 september 1998 aan verweerder verzocht om een aanvullende vergoeding voor materiële instandhouding (m.i.) te verstrekken, welke verhoging zou moeten inhouden een verhoging van het vergoedingsbedrag voor het bureau en de stoel van de docent van fl 1,31 (prijspeil 1997) tot fl 2,50 en een eenmalige investeringsbijdrage van circa fl 500,- per fle om de gewenste stoelen te kunnen aanschaffen, indien zou blijken dat de gemeente Eindhoven het verzoek om deze eenmalige bijdrage zou afwijzen.

Bij besluit van 22 oktober 1998 heeft verweerder het verzoek betreffende de verhoging van het vergoedingsbedrag voor het bureau en de stoel van de docent afgewezen en ook het verzoek om de eenmalige investeringsbijdrage ad f 500,- afgewezen.

Tegen het besluit van 22 oktober 1998 heeft eiseres bij schrijven van 10 november 1998 bezwaar gemaakt. Bij brief van 15 februari 1999 heeft eiseres haar bezwaren nader onderbouwd.

Op 6 april 1999 heeft verweerder naar aanleiding van het bezwaarschrift een ambtsbericht uitgebracht.

Op 1 juni 1999 heeft er een hoorzitting plaatsgevonden ten overstaan van de Commissie voor de bezwaarschriften van het Ministerie van O, C en W (de commissie). Van deze hoorzitting is een verslag opgemaakt.

De commissie heeft op 18 augustus 1999 aan verweerder advies uitgebracht. Bij besluit van 7 september 1999 heeft verweerder het bezwaarschrift van eiseres op de gronden genoemd in het advies van de commissie ongegrond verklaard en het besluit van 22 oktober 1998 in stand gelaten.

Bij brief van 14 oktober 1999 heeft eiseres tegen het besluit van 7 september 1999 beroep ingesteld. Bij schrijven van 24 november 1999 heeft eiseres de gronden van het beroep nader aangevuld.

Verweerder heeft bij schrijven van 11 januari 2000 een verweerschrift overgelegd.

Het geding is behandeld tijdens de zitting van de meervoudige kamer van de rechtbank op 6 juli 2000. Eiseres is verschenen bij zijn gemachtigden J.G.H. Wolfs en J.M.V. Dubelaar. Verweerder is verschenen bij zijn gemachtigde mr F. Drop.

II. OVERWEGINGEN

In dit geding is aan de orde of het besluit van verweerder waarbij het bezwaarschrift van eiseres ongegrond is verklaard in rechte stand kan houden.

De rechtbank gaat bij de beoordeling uit van de volgende feiten en omstandigheden.

Eiseres is het bevoegd gezag van ongeveer 35 basisscholen in Eindhoven en omgeving. Bij vonnis van de Politierechter te 's-Hertogenbosch van 16 juli 1998 is eiseres op grond van overtreding van een voorschrift, gesteld krachtens artikel 26, eerste lid van de Arbeidsomstandighedenwet, veroordeeld tot een geldboete van fl 5.000,- voorwaardelijk met een proeftijd van 2 jaren, onder de bijzondere voorwaarde dat eiseres binnen 6 maanden na het ingaan van de hiervoor bedoelde proeftijd in samenspraak met de Arbeidsinspectie een plan van aanpak zal opstellen met betrekking tot de aanschaf van ARBO-genormeerde stoelen voor het bij eiseres werkzame personeel.

Voor wat betreft het verzoek van eiseres tot verhoging van het vergoedingsbedrag voor het bureau en de stoel van de docenten, heeft verweerder overwogen dat het bezwaar is gericht tegen de hoogte van de vergoedingsbedragen zoals die zijn vastgesteld in de programma's van eisen (pve's) en dient te worden opgevat als een verzoek tot het wijzigen van een algemeen verbindend voorschrift. Tegen een ministeriële regeling kan ingevolge artikel 8:2 juncto 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geen bezwaar worden gemaakt. In zoverre is het bezwaarschrift dan ook niet onvatbaar, aldus verweerder.

Verweerder heeft verder onderzocht of het verzoek van eiseres kan worden opgevat als een verzoek om verhoging wegens bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 101 van de Wet op het Basisonderwijs (WBO). Een dergelijk verzoek wordt door verweerder ingevolge artikel 101, derde lid WBO in elk geval afgewezen indien in het jaar waarvoor de pve's zijn vastgesteld het totaal van de noodzakelijke uitgaven voor de materiele instandhouding van de school niet ten minste 5% meer zal bedragen dan het totaal van de uit 's Rijks kas daarvoor te verstrekken inkomsten. De door eiseres gevraagde verhoging van het vergoedingsbedrag per leerling bedraagt nog geen 1% enmitsdien is het verzoek van eiseres door verweerder niet opgevat als een verzoek op grond van artikel 101 WBO.

Het verzoek tot het verstrekken van de eenmalige bijdrage ad f 500,— is afgewezen omdat een dergelijk verzoek volgens verweerder op grond van artikel 65 juncto 66 WBO moet worden gericht aan de gemeenteraad, nu het de eerste aanschaf van meubilair betreft.

Verweerder acht zijn besluit, anders dan eiseres, niet in strijd met artikel 23, zevende lid, van de Grondwet.

Eiseres heeft aangevoerd dat het bezwaar niet gericht was tegen een algemeen verbindend voorschrift maar tegen de beschikking van 22 oktober 1998 die op een individuele aanvraag is gegeven. Een bezwaar kan gemotiveerd worden door erop te wijzen dat de onderliggende regelgeving onverbindend is.

Eiseres heeft voorts aangevoerd dat haar aanvraag niet is bedoeld als een verzoek ex artikel 101 WBO. Het betreft hier immers geen bijzondere omstandigheden. De rijksvergoeding schiet tekort en dat is een omstandigheid waarmee alle scholen te kampen hebben.

Eiseres is van mening dat het verzoek om de eenmalige investeringsbijdrage voor de aanschaf van het meubilair wel aan verweerder kan worden gericht. Het gaat immers om vervanging van in gebruik zijnd meubilair dat niet langer aan de wettelijke eisen voldoet. De gemeenteraad is alleen bevoegd als het gaat om aanvragen voor meubilair voor een nieuwe school of een uitbreiding van een bestaande school. Ter zitting heeft eiseres aangegeven dat de gemeente Eindhoven het verzoek om de eenmalige investeringsbijdrage inmiddels heeft afgewezen.

Eiseres heeft betoogd dat de grondwetgever met artikel 23, zevende lid, van de Grondwet ook heeft bedoeld dat het lager onderwijs volledig door de overheid wordt bekostigd, hetgeen ook blijkt uit artikel 92, tweede lid, WBO. Artikel 23 van de Grondwet geeft, waar het bekostigingsstelsel een lacune vertoont, een wettelijke basis voor opvulling van die lacune in een concreet geval.

De rechtbank stelt vast dat het bezwaar van eiseres is gericht tegen de afwijzing van een verzoek om een aanvullende vergoeding van de kosten van materiële instandhouding (m.i.) van de basisscholen van eiseres. Basisscholen vielen tot 1 augustus 1998 onder de WBO. Bij wet van 2 april 1998 (Stb. 228) is de WBO vervangen door de Wet op het primair onderwijs (WPO), met dien verstande dat de WBO, de daarop gebaseerde algemeen verbindende voorschriften en de ter zake vastgestelde beleidsregels, zoals die luiden op 31 juli 1998, van (overeenkomstige) toepassing blijven op aanvragen en bezwaarschriften die betrekking hebben op de vergoeding voor m.i. tot en met 31 december 1999, een en ander krachtens de artikelen XLVIII, juncto LV, eerste lid, onderdeel a, sub ten derde en onderdeel b, sub ten derde van de eerder genoemde wet van 2 april 1998.

Eiser heeft geen hoger beroep ingesteld tegen het vonnis van de Politierechter. Eiseres heeft verder gezegd zich te hebben gehouden aan het vonnis van de Politierechter en de stoelen te hebben aangeschaft.

Gelet op de termijn van 6 maanden die in het vonnis van 16 juli 1998 is genoemd zal de rechtbank de aanvraag en het bezwaarschrift van eiseres beoordelen aan de hand van de bepalingen uit de WBO, nu de aanvraag en het bezwaarschrift ~~geacht~~ moeten worden betrekking te hebben op kosten voor m.i. tot en met 31 december 1999.

De voorziening van kosten van de huisvesting is geregeld in de WBO. Artikel 92 WBO betreft de materiële instandhouding. Ingevolge artikel 92, eerste lid, WBO, worden bij ministeriële regeling eenmaal in de vijf jaar voor 1 oktober programma's van eisen vastgesteld die de grondslag vormen voor de vergoeding van de voorzieningen bedoeld in het derde lid. Elk programma van eisen omvat een omschrijving van de in aanmerking komende componenten waaruit de voorzieningen zijn opgebouwd, de daarvoor noodzakelijk geachte bedragen en de wijze waarop de voor elke voorziening vast te stellen vergoeding wordt berekend.

Ingevolge artikel 92, tweede lid, WBO voldoen de programma's van eisen aan de redelijke behoefte van een in normale omstandigheden verkerende school.

Ingevolge artikel 92, derde lid, WBO worden de programma's van eisen vastgesteld voor de materiële voorzieningen ten behoeve van de instandhouding van de scholen.

In artikel 92, vierde lid, is bepaald dat bij ministeriële regeling jaarlijks voor 1 oktober de overeenkomstig het zesde lid ~~aangepaste~~ bedragen worden vastgesteld. De aldus vastgestelde bedragen zijn de definitieve bedragen geldend voor het jaar volgend op het jaar waarin de vaststelling dient plaats te vinden.

Ingevolge artikel 92, vijfde lid, WBO kan de minister bij de vaststelling van de ministeriële regeling, bedoeld in het vierde lid, wijzigingen in de programma's van eisen aanbrengen indien de toestand van 's Rijks schatkist of onderwijskundige ontwikkelingen dat noodzakelijk maakt.

De rechtbank overweegt dienaangaande het volgende.

Ingevolge artikel 23, zevende lid, van de Grondwet dient het basisonderwijs te worden bekostigd uit de openbare kas. De wet stelt voorwaarden vast waarop voor het basisonderwijs bijdragen uit de openbare kas worden verleend. Artikel 23, zevende lid, van de Grondwet geeft burgers geen rechtstreekse aanspraken op de openbare kas. De voorwaarden waarop bijdragen voor het basisonderwijs worden verstrekt zijn vastgelegd in de WBO.

De programma's van eisen die op grond van artikel 92, eerste lid, van de WBO dienen te worden opgesteld moeten voldoen aan de redelijke behoefte van een in normale omstandigheden verkerende school. Wat onder "redelijke behoeften" moet worden verstaan is een kwestie ter beoordeling van verweerder. Verweerders oordeel daaromtrent kan door de rechtbank slechts met terughoudendheid worden getoetst.

De rechtbank is in de eerste plaats van oordeel dat verweerder zich ten onrechte op het standpunt stelt dat eiseres zich met een aanvraag voor een eenmalige investeringsbijdrage voor de aanschaf van het nieuwe meubilair dient te wenden tot de gemeenteraad en niet tot verweerder. Naar het oordeel van de rechtbank zijn de artikelen 65 en 66 WBO van toepassing als het gaat om de eerste aanschaf van meubilair voor een nieuwe school of een uitbreiding van een bestaande school. In onderhavig geval gaat het echter om de aanschaf van meubilair ter vervanging van reeds eerder aangeschaft meubilair, dat door gewijzigde regelgeving niet langer aan de wettelijke eisen voldoet.

De rechtbank verwerpt in de tweede plaats verweerders standpunt dat eiseres de problematiek over de redelijkheid van de hoogte van de bedragen die voor de kosten van materiële instandhouding ter beschikking worden gesteld niet in onderhavige procedure aan de orde kan stellen, maar bezwaar moet aantekenen tegen de jaarlijkse afrekening van de gemaakte kosten en de ter beschikking gestelde financiële middelen.

Eiseres heeft een verzoek aan verweerder gericht en verweerder heeft dit verzoek afgewezen met een beroep op een ministeriële regeling, meer in het bijzonder het programma van eisen. Het staat eiseres in het kader van onderhavige beroepsprocedure vrij om de rechtbank een oordeel te vragen over de vraag of de ministeriële regeling wel voldoet aan de in de wet gestelde eisen. Indien de rechtbank tot het oordeel komt dat het programma van eisen niet voldoet aan de wettelijke eisen kan de conclusie zijn dat die regeling onverbindend is en verweerder zich bij het nemen van het bestreden besluit niet op die regeling kon beroepen.

Partijen zijn het er over eens dat het bekostigingsstelsel voor het basisonderwijs een genormeerd stelsel is en geen declaratiestelsel. Het is de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur om er voor zorg te dragen dat het bestedingspatroon wordt afgestemd op de ter beschikking gestelde normbedragen. Uit het zogenaamde vereveningsprincipe vloeit voort dat het kan voorkomen dat de normbedragen voor de ene voorziening wat aan de krappe kant zijn, maar die voor een andere voorziening weer wat ruimer zijn bemeten. De ter beschikking gestelde normbedragen moeten echter naar objectieve maatstaven gemeten op zich zelf wel een redelijke en reële vergoeding vormen voor de voorziening van behoefte waarvan zij worden verstrekt.

Voor een bureau en een stoel voor een docent is een normbedrag ad f 1,31 per leerling per jaar vastgesteld. Eiseres heeft in een nauwkeurige berekening aangegeven dat dit over een periode van 20 jaar, waarna bureaus en stoel zijn afgeschreven en mogen worden vervangen, neerkomt op een bedrag van f 602,26. Eiseres heeft verder gesteld dat een "uitgekleed" bureau ongeveer f 500,- tot f 550,- kost, zodat er voor een stoel nog slechts f 50,- tot f 100,- overblijft. Een ARBO-stoel die voldoet aan de NEN 1812 norm kost volgens eiseres ongeveer f 800,-. Verweerder heeft niet bestreden dat dit een gebruikelijke prijs is voor een ARBO-stoel en het bedrag komt de rechtbank ook niet onredelijk voor.

Volgens de berekening van eiseres is er derhalve f 50,- tot f 100,- beschikbaar voor een stoel die f 800,- kost. Zelfs als verweerder bij wijze van "eerste herichting" of "aanpassing" zorgdraagt voor aanschaf van adequate ARBO-stoelen zijn er volgens eiseres onvoldoende middelen beschikbaar om na 20 jaar te kunnen voorzien in vervanging.

Als de berekening van eiseres juist zou blijken te zijn dan is naar het oordeel van de rechtbank tenminste het vermoeden gerechtvaardigd dat met het normbedrag ad f 1,31 per leerling niet kan worden voorzien in de redelijke behoeften als het gaat om de kosten van materiële instandhouding van het bureau en de stoel van de docent.

Op deze toch nauwkeurig gespecificeerde berekening is verweerder inhoudelijk echter in het geheel niet ingegaan. Nu het hier een stelling van eiseres betreft die de kern van het geschil raakt had verweerder daar naar het oordeel van de rechtbank op moeten ingaan.

Voor de beoordeling van de vraag of de pve's voor wat betreft de kosten van het bureau en de stoel voldoen aan de wettelijke vereisten acht de rechtbank verder tevens van belang of er in de vaststelling van de pve's destijds rekening is gehouden met de invoering van de gewijzigde ARBO-wetgeving en de normbedragen overeenkomstig zijn aangepast. Ter zitting kon verweerder op die vraag geen antwoord geven. Eiseres heeft gesteld dat de normbedragen in het pve sinds de invoering van de ARBO-wetgeving niet zijn aangepast. De bedragen worden alleen elk jaar geïndexeerd, maar die indexering staat volgens eiseres los van de ingevoerde ARBO-wetgeving.

In het procesdossier bevindt zich verder het "Advies programma's van eisen 1997, vergoedingstelsel primair onderwijs" van 27 juni 1996. Op pagina 9 van dit advies staat: "Voorts acht de Adviesgroep het gewenst, dat over enige tijd onderzoek wordt verricht naar de financiële gevolgen van de veranderde ARBO-regelgeving (4..)". Deze passage doet het vermoeden versterken dat het pve niet is aangepast aan de veranderde ARBO-wetgeving, terwijl onweersproken is dat aan die nieuwe regelgeving voor de betrokken scholen grote financiële gevolgen zitten. Deze omstandigheid zou mede kunnen leiden tot de conclusie dat de normbedragen voor bureau en stoel van de docent in de pve na de invoering van de gewijzigde ARBO-wetgeving niet langer toereikend zijn om te voldoen aan de redelijke behoeften van een in normale omstandigheden verkerende school en het betreffende pve op dat punt als in strijd met de wet onverbindend dient te worden verklaard.

De rechtbank begrijpt de stellingen van eiseres voorts aldus, dat eiseres van mening is dat vanaf het moment van inwerkingtreding van de (veranderde) ARBO-wetgeving de normbedragen in de pve's voor de kosten van m.i. van het meubilair hadden moeten worden aangepast aan de financiële consequenties van die wetgeving. Eiseres was als gevolg van die nieuwe regelgeving immers gehouden tot tussentijdse aanschaf van nieuwe, duurdere stoelen.

Doordat de normbedragen evenwel vanaf het moment van inwerkingtreding van de ARBO-wetgeving niet zijn aangepast, heeft eiseres in de voorliggende jaren derhalve niet genoeg kunnen reserveren om thans de aanschaf van de ARBO-stoelen te kunnen bekostigen. Voor het verschil tussen het bedrag dat feitelijk ter beschikking is gesteld en het bedrag dat uiteindelijk noodzakelijk is gebleven om voldoende reserve op te bouwen om de huidige aanschaf van de nieuwe ARBO-stoelen te bekostigen, heeft eiseres een eenmalige tegemoetkoming gevraagd van f 500,- per fis, althans zo had verweerder naar het oordeel van de rechtbank het verzoek van eiseres op dit punt dienen op te vatten.

Het behoort echter tot de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur om er voor zorg te dragen dat het meubilair direct wordt aangepast aan de nieuwe, verscherpte wettelijke eisen.

Eiseres is vanaf het moment van inwerkingtreding van de ARBO-wetgeving wettelijk verplicht geweest om het meubilair aan de ARBO-regels aan te passen. Het vonnis van de politierechter doet daaraan niets af. Eiseres had derhalve aanstonds na het inwerkingtreden van de ARBO-wetgeving in het onderwijs in 1991 aan verweerder duidelijk moeten maken dat de normbedragen in de pve's niet langer toereikend waren en om verhoging van die bedragen moeten verzoeken. Verweerder heeft er terecht op gewezen dat eiseres de afgelopen jaren geen bezwaar heeft aangetekend tegen de jaarlijkse afrekeningen die zijn gemaakt. Die afrekeningen zijn onherroepelijk geworden. Het zou in strijd zijn met het beginsel van rechtszekerheid, indien eiseres daar feitelijk met terugwerkende kracht op zou kunnen terugkomen.

- Indien en voor zover zou blijken dat de normbedragen in de pve's moeten worden aangepast, kan die aanpassing zich alleen uitspreken over de toekomst en niet over het verleden. Dat eiseres zich niet eerder tot verweerder heeft gewend met deze problematiek komt voor rekening en risico van eiseres.

Verweerder heeft het bestreden besluit, gelet op het bovenstaande, niet volgens de eisen der wet gemotiveerd. Het besluit kan derhalve niet in stand blijven.

De rechtbank acht termen aanwezig om verweerder met toepassing van het bepaalde in artikel 8:75 van de Awb en het bepaalde in het Besluit proceskosten bestuursrecht te veroordelen in de door eiseres gemaakte proceskosten, welke zijn vastgesteld op f 1.420,- (1 punt voor het beroepschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting, waarde per punt f 710,-, wegingsfactor 1) wegens kosten van een door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Tevens zal de rechtbank bepalen dat verweerder als de in het ongelijk gestelde partij aan eiseres het door haar gestorte griffiegeld dient te vergoeden.

Mitsdien wordt beslist als volgt.

III. BESLISSING

De rechtbank:

verklaart het beroep gericht tegen het besluit van 7 september 1999 gegrond en vernietigt dit besluit;

bepaalt dat verweerder een nieuw besluit neemt met inachtneming van hetgeen de rechtbank in onderhavige uitspraak heeft overwogen;

veroordeelt verweerder in de door eiseres gemaakte proceskosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, vastgesteld op een bedrag van f 1.420,-;

gelast verweerder het door eiseres betaalde griffiegeeld van in totaal f 450,- aan haar te vergoeden.

Aldus gedaan door mr. W.C.E. Winfield, als voorzitter, en mrs. S.J.O. de Vries en I.L. Haverkate, als leden van de meervoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J.F.M. Emons, als griffier, en uitgesproken in het openbaar d.d. 28 SEP 2000

mr. J.F.M. Emons, de griffier,
is buiten staat deze uitspraak
mede te ondertekenen.

Partijen kunnen tegen deze uitspraak binnen zes weken na de datum van verzending van deze uitspraak hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag.

Afschriften verzonden: 29 SEP. 2000
TL

VOORLOPIEGE KONFORM
De Griffier
de Arrondissementsrechtbank
sector bestuursrecht