

Raad  
van State

201006775/1/H2.  
Datum uitspraak: 2 maart 2011

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de gemeente Bunschoten,  
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Utrecht van 10 juni 2010 in zaak  
nr. 09/129 in het geding tussen:

de gemeente,

en

de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

201006775/1/H2

2

2 maart 2011

## 1. Procesverloop

Bij besluit van 15 maart 2006 heeft de minister het bedrag van de rechtmatige besteding voor het jaar 2004 van de bekostiging voor onderwijs allochtone levende talen (hierna: oalt) door de gemeente verminderd met € 61.000 en het van de gemeente terug te vorderen bedrag dienovereenkomstig verhoogd.

Bij besluit van 5 december 2008 heeft de minister het door de gemeente daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 10 juni 2010, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank de door de gemeente daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de gemeente bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 14 juli 2010, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 5 augustus 2010.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 februari 2010,

## 2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 173, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs (hierna: de wpo), zoals deze luidde ten tijde van belang, worden bij algemene maatregel van bestuur de criteria vastgesteld op grond waarvan een gemeente voor telkens een periode van vier jaar in aanmerking komt voor een specifieke uitkering ter tegemoetkoming in de kosten voor onderwijs in allochtone levende talen, alsmede de criteria voor de hoogte daarvan. De uitkering wordt per jaar verstrekt.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder d, van de Regeling bijdrage kosten personele gevolgen wegens beëindiging bekostiging oalt (hierna: de Regeling) wordt in deze regeling verstaan onder oalt-personeelslid een personeelslid met een vast dienstverband, dat op 1 augustus 2003 in dienst is van een bevoegd gezag en waarvan de salariskosten ten laste komen van de specifieke uitkering uit 's Rijks kas voor onderwijs in allochtone levende talen.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, heeft de gemeente voor elk oalt-personeelslid eenmalig recht op € 5000,-. Indien een oalt-personeelslid tegelijkertijd werkzaam is in verschillende gemeenten, ontvangt elke gemeente een aandeel in het subsidiebedrag dat overeenkomt met de betrekkingssomvang van het oalt-personeelslid.

Ingevolge artikel 9, eerste lid, is de subsidie bestemd voor oalt-personeelsleden voor zover deze niet geschikt zijn voor het geven van schoolonderwijs conform artikel 3 van de wpo of WEC en voor zover de besteding berust op individuele afspraken tussen werkgever en werknemer

201006775/1/H2

3

2 maart 2011

die zijn gericht op het behoud van de werknemer voor de (onderwijs)arbeidsmarkt. Slechts wanneer vaststaat dat een werknemer niet voor de (onderwijs)arbeidsmarkt kan worden behouden, kunnen werknemer en werkgever een andere bestemming van de subsidie overeenkomen.

2.2. Bij besluit van 15 maart 2006 heeft de minister de rechtmatige besteding oalt door de gemeente verminderd met een bedrag van € 61.000 en het van de gemeente terug te vorderen bedrag met dat bedrag verhoogd, omdat de gemeente een bedrag van € 66.000 ten laste van de uit de specifieke uitkering oalt opgebouwde reserve heeft gebracht voor financiering van een traject voor een oalt-leerkracht om hem te behouden voor het onderwijs en voor dergelijke doeleinden slechts een bedrag van € 5000,00 mocht worden besteed.

2.3. De gemeente betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de Regeling in strijd met de rechtszekerheid terugwerkt tot 1 januari 2004. De gemeente mocht ervan uitgaan dat de specifieke uitkering oalt eerst met ingang van 1 augustus 2004 zou worden beëindigd, zodat de in de Regeling opgenomen grens van € 5000 voor de besteding aan een omscholingstraject ten onrechte aan haar is tegengeworpen.

2.3.1. De minister heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat de gemeente het aan de leerkracht aangeboden traject niet heeft kunnen bekostigen uit de reserve voor nascholing, die is opgebouwd uit de specifieke uitkering oalt. Deze specifieke uitkering is een tegemoetkoming voor kosten in oalt-onderwijs. Ook de mogelijkheid uit de specifieke uitkering oalt een reserve voor nascholing op te bouwen is bedoeld om de oalt-leerkracht in staat stellen zijn functie als oalt-leerkracht op goede wijze uit te oefenen. Het door de gemeente aangeboden traject ziet daarop niet, maar is gericht op het geschikt maken van de oalt-leerkracht voor het reguliere onderwijs. Deze besteding betreft derhalve niet de kosten van oalt-onderwijs en de gemeente heeft de reserve oalt dan ook niet rechtmatig kunnen besteden aan het voormelde traject.

De Regeling creëert een aanspraak op een bijdrage in de kosten van personele gevolgen wegens het beëindigen van de bekostiging van oalt. Voorts is in artikel 15, eerste lid, van de Regeling bepaald dat de Subsidieregeling verbetering kwalificaties oalt-leraren 2002-2004 en de Subsidieregeling outplacement oalt-leraren 2002-2004 (hierna: de subsidieregelingen) worden ingetrokken. Voor het overige brengt de Regeling geen wijziging in aanspraken op bekostiging. De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat de gemeente de besteding van € 61.000 niet heeft gebaseerd en ook niet heeft kunnen baseren op de subsidieregelingen die bij de Regeling zijn ingetrokken, omdat de gemeente geen aanvraag heeft ingediend voor een subsidie op grond van een van deze regelingen. Gelet hierop heeft de Regeling niet een voor de gemeente nadellige wijziging gebracht in de mogelijkheden tot financiering van het door de gemeente aan de leerkracht aangeboden traject.

Het betoog faalt.

2.4. Het betoog van de gemeente dat de rechtbank onvoldoende gewicht heeft toegekend aan de door haar aangevoerde omstandigheden en

201006775/1/H2

4

2 maart 2011

argumenten, faalt eveneens. Dat de gemeente als goed werkgever verplichtingen heeft en is aangegaan jegens de leerkracht, maakt niet dat zij mocht afwijken van het wettelijk uitgangspunt dat de specifieke uitkering oalt slechts voor oalt-doeleinden mag worden aangewend en noopte de minister ook niet om af te wijken van de Regelling.

2.5. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

201006775/1/H2

5

2 maart 2011

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. A.W.M. Bijloos en mr. B.P. Vermeulen, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.R. Poot, ambtenaar van staat.

w.g. Slump  
voorzitter

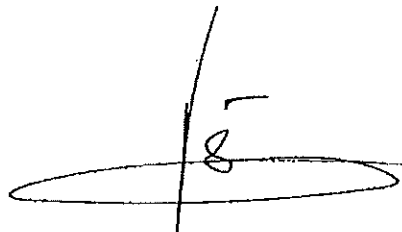
w.g. Poot  
ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 2 maart 2011

362.

Verzonden: 2 maart 2011

Voor eensluidend afschrift,  
de secretaris van de Raad van State,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'V' shape with a horizontal line across the middle and a vertical line extending upwards from the center.

mr. H.H.C. Visser

2.

# uitspraak

RECHTBANK UTRECHT

Sector bestuursrecht

zaaknummer: SBR 09/129



uitspraak van de meervoudige kamer in de zaak tussen

het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Bunschoten, eiser,  
gemachtigde: mr. G.J. van den Berg en J. Koelewijn BPA,

en

de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, verweerder,  
gemachtigde: mr. J. Dolman.

## Inleiding

1.1 Bij besluit van 5 december 2008 heeft verweerder het door eiser tegen het besluit van 15 maart 2006 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Eiser heeft hiertegen beroep bij deze rechtbank ingesteld.

1.2 Het geding is behandeld ter zitting van 29 april 2010. Eiser en verweerder hebben ter zitting bij monde van hun gemachtigden hun standpunten toegelicht.

## Overwegingen

2.1 Bij faxbericht van 28 april 2010 heeft eiser naar aanleiding van het verzoek van de rechtbank het "plan van aanpak" toe te zenden, niet dat plan van aanpak maar wel afschriften van een viertal brieven toegezonden. De brieven van 19 december 2003 en van 14 juli 2005 waren verweerder bekend. De brieven van 27 juli 2005 waren verweerder niet bekend. Artikel 8:58, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bepaalt dat partijen tot tien dagen voor de zitting nadere stukken kunnen indienen. Omdat verweerder heeft aangegeven bezwaar te hebben wanneer de laatstgenoemde brieven bij de oordeelsvorming worden betrokken, heeft de rechtbank gelet op artikel 8:58 Awb en het standpunt van verweerder de brieven van 27 juli 2005 bij de beoordeling van het geschil buiten beschouwing gelaten.

2.2 In de gemeente Bunschoten is een leerkracht van Turkse afkomst gedurende 17 jaar actief geweest in het geven van onderwijs in eigen taal en cultuur en vervolgens in het geven van onderwijs in allochtone levende talen (hierna: oalt). Toen duidelijk werd dat de oalt-regeling werd afgeschaft per 1 augustus 2004, heeft eiser na gesprekken met de leerkracht hem een traject aangeboden, welk traject is vastgelegd in een plan van aanpak van 5 april 2004. Het aangeboden scholingstraject zag op het verbeteren van pedagogische en didactische vaardigheden alsmede op de verbetering van de beheersing van het Nederlands. Bij brief van 14 juli 2005 heeft eiser vervolgens aan verweerder verantwoording afgelegd over 2004 voor de door hem gedane bestedingen van de specifieke uitkering die door verweerder is verstrekt om oalt te bekostigen. Eiser heeft in de verantwoording onder de post "Rechtmatige bestedingen in 2004" onder andere een bedrag van € 66.000,- opgenomen. Bij die verantwoording heeft eiser

zaaknummer: SBR 09/129

blad 2

een accountantsverklaring van 13 juli 2005 overgelegd. Daarin staat onder meer vermeld:

*De gemeente heeft in de verantwoording onder het onderdeel OALT een besteding opgenomen van € 66.000. Dit bedrag heeft betrekking op één leerkracht. Het betreft € 3.840 inzake begeleiding door de directeur van de leerkracht, € 33.320 inzake training en begeleiding van de leerkracht, € 27.600 inzake salariskosten van de leerkracht en € 1.240 inzake onvoorzene uitgaven. Voornoemde kosten hebben met uitzondering van de salariskosten ad € 27.600, conform paragraaf 3.2 van de brochure "Verantwoording van specifieke uitkeringen 2004" betrekking op scholing en ouderplacement van de leerkracht. Voor deze kosten mag maximaal € 5.000 ten laste worden gebracht van de OALT-reserve. De salariskosten ad € 27.600 hebben betrekking op de periode na 31 juli 2004 en mogen in het geheel niet ten laste van de OALT-reserve worden gebracht. Samenwattend is een bedrag van € 61.000 ten onrechte ten laste van de OALT-reserve gebracht.*

2.3 In het bestreden besluit heeft verweerder op basis van de door eiser ingediende verantwoording en de accountantsverklaring, welke verklaring eiser overigens onjuist acht, de rechtmatige besteding oalt in 2004 met een bedrag van € 61.000,- verminderd en het van eiser terug te vorderen bedrag met datzelfde bedrag verhoogd. Verweerder heeft uit coulance, ondanks het ontbreken van een daartoe strekkende aanvraag van eiser, een bedrag van € 5.000,- aangemerkt als rechtmatig besteed op grond van de Regeling bijdrage kosten personele gevolgen wegens beëindiging bekostiging onderwijs allochtone levende talen van 6 maart 2004 met kenmerk PO/PJ-2004/11270, gepubliceerd in de Gele Katern nummer 5 van 17 maart 2004 (hierna: de Regeling). Volgens verweerder kan op grond van deze regeling een subsidie worden verleend om na de beëindiging van de bekostiging oalt zo veel mogelijk oalt-personeelsleden te behouden voor de (onderwijs)arbeidsmarkt, doch slechts voor een maximum van € 5.000,- per scholingstraject.

2.4 Eiser stelt zich allereerst op het standpunt dat verweerder en de accountant zich bij het als onrechtmatig aanmerken van de bestedingen ten onrechte op de Regeling hebben gebaseerd. Eiser betoogt in dat kader dat deze regeling niet van toepassing is omdat die regeling volgens artikel 9 ziet op oalt-personeelsleden voor zover deze niet geschikt zijn voor het geven van schoolonderwijs conform artikel 3 van de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO) of de Wet op de expertisecentra (hierna: WEC). De betrokken leerkracht was volgens eiser wel geschikt omdat hij een bevoegdheid heeft voor het geven van regulier onderwijs.

2.5 Artikel 9 van de Regeling bepaalt dat de subsidie bestemd is voor oalt-personeelsleden voor zover deze niet geschikt zijn voor het geven van schoolonderwijs conform artikel 3 van de WPO of de WEC. In de toelichting op artikel 9 staat onder meer vermeld dat het doel van deze regeling is zoveel mogelijk ex-oalt-personeelsleden te behouden voor de (onderwijs)arbeidsmarkt. In het akkoord met de vnkcentrales dat ten grondslag ligt aan de toekenning van deze subsidie is volgens de toelichting op artikel 9 met betrekking tot de besteding verder afgesproken dat de subsidie niet mag worden besteed aan oalt-personeelsleden die zonder aanvullende maatregelen direct inzetbaar zijn in de functie van leraar basisonderwijs of speciaal onderwijs. Eiser heeft betoogd dat hij de betrokken leerkracht een scholingstraject moest aanbieden om hem voor de onderwijsmarkt te kunnen behouden nu hij niet zonder een dergelijk traject voor een klas in het reguliere onderwijs kon worden geplaatst. Gelet op dit betoog en de toelichting op artikel 9 van de Regeling is de rechtbank van oordeel dat de Regeling wel van toepassing is op de situatie van de betrokken leerkracht. Verweerder heeft zich derhalve terecht gebaseerd op deze regeling.

zaaknummer: SBR 09/129

blad 3

2.6 Elser stelt voorts dat toepassing van de Regeling in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel omdat de Regeling met terugwerkende kracht per 1 januari 2004 inwerking is getreden. Elser betoogt dat hij zich bij het aanbieden van het scholingstraject gebaseerd heeft op de regelingen "Subsidieregeling outplacement leraren onderwijs allochtone levende talen 2002-2004" en "de Subsidieregeling verbetering kwalificaties oalt-leraren 2002-2004". Volgens deze regelingen mogen vrijgevallen oalt-middelen worden aangewend voor het bekostigen van gewenste scholings- en outplacementregelingen en in die regelingen wordt aan die aanwending geen maximum verbonden. Oorspronkelijk was door verweerder gecommuniceerd dat de bekostiging van oalt per 1 augustus 2004 zou komen te vervallen zodat het plan van aanpak tijdig gereed was op 5 april 2004. Door toepassing van de Regeling worden gelet op artikel 15 van die regeling ook de volgens elser van toepassing zijnde regelingen met terugwerkende kracht ingetrokken, terwijl elser zich bij het aanbieden van het scholingstraject nu juist op die regelingen heeft gebaseerd. Om deze reden heeft verweerder in strijd gehandeld met het rechtszekerheidsbeginsel. De Regeling moet daarom buiten toepassing blijven, aldus elser.

2.7 Tussen partijen is niet in geschil dat verweerder elser per brief van respectievelijk 28 mei 2003 en 19 december 2003 heeft geïnformeerd over de beëindiging van de bekostiging oalt per 1 augustus 2004. Vervolgens is op 17 maart 2004 de Regeling, waarbij maximaal € 5.000,- per oalt-personeelslid beschikbaar is gesteld, gepubliceerd. Nu het plan van aanpak gedateerd is op 5 april 2004 volgt uit het voorgaande dat elser rekening heeft kunnen houden met het maximumbedrag bij het opstellen van het plan van aanpak. Reeds om die reden faalt deze beroepsgrond. Daar komt bij dat elser zijn bestedingen van € 61.000,- niet heeft kunnen baseren op de door hem genoemde regelingen. Elser heeft immers geen aanvraag ingediend voor subsidie op grond van deze regelingen en bovendien bepaalt artikel 8 van de Subsidieregeling verbetering kwalificaties oalt-leraren 2002-2004 dat daarvoor maximaal € 5.500,- subsidie kan worden verleend.

2.8 Elser voert ten slotte aan dat de oalt-regeling, zoals die vanaf 1998 bestond, voorzag in een bijdrage voor scholing. Hiervan was volgens elser geen gebruik gemaakt omdat daartoe geen aanleiding was geweest. Nu de regeling werd afgeschaft en de betrokken leraar weliswaar bevoegd maar niet bekwaam was tot het geven van regulier onderwijs, moest hij worden nageschoold. De kosten van het aangeboden traject zien daarom op (verlate) nascholing en kunnen om die reden ten laste van de reserve specifieke uitkering oalt worden gebracht. Van onrechtmatige bestedingen is volgens elser ook om deze reden geen sprake.

2.9 Verweerder voert daartegenover aan de kosten van het aangeboden traject niet zijn aan te merken als nascholingskosten in het kader van de oalt-regeling. Daaronder vallen kosten die zijn gemaakt om de oalt-leerkracht in staat te stellen om zijn functie als oalt-leerkracht uit te oefenen terwijl het hier gaat om kosten die zijn gemaakt om de betrokken oalt-leerkracht bekwaam te maken als groepsleerkracht voor het basisonderwijs.

2.10 De rechtbank overweegt dat het bedrag dat als onrechtmatig besteed is aangemerkt, bestaat uit begeleiding door de directeur van de leerkracht, training en begeleiding van de leerkracht, salariskosten en onvoorziene uitgaven. Elser heeft zijn stelling dat deze kosten zien op (verlate) nascholing in het kader van de oalt-regeling niet nader onderbouwd, hetgeen gelet op het betoog van verweerder en de opbouw van het bestede bedrag wel op zijn weg had gelegen. Bovendien heeft elser ter zitting desgevraagd verklaard dat het traject niet enkel ziet op oalt-doeleinden. Ook deze beroepsgrond faalt derhalve.

zaaknummer: SBR 09/129

blad 4

2.1 Uit het voorgaande volgt dat geen van de door eiser nagevoerde beroepsgronden slaagt. Het beroep is ongegrond. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

**Beslissing**

De rechtbank;

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. M. ter Brugge, als voorzitter, en mr. A.M. Overbeeke en mr. G.C. van Geleijn Vitringa-Boudewijnse als leden, en in het openbaar uitgesproken op 10 juni 2010.

De griffier;

mr. drs. S. Lanshage

afschrift verzonden op:

De voorzitter;

mr. M. ter Brugge

10 JUN 2010

**Rechtsmiddel**

Tegen deze uitspraak kunnen partijen binnen zes weken na verzending van deze uitspraak hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag.

Voor kopie conform  
De Griffier

