

ECLI	ECLI:NL:RVS:2009:BK3664
Datum uitspraak	18 november 2009
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 26 juni 2008 heeft de raad van de gemeente Hulst (hierna: de gemeenteraad) het verzoek van de stichting Stichting Algemeen Bijzonder Onderwijs Zeeuws Vlaanderen (hierna: de Stichting) tot opnemng van een algemeen bijzondere basisschool in het plan van scholen 2009-2012 afgewezen.

Volledige tekst

200902283/1/H2.

Datum uitspraak: 18 november 2009

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de stichting Stichting Algemeen Bijzonder Onderwijs Zeeuws Vlaanderen, gevestigd te Terneuzen,
appellante,

en

de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 26 juni 2008 heeft de raad van de gemeente Hulst (hierna: de gemeenteraad) het verzoek van de stichting Stichting Algemeen Bijzonder Onderwijs Zeeuws Vlaanderen (hierna: de Stichting) tot opnemng van een algemeen bijzondere basisschool in het plan van scholen 2009-2012 afgewezen.

Bij besluit van 9 maart 2009 heeft de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: de staatssecretaris) het door de Stichting hiertegen ingestelde administratief beroep ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft de Stichting bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 2 april 2009, beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een verweerschrift ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft de gemeenteraad een schriftelijke uiteenzetting

gegeven.

De Stichting heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 oktober 2009, waar de Stichting, vertegenwoordigd door [gemachtigde], werkzaam bij Planning Verband Groningen B.V., en haar voorzitter [voorzitter], en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. M.Y. van Hattum, werkzaam bij de Centrale Financiën Instellingen, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge 75, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op het primair onderwijs (hierna: de WPO) gaat een voorstel van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad dat de opnemings in het plan van een of meer openbare scholen bevat, vergezeld van een prognose van het te verwachten aantal leerlingen.

Ingevolge artikel 76, tweede lid, aanhef en onder a, voor zover thans van belang, vermeldt het verzoek de richting van de school en naam en adres van het bevoegd gezag en gaat het vergezeld van de gegevens genoemd in artikel 75, eerste lid, juncto artikel 75, derde lid, met dien verstande dat de prognose gegevens bevat omtrent het belangstellingspercentage voor het basisonderwijs van die richting in een vergelijkbare gemeente indien het betreft een richting waarvoor nog geen basisonderwijs binnen de gemeente wordt gegeven.

Ingevolge artikel 77, eerste lid, neemt de gemeenteraad een bijzondere school in elk geval in het plan op, indien op grond van de bij het verzoek overgelegde gegevens aannemelijk is dat zij binnen 5 jaar vanaf de datum van ingang van de bekostiging en voorts gedurende 15 jaar na die periode van 5 jaar zal worden bezocht door ten minste het aantal leerlingen dat overeenkomt met de voor de gemeente geldende stichtingsnorm.

2.2. Bij het bestreden besluit heeft de staatssecretaris zich op het standpunt gesteld dat de gemeenteraad de gemeente Gilze en Rijen als een niet met de gemeente Hulst vergelijkbare gemeente heeft mogen aanmerken. Volgens de staatssecretaris is de door de Stichting gekozen referentiegemeente Gilze en Rijen wat de factoren inwoneraantal, ligging en bevolkingssamenstelling betreft, vergelijkbaar met de gemeente Hulst, maar zijn de verschillen tussen de betrokken gemeenten wat leerlingdichtheid en grondoppervlakte betreft, bezien in samenhang met het aantal kernen, dermate groot, dat de gemeente Gilze en Rijen onvoldoende vergelijkbaar kan worden geacht. Het belangstellingspercentage voor algemeen bijzonder onderwijs van die gemeente kan dan ook niet worden gebruikt om aannemelijk te maken dat de verlangde school in Hulst door voldoende leerlingen zal worden bezocht, aldus de staatssecretaris.

2.3. De Stichting betoogt dat de staatssecretaris ten onrechte het te verwachten schoolbezoek, de grootte van het grondgebied en het aantal kernen als afzonderlijke beoordelingscriteria heeft gehanteerd, aangezien de vergelijkbaarheid van gemeenten, gelet op de wetsgeschiedenis en de jurisprudentie, uitsluitend dient te worden beoordeeld aan de hand van de factoren inwoneraantal, geografische ligging, bevolkingssamenstelling en leerlingdichtheid. Het bestreden besluit getuigt volgens de Stichting dan ook van een onjuiste rechtsopvatting.

Voorts heeft de staatssecretaris volgens de Stichting ten onrechte aan het beoordelingscriterium leerlingdichtheid een zwaarder gewicht toegekend dan aan de andere drie criteria tezamen. Nu de gemeenten Hulst en Gilze en Rijen op drie van de vier criteria vergelijkbaar zijn, heeft de staatssecretaris zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat de gemeenteraad die gemeenten onvoldoende vergelijkbaar heeft mogen achten, aldus de

Stichting. Door het stellen van extra eisen en het toekennen van ongelijke gewichten aan de beoordelingscriteria wordt het volgens de Stichting feitelijk onmogelijk om in Hulst een algemeen bijzondere basisschool te stichten, hetgeen in strijd is met artikel 23 van de Grondwet.

2.3.1. De gemeenteraad heeft een zekere ruimte bij de beoordeling van het verzoek tot opnemering in een plan van scholen en de daarbij behorende prognose. Volgens de geschiedenis van de totstandkoming van de WPO (Kamerstukken II 1992/93, 23 070, nr. 3, blz. 21 en Kamerstukken II 1992/93, 23 070, nr. 6, blz. 40) zijn verschillende factoren van belang als het gaat om de bepaling van een vergelijkbare gemeente, zoals de ligging van de gemeente, de bevolkingssamenstelling en, als het een groeigemeente betreft, de gemeente waaruit de desbetreffende bevolking afkomstig is, en spelen daarnaast de factoren leerlingdichtheid en totaal aantal inwoners een rol.

Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling (bijvoorbeeld de uitspraak van 9 september 2009 in zaken nrs. 200900631/1/H2 en 200900633/1/H2) vloeit voort dat de beoordeling van de vergelijkbaarheid van gemeenten niet is beperkt tot de in de totstandkomingsgeschiedenis genoemde vier factoren. Die factoren moeten worden beschouwd als mogelijk relevante voorbeelden van beoordelingscriteria. De situatie in een concreet geval is bepalend voor de vraag welke criteria bij de beoordeling van de vergelijkbaarheid van gemeenten relevant zijn. Uit onder meer de uitspraak van de Afdeling van 2 maart 2005 in zaak nr. 200406481/1 volgt voorts dat de staatssecretaris bij beantwoording van de vraag of de gemeente Gilze en Rijen als vergelijkbaar met de gemeente Hulst mocht worden aangemerkt, alle argumenten die de gemeenteraad heeft aangevoerd ter staving van zijn standpunt moet meewegen. In dat verband heeft de staatssecretaris bij zijn beoordeling of de gemeenteraad de gemeente Gilze en Rijen als een niet met de gemeente Hulst vergelijkbare gemeente heeft mogen aanmerken, terecht betrokken dat de gemeente Hulst vijftien kernen telt, die over een groot gebied verspreid liggen, terwijl de gemeente Gilze en Rijen een veel compactere gemeente met aanzienlijk minder kernen is en leerlingen meestal in hun eigen kern naar de basisschool gaan. Anders dan de Stichting betoogt, bestaat derhalve geen grond voor het oordeel dat de staatssecretaris bij het nemen van zijn besluit is uitgegaan van een onjuiste rechtsopvatting.

Het betoog van de Stichting dat de grootte van het grondgebied, bezien in samenhang met het aantal kernen, reeds in het beoordelingscriterium leerlingdichtheid ligt besloten, ziet eraan voorbij dat de leerlingdichtheid niet alleen wordt bepaald door de grootte van het grondgebied van een gemeente, maar ook door het aantal inwoners in de leeftijd van 4 tot en met 11 jaar. Het betoog van de Stichting dat de staatssecretaris het verwachte schoolbezoek als afzonderlijk criterium heeft gehanteerd, mist feitelijke grondslag. De staatssecretaris heeft slechts beoogd te verduidelijken dat het zo realistisch mogelijk inschatten van het te verwachten aantal leerlingen het uiteindelijke doel van de prognose van het leerlingpotentieel is.

2.3.2. De Stichting heeft de verschillen tussen de gemeente Hulst en de gemeente Gilze en Rijen wat grondoppervlakte, aantal kernen en leerlingdichtheid betreft, op zichzelf niet bestreden. Nu voor de gemeente Hulst een grote grondoppervlakte, een groot aantal kernen en een lage leerlingdichtheid kenmerkend zijn en er wat deze factoren betreft grote verschillen tussen de twee gemeenten bestaan, valt niet in te zien dat de staatssecretaris geen doorslaggevend gewicht aan die verschillen heeft mogen toekennen. Voor zover de Stichting in dit verband, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 27 juni 2007 in zaak nr. 200607820/1, heeft betoogd dat in die zaak, naar niet in geschil was, de gemeente Amsterdam als een met de gemeente Leiden vergelijkbare gemeente mocht worden aangemerkt, terwijl - naar de Stichting stelt - de verschillen tussen die twee gemeenten

groter waren dan in dit geval, leidt dit betoog niet tot een ander oordeel. In die zaak ging het om het belangstellingspercentage voor evangelisch basisonderwijs en is bij de beoordeling van de vergelijkbaarheid van de betrokken gemeenten rekening gehouden met het feit dat in slechts vier gemeenten evangelische basisscholen aanwezig waren. Tegen die achtergrond was de keuze van de Stichting Evangelisch Onderwijs Leiden e.o. voor de gemeente Amsterdam als meest vergelijkbare gemeente voor het belangstellingspercentage voor evangelisch basisonderwijs, aanvaardbaar.

2.3.3. Met de enkele stelling dat leerlingen, woonachtig in vier van de vijftien kernen, zijn aangewezen op basisonderwijs buiten de eigen kern, 7% van de basisschoolgeneratie onderwijs in België volgt en een aanzienlijk percentage van de leerlingen op de twee openbare scholen en op de enige protestants-christelijke school in Hulst niet woonachtig is in de kernen waar die scholen zijn gevestigd, heeft de Stichting voorts onvoldoende gemotiveerd bestreden dat leerlingen meestal in hun eigen kern naar de basisschool gaan.

2.3.4. Uit het vorenoverwogene volgt dat de staatssecretaris zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de gemeenteraad heeft mogen oordelen dat op grond van de door de Stichting overgelegde prognose niet aannemelijk is dat de algemeen bijzondere basisschool binnen vijf jaar vanaf de datum van ingang van de bekostiging en voorts gedurende vijftien jaar na die periode van vijf jaar zal worden bezocht door ten minste het aantal leerlingen dat overeenkomt met de voor de gemeente Hulst geldende stichtingsnorm.

Voor het oordeel dat de afwijzing van het verzoek tot opnemning van de algemeen bijzondere basisschool in het plan van scholen in strijd is met de grondwettelijke vrijheid van onderwijs, acht de Afdeling geen grond aanwezig, reeds omdat de Stichting niet aannemelijk heeft gemaakt dat het feitelijk onmogelijk is om een algemeen bijzondere basisschool in de gemeente Hulst te stichten.

2.4. Het beroep is ongegrond.

2.5. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P. van Dijk, voorzitter, en mr. W. Konijnenbelt en mr. A.W.M. Bijloos, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.H.M. Kessels, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Dijk w.g. Kessels
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 18 november 2009

505.