

ECLI

ECLI:NL:RVS:2020:263

Datum uitspraak

29 januari 2020

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 11 juli 2019 heeft de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media besloten over te gaan tot indeplaatsstelling van de gemeenteraad van Westland voor de opnemings van een basisschool op islamitische grondslag in het plan van scholen 2020-2023 en de vaststelling daarvan. De minister heeft dit besluit genomen omdat de gemeenteraad niet zou hebben voldaan aan diens verplichting de door de stichting gewenste en in Naaldwijk op te richten basisschool op islamitische grondslag op te nemen in het plan van scholen 2020-2023 en dit plan vast te stellen. Volgens de minister volgt deze verplichting uit artikel 79, zevende lid, van de Wet op het primair onderwijs en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1320. Met het besluit tot indeplaatsstelling kan de minister namens en ten laste van de gemeenteraad voorzien in het voldoen aan deze verplichting. De gemeenteraad vindt dat de minister dit niet had mogen doen, omdat er geen sprake is van medebewind.

Volledige tekst

201906132/1/A2.

Datum uitspraak: 29 januari 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de raad van de gemeente Westland (hierna: de raad),

appellant,

en

de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (hierna: de minister),  
verweerder.

#### Procesverloop

Bij besluit van 11 juli 2019 heeft de minister, op grond van artikel 124 van de Gemeentewet, gelezen in samenhang met artikel 124b van die wet, besloten over te gaan tot indeplaatsstelling van de raad voor de opnemings van een basisschool op islamitische grondslag in het plan van scholen 2020-2023 en de vaststelling daarvan.

Tegen dit besluit heeft de raad beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De raad heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 december 2019, waar de raad, vertegenwoordigd door mr. R. Janssen en mr. H. Doornhof, beiden advocaat te Amsterdam, en de minister, vertegenwoordigd door mr. C.M. Bitter, advocaat te Den Haag, zijn verschenen. Voorts is ter zitting gehoord de Islamitische Stichting Nederland voor Onderwijs en Opvoeding - ISNO, Yunus Emre Den Haag (hierna: de stichting), vertegenwoordigd door mr. F.P. van Galen, advocaat te Leiden.

#### Overwegingen

##### Wettelijk kader

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

##### Inleiding

2. De minister heeft een besluit tot indeplaatsstelling genomen omdat de raad niet zou hebben voldaan aan diens verplichting de door de stichting gewenste en in Naaldwijk op te richten basisschool op islamitische grondslag op te nemen in het plan van scholen 2020-2023 en dit plan vast te stellen. Volgens de minister volgt deze verplichting uit artikel 79, zevende lid, van de Wet op het primair onderwijs (hierna: de WPO) en de uitspraak van de Afdeling van 24 april 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1320](#). Met het besluit tot indeplaatsstelling kan de minister namens en ten laste van de raad voorzien in het voldoen aan deze verplichting.

##### Beroep

3. De raad betoogt dat de minister geen toepassing had mogen geven aan artikel 124 van de Gemeentewet, gelezen in samenhang met artikel 124b van die wet, omdat van medebewind geen sprake is.

Indien dit betoog niet slaagt, dan betoogt de raad dat de minister zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat in dit geval sprake is van taakverwaarlozing door de raad. Daartoe voert de raad aan dat artikel 79, zevende lid, van de WPO in dit geval niet van toepassing is. Het besluit van 5 juli 2016, waarbij de raad heeft ingestemd met het verzoek van de stichting van 27 januari 2016 tot opnemings van de school in kwestie in het plan van scholen 2017-2020, moet als ingetrokken worden beschouwd. De raad heeft namelijk het opvolgende verzoek van 29 januari 2018 van de stichting tot opnemings van die school in het plan van scholen 2019-2022, bij onherroepelijk besluit van 10 juli 2018, afgewezen.

Subsidiar voert de raad aan dat de minister artikel 79, zevende lid, van de WPO onjuist interpreteert, nu daaruit niet volgt dat een gemeenteraad, na een gegrond beroep tegen de onthouding van ministeriële goedkeuring aan een vastgesteld plan van scholen, verplicht is de school in kwestie op te nemen in het eerstvolgende plan van scholen. Die uitleg, zoals voorgestaan door de minister, leidt er in voorkomend geval toe dat een gemeenteraad een school, waarvan op grond van gewijzigde omstandigheden duidelijk is dat die de zogenoemde stichtingsnorm niet haalt, moet opnemen in een plan van scholen. Dit is niet de bedoeling van de wetgever geweest. Met die bepaling is slechts beoogd te voorkomen dat een beroepsbeslissing gevolgen zou hebben voor lopende plannen van scholen, aldus de raad.

Verder betoogt de raad dat de minister, alvorens het besluit tot indeplaatsstelling te nemen, ten onrechte geen overleg heeft gevoerd met de raad. Het besluit tot indeplaatsstelling was evenmin vooraangekondigd, zoals artikel 124 van de Gemeentewet voorschrijft. Volgens de raad is geen sprake van een spoedeisende situatie, op grond waarvan de minister direct kan overgaan tot het nemen van een besluit tot indeplaatsstelling. Zo heeft de minister na de eerdergenoemde uitspraak van 24 april 2019 geen actie ondernomen en dateert het verzoek van de stichting, waarop die uitspraak van de Afdeling betrekking heeft, al van 27 januari 2016, aldus de raad.

Tot slot betoogt de raad dat het besluit tot indeplaatsstelling ten onrechte niets vermeldt over het bestuurlijk voortraject en de wijze waarop de openbaarmaking plaats zal vinden en welke bestuursorganen over het besluit worden geïnformeerd. Volgens de raad is het besluit tot indeplaatsstelling niet gepubliceerd in de Staatscourant noch in een nieuwsblad. Daarnaast is de in dat besluit aan de raad gegeven termijn om de school in kwestie zelf op te nemen in het plan van scholen 2020-2023 en dat plan vast te stellen, te kort, aldus de raad.

#### Beoordeling

Is sprake van medebewind?

4. Anders dan de raad lijkt te veronderstellen, is de WPO een wet in formele zin die specifiek betrekking heeft op de beleidssector onderwijs en in voorkomend geval de medewerking vordert van bestuursorganen, zoals een gemeenteraad. De WPO is daarmee een medebewindswet, hetgeen ook bevestiging vindt in de omstandigheid dat die wet is opgenomen in de bijlage behorende bij artikel 124b van de Gemeentewet. Gezien het vorenstaande en de vaststelling dat artikel 79, zevende lid, van de WPO in dit geval van toepassing is, zoals hierna onder 5 verder zal worden toegelicht, is de regeling over taakverwaarlozing bij medebewindstaken, zoals neergelegd in artikel 124 van de Gemeentewet en de daarop volgende artikelen, in dit geval van toepassing.

Is sprake van taakverwaarlozing door de raad?

5. Anders dan de raad betoogt, is in dit geval sprake van een situatie als bedoeld in artikel 79, zevende lid, van de WPO. De raad heeft bij besluit van 5 juli 2016 ingestemd met een verzoek van de stichting tot opnemning van een basisschool op islamitische grondslag in het plan van scholen 2017-2020. Het betoog van de raad dat dit besluit als ingetrokken moet worden beschouwd, wordt niet gevolgd. De raad heeft weliswaar, bij onherroepelijk geworden besluit van 10 juli 2018, een opvolgend verzoek van de stichting tot opnemning van die school in het plan van scholen 2019-2022 afgewezen, maar daaruit volgt niet zonder meer dat het eerdere besluit van 5 juli 2016 is ingetrokken of dat daarvan is teruggekomen. Daartoe is van belang dat beide verzoeken zien op een ander startjaar van de school in

kwestie en dat de daaraan ten grondslag liggende gegevens, waaronder de door de stichting gekozen vergelijkingsgemeente, verschillen.

De minister heeft, gelet op de eerdergenoemde uitspraak van de Afdeling van 24 april 2019, ten onrechte zijn goedkeuring onthouden aan het raadsbesluit van 5 juli 2016, waarbij het plan van scholen 2017-2020 is vastgesteld. De minister moet, zo blijkt uit die uitspraak, de betreffende school alsnog voor bekostiging in aanmerking brengen. Daarmee is, zoals hiervoor reeds is geoordeeld, sprake van een situatie als bedoeld in artikel 79, zevende lid, van de WPO. Dit betekent dat de raad, overeenkomstig de uitdrukkelijke bewoordingen van die bepaling, de school in kwestie dient op te nemen in een na de uitspraak van 24 april 2019 vast te stellen plan van scholen, zoals de Afdeling in die uitspraak ook heeft geoordeeld.

6. De Afdeling is van oordeel dat de raad op grond van artikel 79, zevende lid, van de WPO verplicht is de school in kwestie op te nemen in het plan van scholen 2020-2023. Dat de raad ervan overtuigd is dat die school, vanwege onder meer gewijzigde omstandigheden, niet aan de stichtingsnorm voldoet, doet daaraan niet af. De eerdergenoemde bepaling is imperatief geformuleerd en laat daarom aan de raad geen ruimte om opnieuw integraal te beoordelen of de school aan de stichtingsnorm voldoet. Dat de wetgever dit niet expliciet heeft verwoord in de parlementaire stukken die aan die bepaling ten grondslag liggen, leidt evenmin tot een ander oordeel. Omdat de formulering van artikel 79, zevende lid, van de WPO duidelijk is, moet deze bepaling letterlijk worden uitgelegd en is er ook uit een oogpunt van rechtszekerheid geen ruimte voor de door de raad gegeven interpretatie van die bepaling, inhoudende dat daarmee slechts is beoogd te voorkomen dat een beroepsbeslissing gevolgen heeft voor lopende plannen van scholen, waardoor het primaat van de raad om te beoordelen of een school voldoet aan de stichtingsnorm niet wordt doorkruist.

Aangezien de raad de door artikel 79, zevende lid, van de WPO gevorderde beslissing tot opnemning van de school in kwestie in het plan van scholen 2020-2023 niet (tijdig) heeft genomen en op 9 juli 2019 zelfs heeft ingestemd met het achterwege laten van de vaststelling van dat plan en het in stand houden van het besluit van 10 juli 2018, heeft de minister zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat in dit geval sprake is van taakverwaarlozing door de raad.

Heeft de minister de in artikel 124 van de Gemeentewet voorgeschreven procedure in acht genomen?

7. Zoals hiervoor onder 6 is geoordeeld, was de raad verplicht de school in kwestie op te nemen in het plan van scholen 2020-2023. Dit plan moest, gezien artikel 74, tweede lid, van de WPO, vóór 1 augustus 2019 door de raad zijn vastgesteld. Anders dan de raad lijkt te veronderstellen, is dit een termijn waarvan het verstrijken onomkeerbare gevolgen heeft. Zo heeft de overschrijding van die termijn onder meer tot gevolg dat de start van de betreffende school met één jaar moet worden uitgesteld.

Gezien het voorgaande en de omstandigheid dat de raad op 9 juli 2019 onder meer heeft ingestemd met het achterwege laten van de vaststelling van dat plan van scholen, was sprake van een spoedeisende situatie. Dat de minister geen actie heeft ondernomen na de voornoemde uitspraak van de Afdeling van 24 april 2019 en die uitspraak ziet op een verzoek van de stichting van 27 januari 2016, maakt dit niet anders. De minister heeft, gezien de spoedeisendheid van de situatie, in redelijkheid kunnen besluiten per direct over te gaan tot indeplaatsstelling van de raad voor de opnemning van de school in kwestie in het plan van scholen 2020-2023 en de vaststelling daarvan.

Voldoet het besluit tot indeplaatsstelling aan de daaraan te stellen eisen?

8. Uit het besluit tot indeplaatsstelling blijkt dat de minister de uitvoering van het besluit heeft aangehouden om de raad in de gelegenheid te stellen om tijdens de vergadering van 16 juli 2019 de school in kwestie alsnog zelf op te nemen in het plan van scholen 2020-2023 en dat plan vast te stellen. De Afdeling acht deze handelwijze niet onredelijk. Daarbij is van belang dat de raad na 16 juli 2019 met zomerreces ging en dat de raad, zoals hiervoor onder 6 is geoordeeld, verplicht was de betreffende school in dat plan van scholen op te nemen en dat plan vast te stellen. De raad had niet de ruimte om opnieuw integraal te beoordelen of de school in kwestie (nog) aan de stichtingsnorm voldoet. Een korte termijn, waarbinnen de raad alsnog zelf kon voorzien in de gevorderde taakuitoefening, was daarom gerechtvaardigd.

Het betoog van de raad dat het besluit tot indeplaatsstelling ten onrechte niets vermeldt over het bestuurlijk voortraject, de wijze waarop de openbaarmaking plaats zal vinden en welke bestuursorganen over het besluit worden geïnformeerd, wordt door de Afdeling evenmin gevolgd. Zo blijkt uit (de motivering van) het besluit tot indeplaatsstelling genoegzaam dat sprake was van een spoedeisende situatie, dat een afschrift van het besluit naar de raad zou worden toegezonden en dat daarvan mededeling zou worden gedaan in de Staatscourant. Anders dan de raad betoogt, is het besluit tot indeplaatsstelling wel degelijk gepubliceerd in de Staatscourant (Stcrt. 2019, nr. 41516), waarmee reeds is voldaan aan de verplichting als neergelegd in artikel 124, vierde lid, van de Gemeentewet.

Conclusie

9. Het beroep is ongegrond.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. J.A. Hagen en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. Y.M. van Soest-Ahlers, griffier.

w.g. Van Altena w.g. Van Soest-Ahlers  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 januari 2020

343-854.

## ***BIJLAGE Wettelijk kader***

Grondwet

Artikel 124

"1. Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.

2. Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet."

## Artikel 132

"[...]

5. De wet regelt de voorzieningen bij in gebreke blijven ten aanzien van regeling en bestuur, gevorderd krachtens artikel 124, tweede lid. Bij de wet kunnen met afwijking van de artikelen 125 en 127 voorzieningen worden getroffen voor het geval het bestuur van een provincie of een gemeente zijn taken grovelijk verwaarloost.

[...]."

## Gemeentewet

## Artikel 124

"1. Wanneer de raad, het college of de burgemeester een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt dan wel bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde handeling niet of niet naar behoren verricht, of anderszins een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderd resultaat niet, niet tijdig of niet naar behoren tot stand brengt, besluiten gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning als het de burgemeester betreft daarin namens de raad, het college of de burgemeester te voorzien ten laste van de gemeente.

2. Spoedeisende gevallen uitgezonderd, voeren gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning het besluit tot indeplaatsstelling niet uit dan nadat een in het besluit genoemde termijn is verstreken, waarbinnen de raad, het college of de burgemeester de gelegenheid heeft alsnog te voorzien in hetgeen het besluit vordert. Indien de situatie dermate spoedeisend is dat gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning de beslissing om over te gaan tot indeplaatsstelling niet tevoren op schrift kan stellen, zorgen zij alsnog zo spoedig mogelijk voor de opschriftstelling en voor de bekendmaking.

3. Indien het besluit tot indeplaatsstelling een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderd resultaat betreft dat niet tijdig tot stand zal worden gebracht, geven gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning in het besluit tot indeplaatsstelling aan welke beslissingen, handelingen of resultaten moeten zijn uitgevoerd binnen de in het tweede lid bedoelde termijn. Gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning kunnen voor verschillende beslissingen, handelingen of resultaten een verschillende termijn stellen. Indien de raad, het college onderscheidenlijk de burgemeester niet binnen die termijn heeft voorzien in hetgeen het besluit van hem vordert, voorzien gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning verder in het tot stand brengen van het gevorderde resultaat.

4. Van een besluit tot indeplaatsstelling, alsmede van het voornemen tot het nemen van een dergelijk besluit, wordt mededeling gedaan in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Een afschrift van het besluit en van het voornemen wordt gezonden aan de raad."

## Artikel 124b

"1. Ter zake van de in de bijlage bij deze wet opgenomen wetten worden de bevoegdheden die in de artikelen 124, 124c, 124d en artikel 124f aan gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning zijn toegekend, in zoverre in afwijking van die artikelen uitgeoefend door Onze Minister wie het aangaat.

2. Voorafgaand aan het nemen van een besluit tot indeplaatsstelling, informeert Onze

Minister wie het aangaat gedeputeerde staten."

Bijlage I. bedoeld in artikel 124b, eerste lid, van de Gemeentewet

"[...]

E. ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

1. Wet op het primair onderwijs.

[...]."

Wet op het primair onderwijs

Artikel 74. Plan van nieuwe scholen

"1. De bekostiging van een openbare en een bijzondere school kan slechts een aanvang nemen, indien zij voorkomt op een voor de gemeente van vestiging vastgesteld plan van nieuwe scholen. [...].

2. De gemeenteraad stelt het plan, bedoeld in het eerste lid, eerste volzin, al dan niet in samenwerking met de raad van een of meer andere gemeenten, elk jaar voor 1 augustus vast. Het plan bestrijkt 3 achtereenvolgende schooljaren volgende op het jaar van de vaststelling en vermeldt in elk geval welke scholen bij de aanvang van het eerste schooljaar van de planperiode voor bekostiging in aanmerking komen en de reden waarom de overige scholen daarvoor niet in aanmerking komen. Het plan vermeldt verder van elke school de plaats van vestiging en de te verwachten omvang. Het plan behoeft de goedkeuring van Onze minister, bedoeld in artikel 79.

[...]."

Artikel 79. Goedkeuring plan door de minister

"[...]

3. Onze minister besluit voor 1 januari voorafgaande aan de planperiode. Afschrift van het besluit wordt binnen 2 weken aan de gemeenteraad gezonden. Indien Onze minister niet voor 1 januari heeft besloten, wordt het plan geacht te zijn goedgekeurd.

4. Onze minister onthoudt zijn goedkeuring voor zover:

[...]

b.1°. op grond van de bij de aanvraag tot goedkeuring overgelegde gegevens niet aannemelijk is dat een school overeenkomstig de artikelen 77 en 78 zal worden bezocht door het ingevolge artikel 77 vereiste aantal leerlingen, dan wel

[...]

6 Indien ten gevolge van een besluit van Onze minister op grond van het vierde lid een school uit het plan moet vervallen, maakt Onze minister dit besluit binnen 2 weken bekend aan de indiener van de aanvraag tot opnemings in het plan van de betrokken school.

7 Indien tegen een besluit van Onze minister als bedoeld in het zesde lid beroep is ingesteld en de uitspraak dan wel het naar aanleiding daarvan genomen besluit van Onze minister strekt tot het voor bekostiging in aanmerking brengen van de school, neemt de gemeenteraad de school op in het na de uitspraak onderscheidenlijk het besluit vast te stellen plan.

[...]."