

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BA4190
Datum uitspraak	2 mei 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 28 oktober 2005 heeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: de minister) geweigerd om gevolg te geven aan het verzoek van 21 december 2004 van appellante om in het Plan van Scholen 2006-2008 (hierna: het plan van scholen) op te nemen een afdeling havo, te verbinden aan de onder het bestuur van appellant staande Rooms-katholieke scholengemeenschap, het "Teylingen College", locatie Duinzigt te Oegstgeest.

Volledige tekst

200607373/1.

Datum uitspraak: 2 mei 2007

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de stichting "Stichting Fioretti Teylingen", gevestigd te Voorhout,
appellante,

en

de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (thans: de Staatssecretaris van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap),
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 28 oktober 2005 heeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: de minister) geweigerd om gevolg te geven aan het verzoek van 21 december 2004 van appellante om in het Plan van Scholen 2006-2008 (hierna: het plan van scholen) op te nemen een afdeling havo, te verbinden aan de onder het bestuur van appellant staande Rooms-katholieke scholengemeenschap, het "Teylingen College", locatie Duinzigt te Oegstgeest.

Bij besluit van 29 augustus 2006, verzonden op diezelfde dag, heeft de minister het daartegen door appellante gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 10 oktober 2006, beroep ingesteld.

Bij brief van 8 december 2006 heeft de minister een verweerschrift ingediend.

Bij brief van 9 maart 2007 heeft appellante een nadere memorie ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 maart 2007, waar appellante, vertegenwoordigd door [gemachtigde], en [algemeen directeur van het "Teylingen College"], en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (als rechtsopvolger van de minister), vertegenwoordigd door mr. M. Visser en mr. D.W. Mulder en drs. J.J. van der Lee, ambtenaren van het ministerie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 5 van de Wet op het voortgezet onderwijs (hierna: de WVO) wordt het voortgezet onderwijs onderscheiden in:

- a. voorbereidend wetenschappelijk onderwijs;
- b. hoger en middelbaar algemeen voortgezet onderwijs;
- c. voorbereidend beroepsonderwijs;
- d. praktijkonderwijs;
- e. andere vormen van voortgezet onderwijs.

Ingevolge artikel 8 van de WVO is hoger algemeen voortgezet onderwijs het onderwijs dat is ingericht ter voorbereiding op aansluitend hoger beroepsonderwijs en dat mede algemene vorming omvat. Het hoger algemeen voortgezet onderwijs wordt gegeven:

- a. aan scholen met een cursusduur van vijf jaren;
- b. aan afdelingen van athenea, lycea en scholen voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs. Deze hebben een cursusduur van twee jaren en vangen aan na drie jaren voorbereidend wetenschappelijk onderwijs of na vier jaren middelbaar algemeen voortgezet onderwijs.

Ingevolge artikel 64, eerste lid, van de WVO wordt in deze afdeling onder school verstaan:

- a. een school als bedoeld in afdeling I van titel II,
- b. een afdeling, als bedoeld in de artikelen 8, eerste lid, onderdeel b, en 10f, eerste lid, en
- c. een afdeling voor voorbereidend beroepsonderwijs als bedoeld in artikel 10c.

Ingevolge artikel 65, eerste lid, van de WVO, voor zover thans van belang, stelt de minister na overleg met de daarvoor in aanmerking komende organisaties jaarlijks een plan van scholen vast, die in de drie kalenderjaren, volgende op het jaar van de vaststelling voor bekostiging uit 's Rijks kas in aanmerking zullen worden gebracht. Dit plan heeft ten doel te komen tot een evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen naar soort van onderwijs, mede gelet op het verlangde onderwijs in het betrokken gebied.

Ingevolge artikel 65a, eerste lid, van de WVO omvat het plan tevens een toelichting en een toetsingskader.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel bevat de toelichting in ieder geval de beschikkingen,

houdende afwijzing van de verzoeken om opnemning in het plan. Bovendien wordt in de toelichting in elk geval melding gemaakt van het oordeel van gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders van de gemeenten, bedoeld in artikel 66, vijfde en zesde lid. Ingevolge artikel 68, eerste lid, van de WVO treedt de minister, indien hij van oordeel is dat een andere school dan wordt gevraagd, dan wel een andere plaats van vestiging meer in overeenstemming is met een evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen, alvorens het plan wordt vastgesteld, in overleg met de aanvrager.

Ingevolge artikel 69, eerste lid, van de WVO, aanhef en onder d, van de WVO neemt de minister in het plan in elk geval op de scholen, waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij, gelet op de belangstelling voor het desbetreffende schooltype en op het leerlingenverloop, blijkens statistische gegevens, waaronder die verstrekt door het Centraal Bureau voor de Statistiek, zullen worden bezocht door ten minste driehonderd zestig leerlingen, voor wat betreft een school en honderdvijfentwintig voor wat betreft een afdeling voor hoger algemeen voortgezet onderwijs.

Ingevolge het derde lid van dit artikel worden bij de toepassing van de vorige leden niet in aanmerking genomen de leerlingen, voor wie binnen redelijke afstand plaatsruimte beschikbaar zal zijn op een gelijksoortige school, waar het verlangde onderwijs wordt gegeven, tenzij deze school uitsluitend voor interne leerlingen bestemd is.

2.2. Het toetsingskader als bedoeld in artikel 65a van de WVO is gebaseerd op de wettelijke stichtingsnormen en op beleidsmatige overwegingen. Voor het plan van scholen 2005-2007 is het relevante toetsingskader gepubliceerd in Uitleg Gele katern nr. 18 van 30 juli 2003 (hierna: het Toetsingskader). Het Toetsingskader is verlengd voor de periode 2006-2008 (Verlenging beleidsregel Toetsingskader Plan van scholen 2005-2007, Gele Katern, nummer 13 van 28 juli 2004). Onder A van de Verlenging beleidsregel Toetsingskader Plan van scholen 2005-2007 is opgenomen dat steeds waar gesproken wordt over "het Plan van Scholen 2005-2007" dit komt te luiden: "het Plan van Scholen 2006-2008".

2.3. Bij de aanvraag van 21 december 2004 heeft appellante een prognose overgelegd volgens de methodiek van de indirecte meting. Deze methode moet volgens paragraaf 2.1.2 van het Toetsingskader worden gehanteerd indien bij een aanvraag voor het stichten van een school of afdeling in het voedingsgebied sprake is van een dekkend netwerk van basisscholen van de aangevraagde richting.

2.4. Appellante heeft op 21 december 2004 verzocht aan de minister om in het plan van scholen op te nemen een afdeling havo, te verbinden aan de onder haar bestuur staande Rooms-katholieke scholengemeenschap, het "Teylingen College", locatie Duinzigt te Oegstgeest. Bij besluit van 28 oktober 2005 heeft de minister deze aanvraag afgewezen. Volgens de minister is in de door de appellante overgelegde prognose onvoldoende rekening gehouden met het feit dat er binnen redelijke afstand voldoende rooms-katholieke voorzieningen voor havo aanwezig zijn, zodat het netto potentieel nul is. Aan de stichtingsnorm is dan ook niet voldaan.

Bij besluit van 29 augustus 2006 heeft de minister, onder verwijzing naar het advies van de Commissie voor de bezwaarschriften van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 18 augustus 2006 het door appellante tegen het besluit van 28 oktober 2005 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Daartoe heeft de minister overwogen dat bij de aanvraag diende te worden gezien of er binnen redelijke afstand plaatsruimte zal zijn op een gelijksoortige school, namelijk een havo-school dan wel een havo-afdeling van dezelfde richting. De WVO biedt naar het oordeel van de minister geen grond voor het maken van een

onderscheid tussen havo-onderwijs dat op een havo-school wordt gegeven en havo-onderwijs dat op een havo-afdeling wordt gegeven. Op beide instellingen wordt havo-onderwijs gegeven en dit onderwijs moet op beide instellingen aan de wettelijke vereisten voldoen. Voorts heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat het Toetsingskader geen ruimte biedt om bij de beoordeling te betrekken dat het onderwijs wordt geïnitieerd teneinde een specifieke doelgroep te bedienen. De conclusie is dan ook dat appellante in haar prognose van het aantal leerlingen dat de havo-afdeling op de locatie Duinzigt zal bezoeken, ten onrechte het aantal leerlingen waarvoor binnen redelijke afstand plaatsruimte zal zijn op een gelijksoortige school van dezelfde richting niet heeft verdisconteerd. Nu binnen redelijke afstand ook door het Bonaventura College en het Vlietland College rooms-katholiek havo-onderwijs wordt aangeboden, is het netto potentieel aan een havo-afdeling op de locatie Duinzigt te Oegstgeest nul. Het is de minister niet gebleken dat deze scholen geen havo-leerlingen willen opnemen. Voor zover toestroom naar andere Rooms-katholieke scholen zou betekenen dat daar huisvestingsproblemen ontstaan, geeft de minister aan dat een tekort aan huisvesting van tijdelijke aard is. Een tekort aan huisvesting kan geen factor zijn die in deze procedure dient te worden meegewogen. De minister heeft zich verder op het standpunt gesteld dat de omstandigheid dat appellante de havo-afdeling voor een specifieke doelgroep beoogt, namelijk voor leerlingen die opteren voor een tweejarig onderwijsprogramma dat is toegesneden op de situatie na de mavo, geen bijzondere omstandigheid is op grond waarvan hij is gehouden van het Toetsingskader af te wijken. Daartoe heeft hij overwogen dat afwijking van het Toetsingskader zou betekenen dat ondanks het feit dat niet aan het getalscriterium is voldaan, de havo-afdeling toch zou moeten worden gerealiseerd. Dit verhoudt zich niet met de bedoeling van het getalscriterium, dat de levensvatbaarheid van de betrokken scholen dient te waarborgen, aldus de minister. Verder heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat niet aan de orde is of realisering van de havo-afdeling door middel van een experiment, regionaal arrangement of convenant zou kunnen worden bewerkstelligd. Thans ligt slechts voor het verzoek van appellante tot opnemning van een havo-afdeling in een plan van scholen. Voorts is de minister van oordeel dat hij terecht geen toepassing heeft gegeven aan artikel 68, eerste lid, van de WVO.

2.5. Appellante betoogt dat de minister zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat een havo-school en een havo-afdeling als gelijksoortige scholen moeten worden aangemerkt. Daartoe voert zij aan dat leerlingen afkomstig van het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs ander onderwijs nodig hebben. De IVO-werkwijze (op het Individueel gericht Voortgezet Onderwijs) die zij op de havo-afdeling wenst te hanteren biedt het voordeel dat deze leerlingen geen achterstand ondervinden.

2.5.1. Het onderscheid tussen een havo-afdeling en een havo-school is neergelegd in artikel 8 van de WVO. Een havo-school biedt vijf jaar havo-onderwijs aan, een havo-afdeling slechts twee jaar. Bovendien mag een havo-afdeling slechts worden verbonden aan athenea, lycea en scholen voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs. De havo-afdeling kan worden gevolgd na drie jaren voorbereidend wetenschappelijk onderwijs of na vier jaren middelbaar algemeen voortgezet onderwijs.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister zich terecht op het standpunt gesteld dat een havo-afdeling en een havo-school als gelijksoortige scholen moeten worden aangemerkt. Uit de toelichting op artikel 8 van de WVO volgt dat aan een havo-afdeling hetzelfde onderwijs wordt gegeven als aan een havo-school, dat de opleiding dezelfde eindtermen en examenvoorschriften kent en ook leidt tot hetzelfde diploma, hetgeen door appellante niet wordt bestreden. Voorts heeft de minister ter zitting desgevraagd verklaard dat bij de stichting van een categoriaal gymnasium een gymnasiumafdeling binnen een lyceum

eveneens als gelijksoortig onderwijs wordt aangemerkt en dat daarmee in de prognose van het leerlingenaantal van het gevraagde categoriaal gymnasium rekening wordt gehouden. Dat leerlingen die afkomstig zijn van het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs ander onderwijs nodig hebben ziet op de gehanteerde onderwijsmethode en leidt niet tot het oordeel dat sprake is van een ander onderwijstype. Overigens staat niets appellante in de weg om op de onder haar beheer staande havo-school in Noordwijkerhout ("Teijlingen College", locatie Leeuwenhorst) voor leerlingen afkomstig van het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs een andere, meer op de beoogde groep leerlingen afgestemde onderwijsmethode te hanteren.

Door appellante is voorts niet aannemelijk gemaakt dat op de havo-scholen, die door de minister als gelijksoortige scholen zijn aangemerkt, geen plaatsruimte aanwezig is.

2.5.2. Gelet op het vorenoverwogene, heeft de minister zich terecht op het standpunt gesteld dat binnen redelijke afstand door de havo-scholen "het Bonaventura College" en "het Vlietland College" rooms-katholiek havo-onderwijs wordt aangeboden. De minister heeft zich eveneens terecht op het standpunt gesteld dat appellante in de prognose van het leerlingenaantal voor de gevraagde havo-afdeling ten onrechte geen rekening heeft gehouden met een aftrek van leerlingen, voor wie gelijksoortig onderwijs binnen redelijke afstand aanwezig is. De minister is terecht, met inachtneming van een zodanige aftrek, tot de conclusie gekomen dat de gevraagde havo-afdeling niet voldoet aan de geldende wettelijke stichtingsnorm van 125 leerlingen.

2.6. Appellante betoogt verder dat de minister op grond van bijzondere omstandigheden had moeten afwijken van het door hem gehanteerde Toetsingskader. Volgens appellante dient het feit dat het aangeboden onderwijs aan een havo-school niet toereikend is voor leerlingen die afkomstig zijn van het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs als een bijzondere omstandigheid te worden aangemerkt.

2.6.1. Blijkens paragraaf 3 van het Toetsingskader heeft de minister voor bepaalde gevallen de mogelijkheid geopend om een school of afdeling toe te kennen, indien de stichtingsnorm niet wordt gehaald. Vast staat dat de minister in het Toetsingskader met betrekking tot een havo-afdeling deze mogelijkheid niet heeft opgenomen.

Voorop staat dat - zoals onder 2.5.1. overwogen - aan een havo-afdeling hetzelfde onderwijs wordt gegeven als aan een havo-school, de opleiding dezelfde eindtermen en examenvoorschriften kent en tot hetzelfde diploma leidt, zodat sprake is van gelijksoortig onderwijs. Voorts komt het in heel Nederland voor dat leerlingen na het behalen van een diploma middelbaar algemeen voortgezet onderwijs instromen in het vierde jaar van een havo-school en mitsdien geen onderwijs ontvangen aan een havo-afdeling. Het Nederlandse onderwijssysteem is zodanig ingericht dat leerlingen met een diploma middelbaar algemeen voortgezet onderwijs zowel havo-onderwijs aan een havo-school als een havo-afdeling kunnen genieten. In dat verband moet worden aangenomen dat daarbij rekenschap is gegeven van de omstandigheid dat leerlingen afkomstig van het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs en die willen instromen in het havo-onderwijs, een andere vooropleiding hebben dan leerlingen die ook de eerste drie jaren van het voortgezet onderwijs aan een havo-school onderwijs hebben gevolgd. De minister heeft de door appellante aangevoerde omstandigheid dan ook terecht aangemerkt als een omstandigheid die geacht kan worden bij de vaststelling van het beleid te zijn betrokken en niet tot afwijking van dat beleid kan nopen.

2.7. Gelet op het vorenoverwogene, is het beroep ongegrond.

2.8. 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. D.A.C. Slump, Voorzitter, en mr. W.D.M. van Diepenbeek en mr. C.J.M. Schuyt, Leden, in tegenwoordigheid van mr. J.E. van den Brink, ambtenaar van Staat.

w.g. Slump w.g. Van den Brink
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 2 mei 2007

435