

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BB0805
Datum uitspraak	1 augustus 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 28 oktober 2005 heeft verweerder (hierna: de minister), voor zover thans van belang, de aanvraag van appellante om stichting van een islamitische scholengemeenschap voor atheneum, havo, mavo en de afdelingen vbo-administratie en vbo-verzorging, met Den Haag als gemeente van vestiging, ingewilligd en zonder jaartal op het Plan van Scholen 2006-2008 (hierna ook: het plan van scholen) geplaatst.

Volledige tekst

200700961/1.

Datum uitspraak: 1 augustus 2007

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de stichting "Stichting voor Islamitisch Onderwijs "Ibn Ghaldoun"", gevestigd te Rotterdam, appellante,

en

de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 28 oktober 2005 heeft verweerder (hierna: de minister), voor zover thans van belang, de aanvraag van appellante om stichting van een islamitische scholengemeenschap voor atheneum, havo, mavo en de afdelingen vbo-administratie en vbo-verzorging, met Den Haag als gemeente van vestiging, ingewilligd en zonder jaartal op het Plan van Scholen 2006-2008 (hierna ook: het plan van scholen) geplaatst.

Bij besluit van 19 januari 2007, verzonden op dezelfde dag, heeft de minister het door het college van burgemeester en wethouders van Den Haag (hierna: het college) hiertegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard en het besluit van 28 oktober 2005 herroepen met dien verstande, dat de minister alsnog heeft geweigerd om gevolg te geven aan het verzoek van appellante om voormelde islamitische scholengemeenschap op het plan van scholen te plaatsen.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 5 februari 2007, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 22 februari 2007.

Bij brief van 23 maart 2007 heeft het college een reactie ingediend.

Bij brief van 10 april 2007 heeft de minister een verweerschrift ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellante op 22 april 2007 en 4 juni 2007. Deze zijn in kopie aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 juli 2007, waar appellante, vertegenwoordigd door drs. T. Willemsz, en de minister, vertegenwoordigd door mr. R.J.J. Bourne en drs. J.J. van der Lee, beide werkzaam bij het ministerie, zijn verschenen. Voorts is als partij gehoord het college, vertegenwoordigd door mr. ing. M.R. Paats en mr. drs. A.C.B. van Dam, beide werkzaam bij de dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn van de gemeente Den Haag.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 65, eerste lid, van de Wet op het Voortgezet Onderwijs (hierna: de WVO), voor zover thans van belang, stelt de minister 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, aanhef en onder a en b, omvat het plan tevens een toelichting en een toetsingskader.

Ingevolge het derde lid omvat het toetsingskader de uiteenzetting van het toe- en afwijzingsbeleid, aangaande verzoeken om opnemings in het plan, en heeft in elk geval betrekking op de plannen die in de drie opvolgende jaren zullen worden vastgesteld.

Ingevolge artikel 66, eerste lid, aanhef en onder d, wordt een verzoek om opnemings in het plan voor 1 januari van het jaar van de vaststelling van het plan bij de minister ingediend door het schoolbestuur, indien het een bijzondere school betreft.

Ingevolge het vierde lid, voor zover thans van belang, is elk verzoek met redenen omkleedt, vermeldt het de aard en de plaats van vestiging van de school en gaat het vergezeld van een prognose omtrent de te verwachten omvang.

Ingevolge het vijfde lid wordt elk verzoek door de minister toegezonden aan gedeputeerde staten die het aangaat. Binnen vier maanden na ontvangst stellen gedeputeerde staten de minister in kennis van hun oordeel over deze verzoeken.

Ingevolge het zesde lid, voor zover thans van belang, is het bepaalde in het vijfde lid van overeenkomstige toepassing met betrekking tot verzoeken die de gemeente Den Haag aangaan.

Ingevolge artikel 69, eerste lid, voor zover thans van belang, neemt de minister in elk geval in het plan 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

(..)

b. driehonderdveertig leerlingen, voor wat betreft een atheneum;

(..)

d. driehonderd zestig leerlingen, voor wat betreft een school voor hoger algemeen voortgezet onderwijs;

e. tweehonderd zestig leerlingen, voor wat betreft een school voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs;

(..)

h. honderd zestig leerlingen voor elk nieuw te vormen afdeling als bedoeld in artikel 10c, onderdeel a, b of c, aan een reeds bekostigde of nieuw te vormen school voor voorbereidend beroepsonderwijs;

(..)

Ingevolge het tweede lid wordt een scholengemeenschap, in zich verenigende twee of meer van de in het eerste lid genoemde scholen, in ieder geval in het plan opgenomen, indien op gelijke wijze als volgens het eerste lid kan worden aangetoond, dat het aantal leerlingen van elk der samenstellende scholen ten minste het daarvoor in het eerste lid genoemde aantal zal bedragen. Indien bij een in de eerste volzin bedoelde scholengemeenschap sprake is van een atheneum, een school voor hoger algemeen voortgezet onderwijs of een school voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs als een of meer van de samenstellende scholen, geldt voor elk van deze scholen afzonderlijk dat het aantal aan te tonen leerlingen ten minste drie vierden zal bedragen van het daarvoor in het eerste lid, genoemde aantal.

Ingevolge artikel 75c1, voor zover thans van belang, kan een belanghebbende tegen een besluit op grond van titel III, afdeling I van de WVO beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

2.2. Het toetsingskader als bedoeld in artikel 65a van de WVO is gebaseerd op de wettelijk stichtingsnormen voor het aangevraagde onderwijs en op beleidsmatige overwegingen. Voor het Plan van Scholen 2005-2007 is het relevante toetsingskader gepubliceerd in Uitleg Gele Katern nummer 18 van 30 juli 2003 (hierna: het Toetsingskader). Het Toetsingskader is ook van toepassing op het Plan van Scholen 2006-2008 (Verlenging beleidsregel Toetsingskader Plan van Scholen 2005-2007, Gele Katern nummer 13 van 28 juli 2004).

2.3. Volgens paragraaf 2.1.2. "Indirecte meting" van het Toetsingskader moet als er 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 een voorgeschreven prognosemethodiek voor het berekenen van het leerlingenpotentieel worden gehanteerd: de prognose volgens de methodiek van de indirecte meting.

Volgens paragraaf 2.1.3 "Directe meting" van het Toetsingskader kan de aanvrager bij een aanvraag voor het plan van scholen voor het stichten van een school of afdeling de onderzoeksresultaten van een directe meting overleggen. Deze onderzoeksresultaten zullen bij de beoordeling van de aanvraag worden betrokken als er naar het oordeel van de minister in het desbetreffende voedingsgebied nog geen dekkend netwerk van basisscholen van de betreffende richting aanwezig is. In een dergelijke situatie zal het resultaat van de directe meting in plaats van element 10 van de indirecte meting (deelnamepercentage betrokken

richting) bij de prognose worden betrokken.

2.4. Bij het besluit van 28 oktober 2005 heeft de minister onder meer de door appellante aangevraagde school voor atheneum, havo en mavo en de afdelingen vbo-administratie en vbo-verzorging zonder jaartal op het plan van scholen geplaatst. De minister heeft zich in dat besluit op het standpunt gesteld, dat met betrekking tot het islamitisch basisonderwijs in Den Haag niet gesproken kan worden van een dekkend netwerk van onderwijsvoorzieningen. Het was naar het oordeel van de minister dan ook gerechtvaardigd voor het bepalen van het richtingspercentage islamitisch voortgezet onderwijs in Den Haag het instrument van de directe meting te gebruiken. Het college heeft tegen dit besluit bezwaar gemaakt. In het bezwaarschrift heeft het college onder meer aangevoerd dat de minister heeft nagelaten het begrip 'dekkend netwerk' nader in te vullen en het oordeel, dat in het onderhavige geval geen sprake zou zijn van een dekkend netwerk niet heeft gemotiveerd. Volgens het college is in Den Haag echter wel sprake van een dekkend netwerk van Islamitische basisscholen.

In de beslissing op bezwaar van 19 januari 2007 heeft de minister zich, naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de bezwaarschriften van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 20 oktober 2006, op het standpunt gesteld dat sprake is van een dekkend netwerk van basisscholen van de gevraagde richting en dat de door appellante overgelegde onderzoeksresultaten van een directe meting niet in de plaats kunnen komen van element 10 van de indirecte meting. Daartoe heeft de minister overwogen dat er in het kader van de beoordeling van een aanvraag voor het stichten van een school voor voortgezet onderwijs sprake is van een dekkend netwerk van basisscholen van de gevraagde richting, indien de basisscholen van de desbetreffende richting goed zijn verspreid over de gemeente of het voedingsgebied. Dit wil volgens de minister zeggen dat sprake is van een zodanige spreiding dat voor elke basisschoolleerling het onderwijs van de desbetreffende richting binnen redelijke afstand voorhanden is. De minister is voorts van oordeel dat geenszins uitgesloten moet worden geacht dat met name voor sommige richtingen de aanwezigheid van slechts één basisschool in het voedingsgebied, toch als een voldoende dekkend netwerk voor de aanhangers van die richting moet worden beschouwd.

In dit geval zijn in het voedingsgebied twee islamitische basisscholen aanwezig, een van de liberale en een van de orthodoxe richting. Voorts is bij besluit van 26 april 2006 in administratief beroep geoordeeld dat het niet aannemelijk is dat de nog te stichten drie basisscholen zullen worden bezocht door het wettelijke vereiste aantal leerlingen. Hieruit blijkt volgens de minister dat er geen plaats is voor meer basisscholen van de betreffende richting, noch dat deze nodig zouden zijn om tot een dekkend netwerk van basisscholen van de betreffende richting te komen. Ook is volgens de minister gebleken dat beide bestaande basisscholen door slechts een relatief gering aantal leerlingen worden bezocht en er nog ruim voldoende capaciteit is voor een aanzienlijk aantal leerlingen. Aangezien, gelet op het vorenstaande, de prognose volgens de methodiek van de indirecte meting dient te worden verricht, kan de aanvraag van appellante die op de directe meting is gebaseerd naar het oordeel van de minister niet worden gehonoreerd.

2.5. Niet in geschil is dat indien de prognose volgens de methodiek van de indirecte meting wordt verricht, niet aan de stichtingsnorm als bedoeld in artikel 69 van de WVO wordt voldaan. Uitsluitend is in geschil of de minister in redelijkheid tot de in het besluit van 19 januari 2007 weergegeven uitleg van het begrip dekkend netwerk heeft kunnen komen, of die uitleg in overeenstemming is met de rechtszekerheid en of de minister die uitleg voldoende kenbaar heeft gemotiveerd. Reeds daarom behoeft hetgeen appellante heeft betoogd omtrent de richting van de door haar gewenste school geen bespreking.

2.6. Appellante betoogt primair dat het besluit van 19 januari 2007 in strijd is met de door de minister gehanteerde vaste gedragslijn, dat geen sprake is van een dekkend netwerk van basisscholen indien van een aanmerkelijk lagere feitelijke deelname aan islamitisch basisonderwijs sprake is dan de gemeten belangstelling voor het islamitisch voortgezet onderwijs blijkend uit een directe meting. Volgens appellante is de wijziging van deze vaste gedragslijn in de beslissing op bezwaar in strijd met de rechtszekerheid. Subsidiair betoogt appellante dat de minister de wijziging van de vaste gedragslijn ondeugdelijk heeft gemotiveerd.

2.6.1. Naar aanleiding daarvan overweegt de Afdeling het volgende. Blijkens het Toetsingskader worden de onderzoeksresultaten van een directe meting bij de beoordeling van de aanvraag tot plaatsing op het plan van scholen als bedoeld in artikel 69 van de WVO betrokken, indien er naar het oordeel van de minister in het desbetreffende voedingsgebied nog geen dekkend netwerk van basisscholen van de betreffende richting aanwezig is. Bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een dekkend netwerk van basisscholen komt de minister derhalve beoordelingsvrijheid toe. De minister heeft ten aanzien van de hem toekomende beoordelingsvrijheid geen beleidsregel vastgesteld.

In het besluit van 28 oktober 2005 heeft de minister niet gemotiveerd waarom volgens hem in de gemeente Den Haag met betrekking tot het islamitisch basisonderwijs niet gesproken kan worden van een dekkend netwerk van basisscholen. Blijkens de beslissing op bezwaar van 19 januari 2007 heeft de minister zich naar aanleiding van het door het college gemaakte bezwaar, op het standpunt gesteld dat in het kader van de beoordeling van een aanvraag voor het stichten van een school voor voortgezet onderwijs, er sprake is van een dekkend netwerk van basisscholen van de gevraagde richting, indien de basisscholen van de desbetreffende richting goed zijn verspreid over de gemeente of het voedingsgebied. Dit wil zeggen dat sprake is van een zodanige spreiding dat voor elke basisschoolleerling het onderwijs van de desbetreffende richting binnen redelijke afstand voorhanden is. Volgens de minister moet voorts geenszins uitgesloten worden geacht dat met name voor sommige richtingen de aanwezigheid van slechts één basisschool in het voedingsgebied toch als een voldoende dekkend netwerk voor de aanhangers van die richting moet worden beschouwd.

De Afdeling is van oordeel dat de minister, in aanmerking genomen de hem daarbij toekomende beoordelingsvrijheid, in redelijkheid tot de voormelde uitleg van het begrip dekkend netwerk van basisscholen heeft kunnen komen. Anders dan appellante betoogt, is er geen sprake van dat de minister zijn beoordelingsvrijheid heeft ingevuld door middel van het hanteren van de toetsingsmethode voor het basisonderwijs.

Voor zover de in het besluit van 19 januari 2007 voorgestane uitleg van het begrip dekkend netwerk van basisscholen een afwijking zou betekenen van de volgens appellante door de minister in het verleden gehanteerde vaste gedragslijn, wordt overwogen dat deze gedragslijn in strijd is met het Toetsingskader. De vraag of sprake is van een dekkend netwerk van basisscholen dient volgens het Toetsingskader immers te worden beantwoord alvorens wordt overgegaan tot de toepassing van het resultaat van de directe meting, in de plaats van element 10 van de indirecte meting. Gelet hierop, kunnen de resultaten van een reeds uitgevoerde directe meting bij de beantwoording van die vraag geen betekenis hebben. De minister is in de beslissing op bezwaar niet gehouden om bij de beoordeling, of sprake is van een dekkend netwerk van basisscholen, te volharden in een in het verleden gehanteerde uitleg van het begrip dekkend netwerk van basisscholen die in strijd is met het door hem gehanteerde Toetsingskader. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de minister in het besluit van 28 oktober 2005 in het geheel niet heeft gemotiveerd waarom naar zijn oordeel

geen sprake is van een dekkend netwerk van basisscholen en dat het college dat de minister in het daartegen gemaakte bezwaar ook terecht heeft tegengeworpen. Van strijd met rechtszekerheidsbeginsel is dan ook geen sprake.

In aanmerking nemend dat de minister ter zitting heeft verklaard dat het begrip dekkend netwerk van basisscholen in een beperkt aantal gevallen onjuist is uitgelegd, heeft de minister - gelet ook op het advies van de Commissie voor de bezwaarschriften van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 20 oktober 2006 - de door hem voorgestane uitleg van het begrip dekkend netwerk van basisscholen in het besluit van 19 januari 2007 voldoende kenbaar gemotiveerd.

2.7. Gelet op het vorenoverwogene, is het beroep van appellante 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. J.E.M. Polak, Voorzitter, en mr. J.H.B. van der Meer en mr. A.W.M. Bijloos, Leden, in tegenwoordigheid van mr. J.E. van den Brink, ambtenaar van Staat.

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

Uitgesproken in het openbaar op 1 augustus 2007

435.