STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 47964
3 december 2021

Besluit van 29 november 2021 tot vernietiging van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Westland strekkende tot intrekking van het Plan van Scholen basisonderwijs 2021–2024

Op de voordracht van Onze Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 29 november 2021, nr. 30409782, directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Overwegingen

1. Toepasselijk kader

Artikel 124, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat regeling en bestuur van de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden gevorderd bij of krachtens de wet. Artikel 132, vierde lid, van de Grondwet bepaalt dat de Kroon een besluit van een gemeentelijk of provinciaal bestuursorgaan kan vernietigen indien het besluit in strijd is met het recht of het algemeen belang.

Artikel 10:34 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bepaalt dat de vernietigingsbevoegdheid slechts bij wet kan worden verleend. Verder bepaalt artikel 10:35 Awb dat vernietiging alleen kan geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Ten slotte bepaalt artikel 10:41, eerste lid, Awb dat vernietiging niet plaatsvindt dan nadat het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen gelegenheid tot overleg is geboden. Het tweede lid bepaalt dat de motivering van het vernietigingsbesluit verwijst naar hetgeen in het overleg aan de orde is gekomen.

Artikel 268, eerste lid, Gemeentewet bepaalt dat een besluit dan wel een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg van het gemeentebestuur bij koninklijk besluit kan worden vernietigd.

Tegen een vernietigingsbesluit staat op grond van artikel 281a Gemeentewet beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Voor de uitoefening van deze vernietigingsbevoegdheid van de Kroon geldt het Beleidskader schorsing en vernietiging (*Kamerstukken II*, 2009/10, 32 389, nr. 5).

Uitgangspunt van het Beleidskader is dat ieder besluit dat in strijd is met het recht of in strijd met het algemeen belang is genomen, in beginsel kan worden vernietigd (het is dus geen ultimum remedium). Zodra de schorsings- of vernietigingsprocedure is gestart, komen aan provinciale ambten of aan de Kroon bevoegdheden toe die tot opschorting van de uitvoering van de gemeentelijke beslissing kunnen leiden. De Kroon kan vanaf dat moment ook een tijdelijke voorziening geven. Als na vernietiging geen beleidsvrijheid resteert, kan de Kroon zelf in de zaak voorzien. Ook kan de Kroon een aanwijzing geven die betrekking heeft op de nieuwe beslissing. Wordt deze niet opgevolgd, dan treedt de taakverwaarlozingsregeling in werking. Tot slot kan de Kroon bepalen dat het gemeentelijke ambt geen nieuwe beslissing neemt. De Kroon dient aan de hand van alle omstandigheden van het geval een zorgvuldige afweging te maken van alle bij het besluit betrokken belangen. Een besluit moet alleen worden vernietigd als dit proportioneel is ten opzichte van het doel. Aan de toepassing van de interbestuurlijke toezichtsinstrumenten dient een bestuurlijk traject vooraf te gaan. Dit komt de transparantie ten goede en biedt het gemeentelijk of provinciaal bestuursorgaan de gelegenheid het besluit te heroverwegen.

Onder ‘strijd met het recht’ wordt volgens het Beleidskader strijd met de wet en de algemene rechtsbeginselen verstaan. Bij strijd met de wet moet niet alleen worden gedacht aan strijd met de Grondwet, strijd met wetten in formele zin en lagere regelgeving, maar ook aan strijd met regels die krachtens de Grondwet een hogere status hebben, zoals het recht van de Europese Unie en een ieder verbindende verdragsbepalingen. De Kroon treedt volgens het Beleidskader terughoudender op als enkel sprake is van ‘strijd met het algemeen belang’ omdat er niet lichtvaardig wordt ingegrepen op de constitutioneel verankerde vrijheid van gemeenten en provincies om de belangen te dienen die aan hen zijn toevertrouwd. Het is aan de Kroon om aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval een belangenafweging te maken en er rust in dat geval een zware motiveringsplicht op de Kroon. Aangegeven moet worden wat de aard van het algemeen belang is en waarom het algemeen belang in dat specifieke geval uitgaat boven de belangen die een gemeentelijk of provinciaal bestuursorgaan met zijn besluit beoogt te dienen.

De interventieladder schrijft de volgende volgorde voor: (1) signaleren, (2) eerste beoordeling, (3) informatie opvragen, (4) schorsen, (5) informeren uitkomsten onderzoek en verslag en (6) voordracht vernietiging.

2. Feitelijke gang van zaken

Plan van Scholen basisonderwijs 2017–2019

De raad van de gemeente Westland (hierna: de Raad) heeft bij besluit van 5 juli 2016 het Plan van Scholen basisonderwijs 2017–2019 vastgesteld. Daarin was een islamitische basisschool opgenomen, uitgaande van de Islamitische Stichting Nederland voor Onderwijs en Opvoeding ISNO Yunus Emre (hierna: Yunus Emre). De Minister voor Basis- en Voortgezet onderwijs en Media (hierna: de minister) heeft bij besluit van 17 mei 2018 aan dat plan zijn goedkeuring onthouden.[1]

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft het besluit van 17 mei 2018 bij uitspraak van 24 april 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1320) vernietigd. De Afdeling oordeelde dat er op grond van artikel 79, vierde lid, van de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO) geen reden bestond om goedkeuring aan voormeld plan te onthouden. Voorts bepaalde de Afdeling dat de basisschool van Yunus Emre voor bekostiging in aanmerking moet komen. De Raad diende volgens de Afdeling op grond van artikel 79, zevende lid, van de WPO de basisschool van Yunus Emre in het eerstvolgende plan van scholen op te nemen.

Plan van Scholen basisonderwijs 2020–2023

De minister vernam in de maand juli 2019 dat een meerderheid van de Raad zich verzette tegen de komst van de basisschool van Yunus Emre en dat de Raad weigerde om deze basisschool in het Plan van Scholen basisonderwijs 2020–2023 op te nemen. Daarmee verwaarloosde de Raad zijn in artikel 79, zevende lid, WPO vervatte taak. Vanwege deze taakverwaarlozing heeft de minister bij besluit van 11 juli 2019[2] op grond van artikel 124b, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 124, eerste lid, van de Gemeentewet een zogenoemd indeplaatsstellingsbesluit genomen. Met dit besluit is de basisschool van Yunus Emre alsnog opgenomen in het Plan van Scholen basisonderwijs 2020–2023 en is het plan aldus vastgesteld. De Raad heeft beroep ingesteld tegen dit besluit van de minister.

Ter uitvoering van het besluit van 11 juli 2019 van de minister had het college van burgemeester en wethouders (hierna: College) in de programmabegroting 2020–2023 reserveringen opgenomen voor de realisatie van een islamitische school in de gemeente Westland. Omdat een meerderheid van de Raad het niet eens was met de komst van deze islamitische school, heeft de Raad die budgetten vervolgens in zijn vergadering van 12 november 2019 bij amendement uit de begroting geschrapt. Zo trachtte de Raad verder te belemmeren dat de basisschool van Yunus Emre met ingang van 1 augustus 2020 van start zou kunnen gaan.

De Afdeling oordeelde in de uitspraak van 29 januari 2020 op het beroep van de Raad (ECLI:NL:RVS:2020:263) dat de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de Raad zijn taak heeft verwaarloosd omdat (1) de Raad het besluit tot opneming van de basisschool van Yunus Emre in het plan van scholen 2020–2023 niet (tijdig) heeft genomen en (2) de Raad zelfs op 9 juli 2019 heeft ingestemd met het achterwege laten van de vaststelling van dat plan en het in stand houden van het eerdere besluit van de Raad van 10 juli 2018 strekkende tot afwijzing van het verzoek van Yunus Emre tot opneming in het Plan van Scholen basisonderwijs 2019–2022.

Plan van Scholen basisonderwijs 2021–2024

Yunus Emre heeft op 17 juli 2020 een huisvestingsaanvraag ingediend. Inwilliging van die aanvraag zou ertoe leiden dat de basisschool van Yunus Emre per 1 augustus 2021 zou kunnen starten. De basisschool was in het Plan van Scholen basisonderwijs 2021–2024 door het College opgenomen, maar tot besluitvorming hierover van de Raad is het niet gekomen. Tijdens de commissiebespreking van het voorstel van het College tot besluitvorming heeft de meerderheid van de Raad te kennen gegeven voormeld plan niet te willen vaststellen als het College dit ter besluitvorming in de vergadering van 8 juli 2020 zou voorleggen.

---

[1] Bij besluit van 22 december 2016 heeft de minister eenzelfde besluit genomen, maar dat besluit vernietigde de Afdeling bij uitspraak van 7 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:421.

[2] Bij brief van 23 oktober 2019 heeft minister aan de raad medegedeeld dat goedkeuring was verleend aan het plan van scholen 2020–2023, met daarin opgenomen de islamitische basisschool van Yunus Emre. In de uitspraak van 25 juni 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:1512) oordeelde de Afdeling dat dit plan van scholen 2020–2023 geen goedkeuring van de minister behoefde, omdat het plan van scholen reeds is vastgesteld door de minister. Tegen deze uitspraak ging de Raad zonder succes in verzet. In de uitspraak van 30 juli 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:1842) verklaarde de Afdeling dit verzet ongegrond.

Nadat de minister hierover in kennis was gesteld, heeft de minister de Raad bij brief van 6 juli 2020 opnieuw erop gewezen dat hij verplicht was om het Plan van Scholen basisonderwijs 2021–2024 vast te stellen en dat de basisschool van Yunus Emre, gelet op voormelde uitspraak van de Afdeling van 24 april 2019, daarin moest worden opgenomen. De minister heeft de Raad verzocht om vóór 1 augustus 2020 dit plan op die wijze alsnog vast te stellen. Tevens heeft de minister aangekondigd dat als de Raad zou nalaten een zodanig besluit in de vergadering van 8 juli 2020 te nemen, hij zich genoodzaakt zou zien om opnieuw op grond van artikel 124b, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 124, eerste lid, van de Gemeentewet een indeplaatsstellingsbesluit te nemen.

De Raad heeft vervolgens in de vergadering van 8 juli 2020 besloten om vaststelling van het Plan van Scholen basisonderwijs 2021–2024 achterwege te laten en de basisschool van Yunus Emre niet op te nemen in het Plan van Scholen basisonderwijs 2021–2024. Omdat de Raad op dit punt opnieuw zijn taak verwaarloosde en de komst van de basisschool van Yunus Emre bleef tegenhouden, heeft de minister bij besluit van 9 juli 2020 opnieuw een besluit tot indeplaatsstelling genomen. De minister heeft daarin besloten om, als de Raad hier niet zelf toe over zou gaan, namens de Raad het Plan van Scholen basisonderwijs 2021–2024 vast te stellen met daarin opgenomen de door Yunus Emre te stichten basisschool op islamitische grondslag, met als startjaar het schooljaar 2021/2022.

Aangezien de Raad te kennen had gegeven niet voornemens te zijn om zelf de basisschool van Yunus Emre in het Plan van Scholen basisonderwijs 2021–2024 op te nemen, heeft de minister de Raad bij brief van 24 juli 2020 laten weten dat het besluit van 9 juli 2020 met onmiddellijke ingang effect zou hebben. Daarmee stond vanaf 9 juli 2020 vast dat de basisschool van Yunus Emre in het Plan van Scholen basisonderwijs 2021–2024 was opgenomen en dat het plan aldus was vastgesteld. Daarmee zou de basisschool van Yunus Emre vanaf 1 augustus 2021 van start kunnen gaan. De Raad heeft beroep ingesteld tegen het besluit van 9 juli 2020. Dat beroep heeft hij bij brief van 14 april 2021 weer ingetrokken, zodat het besluit onherroepelijk is komen vast te staan.

Bij besluit van 1 juni 2021 heeft de Raad echter, in weerwil van het voorgaande, besloten om het Plan van Scholen basisonderwijs 2021–2024 geheel in te trekken. Daarmee kon opnieuw feitelijk geen uitvoering worden gegeven aan het besluit van de minister van 9 juli 2020 en belemmerde de Raad alsnog, ondanks de intrekking van zijn beroep tegen de beslissing van 9 juli 2020, dat de basisschool van Yunus Emre er zou komen.

De Raad heeft in dit verband gesteld dat het College, gelet op het besluit van 1 juni 2021, negatief zal moeten besluiten op de huisvestingsaanvraag van Yunus Emre. De burgemeester heeft de Raad bij brief van 1 juni 2021 voorgehouden dat de Raad onbevoegd was om het intrekkingsbesluit te nemen, maar dat het besluit wel rechtskracht verkrijgt als de minister geen bezwaar/beroep instelt of het besluit vernietigt. De Raad heeft dat besluit niettemin genomen.

Bij brief van 8 juli 2021 heeft de minister de Raad erop gewezen dat het besluit van 1 juni 2021 onbevoegd was genomen en gemotiveerd verzocht het besluit weer in te trekken, bij gebreke waarvan in overleg zou worden gegaan met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over een voordracht tot vernietiging van het besluit. De Raad is tot slot in de gelegenheid gesteld overleg te voeren over het verzoek tot intrekking.

Op 28 oktober 2021 heeft een overleg plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van de minister en vertegenwoordigers van de Raad. In dit overleg hebben vertegenwoordigers van de meerderheid in de Raad uitgesproken dat zij tegen de komst van de basisschool van Yunus Emre zijn. In dit overleg is medegedeeld dat als de minister niet binnen vijf werkdagen verneemt dat de Raad het besluit van 1 juni 2021 intrekt, de procedure tot vernietiging van dat besluit door de Kroon wordt doorgezet. De Raad heeft vervolgens niks meer van zich laten horen.

3. Overwegingen

Het besluit van de Raad van 1 juni 2021 is niet alleen in strijd met artikel 124d, gelezen in samenhang met artikel 124b, eerste lid, van de Gemeentewet, uit de beschreven feitelijke gang van zaken blijkt dat de Raad ook de hem ingevolge artikel 79, zevende lid, WPO opgedragen taak stelselmatig heeft verwaarloosd.

Gelet op artikel 124d, gelezen in samenhang met artikel 124b, eerste lid, van de Gemeentewet is alleen de minister bevoegd voormeld Plan van Scholen in te trekken, nu dat plan bij wege van indeplaatsstellingsbesluit is genomen. De Raad is daartoe niet bevoegd.[3] Ondanks het verzoek daartoe heeft de

[3] De Afdeling heeft in haar uitspraak van 25 juni 2020 geoordeeld dat het besluit tot vaststelling van het plan van scholen 2020–2023 in het kader van het indeplaatsstellingsbesluit ook formeel een besluit van de minister is.

Raad zijn besluit niet ingetrokken. Vanwege het ontbreken van een bevoegdheid van de Raad en omdat de Raad in wezen tracht het jegens hem uitgeoefende toezicht teniet te doen, zijn hier niet louter particuliere belangen betrokken, als bedoeld in het Beleidskader. Reeds op deze grond komt het besluit van de Raad voor vernietiging in aanmerking vanwege strijd met het recht.

Na de uitspraak van de Afdeling van 24 april 2019 was het de Raad voorts duidelijk dat hij op grond van artikel 79, zevende lid, WPO verplicht was om de basisschool van Yunus Emre in achtereenvolgens het Plan van Scholen basisonderwijs 2020–2023 en het Plan van Scholen basisonderwijs 2021–2024 op te nemen en deze plannen met inbegrip van de basisschool van Yunus Emre vast te stellen. Die wettelijke verplichting heeft de Raad niet nageleefd (en de hem in medebewind opgedragen taak niet uitgevoerd), door te weigeren om het Plan van Scholen basisonderwijs 2020–2023 en het Plan van Scholen basisonderwijs 2021–2024 met inbegrip van de school van Yunus Emre vast te stellen, en voorts het Plan van Scholen 2021–2024, tot vaststelling waarvan het bij wege van een indeplaatsstellingsbesluit was gekomen, in te trekken.

De minister heeft op 11 juli 2019 en 9 juli 2020 indeplaatsstellingsbesluiten moeten nemen om de basisschool van Yunus Emre alsnog in het Plan van Scholen basisonderwijs 2020–2023 en het Plan van Scholen basisonderwijs 2021–2024 op te nemen en die plannen aldus vast te stellen. Door op 1 juni 2021 te besluiten het Plan van Scholen basisonderwijs 2021–2024 in te trekken, negeert de Raad het besluit van de minister van 9 juli 2020 en artikel 124d, gelezen in samenhang met artikel 124b, eerste lid, van de Gemeentewet en belemmert de Raad opnieuw dat de basisschool van Yunus Emre kan worden bekostigd en haar onderwijs van start kan gaan. Ook op deze wijze weigert de Raad gevolg te geven aan de verplichting van artikel 79, zevende lid, WPO.

Door de weigerachtige houding van de Raad om artikel 79, zevende lid, WPO na te leven, is Yunus Emre niet in staat geweest om vanaf 1 augustus 2020 met haar onderwijs te starten. Dit is in strijd met artikel 23, zevende lid, Grondwet, zoals uitgewerkt in de artikelen 69 en 77 WPO, dat het gemeentebestuur verplicht om de basisschool van Yunus Emre vanuit de openbare kas de benodigde middelen te geven om het onderwijs te verzorgen en voor huisvesting zorg te dragen. De Raad heeft aldus de hem opgedragen wettelijke taken en verplichtingen stelselmatig genegeerd en veronachtzaamd. Naar zijn aard is dit ernstig.

Gelet op het voorgaande is het besluit van de Raad van 1 juni 2021 strekkende tot intrekking van het Plan van Scholen basisonderwijs 2021–2024 in strijd met de Gemeentewet en in strijd met de WPO en de Grondwet. Omdat dat besluit onbevoegd en in strijd met het recht is genomen, en de Raad in een gesprek van 28 oktober 2021 uitdrukkelijk heeft laten weten vast te houden aan zijn besluit van 1 juni 2021 en dat besluit niet uit eigen beweging ongedaan te zullen maken, komt dit besluit voor vernietiging in aanmerking. De Kroon zal dit besluit van de Raad vernietigen.

Gezien de voorgeschiedenis van deze zaak, waarbij de Raad de komst van de school van Yunus Emre structureel blijft tegenwerken en zelf weigert om het besluit van 1 juni 2021 in te trekken, is de vernietiging ook proportioneel.

Overigens is het stelsel van het Plan van Scholen sinds de inwerkingtreding van de Wet meer ruimte voor nieuwe scholen[4] komen te vervallen. Op grond van het overgangsrecht bij deze wet, artikel 194e, tweede lid, wordt een school die op het Plan van Scholen 2021 – 2024 staat maar niet start op 1 augustus 2021, aangemerkt als een school waarvoor de minister op grond van artikel 75, derde lid, WPO op 1 februari 2021 heeft beslist dat zij voor bekostiging in aanmerking wordt gebracht. Yunus Emre hoeft op grond van dit overgangsrecht dus niet op een volgend Plan van Scholen te worden opgenomen en is reeds voor bekostiging in aanmerking gebracht. Zij kan dus volgend jaar per 1 augustus 2022 starten. Het College dient voor die tijd in huisvesting voor de school te voorzien. Het dient daarvoor op grond van artikel 11 lid 2 van haar verordening[5] onder meer uiterlijk op 31 december 2021 een bekostigingsplafond vast te stellen voor de vergoeding van de huisvestingsvoorziening die Yunus Emre heeft aangevraagd. Met het oog op deze vervolgstappen van het College is het dan ook belangrijk dat het besluit van de Raad uiterlijk op deze datum is vernietigd.

Besluit

Gelet op artikel 268 van de Gemeentewet en afdeling 10.2.2 van de Algemene wet bestuursrecht;

---

[4] Wet van 20 mei 2020 tot wijziging van diverse onderwijswetten door het wijzigen van de systematiek van het in aanmerking brengen voor bekostiging van nieuwe openbare en bijzondere scholen zodat er meer ruimte is voor een nieuw onderwijsaanbod (Wet meer ruimte voor nieuwe scholen) (*Stb.* 2020, 160).

[5] Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Westland 2015.

Hebben Wij goedgevonden en verstaan:

Het besluit van de Raad van de gemeente Westland van 1 juni 2021 strekkende tot intrekking van het Plan van Scholen basisonderwijs 2021–2024 te vernietigen.

Onze Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media is belast met de uitvoering van dit besluit, dat in de Staatscourant zal worden geplaatst.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

Een belanghebbende kan tegen dit besluit beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag [waarop het besluit in de Staatscourant is bekendgemaakt], worden gestuurd naar de Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak, postbus 20019, 2500 EA Den Haag.

STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 47964-n1
6 december 2021

Rectificatie: besluit van 29 november 2021 tot vernietiging van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Westland strekkende tot intrekking van het Plan van Scholen basisonderwijs 2021-2024 (gepubliceerd in Stcrt. 2021, 47964)

A

De aanhef van bovengenoemd besluit luidde:

Op de voordracht van Onze Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 29 november 2021, nr. 30417219, directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Dit moet zijn:

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 29 november 2021, nr. 30417219, directie Wetgeving en Juridische Zaken;

B

De ondertekening van bovengenoemd besluit luidde:

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

Dit moet zijn:

's-Gravenhage, 29 november 2021

Willem-Alexander

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren