

Commissie voor de bezwaarschriften

A d v i e s aan burgemeester en wethouders van de gemeente Steenwijkerland inzake twee bezwaarschriften tegen het besluit op een aanvraag van Stichting Catent voor permanente huisvesting voor basisschool 't PuzzelsTuk te Tuk.

1 Inleiding

Bij besluit van 24 november 2016 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Steenwijkerland (hierna: het college) een aanvraag van Stichting Catent, statutair gevestigd te Zwolle, voor opname van vervangende bouw voor basisschool 't PuzzelsTuk in Tuk op het onderwijshuisvestingsprogramma afgewezen.

Tegen dit besluit hebben de Stichting Catent (bij brief van 20 december 2016), de Vereniging Plaatselijke Belangen Tuk, de Stichting Dorpshuis Tuk en de Oudergeleding van de medezeggenschapsraad van 't PuzzelsTuk, mede namens circa 70 ouders en verzorgers van de leerlingen van de basisschool (bij brief van 28 december 2016), bezwaar gemaakt.

De twee bezwaarschriften zijn om advies in handen gesteld van de commissie voor de bezwaarschriften (hierna: de commissie).

Op 10 april 2017 heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Naast de commissie waren namens bezwaarden aanwezig: de heer L. Boschman, mevrouw C.H.M.L. Servaes MME, vergezeld van de heer H. Buursema, adviseur onderwijshuisvesting van Onderwijsbureau Meppel (namens Stichting Catent), mevrouw M. Otten (namens de oudergeleding van de medezeggenschapsraad van 't PuzzelsTuk), de heer R. Wolters (namens Vereniging Plaatselijke Belangen Tuk) en de heer T.H.M. Snoeren (namens Stichting Dorpshuis Tuk) en een aantal van de bezwaarde ouders/verzorgers. Van de ouders hebben de heer J. Kolhoff en mevrouw M.P. in 't Veld het woord gevoerd. Tevens was aanwezig: de vertegenwoordiger van het college, de heer M. Scholten. De commissie was als volgt samengesteld: mevrouw mr. H. Pieffers (voorzitter), de heer mr. W.J.B. ten Kate (lid) en de heer mr. D. Pool (lid). Mevrouw mr. drs. M.H. Sanders was secretaris van de commissie.

2 Verloop van de procedure

- Op 2 februari 2015, herhaald op 29 januari 2016, heeft Stichting Catent een aanvraag ingediend voor opname op het programma van vervangende bouw voor basisschool 't PuzzelsTuk voor respectievelijk de jaren 2016 en 2017. De aanvraag betreft een voorziening op grond van de Wet op het primair onderwijs.

De bijzonder neutrale basisschool 't PuzzelsTuk is per 1 augustus 2012 gesticht en is eind 2014, ter voorkoming van opheffing bij gebrek aan voldoende leerlingen, gefuseerd met Stichting Catent, bij welke stichting ook drie Rooms-Katholieke basisscholen in Steenwijkerland zijn ondergebracht. 't PuzzelsTuk is tijdelijk in noodlokalen gehuisvest aan de Pasmanweg in Tuk. Tevens wordt ruimte gehuurd in het gebouw van de scouting. Zodra 't PuzzelsTuk een "permanente status" zou hebben verkregen -wat het geval is sinds de fusie-, zou 't PuzzelsTuk recht hebben op permanente huisvesting, zo heeft de raad van de gemeente Steenwijkerland in het kader van de advisering tot fusie bepaald. Stichting Catent wenst in dit verband nieuwbouw in Tuk, mede gelet op de wens vanuit Tuk om een eigen dorpsschool te hebben in verband met de leefbaarheid van Tuk.

- Naar aanleiding van de aanvraag heeft het college eind 2015 door BCN Groep laten onderzoeken of 't PuzzelsTuk medegebruik kan maken van School B, gevestigd te Steenwijk, op een afstand van 900 meter van Tuk. Uit het onderzoek is gebleken dat School B passend en geschikt gemaakt kan worden voor twee scholen met een eigen identiteit (eventueel met een uitbreiding op het naast gelegen terrein). BCN Groep heeft haar bevindingen bevestigd in een memo van 25 oktober 2016, opgesteld op basis van het op 1 oktober 2016 feitelijk aanwezige aantal leerlingen van 't PuzzelsTuk. Het college ziet, mede gelet op de uitkomsten van de onderzoeken, voldoende gronden om 't PuzzelsTuk onder te brengen in School B. In de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs is bepaald dat er geen noodzaak is tot nieuwbouw als er binnen een straal van 2 kilometer een gebouw beschikbaar is of geschikt is te maken als passende huisvesting. Het college beroept zich op deze bepaling.
- Tijdens het Op Overeenstemming Gericht Overleg hebben onder meer Stichting Catent en de stichting waaronder School B valt, kunnen reageren op het voorgenomen besluit van het college.
- Bij besluit van 24 november 2016 heeft het college conform zijn voornemen de aanvraag om vervangende nieuwbouw afgewezen en de mogelijkheid geboden om 't PuzzelsTuk onder te brengen als medegebruiker van het gebouw van School B.
- Stichting Catent, Vereniging Plaatselijke Belangen Tuk, Stichting Dorpshuis Tuk en de oudergeleding van de medezeggenschapsraad van 't PuzzelsTuk, alsmede circa 70 ouders/verzorgers van leerlingen van 't PuzzelsTuk kunnen zich met het besluit niet verenigen en hebben bezwaarschriften ingediend die ter advisering in handen van de commissie zijn gesteld.

3 Standpunten van partijen

Voor de standpunten van bezwaarden en het college verwijst de commissie naar het bezwaarschrift van Stichting Catent van 20 december 2016, van nadere gronden voorzien bij brief van 15 februari 2017, en de brief van 28 december 2016 van de overige bezwaarden, aangevuld bij brief van 31 maart 2017 (bijlage 1), alsmede de toelichting op het bestreden besluit van het college bij brief van 23 maart 2017 (bijlage 2) en het verhandelde ter zitting.

4 Overwegingen

4.1 Ontvankelijkheid

De commissie heeft beletselen aangetroffen om de indieners van het bezwaarschrift van 28 december 2016 in hun bezwaren te ontvangen. Zij acht alleen Stichting Catent, als aanvrager én blijkens de website van de Stichting bevoegd gezag van 't PuzzelsTuk, belanghebbende bij de

weigering van het college om vervangende nieuwbouw in het huisvestingsprogramma op te nemen. Zij heeft daartoe het volgende overwogen.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge artikel 1:2, derde lid, van de Awb worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

De commissie stelt voorop dat zij het college niet in zijn standpunt volgt voor zover dat inhoudt dat alleen een aanvrager van een voorziening als belanghebbende aangemerkt kan worden.

Andere (rechts)personen dan een aanvrager van een besluit kunnen eveneens rechtstreeks in hun belangen worden geschaad door het desbetreffende besluit.

Vereniging Plaatselijke Belangen Tuk heeft blijkens haar statuten tot doel het bevorderen van de gemeenschappelijke belangen van de inwoners van het buurtschap Tuk door een bijdrage te leveren aan de samenlevingsopbouw in het directe woon- en leefmilieu en het instandhouden van het begrafenisfonds en het ten uitvoer brengen van de verplichtingen uit dit fonds voortvloeiende. Het belang dat de Vereniging zich blijkens haar statuten ten doel stelt te behartigen, is naar de mening van de commissie gericht op het behartigen van algemene belangen als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van de Awb. Naar het oordeel van de commissie worden deze belangen echter niet direct geraakt door het bestreden besluit dat ziet op het afwijzen van een aanvraag om bekostiging van vervangende nieuwbouw voor 't PuzzelsTuk. Het besluit heeft niet rechtstreeks gevolgen voor de samenlevingsopbouw.

Stichting Dorpshuis Tuk heeft blijkens haar statuten tot doel de leefbaarheid in het dorp Tuk te optimaliseren en de inwoners zoveel mogelijk bij activiteiten te betrekken om op deze wijze te voorkomen dat inwoners in een isolement geraken. De stichting wil dit realiseren door het oprichten en laten functioneren van (informele) verenigingen en het bieden van de benodigde ruimte hiervoor. Deze ruimte, het dorps huis, zal gebruikt worden voor vergaderingen, bijeenkomsten, opvang, lessen en evenementen, van verenigingen, onderwijsinstellingen, andere organisaties en/of particulieren gevestigd of woonachtig in Tuk en omgeving.

Ook voor de Stichting geldt dat de commissie van mening is dat het belang dat zij stelt te behartigen niet rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit.

De oudergeleding van de medezeggenschapsraad is naar de mening van de commissie geen belanghebbende in de zin van de Awb. Het adviesrecht inzake nieuwbouw komt toe aan de – gehele – medezeggenschapsraad blijkens artikel 11, eerste lid, onder n, van de Wet medezeggenschap op scholen. Dat betekent overigens nog niet dat de medezeggenschapsraad als belanghebbende in de zin van de Awb zou gelden in een bezwaar tegen een besluit als thans aan de orde. Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt zelfs, dat een medezeggenschapsraad niet als belanghebbende werd aangemerkt in een beroep tegen opheffing van een school (uitspraak van 28 augustus 2002, nr. 200106040/1).

Ten aanzien van de ouders en verzorgers van de leerlingen van 't PuzzelsTuk geldt, zoals de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, bijvoorbeeld in haar uitspraak van 2 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP036, heeft overwogen dat hun belangen niet rechtstreeks zijn betrokken bij op aanvraag van het bevoegd gezag genomen besluiten inzake de bekostiging van voorzieningen in de huisvesting van scholen. Hun belangen zijn afgeleid van die van het bevoegd gezag.

Het voorgaande resumerend ziet de commissie aanleiding om alleen Stichting Catent (hierna: de Stichting) in de bezwaren ontvankelijk te achten. Alleen deze bezwaren kunnen betrokken worden bij de beoordeling van het bestreden besluit.

4.2 Wettelijk kader

Ingevolge artikel 91, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs (hierna: de WPO), voor zover hier van belang, draagt de gemeenteraad ten behoeve van de door de gemeente in stand gehouden scholen en ten behoeve van de niet door de gemeente in stand gehouden scholen zorg voor de voorzieningen in de huisvesting op het grondgebied van de gemeente overeenkomstig het bepaalde in deze afdeling.

Ingevolge artikel 92, eerste lid, aanhef en onder a, van de WPO worden voor de toepassing van deze afdeling onder voorzieningen in de huisvesting begrepen: voor blijvend onderscheidenlijk voor tijdelijk gebruik bestemde voorzieningen, bestaande uit:

- 1°. nieuwbouw, een bestaand gebouw of een gedeelte daarvan, verplaatsing van een bestaand gebouw of van een gedeelte daarvan, terreinen, alsmede eerste aanschaf van onderwijsleerpakketten en meubilair,
- 2°. uitbreiding van de onder 1° bedoelde voorzieningen, en
- 3°. medegebruik van een ruimte die geschikt is voor het onderwijs;

Ingevolge artikel 95, eerste lid, van de WPO, voor zover hier van belang, stellen burgemeester en wethouders, na overleg met de bevoegde gezagsorganen van de niet door de gemeente in stand gehouden scholen in de gemeente, jaarlijks ten behoeve van het onderwijs op het grondgebied van de gemeente voor een door hem te bepalen tijdstip een programma als bedoeld in het tweede lid vast.

Ingevolge artikel 95, tweede lid, van de WPO omvat het programma de voorzieningen in de huisvesting, bedoeld in artikel 92, die in het jaar na de vaststelling van het programma voor bekostiging in aanmerking zullen worden gebracht voor niet door de gemeente in stand gehouden scholen alsmede voorzieningen die nodig zijn voor door de gemeente in stand gehouden scholen.

In het derde lid van artikel 95 van de WPO is bepaald dat burgemeester en wethouders uitsluitend voorzieningen in de huisvesting in het programma opnemen, voor zover:

- a. met de voorzieningen in het kalenderjaar volgend op het jaar van vaststelling van het programma
redelijkerwijs een aanvang kan worden gemaakt dan wel de voorzieningen in het desbetreffende kalenderjaar kunnen worden gerealiseerd, en
- b. niet een van de weigeringsgronden, genoemd in artikel 100, van toepassing is.

Ingevolge artikel 100, eerste lid, van de WPO wordt een voorziening in de huisvesting slechts geweigerd, indien:

- a. (...);
- b. (...);
- c. de gewenste voorziening niet gerechtvaardigd is op grond van de te verwachten ontwikkeling van het aantal leerlingen of onderwijskundige ontwikkelingen, zulks met inachtneming van het bepaalde in artikel 102, eerste lid, onderdelen c en d,
- d. op andere wijze dan wordt gewenst redelijkerwijs in de behoefte aan huisvesting kan worden voorzien, onder meer doordat binnen redelijke afstand van de gewenste plaats van de voorziening gebruik dan wel medegebruik mogelijk is, of een reeds voor bekostiging in aanmerking gebracht gebouw of deel daarvan beschikbaar komt;
- e. (...);
- f. (...).

Krachtens artikel 102, eerste lid van de WPO, voor zover hier van belang, stelt de gemeenteraad bij verordening een regeling vast met betrekking tot de voorzieningen die ingevolge artikel 92 voor bekostiging in aanmerking kunnen worden gebracht.

De door de raad van de gemeente Steenwijkerland vastgestelde Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Steenwijkerland 2015 (hierna: de verordening) is een regeling als bedoeld in artikel 102, eerste lid, van de WPO.

Ingevolge artikel 21 van de verordening kan het college overgaan tot het vorderen van een gedeelte van een voor een school bestemd gebouw of terrein als:

- a. door medegebruik aan de behoefte aan huisvesting kan worden voorzien van een school waarbij overeenkomstig bijlage III, deel C, een aanvullende ruimtebehoefte is vastgesteld en het bevoegd gezag van die school een aanvraag als bedoeld in de artikelen 6 of 17 heeft ingediend;
- b. leegstand is vastgesteld in een lesgebouw van een school;
- c. leegstand is vastgesteld in een lokaal bewegingsonderwijs van een school.

4.2. Inhoudelijke beoordeling

De commissie ziet zich voor de vraag gesteld of het besluit van 24 november 2016, waarbij de aanvraag van de Stichting voor het opnemen op het programma van een huisvestingsvoorziening ten behoeve van 't PuzzelsTuk is afgewezen, terecht en op goede gronden genomen is.

De commissie merkt op dat het haar in eerste instantie niet duidelijk was of de aanvraag betrekking had op plaatsing van een voorziening op het programma voor het jaar 2016 of 2017. Tijdens de hoorzitting is de commissie gebleken dat met het bestreden besluit beoogd is een beslissing te nemen op zowel de aanvraag van 2 februari 2015 voor een voorziening op het programma voor 2016 als de aanvraag van 29 januari 2016 voor een voorziening op het programma van 2017. Daarbij werd opgemerkt dat de aanvraag van 29 januari 2016 als herhaalde aanvraag beschouwd en afgehandeld is. De commissie verstaat dit aldus dat de aanvraag van 29 januari 2016 moet worden geacht te zijn afgedaan met toepassing van artikel 4:6, tweede lid, van de Awb (ne bis in idem). De bezwaren zijn alleen gericht tegen de inhoudelijke afwijzingsgrond van de aanvraag van 2 februari 2015.

Het college heeft de aanvraag afgewezen, omdat op een afstand van minder dan twee kilometer hemelsbreed medegebruik gemaakt kan worden van het gebouw waarin School B gevestigd is. Onder deze omstandigheden dient de aanvraag op grond van de verordening afgewezen te worden. Daarbij komt dat het college een effectief en efficiënt gebruik van bestaand vastgoed nastreeft. Nieuwbouw (of vervangende bouw) is volgens het college een uiterste beslissing.

De commissie heeft geconstateerd dat het college in het bestreden besluit de wettelijke grondslagen waarop het besluit berust, niet genoemd heeft. Er is slechts verwezen naar de verordening. In de beslissing op bezwaar kan en dient deze omissie naar de mening van de commissie hersteld te worden. De gronden om een aanvraag af te wijzen zijn limitatief opgenomen in artikel 100 van de WPO.. Ter zitting is tijdens het college bevestigd dat de wettelijke grondslag voor het afwijzen van de gevraagde voorziening artikel 100, eerste lid, aanhef en onder d, is. Ingevolge deze bepaling wordt een voorziening in de huisvesting slechts geweigerd, indien op andere wijze dan wordt gewenst redelijkerwijs in de behoefte aan huisvesting kan worden voorzien, onder meer doordat binnen redelijke afstand van de gewenste plaats van de voorziening gebruik dan wel medegebruik mogelijk is, of een reeds voor bekostiging in aanmerking gebracht gebouw of deel daarvan beschikbaar komt.

In artikel A.2 van bijlage I van de verordening is een uitwerking van genoemd onderdeel van de WPO vervat: De noodzaak van vervangende bouw is aanwezig als geen gebouw beschikbaar is of komt dat geschikt is of geschikt te maken is als passende huisvesting voor de school, en het onmogelijk is om door medegebruik een passende huisvesting voor de school te realiseren.

Ingevolge artikel A.8, tweede lid, van bijlage I van de verordening is bepalend bij het beoordelen van de beschikbaarheid van een gebouw of ruimte voor medegebruik een afstand van ten hoogste 2000 meter hemelsbreed gemeten.

Uit het onderzoek van BCN Groep is gebleken dat er geen noodzaak voor vervangende (nieuw)bouw is. Op een afstand van 900 meter van 't PuzzelsTuk is in school B sprake van toenemende leegstand en ruimte waarvan medegebruik gemaakt kan worden. Een uitbreiding van deze school, goedkoper dan nieuwbouw in Tuk, is mogelijk. 't PuzzelsTuk maakt momenteel al gebruik van de gymzaal van school B. De leerlingenprognoses ondersteunen de conclusies van BCN Groep van 21 oktober 2016, bevestigd in een memo van 25 oktober 2016.

De commissie heeft vastgesteld dat niet in geschil is dat School B, eventueel na een uitbreiding, over voldoende leslokalen kan beschikken om de leerlingen van 't PuzzelsTuk te huisvesten. De kosten gemoeid met vervangende nieuwbouw worden op € 600.000,-- geraamd, waarvan niet zeker is dat dit een reële inschatting betreft. Nader onderzoek is nodig. Er mag evenwel vanuit gegaan worden dat de kosten lager zijn dan de kosten van nieuwbouw. Het kostenaspect dient mede gezien te worden in het licht van de leerlingenprognoses. In 2016 is al een verminderde instroom van leerlingen geconstateerd en deze lijn lijkt zich voort te zetten. Bouwen voor leegstand biedt geen goed perspectief. Het college is derhalve terecht tot het oordeel gekomen dat de gevraagde nieuwbouw niet gerechtvaardigd is. In de door de Stichting naar voren gebrachte argumenten ziet de commissie geen aanleiding voor een andersluidend oordeel. Het college heeft op basis van de uitkomsten van het onderzoek van BCN groep het bestreden besluit kunnen nemen. Het besluit is zorgvuldig tot stand gekomen en voldoende gemotiveerd

(daargelaten dat de wettelijke grondslagen ontbreken). De commissie betreft bij dit oordeel dat van de zijde van de Stichting geen andersluidend rapport van een onafhankelijke deskundige overgelegd is. De Stichting bestrijdt de conclusies van BCN groep in feite ook niet, maar betoogt dat de leefbaarheid van Tuk meer gediend is met vervangende nieuwbouw dan met medegebruik van een ander gebouw. De commissie begrijpt dat de aanwezigheid van 't PuzzelsTuk als een toegevoegde waarde ervaren wordt door een aantal inwoners en met name de ouders van kinderen en de kinderen zelf die hun onderwijs genieten op 't PuzzelsTuk, maar dat maakt niet anders dat het college op goede gronden de aanvraag heeft afgewezen. De commissie deelt het standpunt van het college dat voorzieningen als een school niet direct van grote invloed zullen zijn op de leefbaarheid van een wijk, daargelaten de vraag of een afstand van maximaal 2000 meter in dat kader van wezenlijke invloed is. Het belang van het voorkomen van leegstand van schoolgebouwen is daarentegen evident en zwaarwegend. In Steenwijkerland staan veel bestaande schoolgebouwen leeg, hetgeen de schoolbesturen geld kost. Uit onderzoek is gebleken dat door een sterke daling van het aantal leerlingen de leegstand oploopt tot bijna 10.000 m². De leefbaarheid in de omgeving is overigens geen belang dat de wetgever met de WPO beoogt te beschermen. Het gaat de wetgever erom dat onderwijs plaatsvindt in gebouwen van goede kwaliteit omdat dat bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs. Daarnaast moeten de gebouwen een gezond binnenklimaat hebben en op duurzame wijze geëxploiteerd kunnen worden en aan de eisen van deze tijd voldoen.

De commissie heeft overigens ter zitting de indruk gekregen dat in de onderhavige kwestie een rol speelt dat de inwoners van Tuk mogelijkheden zien om nieuwbouw voor de school te combineren met nieuwbouw van een dorps huis. De aanvraag is echter door het college terecht beoordeeld als een huisvestingsaanvraag op grond van WPO, met een specifiek toetsingskader waarbinnen andere voorzieningen dan onderwijsvoorzieningen geen rol spelen en op voldoende gronden afgewezen. Van onbehoorlijk bestuur -waarvan de Stichting spreekt- acht de commissie geen sprake. Aan het feit dat de gemeente in 2010 heeft meegewerkt aan de totstandkoming van 't PuzzelsTuk kan de Stichting niet gerechtvaardigde verwachtingen ontleenen dat zes jaar later zonder meer nieuwbouw in Tuk bekostigd zal worden. Dat de raad in het verleden een positief advies ten aanzien van de fusie van 't PuzzelsTuk heeft aangegeven dat een permanente status van de school tevens recht geeft op een permanente huisvestingsvoorziening, maakt dit niet anders. Van dit standpunt wordt overigens niet afgeweken. Het college heeft de situatie zoals deze op het moment van de aanvraag was beoordeeld en is tot een voldoende onderbouwde slotsom gekomen dat permanente huisvesting in de vorm van medegebruik als voorliggend aan vervangende nieuwbouw gezien moet worden. Hoe aan het mede-gebruik precies vorm gegeven zal worden, staat thans niet ter discussie.

De commissie komt tot de slotsom, dat het bestreden besluit in overeenstemming met de WPO en de verordening is genomen.

5. Advies

Op grond van het vorenstaande adviseert de commissie het college om:

- het bezwaar van Stichting Catent ontvankelijk te verklaren;
- de bezwaren van Vereniging Plaatselijke Belangen Tuk, Stichting Dorps huis Tuk, de Oudergeleding van de medezeggenschapsraad van 't PuzzelsTuk en ouders en verzorgers van de leerlingen van de basisschool niet-ontvankelijk te verklaren;

- het bezwaar van Stichting Catent ongegrond te verklaren en
- het bestreden besluit in stand te laten onder aanvulling van de wettelijke grondslagen waarop het berust.

de commissie bezwaarschriften,
de voorzitter,



Handwritten signature of Mr. H. Pieffers in black ink, featuring a stylized 'P' and 'H'.

mr. H. Pieffers

de secretaris,



Handwritten signature of Mr. drs. M.H. Sanders in blue ink, featuring a stylized 'M' and 'S'.

mr. drs. M.H.Sanders