

ONTVANGEN 21 APR 2020



Dienst Uitvoering Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

> Retouradres Postbus 30205 2500 GE Den Haag

Gemeente Vlissingen
p/a Justion advocaten
de heer mr. J.J. Jacobse
Postbus 132
4330 AC Middelburg

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

www.duo.nl/zakelijk/oneens-met-duo

Contactpersoon
mevr. mr. F.J.J. van West de
Veer

T 06-21804706

E
frederike.vanwestdeveer@duo
.nl

Onze referentie
DUO/BNB-2020/2261M

Zaaknummer
BC190230

Bijlage
Afschrift besluit

Datum **17 APR. 2020**
Betreft Toezending afschrift besluit

Gelieve bij correspondentie zaaknummer: BC190230 te vermelden; adres: Dienst Uitvoering Onderwijs, postbus 30205, 2500GE Den Haag.

Hierbij zend ik u een afschrift van mijn beslissing inzake het beroep op de minister dat Cascade advocaten namens Stichting Islamitisch Primair Onderwijs heeft ingesteld tegen het raadsbesluit, waarbij het verzoek van deze stichting om een school voor primair onderwijs op islamitische grondslag op te nemen in het plan van scholen van de gemeente Vlissingen is afgewezen.

Hoogachtend,
de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
namens deze,
jurist,

mw. mr. F.J.J. van West de Veer



> Retouradres Postbus 30205 2500 GE Den Haag

Stichting Islamitisch Primair Onderwijs
p/a Cascade Advocaten
mw. mr. A. Yandere
Bankplein 2
2585 EV Den Haag

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

www.duo.nl/zakelijk/oneens-met-duo

Contactpersoon
mevr. mr. F.J.J. van West de
Veer

T 06-21804706

E
frederike.vanwestdeveer@duo.nl

Onze referentie
DUO/BNB-2020/2262M

Zaaknummer
BC190230

17 APR 2020

Datum
Betreft Beslissing op administratief beroep

Geacht bestuur,

Bij brief van 28 januari 2019 hebt u een verzoek ingediend tot het opnemen van een school voor primair onderwijs op islamitische grondslag in het plan van scholen van de gemeente Vlissingen.

Bij brief van 25 maart 2019 hebt u uw verzoek aangevuld met onder meer een prognose. Als voedingsgebied hebt u de gemeenten Vlissingen en Middelburg aangemerkt.

Bij brief van 16 juli 2019 is aan u meegedeeld dat de gemeenteraad van Vlissingen op 27 juni 2019 heeft besloten om uw verzoek om een islamitische school in het plan van scholen op te nemen niet in te willigen.

Bij brief van 26 augustus 2019, ontvangen 27 augustus 2019, hebt u administratief beroep ingesteld tegen het besluit van de gemeenteraad van Vlissingen.

Bij brief van 22 oktober 2019, ontvangen 23 oktober 2019 heeft de gemeente Vlissingen een verweerschrift ingediend.

Op 18 februari 2020 heeft de hoorzitting plaatsgevonden. Tijdens de hoorzitting waren van de zijde van Stichting Islamitisch Primair Onderwijs (hierna: SIPO) aanwezig de heer M. Talbi, de heer B. Mom en mevrouw mr. A. Yandere. Van de zijde van de gemeente Vlissingen waren aanwezig de heer H.J. van Pelt en de heer mr. J.J. Jacobse. U bent gehoord door mevrouw mr. M.Y. van Hattum, de heer R.H.O. van Velzen en mevrouw mr. F.J.J. van West de Veer van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

Met deze brief wordt op uw administratief beroep beslist.

Besluit

- het beroep gegrond te verklaren, voor zover dat is gericht tegen het niet gemotiveerd beslissen door de gemeenteraad van Vlissingen op het verzoek om opneming in het plan van scholen van een islamitische basisschool;
- het beroep ongegrond te verklaren, voor zover dat is gericht tegen het niet inwilligen van uw verzoek om opneming in het plan van scholen van een islamitische basisschool; en

- geen vergoeding van de proceskosten toe te kennen, aangezien er geen sprake is van herroeping.

Gronden van uw beroep

In uw beroepschrift en tijdens de hoorzitting hebt u zakelijk weergegeven – het volgende opgemerkt.

U bent van mening dat het besluit van de gemeenteraad onvoldoende is gemotiveerd.

Volgens u is niet duidelijk op welke gronden de aanvraag is afgewezen. Uit de notulen van de raadsvergadering kan volgens u enkel opgemaakt worden dat de raadsleden diverse meningen hadden over de aanvraag en dat er is besloten om het dictum van het concept-besluit zodanig te wijzigen dat daarmee de aanvraag afgewezen zou zijn.

U bent van mening dat de raadsleden die tegen hebben gestemd argumenten hebben aangevoerd waarmee een afwijzing juridisch geen stand houdt. Het

leeglopen van andere scholen en het feit dat er geen onderzoek is gedaan naar de feitelijke

belangstelling zijn volgens u geen steekhoudende argumenten voor een afwijzing.

Ter hoorzitting hebt u aangegeven dat uit artikel 76 van de WPO blijkt dat een school aangevraagd kan worden door een bevoegd gezag en dat het bevoegd gezag volgens de begripsbepalingen in artikel 1 de rechtspersoon is, zoals bedoeld in artikel 55. U bent van mening dat SIPO voldoet aan de in dit artikel genoemde voorwaarden. SIPO is volgens u een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid, die volgens de statuten, in artikel 2, ten doel heeft het oprichten en in stand houden van een of meer islamitische scholen voor primair onderwijs gebaseerd op de Koran en de Soenna conform de "Soenna wel Djamaha", en die daarbij geen winst oogmerk heeft.

U bent van mening dat SIPO in aanmerking komt voor het doen van een aanvraag voor een school voor primair onderwijs op islamitische grondslag en dat SIPO belanghebbende is.

U ziet nergens als voorwaarde staan dat het om een schoolbestuur uit Middelburg of Vlissingen zou moeten gaan.

In dit verband hebt u ter hoorzitting verder uiteengezet dat SIPO niet landelijk, maar regionaal opereert en scholen heeft in Breda, Bergen op Zoom, Roosendaal en Tilburg. Een bestuurslid van SIPO is tevens lid van het bestuur van de lokale moskee in Vlissingen. Een aantal jaren geleden is vanuit de islamitische gemeenschap in Vlissingen het verzoek is gedaan aan SIPO om de aanvraag te doen.

De school wordt volgens u door SIPO in stand gehouden en het onderwijs wordt door SIPO gegeven. SIPO neemt volgens u zelf leerkrachten in dienst, doet de werving en selectie en heeft een eigen plan hoe het onderwijs wordt aangeboden.

Verder geeft u aan dat volgens de vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State de aanvrager het voedingsgebied bepaalt. U hebt Vlissingen en Middelburg gekozen, omdat ze bij elkaar liggen. U hebt Middelburg betrokken bij het voedingsgebied, aangezien uit contacten destijds tussen het moskeebestuur van Vlissingen en dat van Middelburg is gebleken dat er behoefte aan islamitisch onderwijs bestond en ook omdat er in Middelburg een grote Turkse gemeenschap is en op uw scholen zowel Marokkaanse als Turkse leerlingen zitten.

Bovendien zouden de reistijd en reisafstand geen belemmering moeten vormen voor Middelburgse ouders om hun kinderen onderwijs te laten volgen op een islamitische school in Vlissingen. U wijst erop dat volgens de routeplanner de afstand van Middelburg naar Vlissingen met de auto ongeveer 7,5 kilometer is en dat de reis met de auto ongeveer 15 minuten en met openbaar vervoer ongeveer een half uur duurt. De reistijd kan – afhankelijk van de exacte woonplaats en de locatie van de op te richten school iets langer of korter zijn. Volgens u zitten op

nagenoeg alle islamitische basisscholen leerlingen van ouders die bereid zijn om enige afstand of te leggen. De leerlingen op de islamitische scholen zijn namelijk niet allemaal afkomstig uit de wijk, doorgaans zijn deze leerlingen woonachtig elders in de gemeente of zelfs buiten de gemeente.

U hebt verder aangegeven dat de keuze voor de vergelijkbare gemeente eveneens bij de aanvrager ligt. De gemeenteraad dient te beoordelen of de gekozen gemeente al dan niet vergelijkbaar is. Dat er mogelijk andere vergelijkbare gemeenten zijn is volgens u niet relevant. Toch is het volgens u niet verkeerd om naar een gemeente te kijken die dichter in de buurt ligt. Een eventuele vergelijking van Vlissingen-Middelburg met Bergen op Zoom levert een nog grotere belangstelling (belangstellingspercentage 4,81%) op. Bij de keuze voor de vergelijking met Heerlen zijn volgens u het aantal inwoners en het aantal 0 t/m 15-jarigen met een herkomst uit islamitische landen van doorslaggevende betekenis geweest. Met name op het punt van het aantal 0 t/m 15-jarige moslims¹ zijn de gemeenten volgens u goed vergelijkbaar. Ook qua mate van verstedelijking, aantal inwoners, woningvoorraad en gemiddelde woningbezetting is er volgens u sprake van vergelijkbaarheid.

Ten aanzien van het feit dat u het voedingsgebied, bestaande uit twee gemeenten, hebt vergeleken met de gemeente Heerlen hebt u ter hoorzitting aangegeven dat dit mag en dat het niet nodig is om een gemeente met een gemeente te vergelijken. Volgens u is het in het verleden meer gebeurd dat er aanvragen waarbij twee gemeenten werden samengevoegd, werden vergeleken met een andere gemeente en werden goedgekeurd. U hebt hierbij verwezen naar bijvoorbeeld Heemskerk en Beverwijk en Horst aan de Maas.

Verder hebt u nog opgemerkt dat net zoals het bij Vlissingen zo is dat deze gemeente aan zee ligt en van die kant geen leerlingen te verwachten zijn in het geval van Heerlen geldt dat vanuit Duitsland nauwelijks kinderen over de grens komen, omdat ze daar een andere taal spreken.

U bent van mening een prognose te hebben overgelegd die voldoet aan de wet- en regelgeving en waaruit naar voren komt dat er voldoende belangstelling is voor een islamitische basisschool.

De krimp waarnaar de gemeenteraad verwijst en die volgens u niet aanwezig is bij de doelgroep is volgens u meegenomen in de prognose. De stichtingsnorm wordt ondanks de krimp behaald.

Verweer gemeente Vlissingen

De gemeente Vlissingen heeft in het verweerschrift en ter hoorzitting zakelijk weergegeven – het volgende opgemerkt.

Uit het verslag van de raadsvergadering blijkt volgens de gemeente dat de gemeenteraadsleden verschillende argumenten aanvoeren voor hun (tegen)stem, waarbij de opmerkingen van de partijen elkaar deels overlappen. De gemeenteraad heeft ervoor gekozen om in alle openheid het debat tijdens de raadsvergadering als zodanig ten grondslag te leggen aan het besluit. De gemeente heeft de argumenten gerubriceerd en samengevat voor het voetlicht gebracht.

¹ Ter hoorzitting hebt u aangegeven dat in uw prognose onder moslims wordt verstaan: de inwoners met een herkomst uit de volgende islamitische landen: Turkije, Marokko, Somalië, Pakistan, Iran, Irak, Ethiopië, Egypte en Afghanistan.

De gemeente is van mening dat een aanvraag op grond van artikel 1:3 lid 3 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), slechts door een belanghebbende kan worden ingediend en dat u onvoldoende hebt aangetoond dat u belanghebbende bent en een (lokaal) belang hebt bij de aanvraag. De aanvraag moet volgens de gemeente gedaan worden door het bevoegd gezag en dat is bij een bijzondere school de rechtspersoon, zoals bedoeld in artikel 55 WPO. De gemeenteraad vindt de in de statuten van SIPO opgenomen doelstelling een te algemeen belang, waaruit niet blijkt dat het doel mede omvat het geven van onderwijs, zoals vereist in artikel 55 WPO.

De gemeenteraad heeft opgemerkt dat uit artikel 77 lid 4 WPO moet worden afgeleid 'dat het aantal leerlingen dat noodzakelijk is om aan de stichtingsnorm te kunnen voldoen, in beginsel afkomstig moet zijn uit het deel van het voedingsgebied dat ligt in de gemeente waar het onderwijs zal worden gegeven. Volgens de gemeente hebt u niet aannemelijk gemaakt dat het door u gekozen grotere, de gemeente overstijgende, voedingsgebied realistisch is, en zou bij de onderbouwing van de prognose slechts geput moeten worden uit het bestand van leerlingen woonachtig in Vlissingen.

Het is volgens de gemeente nog maar de vraag, of er (lokale) behoefte aan een islamitische school in Vlissingen is en of er voldoende reisbereidheid bestaat bij ouders in Middelburg om hun kinderen in Vlissingen naar school te brengen. De gemeente acht het aannemelijk dat, mede vanwege het landelijke en vrij uitgestrekte karakter van het gebied en het ontbreken van een frequent en goed dekkend systeem van openbaar vervoer, de reisbereidheid (zeer) beperkt is. SIPO heeft ook in vergelijking met de gemeente Heerlen onvoldoende aannemelijk gemaakt waar de kansen liggen om voldoende leerlingen te trekken. Zo blijkt uit de ingediende prognose niet hoe de leerlingen over de (omliggende) gemeenten zijn verspreid.

Op dit moment komen er volgens de gemeente bij de scholen in Vlissingen niet veel leerlingen van buiten Vlissingen en ook zijn er niet veel kinderen die vanuit Vlissingen buiten Vlissingen naar school gaan.

Volgens de gemeenteraad kan de gemeente Heerlen niet als vergelijkingsgemeente gebruikt worden.

Volgens de gemeenteraad zijn de verschillen tussen de gemeenten, vooral op het gebied van inwoneraantal, leerlingdichtheid en de geografische ligging, (te) groot om van een vergelijkbare gemeente te kunnen spreken. Er zou voor een realistische prognosticering beter aansluiting kunnen worden gezocht bij een andere gemeente.

De enige overeenkomst blijkt volgens de gemeente te zijn dat alle drie de gemeenten in het zuiden van Nederland zijn gelegen (alhoewel zuidwest nog wel iets anders is dan zuid). Bovendien heeft Vlissingen qua geografische ligging alleen aan de oostzijde buurgemeenten en grenst zij aan de zuidwestzijde aan de zee. Dat maakt dat de streek/regiofunctie - als die al voldoende aannemelijk zou zijn voor een uitbreiding van het voedingsgebied buiten de gemeentegrenzen - niet op vergelijkbare wijze zal functioneren als bij de gemeente Heerlen. Dit punt vormt volgens de gemeente het grootste verschil.

Verder heeft de gemeente erop gewezen dat Middelburg van oudsher een ambtenarenstad is en Vlissingen een arbeidersstad en dat beide steden een verschillende stedelijke problematiek hebben.

Zeeland en ook Vlissingen hebben volgens de gemeente verder te maken met (demografische) krimp van het aantal schoolgaande kinderen, waardoor de gemeenteraad vreest voor een nadelig effect op het leerlingenbestand van bestaande scholen en de overgelegde (groei)prognoses niet voldoende aannemelijk lijken.

Ook wijst de gemeenteraad erop dat een aantal van de huidige in de gemeente Vlissingen gevestigde basisscholen niet aan de instandhoudingsnorm (145 leerlingen) voldoet en dat de islamitische school in Heerlen sinds de oprichting daarvan (20 jaar geleden) nog nooit aan de stichtingsnorm (thans 260) heeft voldaan. Slechts omdat het aantal leerlingen wel steeds (net) hoger blijft dan de opheffingsnorm (thans 196), kan de school blijven bestaan. Dit zou volgens de gemeente een contra-indicatie vormen dat een aantal van 242 binnen 5 jaar haalbaar en realistisch is ook al zou Heerlen vergelijkbaar zijn met Vlissingen (en Middelburg).

De gemeenteraad is van mening dat SIPO onvoldoende heeft aangetoond dat aan de stichtingsnorm kan worden voldaan en dat de aanvraag tot opnemning in het plan dus terecht is afgewezen. De stichtingsnorm is er niet voor niets. Het is (vanuit de bedoeling van de wetgever) niet wenselijk dat de opheffingsnorm feitelijk de stichtingsnorm wordt.

Wettelijk kader

Ingevolge artikel 74, eerste lid, van de WPO kan de bekostiging van een bijzondere school slechts een aanvang nemen, indien zij voorkomt op een voor de gemeente van vestiging vastgesteld plan van nieuwe scholen.

Ingevolge artikel 74, tweede lid, WPO stelt de gemeenteraad het plan van nieuwe scholen 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.

Op grond van het bepaalde in artikel 76, eerste lid, WPO dient een verzoek om opnemning in het plan van scholen vóór 1 februari bij de gemeenteraad te worden ingediend. Het verzoek gaat krachtens artikel 76, tweede lid, WPO vergezeld van een prognose. De prognose bevat onder meer gegevens omtrent het belangstellingspercentage.

In artikel 76, tweede lid, sub a, WPO is bepaald dat, indien het verzoek betrekking heeft op een school van een richting waarvoor nog geen basisonderwijs binnen de gemeente wordt gegeven, in de prognose wordt uitgegaan van het belangstellingspercentage voor het basisonderwijs van die richting in een vergelijkbare gemeente.

Ingevolge artikel 77, eerste lid, WPO neemt de gemeenteraad een bijzondere school in elk geval in het plan op, indien op grond van de bij het verzoek overgelegde gegevens aannemelijk is dat de school binnen 5 jaar vanaf de datum van ingang van de bekostiging en voorts gedurende 15 jaar na die periode van 5 jaar zal worden bezocht door ten minste het aantal leerlingen dat overeenkomt met de voor de gemeente geldende stichtingsnorm.

De stichtingsnorm voor de gemeente Vlissingen is 242 leerlingen.

Indien de gemeenteraad een verzoek tot opnemning in het plan van scholen niet heeft ingewilligd, kan de verzoeker ex artikel 80, eerste lid, WPO bij de minister beroep instellen. Indien een onherroepelijk geworden beslissing van de minister strekt tot het voor bekostiging in aanmerking brengen van de school, neemt de gemeenteraad, ex artikel 80, tweede lid, WPO de school op in het na de onherroepelijk geworden beslissing vast te stellen plan.

Overwegingen

U hebt een verzoek ingediend tot het opnemen van een islamitische basisschool in het plan van scholen van de gemeente Vlissingen. U hebt de gemeenten Vlissingen en Middelburg als voedingsgebied aangemerkt.

Bestreden besluit niet gemotiveerd

Blijkens het bepaalde in de artikelen 74, 76 en 77 van de WPO stelt de gemeenteraad een plan van scholen vast en beslist de gemeenteraad derhalve of een verzoek tot opname in het plan van scholen wordt ingewilligd.

De gemeenteraad heeft in zijn besluit van 27 juni 2019 alleen meegedeeld dat is besloten om naar aanleiding van uw aanvraag de islamitische school niet op te nemen in het plan van scholen, maar in het bestreden besluit is niet aangegeven op welke gronden dit besluit berust.

Evenmin is in de brief van 16 juli 2019, verzonden 18 juli 2019, waarbij het raadsbesluit aan u is meegedeeld een motivering vermeld. Wel is hierbij een aantal bijlagen meegestuurd, waaronder een uitwerking van de notulen van de raadsvergadering van 27 juni 2019. In de brief is ook aangegeven dat van zowel de gemeenteraadsvergadering op 27 juni 2019 als op de commissievergadering op 13 juni 2019 audioverslagen beschikbaar zijn, welke kunnen worden beluisterd op de website van de gemeente Vlissingen, <https://vlissingen.raadsinformatie.nl/>.

Volgens artikel 3:46 van de Awb dient een besluit te berusten op een deugdelijke motivering en uit artikel 3:47 volgt dat bij de bekendmaking van een besluit de motivering moet worden vermeld.

Met de eis dat de motivering wordt vermeld bij de bekendmaking van het besluit, wordt beoogd dat kenbaar en inzichtelijk wordt gemaakt op welke grondslag het besluit is gebaseerd.

De motivering moet zodanig volledig worden vermeld, dat zij inzicht biedt in de gedachtegang van het bestuursorgaan en dat zij voor de betrokkene begrijpelijk is. In het onderhavige geval is niet duidelijk wat de redenen zijn die hebben geleid tot de afwijzing. In het bestreden besluit zelf is namelijk geen motivering opgenomen.

Aanvaardbaar is dat ter motivering van een besluit wordt verwezen naar schriftelijke stukken, opgesteld ter voorbereiding van het besluit, mits deze uiterlijk tegelijk met het besluit ter kennis van de betrokkene zijn gebracht en in voldoende mate inzicht bieden in de feitelijke en juridische grondslag van het genomen besluit. Het concept-raadsbesluit, dat ook als een van de bijlagen is meegestuurd met de hierboven genoemde brief van 16 juli 2019, biedt onvoldoende inzicht in de motivering, aangezien hierin juist werd voorgesteld om de gevraagde islamitische basisschool in het plan van scholen op te nemen. Ook de uitwerking van de notulen en het aangehaalde audioverslag bieden geen voldoende motivering als hiervoor bedoeld, aangezien hierin de verschillende opmerkingen van de verschillende raadsleden zijn weergegeven, maar niet duidelijk is welke argumenten precies tot het bestreden besluit hebben geleid. Voor wat betreft de redenen die ten grondslag liggen aan het besluit heeft de gemeenteraad pas voor het eerst in het verweerschrift en ter hoorzitting - onder verwijzing naar het debat van de raadsvergadering - een rubricering van de argumenten gegeven. Noch op het moment van de bekendmaking van het bestreden besluit, noch binnen een week daarna, was echter duidelijk wat de argumenten precies waren.

Gelet op het vorenstaande stel ik vast dat het bestreden besluit niet berust op een deugdelijke motivering en ik acht het beroep voor zover dat zich richt tegen het niet gemotiveerd beslissen gegrond.

Gelet op het feit dat namens de gemeenteraad in het verweerschrift en ter hoorzitting alsnog is weergegeven wat de gronden van de raad zijn en het feit dat u op de hoorzitting op de namens de gemeenteraad gegeven aanvulling van de motivering hebt kunnen reageren, is niet aannemelijk dat u bent benadeeld door het motiveringsgebrek. Om die reden ben ik van mening dat het geconstateerde gebrek kan worden gepasseerd met toepassing van artikel 6:22 van de Awb.

In het hierna volgende zal verder worden beoordeeld of de gemeenteraad van Vlissingen terecht heeft besloten om uw verzoek af te wijzen.

Bevoegd gezag en belanghebbende

Ten aanzien van de opmerking van de gemeenteraad dat een aanvraag dient te worden ingediend door een bevoegd gezag en dat u niet voldoende hebt aangetoond dat u belanghebbende bent en een (lokaal) belang hebt bij de aanvraag, merk ik het volgende op.

In uw verzoek hebt u aangegeven dat de gewenste school van de islamitische richting zal uitgaan.

In artikel 76 van de WPO is opgenomen dat het verzoek om opnemng in het plan van een bijzondere school onder meer naam en adres van het bevoegd gezag vermeldt.

Op grond van artikel 1 van de WPO is het bevoegd gezag van een bijzondere school: de rechtspersoon bedoeld in artikel 55.

Ingevolge artikel 55 van de WPO wordt een bijzondere school in stand gehouden door een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die zich blijkens de statuten of reglementen het geven van onderwijs ten doel stelt zonder daarbij het maken van winst te beogen.

In de statuten van uw stichting is opgenomen dat uw stichting ten doel heeft:

- a. het oprichten en in stand houden van een of meer Islamitische scholen voor primair onderwijs gebaseerd op de Koran en de Soenna conform de "Soenna wal Djamaha". De Stichting heeft haar identiteit vastgelegd in het strategisch beleidsplan en in een identiteitsplan.
- b. Het verrichten van alle verdere handelingen die met het vorenstaande in de ruimste zijn verband houden of daartoe bevorderlijk zijn."

Uit de doelstelling in de statuten blijkt niet, dat u alleen scholen zou oprichten en in stand zou houden en geen onderwijs zou geven. Daarbij is SIPO een stichting, die reeds het bevoegd gezag is van vier scholen, waar onderwijs wordt gegeven.

Overigens heeft de gemeenteraad het verzoek op inhoudelijk gronden afgewezen, waaruit kan worden afgeleid dat hij dus ook is uitgegaan van een bevoegd gezag.

Gelet op hetgeen in de statuten en in artikel 1 en 55 van de WPO is bepaald, kan uw stichting, worden aangemerkt als bevoegd gezag van een bijzondere school en als belanghebbende.

In artikel 55 is niet opgenomen dat het om een lokaal belang dient te gaan.

Vergelijkbare gemeente en voedingsgebied

In het onderhavige geval wilt u een islamitische basisschool stichten in Vlissingen. In de gemeente Vlissingen is nog geen islamitische basisschool aanwezig. Gelet op het bepaalde in artikel 76, tweede lid, onder a, van de WPO moet in de prognose daarom voor de bepaling van het belangstellingspercentage worden uitgegaan van het belangstellingspercentage voor islamitisch basisonderwijs in een vergelijkbare gemeente. In uw prognose bent u voor het belangstellingspercentage uitgegaan van de belangstelling voor islamitisch basisonderwijs in de gemeente Heerlen.

Wanneer wordt uitgegaan van het belangstellingspercentage van 3,5% en de in uw prognose vermelde basisgeneraties in het door u gekozen voedingsgebied, zal de school met inachtneming van het deelnamepercentage voldoen aan de stichtingsnorm van 242 leerlingen in Vlissingen. Volgens uw prognose ligt het aantal leerlingen de gehele periode steeds boven deze norm.

In het verweerschrift en ter hoorzitting heeft de gemeenteraad van Vlissingen aangegeven, dat zij van mening is dat de gemeente Heerlen niet als vergelijkbare gemeente kan worden aangemerkt. Ook heeft de gemeenteraad twijfels geuit aangaande het door u gekozen voedingsgebied.

In dit verband valt om te beginnen op dat u in het onderhavige geval in de prognose zowel Vlissingen als Middelburg alsook het voedingsgebied, bestaande uit zowel Vlissingen als Middelburg, heeft vergeleken met Heerlen. U hebt aangegeven dat u de gemeente Heerlen vergelijkbaar vindt met Vlissingen en Middelburg samen.

In artikel 76 van de WPO is echter opgenomen, dat het verzoek om een bijzondere school in het plan te laten opnemen vergezeld dient te gaan van een prognose, waarin deze gegevens bevat omtrent: indien het betreft een richting waarvoor nog geen basisonderwijs binnen de gemeente wordt gegeven: het belangstellingspercentage voor het basisonderwijs van die richting in een vergelijkbare gemeente.

Uit het bepaalde in artikel 76 kan worden afgeleid, dat het moet gaan om het belangstellingspercentage van een met de gemeente van vestiging van de nieuwe islamitische school vergelijkbare gemeente.

Aangezien u in het onderhavige geval een islamitische basisschool in de gemeente Vlissingen hebt aangevraagd, dient het belangstellingspercentage voor het basisonderwijs van die richting in een met Vlissingen vergelijkbare gemeente te worden gebruikt en niet het belangstellingspercentage in een gemeente die vergeleken wordt met Vlissingen en Middelburg samen.

Ter hoorzitting hebt u opgemerkt dat er in het verleden eerder (bijvoorbeeld in het geval van Horst aan de Maas en Heemskerk/Beverwijk) aanvragen, waarbij twee gemeenten werden samengevoegd en werden vergeleken met een andere gemeente, zijn goedgekeurd. Ik ben dit nagegaan, maar hiervan is niet gebleken. In het door u genoemde geval van Heemskerk/Beverwijk was weliswaar sprake van een voedingsgebied, dat bestond uit twee gemeenten (Heemskerk en Beverwijk), maar niet is gebleken, dat in die zaak dat voedingsgebied is vergeleken met een vergelijkbare gemeente (Alphen aan den Rijn). In dat geval is alleen de vestigingsgemeente Heemskerk vergeleken met vergelijkingsgemeente Alphen aan den Rijn.

Op de vraag of de gemeente Heerlen kan worden aangemerkt als een met Vlissingen vergelijkbare gemeente, zal ik niet verder ingaan, omdat het - ook wanneer wordt uitgegaan van Heerlen - niet aannemelijk is, dat de door u verlangde school door voldoende leerlingen zal worden bezocht. Dit zal ik hieronder uitleggen.

Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak (zie de uitspraak van 2 maart 2005 in de zaak met nr. 200406411) zou uit het bepaalde in het vierde lid van artikel 77 van de WPO kunnen worden afgeleid dat het aantal leerlingen dat noodzakelijk is om aan de stichtingsnorm te kunnen voldoen, in beginsel afkomstig moet zijn uit dat deel van het voedingsgebied dat ligt binnen de gemeente waar het onderwijs zal worden gegeven.

Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak (zie onder meer de uitspraak van 27 juni 2007 in de zaak Leiden met nr. 200607820/1 en de uitspraak van 7 december 2005 in de zaak Oss nr. 200501690/1 of recenter de uitspraak van 11 februari 2015 in de zaak Drachten, 201401076/1/A2) volgt dat de WPO een keuze voor een voedingsgebied dat zich uitstrekt over meer dan één gemeente niet verbiedt en dat het bevoegd gezag in beginsel derhalve de vrijheid heeft daartoe over te gaan. Gelet op het stelsel van de WPO betekent dit evenwel niet dat op dit punt geen enkele beperking zou gelden en dat willekeurig elk voedingsgebied zou kunnen worden gekozen. Tussen het gekozen voedingsgebied en de gewenste plaats van vestiging van de school dient in zoverre een relatie te bestaan, dat aannemelijk moet zijn dat daadwerkelijk en in voldoende mate leerlingen uit het gekozen gebied zullen worden aangetrokken.

Uit de genoemde uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 27 juni 2007, 7 december 2005 en 11 februari 2015 vloeit voort dat bij de beoordeling of zal worden voldaan aan de wettelijke stichtingsnorm de verhouding tussen het aantal leerlingen afkomstig van binnen en buiten de gemeente van vestiging relevant kan zijn.

Nu u in de prognose uitgaat van het belangstellingspercentage voor islamitisch onderwijs in de gemeente Heerlen als vergelijkbare gemeente is het niet onredelijk om naar de bedoelde verhouding van de bestaande school in Heerlen te kijken.

Van de islamitische basisschool in Heerlen komt op 1 oktober 2018 55,4% van de leerlingen (107 van de 193 leerlingen) uit Heerlen zelf en 44,6% (86 van de 193 leerlingen) van buiten Heerlen.

Op grond van uw prognose zouden, gelet op de daarin vermelde basisgeneraties in het voedingsgebied, deelnamepercentage en belangstellingspercentage van 3,5% in het jaar 2020 271 leerlingen de school bezoeken, waarvan **123** leerlingen afkomstig zijn uit Vlissingen en 148 leerlingen uit Middelburg. In 2024 zouden van de 256 leerlingen **116** leerlingen afkomstig zijn uit Vlissingen en 140 uit Middelburg en in 2039 zouden van de 273 leerlingen **121** leerlingen afkomstig zijn uit Vlissingen en 152 uit Middelburg.

Ervan uitgaande dat 55,4% (het percentage leerlingen op de islamitische school in Heerlen dat uit Heerlen komt) van de leerlingen uit Vlissingen zelf komt, zou het totaal aantal leerlingen ruim onder het vereiste aantal leerlingen blijven. Als er in 2020 **123** leerlingen en in 2024 **116** leerlingen uit Vlissingen afkomstig zijn (=55,4%), is het totaal aantal leerlingen in 2020 en 2024 respectievelijk 222 en 209, welke aantallen ruim onder de stichtingsnorm van 242 blijven. Wordt alleen van het aantal in Vlissingen uitgegaan en wordt ervan uitgegaan dat er niemand of vrijwel niemand van buiten Vlissingen zou komen dan zou het aantal natuurlijk nog lager zijn.

Volgens uw prognose zal in 2020 ongeveer 54,6% van het geprognoseerde totaal aantal leerlingen (148 van de 271 leerlingen) afkomstig zijn van buiten Vlissingen (uit Middelburg) en 45,4% (123 van de 271 leerlingen) uit Vlissingen zelf. U verwacht dus meer leerlingen uit de gemeente Middelburg, dan uit Vlissingen zelf, de gemeente van vestiging.

U hebt niet aannemelijk gemaakt dat er voor de gewenste school in Vlissingen sprake zal zijn van grotere (of zelfs gelijke) aantallen/percentages leerlingen van buiten Vlissingen dan bij de school in Heerlen het geval is, of dat er meer leerlingen uit Middelburg dan uit Vlissingen zullen komen.

De reisafstand naar de door u gewenste school is voor leerlingen uit Middelburg min of meer gelijk aan de reisafstand naar de bestaande scholen in Vlissingen. Op dit moment gaan er echter vrijwel geen leerlingen uit Middelburg naar de bestaande scholen in Vlissingen. U hebt niet gemotiveerd waarom leerlingen straks wel in groten getale vanuit Middelburg naar de verlangde school in Vlissingen zullen gaan.

Gelet op de bovenstaande bestaat er naar mijn oordeel tussen het gekozen voedingsgebied en de gewenste plaats van vestiging van de school niet in zoverre een relatie, dat aannemelijk is dat daadwerkelijk en in voldoende mate leerlingen uit het gekozen voedingsgebied zullen worden aangetrokken.

U hebt derhalve niet aannemelijk gemaakt dat de verlangde school binnen vijf jaar vanaf de datum van bekostiging en voorts gedurende 15 jaar na die periode van vijf jaar zal worden bezocht door ten minste het wettelijk vereiste aantal leerlingen van 242.

Op grond van het voorgaande kom ik tot de conclusie dat de gemeenteraad van Vlissingen uw verzoek niet heeft kunnen inwilligen.

Uw beroep tegen het niet inwilligen van uw verzoek om opnemng in het plan van scholen van een islamitische basisschool is derhalve ongegrond.

Conclusie

Op grond van het voorgaande kom ik tot de conclusie dat de gemeenteraad van Vlissingen de door u gevraagde islamitische basisschool terecht niet heeft opgenomen in het plan van scholen. Uw beroep is derhalve ongegrond.

Proceskosten

U hebt een verzoek gedaan om vergoeding van de proceskosten. Op grond van artikel 7:28 van de Awb worden de kosten die u in verband met de behandeling van het beroep redelijkerwijs heeft moeten maken, uitsluitend door het bestuursorgaan vergoed voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Aangezien er gelet op het voorgaande geen sprake is van herroeping komt u niet in aanmerking voor vergoeding van de proceskosten.

Hoogachtend,
de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
namens deze,
de directeur Onderwijsinstellingen van de Dienst Uitvoering Onderwijs,



mr. N.C.M. Zeijlemaker

U kunt tegen deze beschikking beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag waarop de beschikking u is toegezonden, worden gestuurd naar de Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag.