



gemeente **Oosterhout**

5.1,2,e 5.1,2,e 5.1,2,e
t.a.v. 5.1,2,e
5.1,2,e
5.1,2,e 5.1,2,e

Datum	Uw kenmerk	Zaaknummer	In behandeling bij
17 mei 2023		1014575	5.1,2,e tel. 14 0162

Onderwerp

Beslissing op bezwaar inzake het besluit tot huisvesting van een basisschool van SIPO

Geachte 5.1,2,e

In reactie op het door u, namens Stichting Islamitisch Primair Onderwijs (SIPO), ingediende bezwaarschrift tegen ons besluit van 15 november 2022, waarbij wij hebben besloten om een nieuwe school voor SIPO te huisvesten in de leegstand in de schoolgebouwen de Berkenhof en de Biëncorf, bericht ik u als volgt.

Hoorzitting Adviescommissie Awb

Wij hebben uw bezwaarschrift voorgelegd aan de Adviescommissie Algemene wet bestuursrecht Oosterhout. Het bezwaarschrift is behandeld in de commissievergadering van 16 februari 2023. Voor wat er tijdens deze vergadering is besproken verwijzen wij u naar het bij deze brief gevoegde verslag.

Advies Adviescommissie Awb

De Adviescommissie Awb heeft ons bij brief van 28 maart 2023 geadviseerd. Een kopie van dit advies vindt u eveneens bij deze brief.

De adviescommissie heeft geadviseerd uw bezwaar gegrond te verklaren, en bij de heroverweging op bezwaar de hierna genoemde gebreken te herstellen:

- Het bestreden besluit is formeel een weigering van de aangevraagde voorziening door toewijzing van andere voorzieningen. De gemeente had moeten toetsten of de toegewezen voorziening voldoet aan de eis van 'redelijke afstand tot de gewenste plaats' (artikel 100 lid 1 onder d WPO);
- Het onderzoek naar alternatieve huisvestingsvoorzieningen behoeft aanvulling;
- Afwijking van de beleidsregels/uitgangspunten van het IHP (wijkfunctie school; thuisnabijheid onderwijs) behoeft nadere motivering;
- De verschillende belangen worden wel benoemd, maar een inzichtelijke belangenafweging ontbreekt.

De Adviescommissie Awb adviseert het college het bestreden besluit in heroverweging te herroepen of gewijzigd in stand te laten, een en ander zoals in haar advies beschreven.

Wij verzoeken u om bij communicatie rondom deze zaak het zaaknummer 1014575 te vermelden.

Beslissing op bezwaar

Wij hebben besloten om het advies van de Adviescommissie Awb over te nemen. Wij verklaren uw bezwaar gegrond en laten het bestreden besluit, onder aanvulling van onderstaande motivering, in heroverweging in stand.

Hierna gaan wij in op de vier door de adviescommissie genoemde gebreken.

Redelijke afstand

Wat onder een 'redelijke afstand' in de zin van artikel 100 van de Wet op het primair onderwijs (hierna WPO) moet worden verstaan, wordt primair bepaald door de grenzen van het voedingsgebied zoals deze door de Rijksoverheid zijn bepaald. De Rijksoverheid hanteert hiervoor een straal van 6 kilometer ten opzichte van het aangevraagde postcodegebied. De afstand van een locatie in het voedingsgebied tot de gewenste plaats (binnen datzelfde voedingsgebied) moet als redelijke afstand worden beschouwd. De begrenzing van het voedingsgebied komt ook overeen met de grens (6 kilometer) die de gemeente in het kader van de bekostiging van het leerlingenvervoer hanteert. Dit bevestigt dat binnen die grens van 6 kilometer, van ouders de bereidheid wordt verwacht en mag worden verwacht de reistijd en -kosten te accepteren.

Dat de afstand tussen de Berkenhof en het aangevraagde postcodegebied 4904 (Oosterheide redelijk moet worden geacht, wordt bevestigd in de uitspraak van de Rechtbank Overijssel van 15 april 2019 (ECLI:NL:RBOVE:2019:1283).) De reisafstand met de auto vanaf sporthal Oosterheide naar de Berkenhof is 5,1 km en met de fiets is dit 5,3 km (bron Google Maps). In de uitspraak van de Rechtbank Overijssel acht de rechtbank een afstand tussen de tijdelijke locatie en de nieuwe, vervangende locatie voor een basisschool van circa 5 kilometer hemelsbreed redelijk.

De gemeente komt gedeeltelijk aan uw wensen tegemoet, door ruimte te geven in de Biëncorf, die dichterbij de gewenste vestigingsplaats (de wijk Oosterheide) ligt.

Onderzoek huisvestingsmogelijkheden

Voor de integrale heroverweging van het bestreden besluit is aanvullend onderzoek gedaan naar alternatieve huisvestingslocaties. Bij dat onderzoek zijn ook de door SIPO aangedragen locaties bekeken. Uit dat onderzoek blijkt dat er binnen de wijken Oosterheide en Slotjes geen andere locaties beschikbaar zijn. De notities waarin het huisvestingsonderzoek van november 2022 en het aanvullend onderzoek van april 2023 zijn opgenomen als bijlagen en maken deel uit van deze beslissing op bezwaar.

Uitgangspunten IHP

Het IHP 2022-2024 gaat over het bestaande onderwijsaanbod binnen de gemeente. De uitgangspunten in het IHP gelden ook voor nieuwe onderwijsaanbieders. De uitgangspunten geven uitdrukking aan het ambitieniveau van gemeente en het lokale onderwijs. Zij kunnen niet gelden als normen waaraan huisvestingsbesluiten rechtens zouden moeten voldoen. Dat zou ook niet stroken met de status van een IHP, noch met het imperatieve karakter van de weigeringsgronden van artikel 100 lid 1 van de WPO. In die zin kunnen de uitgangspunten ook niet als 'beleidsregels' worden beschouwd. Beleidsregels zijn regels waarmee invulling wordt gegeven aan de wijze waarop een bevoegdheid wordt uitgeoefend.

De gemeente onderkent dat de betreffende uitgangspunten in het IHP met het bestreden besluit niet geheel gerealiseerd worden. 'Niet geheel', omdat ten aanzien van de uitgangspunten wel enige nuancering past.

- **Wijkfunctie**

Het uitgangspunt van de wijkfunctie van scholen is in de eerste plaats een erkenning van het belang van de aanwezigheid van scholen voor het voorzieningenniveau van een wijk. En in de tweede plaats een bevestiging van een zekere maatschappelijke opdracht van scholen naar hun directe omgeving.

Beide functies kan een school vervullen ongeacht of en in welke mate haar leerlingen uit de wijk van vestiging komen. De toegewezen huisvesting impliceert dus geen afwijking van dat uitgangspunt.

- 'Thuis nabij Onderwijs'

Dat ligt anders wat betreft het uitgangspunt van de thuisnabijheid: het verdient de voorkeur dat kinderen in de eigen wijk naar school kunnen gaan. Thuisnabijheid geldt echter in mindere mate voor een school die als enige in een gemeente van een specifieke onderwijsrichting (denominatie) uitgaat. Voor een nieuwe islamitische school kan thuisnabijheid onmogelijk voor alle leerlingen worden gerealiseerd. Dat in het kader van de schoolstichtingsprocedure veel belangstelling vanuit de wijk Oosterheide is gebleken, maakt dat niet anders. Gegeven de aanwezigheid van andere basisscholen in het postcodegebied 4904, is voor alle kinderen in die wijk thuisnabij schoolonderwijs mogelijk. Het is in de eerste plaats aan ouders de afweging te maken welk belang voor hen zwaarder weegt: thuisnabij onderwijs dan wel -nog steeds op redelijke afstand beschikbaar- onderwijs van de verlangde richting. Het belang van ouders bij thuisnabij onderwijs van de verlangde richting is voor SIPO als bevoegd gezag van de beoogde school 'slechts' een afgeleid belang.

Het voorgaande neemt niet weg dat toewijzing van huisvesting op de gewenste plaats voor de hand ligt als dergelijke huisvesting beschikbaar zou zijn. Uit de bijgevoegde onderzoeksbevindingen blijkt dat in de wijk Oosterheide (of het aanpalende Slotjes) per 1 augustus 2023 geen reële mogelijkheden bestaan, anders dan de beperkte ruimte in de Biëncorf. Die is dan ook als aanvullende huisvesting toegewezen.

Belangenafweging

De WPO en de Verordening kennen voor de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting een limitatief stelsel van weigeringsgronden. De wettelijke weigeringsgronden zijn voor het merendeel -waaronder die van artikel 100 lid 1 onder d WPO- tevens imperatief: is de grond van toepassing, dan moet de gemeente die ook toepassen. Waar andere huisvesting buiten het gewenste postcodegebied beschikbaar is, moet daar gebruik van worden gemaakt. Dat brengt mee dat er beperkt ruimte is voor een belangenafweging.

- 'Redelijke afstand'

Met de toegewezen huisvesting moet wel redelijkerwijs in uw huisvestingsbehoefte worden voorzien. Bij verwijzing naar leegstand buiten het aangevraagde postcodegebied is de redelijke eis sterk gericht op de redelijkheid van de afstand, tot de locatie van de nieuwe school. Zoals hierboven is beargumenteerd voldoet de toegewezen huisvesting aan die afstandsnorm. Het redelijkerwijs voorzien in de onderwijsbehoefte betekent niet dat de gemeente SIPO huisvesting op die locatie moet toekennen waar de school maximaal of optimaal kan groeien. De afweging die ouders over de verlangde onderwijsrichting en reisafstand maken, zijn gezien de redelijke afstand geen belangen die bij de besluitvorming moeten worden meegewogen.

- Adequate onderwijshuisvesting

Met huisvesting in de Berkenhof en de aanvullende huisvesting in de Biëncorf bieden wij u kwalitatief behoorlijke huisvesting aan, geschikt voor het verzorgen van primair onderwijs. Dit in afwijking van de door uw geopperde huisvesting in VO-panden, die van beduidend mindere kwaliteit is of anderszins minder ingericht is voor een basisschool. De toegekende locaties bieden qua ruimtecapaciteit ook de mogelijkheid om in de komende jaren te groeien.

- Leegstand in het Voortgezet Onderwijs (VO)

Er is om een aantal redenen sprake van theoretisch beschikbare ruimte in het VO. Zo gaat het om normatieve leegstand en niet of slechts in beperkte mate om feitelijk of feitelijke benutbare leegstand. Vordering van normatieve leegstand die feitelijk in gebruik is, vormt een inbreuk op het onderwijs dat de VO-scholen verzorgen.

- **Investering in schoolgebouwen**

Toekenning van ruimte in het VO zou bovendien tot extra investeringen leiden die bij de Berkenhof/Biëncorf niet nodig zijn. SIPO stelt dat zij de VO-ruimte (in het Hanze College) zonder meer zou kunnen betrekken, maar dat is niet reëel. Zo zullen in ieder geval sanitaire voorzieningen moeten worden gerealiseerd die bij de PO-doelgroep passen, terwijl bovendien een eigen entree vanwege de verschillende doelgroepen/leeftijdsgroepen sterk wenselijk is. Dergelijke aanpassingen zijn zeker bij het Hanze College onverantwoord, omdat zij gegeven de beoogde sloop van het gebouw, op kapitaalvernietiging neerkomen. Te meer daar er binnen redelijke afstand van de gewenste plaats huisvesting beschikbaar is in de Berkenhof en de Biëncorf, is het redelijk dat de normatieve leegstand in (de nabijheid van het voorkeursgebied gelegen) VO-panden wordt gepasseerd.

- **Verkeer en parkeerdruk**

De gemeente erkent dat de vestiging van de school in de Berkenhof tot verdere verkeers- en parkeerdruk leidt in de wijk. Dit heeft vooral te maken met verwachte verkeersbewegingen en parkeeroverlast bij het begin en eind van de school. Wij zien mogelijkheden om de verkeers- en parkeerdruk aanvaardbaar te houden, bijvoorbeeld door het verwijzen naar omliggende parkeerterreinen (sporthal Arkendonk) en afstemming over de start- en eindtijden van de school tussen de Berkenhof en de school van SIPO.

- **Huisvesting in de Biëncorf**

Om toch in enige mate invulling te geven aan het uitgangspunt van thuisnabij onderwijs en haar gedeeltelijk tegemoet te komen in haar locatiewens, worden naast de ruimte in de Berkenhof ook enkele lokalen in de Biëncorf beschikbaar gesteld. Zoals in het advies van de bezwarencommissie is overwogen, geldt de in artikel A.8 Verordening neergelegde 2 kilometernorm niet voor de onderhavige situatie van een startende nieuwe school.

Conclusie

Uw bezwaar is gegrond verklaard.

Na heroverweging van het bestreden besluit en aanvullend onderzoek is het primaire besluit inhoudelijk gehandhaafd. Met de toewijzing van ruimten in de Berkenhof en de Biëncorf kan redelijkerwijs in de door uw aangevraagde behoefte aan huisvesting worden voorzien, zij het op een andere wijze dan op de plaats van voorkeur.

Uit het (nadere) onderzoek blijkt dat er geen reële mogelijkheden zijn voor huisvesting van de nieuwe basisschool binnen het voorkeursgebied van SIPO, de wijk Oosterheide (postcodegebied 4904): de onderzochte gebouwen zijn niet of niet meer beschikbaar (Muldersteeg; Griegstraat), bieden ondanks normatieve leegstand onvoldoende onderwijslokalen en/of speelzalen (De Zwaaikom; Sint Oelbertgymnasium; Hanze College), of staan op de nominatie te worden gesloopt (Hanze College). De aangeboden locaties Berkenhof en Biëncorf zijn gelegen binnen een 'redelijke afstand van de gewenste plaats' als bedoeld in artikel 100 lid 1 onder d, van de WPO, zodat het college van B&W deze mocht toewijzen in plaats van huisvesting in het voorkeursgebied. Dat de afstand tussen het door uw aangevraagde voorkeurspostcodegebied (4904) en de Berkenhof redelijk kan worden geacht, volgt ook uit de hierboven aangehaalde uitspraak van de Rechtbank Overijssel uit 2019.

Met de toewijzing van deze locaties wordt niet volledig invulling gegeven aan een tweetal uitgangspunten van het IHP 2022-2024, te weten de wijkfunctie van scholen en de thuisnabijheid van het onderwijs. Die uitgangspunten geven uitsluitend uitdrukking aan het ambitieniveau, maar geven schoolbesturen geen aanspraak op huisvesting in het aangevraagde voorkeurs postcodegebied. Dat is hier gerechtvaardigd te achten, gegeven het imperatieve karakter van de weigeringsgrond van artikel 100 lid 1 onder d, van de WPO en de bij de uitgangspunten geplaatste kanttekeningen enerzijds, en het ontbreken van reële mogelijkheden voor huisvesting in het voorkeursgebied anderzijds.

Uw belang van huisvesting in het voorkeurspostcodegebied Oosterheide, het uitgangspunt van thuisnabijheid alsook de verkeers-/parkeerdruk rond de Berkenhof zijn niet van dien aard of gewicht dat de gemeente met de toekenning van de locaties Berkenhof/Biëncorff niet redelijkerwijs in uw huisvestingsbehoefte voorziet.

Vergoeding kosten bezwaar

U heeft verzocht om vergoeding van de kosten van bezwaar met een beroep op artikel 7:15, tweede lid, van de Awb. Daarover beslissen wij als volgt. Op grond van dit artikel worden de kosten die in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs zijn gemaakt, vergoed voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Wij hebben uw bezwaar gegrond verklaard. Dat betekent dat SIPO recht heeft op een vergoeding van de door haar gemaakte kosten van rechtsbijstand op de voet van het Besluit proceskosten bestuursrecht: 2 punten van € 597 per punt, met factor 1 (zaak van gemiddeld gewicht).

Beroep

Indien u het niet eens bent met deze beslissing kunt u hiertegen binnen zes weken na dagtekening van deze brief beroep instellen bij het team Bestuursrecht van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant. Het adres is: Postbus 90006, 4800 PA Breda.

Het beroepschrift moet ten minste bevatten:

- a. uw naam en adres;
- b. datum en handtekening;
- c. een omschrijving van het besluit waarop het geschil betrekking heeft;
- d. een kopie van dit besluit;
- e. de redenen waarom u beroep instelt;
- f. als u het beroep laat instellen en ondertekenen door een ander die geen advocaat is: een door u ondertekende machtiging.

U kunt ook digitaal het beroep- en verzoekschrift indienen bij de rechtbank Zeeland-West-Brabant via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

Als u beroep instelt, kunt u, indien u een spoedeisend belang heeft, tevens een verzoek om voorlopige voorziening indienen bij de voorzieningenrechter van het team Bestuursrecht van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant op het hierboven genoemde adres. Voor de inhoud van dit verzoek gelden dezelfde eisen als voor het indienen van het beroepschrift.

Hoogachtend,

Namens burgemeester en wethouders van Oosterhout,

, burgemeester,

, secretaris.