

## TOELICHTING

### Algemeen

De wet geeft in artikel 100 WPO expliciet aan op grond waarvan een voorziening kan worden geweigerd. Voor toepassing van de weigeringsgronden dienen deze artikelen nog nader te worden uitgewerkt. Dat vindt in deze bijlage plaats door per voorziening de beoordelingscriteria te beschrijven. Ze hebben betrekking op eisen qua aanwezigheid van leerlingen, prognoses, oppervlakten/capaciteit van gebouwen, bouwkundige staat van een gebouw enzovoort. De noodzaak van de aangevraagde voorziening(en) – of van mogelijke alternatieve voorzieningen – voor de desbetreffende school wordt vastgesteld op basis van de beoordelingscriteria. Na toepassing van de beoordelingscriteria kan er antwoord worden gegeven op de vraag: 'Is de voorziening noodzakelijk?'

De noodzaak van een voorziening zal in het algemeen afhangen van:

- de capaciteit van het gebouw of de gebouwen die door de school worden gebruikt;
- de (onderhouds)staat van het gebouw of de gebouwen;
- het leerlingaantal nu en op korte en/of lange termijn;
- de mogelijkheid via andere en eenvoudiger voorzieningen adequaat de noodzaak van de gevraagde voorziening op te heffen.

Veel voorzieningen vragen een forse investering. Een gebruik gedurende ten minste een bepaalde periode voorkomt dat de investering als desinvestering gaat gelden. De minimaal gewenste termijn van zekerheid over het aantal leerlingen en daarmee het gebruik van de voorziening, is evenredig met de zwaarte van de voorziening in financiële zin. De prognose die wordt gevraagd, dient ertoe het verwachte aantal leerlingen voor een aantal jaren zo nauwkeurig mogelijk te voorspellen.

Toekenning van huisvestingsvoorzieningen – behalve bij onderwijsleerpakket/leer- en hulpmiddelen en meubilair, bij medegebruik, bij constructiefouten en bij vervanging of herstel van schade in geval van bijzondere omstandigheden – kan plaatsvinden, indien volgens de prognose, die voldoet aan de prognosecriteria (in bijlage II), voldoende duidelijkheid bestaat over het voortbestaan van het instituut of de nevenvestiging voor een termijn van minimaal vier jaren.

Indien de gevraagde voorziening een voor blijvend gebruik bestemde voorziening (nieuwbouw, uitbreiding, ingebruikneming of aanpassing) betreft, is de termijn voor de prognose in elk geval vijftien jaren te rekenen vanaf het gewenste jaar van bekostiging.

Voor nieuwbouw en voor uitbreiding kan de voorziening – afhankelijk van de verwachte duur van het gebruik en de mogelijkheden van medegebruik of ingebruikname van een bestaand gebouw – in tijdelijke vorm (noodbouw en dergelijke) of in permanente vorm worden gerealiseerd.

Nieuwbouw is slechts aan de orde indien het gaat om een nieuw instituut of om een nieuwe afdeling. In alle andere gevallen gaat het om vervangende bouw, voor het hele instituut of voor een deel daarvan, of om uitbreiding, bijvoorbeeld ter vervanging van een bouwkundig slecht gebouw.

Indien het huidige leerlingaantal niet kan worden ondergebracht in de school (eventueel gehuisvest in meerdere gebouwen), ontstaat er in principe aanspraak op een voorziening waarmee het tekort aan huisvestingscapaciteit kan worden opgeheven.

In welke vorm de extra capaciteit voor het desbetreffende instituut ter beschikking komt, hangt af van de mogelijkheden van burgemeester en wethouders om gebruik te maken van beschikbare capaciteit bij andere scholen. Dit beperkt zich in principe tot de gebouwen in gebruik bij het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. Bij medegebruik is geen langetermijnprognose nodig. Voor inzicht in de periode van medegebruik is wel een indicatie van de duur nodig alsmede inzicht in de eventuele ontwikkeling van de leegstand in het gebouw van de hoofdgebruiker.

Bij medegebruik van leegstand elders verdient het de voorkeur zoveel mogelijk de leerlingen naar één ander gebouw te verwijzen om te voorkomen dat de school over (te) veel locaties wordt verspreid.

Overigens wordt het aantal locaties vrijgelaten.

De mogelijkheden voor benutting van de beschikbare capaciteit hangen af van de ligging en de geschiktheid van de feitelijke leegstand.

De verwijsafstand – die de ligging ten opzichte van andere gebouwen aangeeft – is hier vastgelegd door te werken met een vaste straal (een maximale hemelsbrede afstand). Daar waar het verkeer geen verwijzing toelaat, is het aan het aanvragende schoolbestuur daarvoor de argumenten op tafel te leggen. De andere mogelijkheid om met de ligging van andere gebouwen rekening te houden, is die van vaststelling van verwijsgebieden. Verwijsgebieden kunnen worden bepaald door te letten op de wijkgebondenheid van scholen. De grenzen van het verwijsgebied moeten – om gemakkelijk een prognose te kunnen maken – samenvallen met de sociaal geografische grenzen. Eventueel kan dit per onderwijssector. Binnen de gebieden kan wel worden verwezen, maar daarbuiten niet.

Het geschikt zijn van de leegstand blijkt uit de capaciteit van het betreffende lokaal, zoals in de nulmeting (zie bijlage III, deel A) is aangegeven. Als uitgangspunt kan dienen dat onderwijsruimten (speellokalen, vaklokalen, werkplaatsen, etc., gymnastieklokalen) die niet gedurende de gehele werkweek in gebruik zijn bij de school die (hoofd)gebruiker van het gebouw is, kunnen worden gebruikt door scholen die onvoldoende ruimte hebben in hun eigen huisvesting.

Voor het basisonderwijs is feitelijke leegstand binnen het basisonderwijs per definitie geschikt. Leegstand die in feite niet aanwezig is, omdat het gebouw minder lokalen telt (zoals in de nulmeting geconstateerd) dan op basis van de normering mag worden aangenomen, telt niet mee voor de mogelijkheden van medegebruik. Dit geldt eveneens voor ruimten die een bevoegd gezag volledig met eigen middelen heeft gerealiseerd en waarvoor geen (rijks)vergoeding wordt genoten. Hieronder vallen dus niet de zogenaamde eigendoms- en huurscholen.

Medegebruik is voor gemeenten een belangrijk instrument als het gaat om het realiseren van de benodigde doelmatigheid.

Indien binnen redelijke termijn een ander geschikt gebouw vrijkomt, kan worden bezien of gebruik maken van het vrijkomende gebouw een goede oplossing biedt voor het huisvestingsprobleem.

Ervan uitgaande dat door toepassing van een meerjarenplanning samen met de schoolbesturen er optimaal zicht bestaat op het vrijkomen van (onderwijs)gebouwen, kan hergebruik voor andere scholen worden gekoppeld aan de meerjarenplanning. Overigens kan de gemeente in het kader van ander beleid beslissen dat een vrijkomend schoolgebouw niet opnieuw voor onderwijs wordt gebruikt, maar bijvoorbeeld voor kinderopvang gaat dienen of wordt afgebroken opdat aan die plaats een andere bestemming kan worden gegeven.

De minimaal benodigde gebruiksduur om in aanmerking te kunnen komen voor (extra) huisvesting is nu geharmoniseerd tussen primair onderwijs en voortgezet onderwijs. Voor een voor blijvend gebruik bestemde huisvesting is die periode vijftien jaren. Voor tijdelijke huisvesting is deze periode vier jaren of meer. Voor gebruik van minder dan vier jaren wordt uitgegaan van opvang binnen het bestaande gebouw, bijvoorbeeld in de gemeenschapsruimte. Slechts indien dit onmogelijk is, wordt een andere voorziening goedgekeurd. Daartoe is onder uitbreiding in het basisonderwijs een beoordelingscriterium opgenomen.

## **Deel A**

### **Lesgebouwen**

Vervangende bouw komt in het algemeen voort uit de slechte conditie van een gebouw. Om uitspraken te kunnen doen over de (slechte) bouwkundige staat en om verschillen in de bouwkundige toestand van verschillende gebouwen in een volgorde te kunnen plaatsen, is het noodzakelijk één techniek van schouwing voor alle gebouwen te hebben, waaruit subjectieve factoren zo veel mogelijk zijn geëlimineerd. Deze techniek, kan worden vastgesteld door burgemeester en wethouders.

Vervangende bouw om andere dan bouwkundige redenen kan betrekking hebben op een budgettair neutrale oplossing, een herschikkingsoperatie of verband houden met ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening.

Budgettair neutrale vervanging van een gebouw betekent dat daarvoor geen extra kosten worden gemaakt. De kosten voor de gemeente mogen niet hoger zijn dan de huidige kosten. Daarnaast kunnen – in overeenstemming met het aanvragende schoolbestuur – eventuele gelden voor exploitatie van het schoolbestuur worden ingezet.

Fusies kunnen aanleiding geven tot een herschikkingsoperatie, maar ook bijvoorbeeld een flink overschot aan gymnastiekruimten. Doel van een herschikkingsplan is in elk geval het realiseren van een optimale huisvestingssituatie en een grotere doelmatigheid.

Bij de ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening valt bijvoorbeeld te denken aan stadsvernieuwing en het realiseren van een centrumplan, waarvoor het noodzakelijk is dat het gebouw vervangen wordt.

Uit de nulmeting kan naar voren komen dat de feitelijke oppervlakte groter is dan de genormeerde oppervlakte voor het aantal groepen dat in het gebouw kan worden gehuisvest. In zo'n geval is er sprake van een zogenaamde verschiloppervlakte. Bij een aanvraag voor uitbreiding zal in dat geval worden bezien of de verschiloppervlakte niet kan worden betrokken bij de omvang van de uitbreiding, met andere woorden, of niet (deels) inpartij de benodigde extra capaciteit is te realiseren. Indien dit te duur is ten opzichte van uitbreiding, dan wordt er van uitgegaan dat uitbreiding wordt gerealiseerd (zie ook bijlage III, deel A).

Voor de uitbreiding met een tweede speellokaal in het basisonderwijs is aangegeven, wanneer dit noodzakelijk is. Nieuw ten opzichte van de eerder geldende regelgeving is ten eerste het loslaten van de automatische uitbreiding met een tweede speellokaal bij het vormen van de veertiende groep. Koppeling aan het aantal groepen – van een zekere omvang – jongste leerlingen (in nieuwbouwwijken vaak een aanzienlijk deel van de leerlingen) maakt meer maatwerk mogelijk. Ten tweede is om een efficiënt gebruik van gebouwen te bevorderen, een verwijzingsmogelijkheid naar een op korte afstand aanwezige speellokaal of gymnastiekruimte waar nog ruimte is, opgenomen.

Bij mogelijke ingebruikneming van een bestaand gebouw of een gedeelte daarvan spelen bij de toekenning, naast de ligging, ook de omvang en de kwaliteit een belangrijke rol. Voor de ligging zij verwezen naar hetgeen hiervoor is gesteld. De omvang maakt een nauwkeurige beoordeling van de noodzakelijke aanpassingen nodig (tenzij het een gebouw betreft dat reeds voor onderwijs geschikt is).

Indien de kosten samen met de (eventuele) verwervingskosten te hoog zijn (het ministerie van OCenW hield daarvoor 70 procent van de kosten van nieuwbouw aan), is de vraag gerechtvaardigd of vervangende bouw niet een betere optie is. Natuurlijk staat het de gemeente vrij hiertoe te besluiten (en daarmee af te wijken van dit percentage), bijvoorbeeld in verband met de locatie, het (monumentale) gebouw of het ontbreken van alternatieve mogelijkheden voor huisvesting binnen de wijk. Ook ontstaat hier – evenals bijvoorbeeld bij het bijbouwen van noodlokalen – een onderhandelings situatie, waarbij alternatieven worden bezien en gewaardeerd.

Ingebruikneming is ook mogelijk bij de situaties waarbij vervanging van een bestaand gebouw aan de orde is, namelijk als:

- dit per saldo geen meerkosten met zich meebrengt;
- er sprake is van een herschikkingsoperatie;
- dit noodzakelijk is in verband met ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening.

Daarnaast is een ingebruikneming mogelijk als er uitbreiding van het huidige schoolgebouw aan de orde is.

Het automatisme bij de toewijzing van terrein in het basisonderwijs is verlaten. Indien terrein noodzakelijk is, wordt daar bij de eventuele toestemming voor een andere huisvestingsvoorziening rekening mee gehouden.

In de systematiek van de modelverordening is voor de huisvestingsvoorziening 'ingebruikneming' op basis van artikel 7, tweede lid, onder a, een prognose vereist. De toetsing van een prognose komt dan ook tot uiting in de criteria voor de beoordeling van aangevraagde voorziening tot ingebruikneming van een bestaand lesgebouw (zie bijvoorbeeld b1 en b2 van paragraaf 1.4).

Voor het basisonderwijs gaat het bij eerste inrichting onderwijsleerpakket (en meubilair) om het aantal groepen leerlingen. Bij fusie van scholen kan er enkel sprake zijn van een extra onderwijsleerpakket en meubilair, indien het aantal groepen groter is dan het totaal bekostigde onderwijsleerpakket en meubilair van de aan de fusie deelnemende scholen. De bestaande scheiding tussen onderwijsleerpakket en meubilair (enkel onderwijsleerpakket voor wegingsgroepen in het basisonderwijs) – aangebracht tijdens de periode van de Tijdelijke wet beperking huisvestingsvoorzieningen – blijft bestaan.

Voor de eerste inrichting onderwijsleerpakket en meubilair is ook de nulmeting van belang. Op 1 augustus 1985 voor het basisonderwijs en op 1 januari 1988 voor het (voortgezet) speciaal onderwijs werden alle scholen geacht voldoende te zijn ingericht. Daar waar dat niet het geval was, kon via overgangsartikelen aanvullende eerste inrichting worden verkregen. Voor de nulmeting impliceert dit dat alle toekenningen tot aan 1 augustus 1985 resp. 1 januari 1988 ook worden begrepen onder de aanwezige eerste inrichting.

Onderwijsleerpakket en meubilair werd niet aangemerkt als een voorziening waarop artikel 7, vierde lid, van toepassing kon zijn. De oorspronkelijke formulering behelsde dat voor het bepalen van de noodzaak altijd wordt gekeken naar de teldatum voorafgaande aan de aanvraag.

Bij de totstandkoming van de modelverordening is er bewust voor gekozen dat onderwijsleerpakket alleen wordt toegekend op het moment dat de leerlingen feitelijk aanwezig zijn. Dit behoeft in beginsel niet tot problemen te leiden, omdat bij onverwachte groei van het aantal leerlingen de mogelijkheid bestaat om via de spoedprocedure (artikel 21 e.v. van de modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs) uitbreiding aan te vragen. Als voorwaarde geldt dan wel dat de buitenreguliere telling voor de formatie aantoonde dat er sprake is van groei met minstens één groep. De buitenreguliere telling is dan de teldatum voorafgaande aan de indiening van de aanvraag voor de toetsing van de noodzaak.

Vanuit de gedachte dat de spoedprocedure in beginsel beperkt dient te blijven tot calamiteiten, kunnen problemen ontstaan bij een verwachte groei van het aantal leerlingen. De formulering in de verordening betekent dat de teldatum van 1 oktober van het jaar t moet worden gehanteerd om de raad in oktober/november van het jaar t+1 een besluit te laten nemen over een eventuele toekenning van onderwijsleerpakket en/ of meubilair voor het jaar t+2.

Hiermee kunnen toekenningen voor onderwijsleerpakket een half jaar achter de feiten aanlopen – immers, de teldatum van 1 oktober van het jaar t zou per 1 augustus van het jaar t+1 leiden tot een uitbreiding van de formatie – en is het daardoor niet mogelijk om te anticiperen op de toekomstige leerlingenontwikkeling. Met de wijziging, die gebruikmaakt van de in de verordening geboden mogelijkheid, kan wel worden geanticipeerd op toekomstige leerlingontwikkelingen. Tevens wordt voldaan aan het uitgangspunt dat de leerlingen feitelijk aanwezig moeten zijn, wil er een toekenning van onderwijsleerpakket en/of meubilair plaatsvinden. De noodzaak van de voorziening blijkt uit het aantal leerlingen op de meest recente teldatum. De meest recente teldatum van 1 oktober van het jaar waarin het programma wordt vastgesteld, kan worden gebruikt om te bezien of het geraamde aantal leerlingen daadwerkelijk op de school aanwezig is (en dus of de noodzaak van de voorziening wordt aangetoond).

De toeslag meubilair is noodzakelijk door de verkleining van de groepsgrootte in het basisonderwijs. Als gevolg van de groepsgrootteverkleining ontstaat geen noodzaak voor de volledige eerste inrichting meubilair voor een bepaalde groep leerlingen. Omdat er geen groei van het aantal leerlingen plaatsvindt, hoeft geen totale eerste inrichting van een groep te worden bekostigd. Wel moet de basisinrichting van een klaslokaal kunnen worden aangevraagd. Het gaat daarbij om kasten, een bureau en stoel voor de leerkracht, een werkwand, een zand-/watertafel en een boekenhoek/leestafel. Indien in het verleden voor de betreffende groep al een toeslag meubilair is verstrekt (vanaf de eerste stap van de groepsgrootteverkleining in augustus 1997), hoeft dit niet alsnog te worden bekostigd.

De toekenning van de toeslag staat los van de eerste inrichting onderwijsleerpakket en meubilair van een bepaalde groep. Het gaat om inrichting van een extra ruimte bij een gelijkblijvend aantal leerlingen, niet om de totale inrichting van een groepsruimte als gevolg van groei van het aantal leerlingen.

In bijlage III wordt de omvang van de toeslag bepaald (bij de wijzigingen in 'Bijlage III Criteria voor oppervlakte en indeling, Deel C de bepaling van de omvang van de toekenning' wordt ook een rekenvoorbeeld voor toekenning van de toeslag beschreven) en in bijlage IV wordt een financiële normering van de toeslag weergegeven.

Aanpassingen komen voort uit gewijzigde eisen of wensen. In elk geval zullen aanpassingen die noodzakelijk zijn om te voldoen aan (nieuwe) wettelijke vereisten (bijvoorbeeld volgend uit het Bouwbesluit of uit de regelgeving op het gebied van de arbeidsomstandigheden) tot toekenningen leiden, voor zover niet in overgangsbepalingen bij dergelijke regelingen een (tijdelijke) vrijstelling is verleend. Voor het basisonderwijs zijn de aanpassingen uitgezonderd waarvoor een schoolbestuur rechtstreeks van het rijk een vergoeding ontvangt. Het betreft onder andere het aanbrengen van een gehandicaptenoilet en het geschikt maken van het gebouw voor gehandicapten.

Onder aanpassing kunnen wel enkele benoemde voorzieningen worden aangevraagd om het gebouw en/of het terrein toegankelijk te maken voor in hun bewegingen beperkte gehandicapten. Het gaat hierbij om het terrein toegankelijk maken tot en met de entree (met name het realiseren van een hellingbaan) en het aanbrengen van een traplift bij een meerlaags schoolgebouw.

Aanpassingen om een gebouw (vaak de dislocatie) te kunnen afstoten, bestaan uit het aanbrengen van die voorzieningen in het gebouw die niet aanwezig zijn, maar wel aanwezig waren in de dislocatie en die noodzakelijk zijn om het onderwijs aan de leerlingen uit het af te stoten gebouw te kunnen geven. Een integratieverbouwing kan dan bijvoorbeeld bestaan uit:

- samenvoegen van twee lokalen of één lokaal en een aangrenzende ruimte tot speellokaal inclusief berging;
- veranderen van leslokalen in werklokalen;
- plaatsen van kleutertoiletten en maken toezichtraam;
- maken zandbak en buitenberging;
- aanpassing deel van de buitenspeelplaats.

In het basisonderwijs is geen specifieke aanpassing opgenomen die het mogelijk moet maken eenmaal in de levenscyclus van een permanent gebouw voor basisonderwijs te besluiten de inrichting te optimaliseren. Ten eerste is moeilijk een sluitende lijst van activiteiten hiervoor aan te geven en ten tweede bieden de aanpassingen om te voldoen aan eisen voortkomend uit wet en regelgeving een kapstok om de noodzakelijke aanpassingen te kunnen beoordelen.

Onderhoud is conform de wet enkel een voorziening in het basisonderwijs. Ook hier geldt dat door het bevoegd gezag moet worden aangetoond dat het onderhoud noodzakelijk is en dat regulier onderhoud, waarvoor het bevoegd gezag in de materiële instandhouding een vergoeding ontvangt, niet langer volstaat.

Voordat onderhoud aan noodlokalen of permanente gebouwen wordt toegekend, zal worden nagegaan of de desbetreffende noodlokalen of gebouwen nog noodzakelijk zijn voor in elk geval meer dan vier jaar. Indien de groepen uit de noodlokalen elders in medegebruik kunnen worden ondergebracht, zal voor die optie worden gekozen.

Bij herstel van constructiefouten is het van (groot) belang daadwerkelijk vast te stellen dat het gaat om een constructiefout.

Vervanging of herstel van schade in geval van bijzondere omstandigheden

Bij bepaling van de omvang van de vervanging of het herstel van schade in geval van bijzondere omstandigheden kan rekening worden gehouden met de situatie van de school. Bij vervanging na brand kan bijvoorbeeld een totaal afgebrande school met acht lokalen worden vervangen door een kleiner gebouw met zes lokalen, omdat de school zes groepen leerlingen telt, terwijl uit de prognose blijkt dat het onwaarschijnlijk is dat de school de eerste vijftien jaren meer dan zes groepen zal krijgen. Indien de schade is verzekerd, doet de gemeente er verstandig aan eerst na te gaan op welke basis de verzekeraar tot uitkering overgaat.

## **Deel B**

### **Gymnastiekruimten**

Bij de voorzieningen voor de lichamelijke oefening is steeds sprake van gymnastiekruimte. De definitie van gymnastiekruimte omvat niet enkel het traditionele gymnastieklokaal bij het schoolgebouw maar ook het gebruik van de (gemeentelijke) sporthal. De verwijzing strekt zich niet enkel uit over de aanwezige ruimten, maar ook over de ruimten die binnenkort worden gerealiseerd. Zo kan bijvoorbeeld in een nieuwbouwwijk het aanvragende schoolbestuur voor het bewegingsonderwijs worden verwezen naar de sporthal die de gemeente daar op korte termijn gaat bouwen. Op deze wijze kan optimaal gebruik worden gemaakt van de aanwezige ruimte. In feite wordt voorafgaand aan elke beslissing – nieuwbouw, uitbreiding en ingebruikneming – bezien of niet door medegebruik de gevraagde voorziening overbodig is. Overigens laat de praktijk zien dat – zeker in de plattelandsgemeenten – eventueel vervoer naar een verder weg gelegen gymnastiekruimte een goed alternatief kan zijn. uiteraard is hiervoor overleg met het bevoegd gezag noodzakelijk.

Om vast te stellen of er daadwerkelijk medegebruik mogelijk is, wordt gekeken naar de klokuurnorm zoals de gemeenteraad die voor het basisonderwijs heeft vastgesteld en naar het rooster. In tegenstelling tot de situatie voor 1997 wordt het maken van was en kleedgelegenheden in gymnastiekruimten niet meer als uitbreiding gezien maar als aanpassing. Dit ondanks het feit dat het maken van deze ruimtes fysiek meestal een uitbreiding van het gebouw tot gevolg heeft.

Het maken van douches in plaats van wasbakken in gymnastiekruimten behoort ook tot de aanpassingen, met name tot het voldoen aan wet en regelgeving (eisen met betrekking tot hygiëne).

Aanvullend meubilair voor het bewegingsonderwijs kan als eerste inrichting worden verstrekt, wanneer men gaat van een kleine zaal (oefenvloer) naar een grote en wanneer nog niet eerder het complete meubilair is verstrekt.