

Toelichting

1 Algemene toelichting

1.1 Inleiding

Sinds de decentralisatie van onderwijshuisvesting hebben gemeenten de opdracht te voorzien in adequate huisvesting voor het primair en het voortgezet onderwijs, op basis van een verordening. In deze algemene toelichting wordt ingegaan op de totstandkoming van de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs. Er wordt een kort overzicht gegeven van de overwegingen die tot de decentralisatie van de onderwijshuisvesting hebben geleid, van het belang ervan en van de wet. Daarna wordt ingegaan op het belangrijkste instrument dat gemeenten hebben om de nieuwe taak uit te voeren: de verordening. Een ander belangrijk instrument voor het gemeentelijk beleid is het overleg met het onderwijsveld. Op dat overleg, en op de functie van de verordening daarin, wordt tot slot ingegaan.

1.2 Het belang van de decentralisatie van de onderwijshuisvesting

De samenleving heeft belang bij goed onderwijs. Goed onderwijs is mede afhankelijk van een goede infrastructuur, waaronder begrepen de huisvesting van de scholen. Bij de realisatie van die huisvesting is het van belang een situatie te creëren die zo goed mogelijk op de omstandigheden van de school is toegesneden, tegen een zo laag mogelijke prijs. Het gaat immers om de aanwending van gemeenschapsgelden. Deze twee uitgangspunten, maatwerk en efficiency, vormen de belangrijkste redenen voor decentralisatie van onderwijshuisvesting. Veel meer dan de rijksoverheid is het immers voor gemeenten mogelijk bij het huisvestingsbeleid rekening te houden met de omstandigheden van de school en de overige lokale omstandigheden.

De decentralisatie van de onderwijshuisvesting is dus op de eerste plaats van belang voor scholen. Ook voor gemeenten, in hun rol van overheid, is het echter van belang. Op tal van gemeentelijke beleidsterreinen is immers sprake van huisvestingsbehoefte. Gemeenten dienen de rol van beleidsbepalend coördinator en financier te vervullen en zo een optimale afstemming tussen huisvestingsbehoefte, beschikbare huisvestingscapaciteit en beschikbare middelen te bewerkstelligen. Enerzijds wordt hierdoor meer efficiency bereikt en anderzijds wordt de inhoud van het lokale onderwijsbeleid via de huisvesting ondersteund. Zou de gemeente bijvoorbeeld in het kader van het achterstandsbeleid besluiten dat extra aandacht (en geld) wordt besteed aan een bepaalde categorie leerlingen, dan kan daaraan gekoppeld worden dat daar ook in de sfeer van de huisvesting een mogelijkheid voor wordt gecreëerd.

Ook buiten de sfeer van het onderwijs heeft de nieuwe taak van gemeenten inmiddels zijn vruchten afgeworpen. Zo worden nieuwe vormen van bouwen gestimuleerd en heeft de groei van het aantal Brede Scholen een grote vlucht genomen.

Samenvattend kan gesteld worden dat niet alleen het onderwijs, maar ook andere gemeentelijke beleidsterreinen kunnen profiteren van de huisvestingsverantwoordelijkheid van gemeenten. Het spreekt voor zich dat dit gebeurt in goed overleg met de betrokken schoolbesturen.

1.3 De wet

De verordening voorzieningen huisvesting onderwijs stoelt op de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de Wet op de expertisecentra (WEC). De belangrijkste elementen uit de wet zijn:

- de gemeenteraad heeft een zorgplicht voor alle huisvestingsvoorzieningen op het grondgebied van de gemeente;
- de voorzieningen in de huisvesting waarvoor de gemeente verantwoordelijk zijn benoemd in de onderwijswetgeving;
- de gemeenteraad heeft de plicht een verordening vast te stellen. In die verordening moet onder andere worden geregeld welke criteria de gemeente hanteert bij de beoordeling van verzoeken, hoe de bedragen voor de huisvestingsvoorzieningen worden vastgesteld, aan welke eisen schoolgebouwen moeten voldoen en welke procedures gelden voor aanvragen van schoolbesturen. Voordat de verordening wordt vastgesteld, wordt daarover overleg gevoerd met de schoolbesturen;
- aan het college wordt opgedragen jaarlijks een bedrag vast te stellen. Dit bedrag is bestemd voor de bekostiging van huisvestingsvoorzieningen in het daaropvolgende jaar en moet zodanig worden vastgesteld dat daarmee redelijkerwijs kan worden voorzien in de huisvestingsbehoefte;
- als de huisvestingsverzoeken zijn beoordeeld dient een zogenoemd programma te worden vastgesteld door de gemeenteraad. Dit programma bevat alle aangevraagde voorzieningen die het jaar daarop voor bekostiging door de gemeente in aanmerking komen. Verzoeken die worden afgewezen komen op het zogenoemde overzicht te staan. De afwijzingsgrond wordt daarbij vermeld;
- de wet regelt ook de weigeringsgronden. Een voorziening wordt geweigerd indien:
 - niet aan de formele eisen voor indiening is voldaan;
 - de voorziening niet noodzakelijk is;
 - op een andere wijze in de behoefte kan worden voorzien, bijvoorbeeld door medegebruik. Om dat medegebruik te kunnen realiseren heeft de gemeente het recht leegstaande ruimte te vorderen van een schoolbestuur;
 - de voorziening noodzakelijk is als gevolg van verwijtbare nalatigheid van het schoolbestuur;
 - het door de gemeenteraad vastgestelde budget niet toereikend is;
- in afwijking van hetgeen in de wet geregeld wordt, kan een gemeente met een schoolbestuur overeenkomen dat het schoolbestuur zelf verantwoordelijk is voor de huisvestingsvoorzieningen en daarvoor van de gemeente jaarlijks een bedrag ontvangt; de zogenaamde doordecentralisatie. Dit kan gaan om alle huisvestingsvoorzieningen, maar ook om een gedeelte daarvan. De gemeenteraad kan voorwaarden stellen aan de doordecentralisatie.

1.4 Het overleg met het lokale onderwijsveld; consensusmodel

Alvorens in paragraaf 1.5 in te gaan op het formele instrument dat gemeenten ter beschikking staat om de huisvestingstaak uit te voeren (de verordening), wordt eerst ingegaan op het minstens zo belangrijke instrument van het overleg.

De wet schrijft een aantal malen overleg met bijzondere scholen of hun vertegenwoordigers voor. Méér echter dan een wettelijke verplichting is het overleg een instrument om lokaal onderwijs(huisvestings)beleid te voeren. Het is niet alleen van belang om draagvlak te verkrijgen voor de intenties van de gemeente, maar ook nuttig om inzicht te krijgen in de wensen en mogelijkheden van schoolbesturen. Met name indien een gemeente de onderwijshuisvesting wil inbedden in het bredere lokaal onderwijsbeleid, is goed overleg onontbeerlijk.

In paragraaf 1.5 wordt onder andere beschreven wat het programma, het overzicht en de urgentiecriteria inhouden. De toepassing van deze wettelijke instrumenten kan ertoe leiden dat het huisvestingsbeleid niet meer wordt dan het van jaar tot jaar toe- en afwijzen van ingediende verzoeken. Op die wijze is het niet alleen onmogelijk om integraal beleid te voeren; ook de ontwikkeling van een meerjarenperspectief is dan niet aan de orde.

Er kan echter, in overleg met het onderwijsveld, gekomen worden tot een meerjarenplanning. Van de scholen wordt dan gevraagd inzicht te geven in hun meerjarenplanning en de daaruit voortvloeiende huisvestingswensen. De gemeente geeft aan wat, naar verwachting, de financiële mogelijkheden zijn en of er ontwikkelingen op andere gemeentelijke beleidsterreinen verwacht worden die mogelijk van invloed zijn op de onderwijshuisvesting. Vervolgens wordt, in gezamenlijk overleg, een planning voor de komende jaren vastgesteld. Op basis van deze (jaarlijks te actualiseren) meerjarenplanning dienen de schoolbesturen hun aanvragen in.

Dit zogenaamde consensusmodel stelt eisen aan het overleg. Daarbij gaat het zowel om de agenda als de deelnemers. Dit type overleg kan alleen zinvol zijn als het niet wordt beperkt tot de 'techniek' van de huisvesting, maar wordt verbreed tot de voornemens en wensen van alle partijen op het brede onderwijsterrein. Dat stelt uiteraard ook eisen aan de deelnemers. Overleg is alleen zinvol als men voldoende deskundigheid, maar ook voldoende mandaat heeft. Bovendien geldt voor de gemeente dat het noodzakelijk is een helder onderscheid aan te brengen tussen de lokale overheidstaak en het bestuur van het openbaar onderwijs. Dat betekent bij voorkeur dat aan het overleg een representant van de gemeente en een representant van het openbaar onderwijs deelnemen. Afhankelijk van de mate van verzelfstandiging van het openbaar onderwijs en de keuze van de directiestructuur kan de representant van het openbaar onderwijs een ambtenaar van de dienst onderwijs of een lid van de (centrale) directie zijn. Het is uiteraard van belang dat deze personen kunnen rekenen op een draagvlak binnen de scholen die zij representeren. Om hiervan verzekerd te zijn kunnen bijvoorbeeld de medezeggenschapsraden vooraf geconsulteerd worden. Als het openbaar onderwijs is verzelfstandigd, neemt uiteraard het bevoegd gezag deel aan het overleg. Voor het bijzonder onderwijs betekent dit deelname door het schoolbestuur zelf, een representant daarvan met bestuurlijk mandaat of een vertegenwoordiger van een aantal schoolbesturen. Met name in gemeenten met veel schoolbesturen zal een praktische keuze gemaakt moeten worden, om het overleg niet op een 'Poolse landdag' te laten uitlopen.

Toepassing van het hiervoor beschreven consensusmodel betekent niet dat er geen verordening behoeft te worden vastgesteld. Volgens de wet dient iedere gemeente waar zich basis-, speciaal, of voortgezet onderwijs bevindt een verordening te hebben. Ook al wordt die verordening niet strikt toegepast, de uitkomsten van het consensusmodel zullen tot de vaststelling van een programma (de beschikkingen) door de gemeenteraad moeten leiden.

Ook in het bovenbeschreven consensusmodel vormen de bepalingen in de verordening de basis voor het onderwijshuisvestingsbeleid. Formeel gezien kunnen er geen rechten ontleend worden aan de meerjarenplanning. Om het consensusmodel een steviger juridische basis te geven kan worden aangesloten bij de mogelijkheid die de onderwijswetten bieden om naast de verordening afspraken te maken met een of meer schoolbesturen.

1.5 De verordening

De wet geeft gemeenten een belangrijk instrument om de huisvestingstaak gestalte te geven: de verordening. De verordening dient de uitwerking te vormen van een aantal wettelijke bepalingen. De belangrijkste daarvan is dat de verordening zodanig moet worden opgezet dat kan worden 'voldaan aan de redelijke eisen die het onderwijs aan de huisvesting van scholen in de gemeente stelt'.

In de VNG-modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs, die door iedere gemeente op de gewenste lokale maat gesneden kan worden, is dat principe uitgewerkt. Deze modelverordening is tot stand gekomen met medewerking van een klankbordgroep, bestaande uit gemeentelijke vertegenwoordigers, en na uitgebreid en constructief overleg met de besturenorganisaties voor het bijzonder onderwijs.

De verordening bestaat voor het belangrijkste deel uit bepalingen die volgens de wet moeten worden opgenomen. Daarnaast is een aantal facultatieve bepalingen opgenomen. Op het eerste gezicht lijkt de verordening, en met name de bijlagen, vrij omvangrijk. De redenen daarvoor zijn de volgende: alhoewel het sterk de voorkeur heeft om in overleg met de schoolbesturen (zie hiervoor paragraaf 1.4) het huisvestingsbeleid gestalte te geven, dient de verordening zodanig van inhoud te zijn dat die in juridische zin voldoende waarborgen biedt om, ook in beroep, de gemeentelijke beslissingen te kunnen dragen. Dat gegeven leidt tot meer bepalingen dan op het eerste gezicht wenselijk lijkt.

- Bovendien vervangt de modelverordening het grootste deel van het omvangrijke scala aan rijksregelgeving en andere voorschriften. Gemeenten hebben nu eenmaal niet dezelfde variëteit aan regelgevingsmogelijkheden die het rijk heeft, dus alle regels moeten in de vorm van een verordening worden gegoten.

1.5.1 Uitgangspunten

De modelverordening heeft de volgende uitgangspunten:

- Integraal gemeentelijk huisvestingsbeleid;

- Efficiency;
- Maatwerk;
- Gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs.

Integraal gemeentelijk beleid

In de modelverordening is uitgegaan van integraal gemeentelijk huisvestingsbeleid. Dat betekent dat niet op voorhand een scheiding wordt aangebracht tussen primair, speciaal en voortgezet onderwijs. Hieruit vloeit niet alleen voort dat ervan uit wordt gegaan dat de gemeenteraad één budget vaststelt voor alle mogelijke huisvestingsvoorzieningen, maar ook dat bij het opstellen van de beoordelingscriteria waar mogelijk wordt uitgegaan van één systematiek.

Om het mogelijk te maken dat het onderwijshuisvestingsbeleid zoveel mogelijk wordt ingebed in het totale gemeentelijke beleid, wordt bij de aanvraag- en toekenningsprocedure de gemeentelijke begrotingscyclus gevolgd. Op die wijze wordt bewerkstelligd dat een brede lokale afweging wordt gemaakt binnen het totaal aan beschikbare gemeentelijke middelen. Het programma met daarop de huisvestingsvoorzieningen die door de gemeente worden vergoed, wordt in principe dan ook gelijktijdig met de begroting vastgesteld. Op die wijze zijn het bedrag op de begroting en de toegekende voorzieningen altijd met elkaar in overeenstemming. Er is dus geen sprake van een vooraf vastgesteld budget, waarna vervolgens zoveel voorzieningen worden toegekend als het budget toelaat. Een dergelijke handelwijze kan ertoe leiden dat niet voldaan wordt aan de opdracht tot adequate huisvesting, omdat absoluut noodzakelijke voorzieningen niet aan bod komen. Evenzeer is het denkbaar dat voorzieningen die niet absoluut noodzakelijk zijn worden toegekend, omdat er nu eenmaal budget is. Dat 'overtollige' budget kan wellicht beter ingezet worden voor andere gemeentelijke beleidsterreinen.

Efficiency

Het is belangrijk om zorgvuldig om te gaan met gemeenschapsgeld. Daarom heeft dit item een groot accent gekregen in de verordening. De inzet is het zoveel mogelijk gebruik maken van bestaande huisvestingscapaciteit. Dat komt tot uitdrukking in de beoordelingscriteria die worden toegepast bij verzoeken om nieuwe huisvestingsvoorzieningen, maar bijvoorbeeld ook bij het toekennen van ruimte voor gymnastiekonderwijs. Bij dat laatste wordt het uitgangspunt verlaten dat bij een bepaalde omvang van het gebruik recht bestaat op een 'eigen' gymlokaal, en wordt uitgegaan van gemeentelijke accommodaties die beschikbaar worden gesteld voor het onderwijs.

Maatwerk

Het maatwerk komt onder andere tot uitdrukking in de mate van autonomie die aan schoolbesturen wordt gegeven; er worden slechts minimale normen voor huisvestingsvoorzieningen vastgelegd. De modelverordening gaat ook niet uit van een genormeerd systeem van periodieke toekenning van bedragen voor groot onderhoud en renovatie. Als dergelijke voorzieningen gewenst zijn, dan wordt de noodzaak ervan getoetst.

Het maatwerk komt ook tot uitdrukking in de wijze waarop de vergoeding van de kosten van bepaalde voorzieningen tot stand komt. De wet schrijft voor dat de gemeenteraad daarvoor normen vastlegt. In de modelverordening is ervoor gekozen de vergoeding voor alle voorzieningen waarvoor dat mogelijk is, te normeren in de vorm van een soort van programma van eisen. Voor de voorzieningen waarvoor dat niet mogelijk is wordt uitgegaan van de offertelijst. Die houdt in dat een schoolbestuur bij de aanvraag, voorzover niet aanwezig, een begroting overlegt. Na eventuele bijstelling daarvan wordt een voorlopig vergoedingsbedrag vastgesteld. Als de voorziening door het college is goedgekeurd, vraagt het schoolbestuur een aantal offertes op, afhankelijk van de gemaakte afspraken. Op basis daarvan wordt vervolgens het definitieve vergoedingsbedrag bepaald. Op die wijze ontstaat ook in de vergoeding van de voorzieningen het benodigde maatwerk. In de artikelsgewijze toelichting is aangegeven dat ook de vergoedingsbedragen die genormeerd zijn, kunnen worden vervangen door de offertelijst.

Gelijkstelling onderwijs

Als laatste, maar zeker niet onbelangrijkste uitgangspunt, kan de gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs genoemd worden.

1.5.2 De structuur

De modelverordening is opgesteld volgens het 'ladenkastprincipe'. Dit houdt in dat de bepalingen voor de onderwijssoorten die in een gemeente niet voorkomen, gemakkelijk verwijderd kunnen worden. Dat geldt ook voor facultatieve bepalingen, zoals het toekennen van een vergoeding voor de kosten van bouwvoorbereiding. Verder zijn alle bepalingen waar keuzen gemaakt zijn op het gebied van termijnen duidelijk aangegeven. De gekozen termijnen kunnen zodoende makkelijk vervangen worden.

De modelverordening bevat een aanzienlijk aantal vrij technische bepalingen. Dit geldt met name voor de bouwkundige en financiële normering en de urgentie- en prognosecriteria. Omwille van de inzichtelijkheid bestaat de modelverordening daarom uit een zgn. rompverordening met bijlagen. In de romp staan bepalingen die in hun algemeenheid voor iedere gemeente gelden, zoals de begripsomschrijvingen, de aanvraagprocedure en de competentieverdeling tussen raad en college van burgemeester en wethouders. Verder is een aantal 'kapstokbepalingen' opgenomen. Deze maken het mogelijk dat een nadere uitwerking plaatsvindt in de bijlagen. Romp en bijlagen vormen overigens in juridische zin één geheel. De totstandkoming en wijziging van de bijlagen zullen op dezelfde wijze dienen plaats te vinden als die van de romp. Dat betekent overigens niet dat iedere wijziging tot een nieuwe vaststelling door de gemeenteraad moet leiden. Wanneer het gaat om zaken die jaarlijks bijgesteld moeten worden, zoals normbedragen, is die bijstelling opgedragen aan het college.

1.5.3 De procedures van aanvragen en afhandeling

Wat de procedures betreft wordt aangesloten bij de gemeentelijke begrotingscyclus. De totale cyclus, die start met vaststelling of (indien noodzakelijk) wijziging van de verordening en eindigt met de uitvoering van de

huisvestingsvoorziening, vindt plaats in drie kalenderjaren. In het schema op blz. 11 wordt geschetst welke activiteiten in welk jaar moeten plaatsvinden, waarbij met jaar 't' het jaar van uitvoering van de huisvestingsvoorziening door het schoolbestuur is bedoeld. De aangegeven maanden zijn uiteraard indicatief. Er is bij de aanvraagprocedures geen onderscheid gemaakt tussen voor blijvend en voor tijdelijk gebruik bestemde voorzieningen. Beide worden op hetzelfde moment en voor hetzelfde programma aangevraagd. Indien zich calamiteiten voordoen, waarbij de voortgang van het onderwijs belemmerd wordt, kan een spoedprocedure gevolgd worden. Naar verwachting zal hier weinig gebruik van hoeven te worden gemaakt.

1.5.4 De normering

De wet draagt gemeenten op om in de verordening bouwkundige en financiële normen vast te leggen. Het vastleggen van financiële normen is volledig overgelaten aan gemeenten. Deze vaststelling moet zodanig plaatsvinden, dat een schoolbestuur vooraf weet waar het op kan rekenen.

Voor de bouwkundige normering is er wel sprake van centrale regelgeving. Met name in het Bouwbesluit worden eisen aan gebouwen, waaronder schoolgebouwen, gesteld. Ook zijn in het Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting PO/VO (Stb. 1997, 125) minimale oppervlakenormen gegeven. Aanvullend daarop zijn in de modelverordening enkele minimale eisen opgenomen.

De bouwkundige normering dient twee doelen. Enerzijds wordt daarmee bepaald aan welke eisen nieuwe voorzieningen moeten voldoen. Anderzijds kan uit de bouwkundige normering informatie worden ontleend over de capaciteit en de functionaliteit van een bestaand gebouw. Deze informatie is belangrijk om te beoordelen of er een nieuwe voorziening aan een gebouw getroffen moet worden.

Ten aanzien van de financiële normering zijn er twee opties: een strikt genormeerde lijn en een offertelij (deze opties worden in 1.5.1 onder maatwerk beschreven). Ook kan een combinatie van beide worden gekozen.

1.5.5 Beoordelings- en urgentiecriteria

Beoordelingscriteria zijn onontbeerlijk voor de vaststelling of een verzoek in principe voor bekostiging in aanmerking komt. Als voldaan is aan de beoordelingscriteria, wordt aan de hand van de urgentiecriteria en het beschikbare budget vastgesteld of een voorziening daadwerkelijk bekostigd wordt. Omdat één budget voor alle schoolsoorten het uitgangspunt is, gelden de urgentiecriteria ook voor alle schoolsoorten. Dat betekent dat is gezocht naar een methode om verzoeken van verschillende schoolsoorten onderling vergelijkbaar te maken.

De urgentiecriteria worden onderscheiden in vier hoofdgroepen:

1. voorzieningen die nodig zijn om een kwantitatief tekort op te heffen (te weinig ruimte);
2. voorzieningen die nodig zijn om een adequaat onderhoudsniveau te handhaven;
3. noodzakelijke aanpassingen aan gebouwen die voortkomen uit bij of krachtens de wet gestelde verplichtingen;
4. voorzieningen die wenselijk zijn om kwalitatieve tekorten op te heffen die het gevolg zijn van nieuwe onderwijskundige inzichten en/of gewenste bouwkundige aanpassingen (bijvoorbeeld andere indeling gebouw), doch die als zodanig niet verplicht zijn.

De vier hoofdgroepen moeten vervolgens weer onderscheiden worden in een aantal subgroepen. Voorbeeld: er zijn in een bepaald jaar drie verzoeken om uitbreiding. Deze verzoeken vallen in hoofdgroep 1. Binnen die hoofdgroep moet worden vastgesteld welke uitbreiding het meest urgent is. Dit kan bijvoorbeeld door te bepalen dat de school waar relatief de grootste groei plaatsvindt, de hoogste prioriteit heeft.

Alle binnengekomen verzoeken worden dus eerst beoordeeld aan de hand van wettelijke voorschriften en de gemeentelijke beoordelingscriteria. De voorzieningen die deze toets niet doorstaan, komen op het overzicht. De voorzieningen die overblijven worden met behulp van de urgentiecriteria in volgorde van prioriteit geplaatst. Vervolgens wordt aan de hand hiervan bepaald welke voorzieningen het volgende jaar vergoed worden. Deze komen op het programma te staan. Op grond van de bijbehorende normbedragen of de bedragen die op basis van de offertelij zijn vastgesteld, wordt vervolgens het bedrag bepaald dat de gemeenteraad voor deze voorzieningen op de begroting voor het volgende jaar opneemt. De voorzieningen die 'onder de streep' belanden, worden wegens ontoereikendheid van het budget op het overzicht geplaatst. Als er voldoende budget is, komen alle aanvragen op het programma. Zodoende worden op één moment het bedrag, het programma en het overzicht vastgesteld. De voorzieningen die het volgende jaar door de gemeente vergoed worden komen op het programma; alle afgewezen verzoeken komen op het overzicht.

1.5.6 Prognosecriteria

In de modelverordening is vastgelegd dat voor de beoordeling van aanvragen in de meeste gevallen een prognose van leerlingaantallen moet worden overlegd. Prognoses gelden als één van de criteria voor bepaling van de noodzaak van een aangevraagde voorziening. De verordening geeft het college de bevoegdheid hiervoor nadere regels vast te stellen.

Als model hiertoe is in samenwerking met de besturenorganisaties voor het openbaar en bijzonder onderwijs een uitgewerkt 'programma van eisen voor leerlingprognoses' opgesteld. In dit programma van eisen is tot op het niveau van de vereiste rekenregels uitgeschreven waaraan nieuwe prognoseprogrammatuur moet voldoen. In het programma van eisen is een beschrijving gegeven van definities, begrippen en formules die per onderwijssoort leiden tot het hanteren van de juiste basisgeneraties en daarmee tot een geprognosticeerd aantal leerlingen van de school. Maatwerk bij toepassing van de prognosemethodiek ligt voor de hand wanneer de specifieke positie van enkele kleinere richtingen aan de orde is. Het betreft hier met name gereformeerd-vrijgemaakte, reformatorische en vrije scholen, waarbij de kerkelijke gebondenheid of het uitermate grote voedingsgebied een wezenlijke rol spelen. Het maatwerk kan hier getroffen worden door op onderdelen van de standaardssystematiek af te wijken of door deze systematiek op een bepaalde manier toe te passen.

1.5.7 Vaststelling van de verordening

Op de vaststelling van de verordening zijn in algemene zin de betreffende bepalingen uit de Gemeentewet van toepassing. Daarnaast zijn ook in de WPO, de WEC en de WVO enkele bepalingen hieromtrent opgenomen. De grondslag voor de regelgevende bevoegdheid van gemeenten ligt vast in de Grondwet. De gemeenteraad staat aan het hoofd van de gemeente, en beschikt dientengevolge over de bevoegdheid alles te regelen in het belang van de openbare orde, de zedelijkheid, de gezondheid en andere zaken betreffende de huishouding van de gemeente (artikel 150 Gemeentewet). Daarnaast is de raad op grond van artikel 109, tweede lid Gemeentewet, verplicht die regelingen te treffen die door hogere regelingen worden gevorderd. Daarvan is in het geval van de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs sprake.

De onderwijswetten kennen ook een aantal bepalingen omtrent de vaststelling van de huisvestingsverordening. Zo bepalen de artikelen 102 WPO, 100 WEC en 76m WVO dat de verordening niet vastgesteld of gewijzigd wordt dan nadat daarover op overeenstemming gericht overleg is gevoerd met vertegenwoordigers van de niet door de gemeente in stand gehouden scholen. Voor dat overleg moet de gemeenteraad een procedure vaststellen.

1.6 Rechtsbescherming

De Awb-bepalingen die gelden voor de procedure voor de totstandkoming van besluiten van de gemeente, hebben grotendeels een vertaling in de modelverordening gekregen. Over de rechtsbescherming die van toepassing is nadat de gemeente een besluit op grond van de verordening heeft genomen, wordt in de modelverordening zelf niets bepaald; hier gelden onverkort de bepalingen van de Awb.

Daarnaast kent de verordening een andere vorm van rechtsbescherming: advies van de Onderwijsraad. Zowel de gemeente als een schoolbestuur kan een dergelijk advies vragen. Het advies van de Onderwijsraad kan gevraagd worden in het kader van de vaststelling of wijziging van de verordening, en in het kader van de vaststelling van het jaarlijkse huisvestingsprogramma. Het advies wordt binnen vier weken gegeven. Bij het definitieve besluit houdt de gemeente rekening met het advies; een eventuele afwijking daarvan moet gemotiveerd worden.

1.7 Ten slotte

Hiervoor is weergegeven hoe gemeenten kunnen handelen bij de uitvoering van de wettelijke opdracht om te voorzien in adequate huisvesting. Met name de verordening is daarbij een belangrijk instrument. In paragraaf 1.4 is verwoord dat er mogelijkheden zijn om, in afwijking van de verordening, in overleg met de schoolbesturen het lokale huisvestingsbeleid gestalte te geven. Daarbij kunnen dan aspecten van het lokale onderwijsbeleid en andere gemeentelijke beleidsterreinen betrokken worden.

De modelverordening is geschreven voor alle Nederlandse gemeenten. Daarbij kan onmogelijk volledig recht gedaan worden aan de verschillende lokale omstandigheden. Het is daarom van groot belang de verordening te beschouwen als een dynamisch beleidsinstrument, dat op de maat van de individuele gemeente gesneden wordt en dat ook, waar nodig, regelmatig aangepast wordt. Naast de modelverordening zijn er andere handreikingen bieden om het huisvestingsbeleid gestalte te geven, zoals een handreiking omtrent doordecentralisatie en het efficiënt omgaan met bestaande en nieuwe gebouwen.

2 Artikelsgewijze toelichting

Considerans

Reikwijdte verordening

De verordening behoeft alleen maar bepalingen te bevatten over de onderwijsvoorzieningen die zich op het grondgebied van de gemeente bevinden. Zo kan bijvoorbeeld een gemeente met alleen maar basisonderwijs volstaan met een verwijzing naar de WPO. Materieel betekent dit dat deze gemeente - afgezien van de bepalingen en mogelijke bijlagen waarvoor het onderscheid naar onderwijssoort niet relevant is - met minder bepalingen/bijlagen kan volstaan dan een gemeente die beschikt over voorzieningen voor zowel basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs als voortgezet onderwijs. Indachtig het 'ladenkast-principe' kunnen uit de tekst van de modelverordening en bijlagen passages worden geschrapt wanneer in een gemeente een van de genoemde onderwijssoorten niet aanwezig is. Wanneer deze situatie in de loop der tijd wijzigt, kan een gemeente de verordening alsnog aanpassen (uitbreiden, maar eventueel ook inkorten bij het verdwijnen van een onderwijssoort). In tijd bezien behoeft dit geen probleem te zijn, omdat dergelijke veranderingen in het voorzieningenpatroon zich niet van de ene op andere dag voltrekken.

De hiervoor geschetste benadering kan in juridische zin worden gebaseerd op de wettelijke bepaling dat 'de verordening zodanig wordt vastgesteld dat kan worden voldaan aan de redelijke eisen die het onderwijs aan de huisvesting van de scholen in de gemeente stelt'. Met andere woorden: wanneer er geen scholen voor voortgezet onderwijs (inclusief nevenvestigingen/dislocaties) in de gemeente aanwezig zijn, dan is er ook geen sprake van de (juridische) noodzaak om te voldoen aan de redelijke eisen van de onderwijshuisvesting van de 'niet-aanwezige scholen'.

Overleg voorafgaande aan vaststelling (wijziging) verordening

Het wettelijk voorgeschreven 'op overeenstemming gericht' overleg tussen de gemeente en de schoolbesturen dat voorafgaat aan de vaststelling van de verordening, is van groot belang met het oog op het streven om een zo breed mogelijk draagvlak voor de verordening te bereiken binnen de onderwijssector. Om dit belang te benadrukken is dit overleg in de considerans aangehaald.

Artikel 1 Begripsbepalingen

Een belangrijk in de wet verankerd uitgangspunt bij de uitvoering van de aan de gemeente overgedragen huisvestingstaak is dat het openbaar en bijzonder onderwijs op gelijke voet worden behandeld. Dit uitgangspunt komt ook tot uiting in de modelverordening. Het gemeentebestuur past bij de uiteindelijke beslissingen over de huisvesting voor alle schoolbesturen dezelfde normen, criteria etc. toe. Ook in procedurele zin is sprake van een volstrekt gelijke behandeling. Als concreet voorbeeld kan genoemd worden dat de indieningsdatum voor aanvragen en de voorwaarden waaraan deze moeten voldoen voor alle schoolbesturen dezelfde zijn.

Om de gelijke behandeling over de volle breedte te waarborgen is ervoor gekozen om onder de begripsomschrijving van 'bevoegd gezag' en 'aanvrager' alle schoolbesturen te vatten die een volgens de wet bekostigde onderwijsvoorziening in stand houden die geheel of gedeeltelijk gehuisvest is op het grondgebied van de gemeente (hoofdvesting, nevenvestiging, dislocatie). Er is dus geen onderscheid gemaakt tussen openbaar (in welke bestuursvorm dan ook) en bijzonder onderwijs.

De aanduiding "op het grondgebied van de gemeente" is overigens niet bedoeld om scholen uit te sluiten die weliswaar voor een gemeente zijn opgenomen op een plan van scholen, maar nog niet daadwerkelijk op het grondgebied van die gemeente zijn gevestigd. Een dergelijke uitleg zou er toe leiden dat de stichting van nieuwe scholen onmogelijk zou worden.

In het geval dat het college bestuur is van een openbare school waarvoor een huisvestingsvoorziening wordt gewenst, betekent dit dat het college dus gehouden is aan dezelfde procedures en termijnen als een bestuur van een bijzondere school, een bestuurscommissie ex artikel 82 van de Gemeentewet waaraan de schoolbestuurlijke zorg voor de huisvesting is overgedragen of een openbaar lichaam dat krachtens een gemeenschappelijke regeling een openbare school in stand houdt.

Dit kan tot de op het eerste gezicht wellicht wat wonderlijke situatie leiden dat het college voor de in de verordening opgenomen indieningsdatum 'bij zichzelf' een aanvraag indient. In de gemeentelijke bestuurspraktijk is dit geen novum. Zo komt het bijvoorbeeld geregeld voor dat het college bij zichzelf een verzoek om een bouwvergunning voor een gemeentelijk project indient.

Dit alles vergt wel dat het college hiermee zorgvuldig omgaan, in die zin dat men altijd aan anderen (de raad, besturen van niet door de gemeente in stand gehouden scholen) moet kunnen aantonen dat men de 'eigen' aanvragen ook daadwerkelijk in alle opzichten gelijk behandelt ten opzichte van de andere aanvragen.

Artikel 2 Omschrijving voorzieningen in de huisvesting

De omschreven voorzieningen geven niet alleen aan wat kan worden aangevraagd, maar ook wat er door de gemeente (anderszins) kan worden toegewezen. Voorzieningen die worden gewenst, maar die niet onder de omschrijving van dit artikel kunnen worden gebracht, vallen buiten het bereik van deze verordening. Slechts op deze grond kan de gemeente een dergelijke voorziening weigeren. Dit sluit ook aan op de in de wet opgenomen weigeringsgrond dat een voorziening wordt geweigerd indien het geen voorziening in de huisvesting is in de zin van de wet (zie bijvoorbeeld artikel 100, eerste lid, onder a WPO).

Voorbeeld: het buitenschilderwerk van een basisschool wordt volgens de opsomming van de onderhoudsactiviteiten (zie bijlage I, overzicht 'Onderhoud PO') niet gerekend tot de huisvestingsvoorziening onderhoud als bedoeld in artikel 2, onder c. Reden hiervoor is dat in deze bijlage buitenschilderwerk niet als voorziening in de huisvesting is opgenomen. (Een vergoeding voor het buitenschilderwerk vormt overigens een onderdeel van de vergoeding voor de

materiële instandhouding, welke een schoolbestuur rechtstreeks van het rijk ontvangt.)

De benoemde activiteiten die wel als zodanig zijn aangemerkt, hebben daarmee een limitatief karakter. Uiteraard heeft iedere gemeente de vrijheid tot verruiming van de opgesomde activiteiten over te gaan, maar dus niet tot inperking.

In artikel 2 zijn de in de wet globaal aangeduide voorzieningen in de huisvesting (zie bijvoorbeeld artikel 92 WPO) nader gespecificeerd. Op dit punt onderscheidt het zich van de in artikel 1 verklaarde begrippen.

Ad a

1. °Het begrip nieuwbouw omvat tevens het begrip v ervangende nieuwbouw.
2. °Ingevolge het bepaalde in bijlage I gaat het b ij uitbreiding in het primair onderwijs om een noodzakelijke uitbreiding voor de huisvesting van minimaal 55 m2 brutovloeroppervlakte.
3. °Ingebruikneming komt als term voor een voorzie ning in de huisvesting in de wet niet voor, maar wordt daar aangeduid met 'bestaand gebouw of een gedeelte daarvan'. Het kan daarbij gaan om zowel een onderwijsgebouw dat geheel leegstaat als een niet-onderwijsgebouw. Bij ingebruikneming worden de gebouwen bestemd voor onderwijsdoeleinden. Bij gedeeltelijke leegstand in schoolgebouw waarvan een andere school gebruikt maakt is er sprake van medegebruik.
4. °Vanwege de aard van een gebouw is verplaatsing beperkt tot noodlokalen (men kan zich in de praktijk weinig voorstellen bij een verplaatsing van een permanent gebouw, dan is er sprake van vervangende nieuwbouw).
5. °Toekenning van terrein voor de realisering van de bouw of uitbreiding van een onderwijsgebouw is geen automatisme, zoals voor de decentralisatie in het primair onderwijs het geval was. Een toekenning van terrein vindt nu alleen nog maar plaats wanneer de grond nodig is voor de feitelijke realisering van de huisvestingsvoorziening.
6. °77°De handelwijze om bij fusies uit te gaan va n de inbreng van het bestaande meubilair en onderwijsleerpakket in de gefuseerde school betekent een verscherping ten opzichte van het huidige toekenningsbeleid, maar is in het kader van het bereiken van efficiency en het leveren van maatwerk op lokaal niveau te rechtvaardigen. De afwijkende terminologie voor het voortgezet onderwijs (leer- en hulpmiddelen) vloeit voort uit de wet.
7. °Medegebruik beperkt zich in principe tot schoo lgebouwen die reeds in gebruik zijn bij primair en voortgezet onderwijs. Onder medegebruik valt tevens het gebruik van een gymnastiekaccommodatie die niet in eigendom is van een school (bijvoorbeeld medegebruik in een gemeentelijke accommodatie). De genoemde schoolsoorten in het (v)so betreffen de volgende. Voor een bad voor bewegingstherapie: een school voor lichamelijk gehandicapte kinderen of meervoudig gehandicapte kinderen met een lichamelijke handicap. Voor een bad voor watergewinning: een school voor zeer moeilijk lerende kinderen of meervoudig gehandicapte kinderen.

Ad b en c

In bijlage I van de modelverordening is ter verduidelijking het overzicht, dat ook onderdeel vormt van de toelichting op de wet, overgenomen. In dit overzicht is aangegeven welke onderhoudsactiviteiten voor het primair onderwijs (overzicht I-1) in beginsel voor rekening van de gemeente kunnen worden gebracht. Daarnaast is in bijlage I verder de concrete inhoud van de begrippen aanpassing en onderhoud aangegeven.

Ad d

Voor het begrip constructiefouten is een 'definitie' geformuleerd, gebaseerd op hierover gevormde jurisprudentie. Als een constructiefout een directe belemmering vormt voor de voortgang, kan het herstel van de fout op grond van de spoedprocedure (artikel 19 e.v.) worden aangevraagd. Kan het herstel van de fout wel uitstel dulden dan is de mogelijkheid tot het aanvragen van plaatsing van een voorziening op het programma de meeste geëigende procedure. In dat laatste geval zijn de gewone urgentiecriteria alsmede de financiële weigeringsgrond van toepassing.

Ad e

De bijzondere omstandigheden zoals genoemd in de wet zijn in de verordening niet nader uitgewerkt, aangezien dergelijke omstandigheden zich niet uitputtend laten beschrijven. Wel is in de wet bepaald dat de gemeente een huisvestingsvoorziening kan weigeren indien de voorziening nodig is voor herstel van schade die is veroorzaakt door schuld of toedoen van het bevoegd gezag (zie bijvoorbeeld artikel 100, tweede lid WPO).

De aanduiding in de wet dat herstel en vervanging in verband met schade aan een gebouw geldt als een huisvestingsvoorziening betekent dat de beoordeling van deze voorziening dient te verlopen via de reguliere procedure van het programma of via de spoedprocedure. De reguliere procedure zal niet altijd geschikt zijn voor de afhandeling van dergelijke aanvragen. Het herstel van schade is meestal spoedeisend. Daarbij komt dat zeker voor de kleine schadegevallen (bijvoorbeeld glasschade) de reguliere procedure te zwaar en te omslachtig is.

Ad f

Aan een schoolbestuur in het voortgezet onderwijs kan onder bepaalde voorwaarden een vergoeding worden toegekend voor het huren van een sportterrein voor buitensportactiviteiten gedurende een periode van maximaal acht weken.

Artikel 3 Bouwvoorbereiding voorzieningen

De wet biedt de gemeenteraad de mogelijkheid om, naast de toewijzing en vergoeding van de huisvestingsvoorziening zelf, aan een bevoegd gezag dat daarom verzoekt een vergoeding toe te kennen voor de

kosten gemoeid met de voorbereiding (van de aanvraag) van de huisvestingsvoorziening. Het betreft een facultatieve bepaling. Een gemeente is, met andere woorden, niet verplicht daadwerkelijk deze mogelijkheid te bieden. Uit oogpunt van 'kenbaar bestuur', waaronder het vooraf geven van duidelijkheid over het gemeentelijk optreden, is ervoor gekozen om in de modelverordening een bepaling op te nemen waarmee de lokale overheid aangeeft of, en zo ja ten aanzien van welke soort van huisvestingsvoorzieningen, de gemeente de mogelijkheid van een bouwvoorbereidingskrediet opent.

In artikel 3 wordt hiervoor de basis gelegd, waarbij het voor de hand ligt dat een gemeente de mogelijkheid beperkt tot die huisvestingsvoorzieningen die naar aard en (financiële) omvang belangrijk zijn. Hierbij kan vooral worden gedacht aan voorzieningen zoals (vervangende) nieuwbouw en uitbreiding. Deze voorzieningen vergen doorgaans de meeste voorbereidingstijd en kosten het meeste geld, in het kader van de bouwplanontwikkeling.

In hoofdstuk 4 van de modelverordening wordt de aanvraag- en besluitvormingsprocedure voor de bouwvoorbereiding nader geregeld. Hierbij is uitgegaan van een - ook in tijd bezien - gelijkschakeling met de aanvraagprocedure voor opnemings van een huisvestingsvoorziening in het programma. Formeel is het evenwel een gescheiden traject, omdat de vergoeding voor de kosten van bouwvoorbereiding in de zin van de wet géén voorziening in de huisvesting is en derhalve ook geen onderdeel van het huisvestingsprogramma kan zijn.

Artikel 4 Vaststelling vergoeding voorzieningen

Dit artikel vormt de 'kapstok' op basis waarvan de vergoeding wordt vastgesteld voor de door de gemeente voor vergoeding in aanmerking gebrachte huisvestingsvoorzieningen in het kader van de programmavaststelling, de spoedprocedure, de bouwvoorbereiding of het overgangsrecht. Ten aanzien van de in de artikelen 2 en 3 onderscheiden voorzieningen wordt hier de grondslag van de vergoeding gelegd. Hierbij zijn twee benaderingen denkbaar: een normatieve en een feitelijke bepaling van de kosten die vergoed worden. Ook hier is uit oogpunt van 'kenbaar bestuur' ervoor gekozen om voorafgaande aan de indiening van een besluitvorming over aanvragen, duidelijk per voorziening aan te geven welke benadering ten aanzien van de vergoeding geldt. Bij de vaststelling van de verordening dient per voorziening de afweging te worden gemaakt welke benadering van toepassing is. Deze afweging dient niet alleen te worden gemaakt ten aanzien van de voorzieningen in de huisvesting, maar voor de vergoeding van de kosten van bouwvoorbereiding. Dit vloeit ook voort uit het eerste lid van artikel 4 en uit artikel 25, derde lid, onder h van de modelverordening. Bij de te maken afweging ligt het voor de hand om in ieder geval voor niet of nauwelijks vooraf te normeren kosten van bepaalde voorzieningen te kiezen voor een vergoedingswijze die gebaseerd is op een individuele beoordeling van de feitelijke kosten (de zgn. offertelij). Uitgaande van de voorzieningen waarvoor in bijlage IV, deel A, van de modelverordening gezien de aard van de voorziening geen normvergoeding is bepaald, is de offertelij in ieder geval goed denkbaar bij de volgende voorzieningen:

- verplaatsing van een of meer bestaande noodlokalen;
- herstel van constructiefouten;
- herstel en vervanging in verband met schade;
- aanpassingen aan gebouwen;
- gehele of gedeeltelijke ingebruikneming van een bestaand gebouw;
- aankoop van terreinen ten behoeve van de realisering van een huisvestingsvoorziening;
- huur van bestaande andere, niet-onderwijsgebouwen
- kosten van bouwvoorbereiding;
- medegebruik of nieuwbouw van een bad voor watergewinning of bewegingstherapie in het (v)so.

Uiteraard kan op basis van de afweging op lokaal niveau een andere keuze worden gemaakt, die verankerd dient te worden in artikel 4 opdat de potentiële aanvragers vooraf op de hoogte zijn van welke lijn van toepassing is op een voorziening (de genormeerde of feitelijke kostenlijn).

Het onderbrengen van een van de hiervoor genoemde voorzieningen in een genormeerde benadering brengt met zich mee dat daarvoor door de gemeente in bijlage IV, deel A, een genormeerde vergoeding moet worden vastgesteld.

Anders dan bij de vooraf genormeerde vergoeding het geval is, begint de offertelij met een door de aanvrager bij de aanvraag van de gewenste huisvestingsvoorziening over te leggen raming van de kosten. De gemeente toetst deze raming en stelt deze zo nodig bij. Het bedrag van de al dan niet bijgestelde raming is vervolgens een gegeven in het kader van de vaststelling van het huisvestingsbudget en het programma. Bij een eventuele uitvoering van de voorziening, die voortkomt uit een plaatsing op het programma, kan de raming op basis van over te leggen offertes worden omgezet in een definitieve vaststelling van de vergoeding die de gemeente ter beschikking stelt van de aanvrager.

Artikel 5 Informatieverstrekking

Dit artikel is de concrete uitwerking van de informatiebepaling uit de wet. Deze bepaalt dat een bevoegd gezag aan de gemeente alle inlichtingen dient te verschaffen die de gemeente noodzakelijk acht voor een adequate uitvoering van de bevoegdheden terzake van de onderwijshuisvesting (zie bijvoorbeeld artikel 112 WPO).

In artikel 5 staat beschreven hoe en welke informatie door het schoolbestuur aan het college moet worden verstrekt. Er is voor gekozen om dit artikel een algemene invulling te geven: afhankelijk van het moment en de situatie kan het college het schoolbestuur verzoeken de benodigde informatie te verstrekken. Het informatieverkeer dient gekenmerkt te worden door een zekere terughoudendheid bij de lokale overheid, in die zin dat de te verstrekken informatie ook een aantoonbare functie vervult in het licht van de gemeentelijke zorg voor de huisvesting. Het opvragen van informatie waarbij een dergelijke functie niet kan worden aangetoond, dient achterwege te blijven omdat het anders onnodige administratieve lasten veroorzaakt.

Artikel 6 Indiening aanvraag (Indienings)termijnen

In de algemene toelichting op de verordening is in paragraaf 1.5.3 de procedure (koppeling aan gemeentelijke begrotingscyclus en het daaraan ontleende tijdspad) uitgebreid beschreven. De in de verordening vermelde data zijn zodanig gekozen, dat de gemeente voldoende voorbereidingstijd heeft om te komen tot een zorgvuldige vaststelling van het programma. Dit sluit niet uit dat naar gelang de lokale situatie (zoals de omvang van de bouwvoorraad en de hiermee samenhangende omvang van het te verwachten aantal aanvragen, de mogelijke aanwezigheid van een meerjarige planning en hieraan gekoppelde afspraken over de huisvesting en de inrichting van de eigen organisatie) de voorbereidingstijd wordt bekort en dus van een later tijdstip van indiening wordt uitgegaan (1 maart of 1 april).

Een verlenging van deze periode door het vervroegen van de indieningsdatum ligt minder voor de hand. Het tijdstip tussen indiening van de aanvraag en de beslissing daarop wordt dan aan de lange kant.

In de modelverordening is een sanctie verbonden aan een te late indiening van de aanvraag: deze aanvraag neemt het college niet in behandeling. Het buiten behandeling laten van de aanvraag betekent dat het college de aanvraag niet verder betreft bij de voorbereiding van het programma en het overzicht en dus ook niet bij het uiteindelijke voorstel daarover aan de raad.

In artikel 6 is de mogelijkheid van indiening van aanvragen beperkt tot die voor het programma. De reden hiervan is dat de wetgeving slechts van deze mogelijkheid uitgaat. De wetgever heeft niet voorzien in een mogelijkheid van indiening van een aanvraag voor het overzicht. Dit hangt samen met de functie die de wetgever aan het overzicht toekent (zie bijvoorbeeld artikel 96 WPO). Bij de parlementaire behandeling is daarover het volgende opgemerkt: 'Het overzicht [...] bevat slechts een verzameling van afgewezen aanvragen van niet door de gemeente in stand gehouden scholen en gewenste huisvestingsvoorzieningen van door de gemeente in stand gehouden scholen die niet in het eerste jaar kunnen worden gerealiseerd. De plaatsing op het overzicht kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van het feit dat het voor nieuwe voorzieningen vastgestelde budget niet toereikend is dan wel dat de aangevraagde voorziening geen huisvestingsvoorziening in de zin van de wet en/of gemeentelijke verordening is. De enige reden dat bedoeld overzicht dient te worden gepubliceerd, is informatieverstrekking van scholen om te kunnen inschatten of een aanvraag in een volgend jaar een kans van slagen heeft. Het is derhalve niet bedoeld als huisvestingsplan.' (TK 1995-1996, 24 455, nr.7).

Geconstateerd kan worden dat de wetgever geen kaders heeft willen stellen of instrumenten in de wet heeft opgenomen waarmee een gemeente schoolbesturen kan 'dwingen' om ten aanzien van de huisvesting te handelen in het licht van een meerjarig perspectief. Met dit laatste wordt bedoeld dat op lokaal niveau sprake is van een voortschrijdende meerjarige planning van huisvestingsvoorzieningen, waarbij een koppeling is gelegd met de gemeentelijke meerjarenbegroting. Zo'n meerjarige planning kan gebaseerd zijn op:

- een inventarisatie van de wensen ten aanzien de huisvesting (op basis van prognoses; woningbouwplanning; verschuiving in leerlingstromen en voedingsgebieden; meerjarige onderhoudsplannen e.d.);
- een aangebrachte prioritering in de wensen, tot uitdrukking komend in het vermoedelijke tijdstip van daadwerkelijke bekostiging;
- een koppeling met de financiële mogelijkheden in het kader van de meerjarenbegroting.

Tegelijkertijd kan geconstateerd worden dat zeker in het primair onderwijs een dergelijk meerjarige aanpak op lokaal niveau steeds meer ingang vindt, in de vorm van 'integrale huisvestingsplannen' en plannen voor het meerjarig onderhoud. Niet verwonderlijk omdat:

- het een efficiënte aanwending van de bouwvoorraad bevordert (saneren van zowel voor gemeente als schoolbesturen kostbare leegstand; capaciteit creëren of in stand houden op die locaties waar de behoefte aanwezig is);
- gemeente en schoolbestuur meer houvast wordt gegeven over de richting van het huisvestingsbeleid. Behoudens onvoorziene omstandigheden vormt het programma het (jaarlijkse) formele sluitstuk van de bekostiging van voorzieningen die op zich reeds enige tijd werden voorzien en waarmee rekening was gehouden.

Zoals gezegd kan een dergelijke benadering ingevolge de wet niet worden afgedwongen.

Er is van af gezien om in de modelverordening (facultatieve) bepalingen op te nemen in het geval op lokaal niveau een planmatige aanpak wordt overeengekomen. Dit is gedaan vanuit de notie dat wanneer men overeenstemming weet te bereiken over een dergelijke aanpak, inclusief afspraken over de effectuering in het kader van de vaststelling van het programma, men ook zelf invulling geeft aan de vormgeving van deze afspraken. Gezien het tweezijdige karakter van deze afspraken is het opnemen van bepalingen in de verordening daarvoor niet de aangewezen weg. Daarbij kan sterk getwijfeld worden aan de rechtskracht van dergelijke bepalingen, indien (onverhoopt) een van de partijen af wil van de op vrijwillige basis gemaakte afspraken en zich daarbij beroept op de formele wettelijke kaders. Zoals gezegd bieden de onderwijswetten wel een aangrijpingspunt om de verordening (op onderdelen) te passeren. Daarbij gaat het om het zogenoemde doordecentralisatieartikel. Dat maakt het voor gemeente en schoolbestuur mogelijk om, op basis van meerjarenbeleid, afspraken te maken die ook wettelijk bindend zijn.

Aanvraagformulier

Zeker in grotere gemeenten kan een gestandaardiseerde wijze van indiening van aanvragen zijn nut hebben. Zo kan het bijvoorbeeld de onderlinge vergelijkbaarheid van aanvragen verbeteren, hetgeen van belang kan zijn wanneer men vanwege een ontoereikend budget moet overgaan tot prioritering.

Artikel 7 Inhoud aanvraag; gelegenheid tot aanvullen aanvraag; niet behandelen onvolledige aanvraag

Lid 1

Dit lid bevat een opsomming van enkele basisgegevens die bij elke aanvraag moeten worden vermeld. Wanneer gewerkt wordt met een aanvraagformulier, worden deze en de onder lid 2 opgenomen gegevens standaard opgenomen.

Lid 2

In dit lid is een aantal specifieke aanvullende gegevens opgenomen dat, afhankelijk van de voorziening die wordt aangevraagd, moet worden overgelegd.

Allereerst betreft het de leerlingprognose, die vrijwel bij iedere aangevraagde voorziening moet worden ingediend. Hierop zijn enkele uitzonderingen van toepassing. Het betreft de aanvragen 'sec' voor de eerste aanschaf van onderwijsleerpakket en meubilair, dat wil zeggen zonder dat er noodzaak is om de capaciteit van de bestaande huisvesting uit te breiden, aanvragen voor herstel van constructiefouten en herstel van schade wegens bijzondere omstandigheden en aanvraag voor de huur van een sportterrein voor een school voor voortgezet onderwijs.

In de praktijk is het echter goed denkbaar dat in bepaalde situaties de prognose-eis te zwaar is of geen reëel doel dient. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de aanvraag voor vervanging van de dakbedekking van een (getalsmatig) gezonde, levensvatbare basisschool. Overwogen kan worden hiervoor een aanvullende bepaling op te nemen in de verordening waarbij het college de mogelijkheid hebben om op verzoek van het schoolbestuur de prognose-eis te laten vallen, indien de aard van de gevraagde voorziening daartoe aanleiding geeft. Aan de andere kant is het ook denkbaar dat de gemeente in de verordening wel een prognose-eis verbindt aan een voorziening die hiervan nu is uitgezonderd. Hierbij kan worden gedacht aan de herbouw van een afgebrand schoolgebouw (onderdeel van de voorziening herstel en vervanging in verband met schade). Een prognose kan daarbij uitwijzen in hoeverre het noodzakelijk is de school in haar oorspronkelijke omvang te herbouwen.

Overigens is het ook mogelijk de prognose-eis in zijn geheel te schrappen uit het model, wanneer op lokaal niveau overeenstemming bestaat over de toepassing en het resultaat (inclusief de jaarlijkse bijstelling) van een prognosemethodiek. Eén instantie, bijvoorbeeld het onderdeel van het gemeentelijk apparaat dat belast is met bevolkingsprognoses, is dan belast met de operationalisering van de methodiek.

Naast de prognose is de bouwkundige rapportage een in het oog springend, aanvullend gegeven.

Een bouwkundige opname is aan de orde wanneer het relevant is om bij de beoordeling van een huisvestingsverzoek vast te stellen of het gewenste onderhoud aan een gebouw inderdaad noodzakelijk is. De bouwkundige rapportage dient een tweeledig doel:

- a. vaststelling van de noodzaak voor dat onderhoud;
- b. vaststelling van de mate van urgentie.

De bouwkundige rapportage kan geschieden aan de hand van de invulling van het door het college vast te stellen formulier 'Bouwkundige opname'. Bij de opzet van dit formulier is aangesloten bij een reeds door de Rijksgebouwendienst ontwikkelde schouwmethode voor schoolgebouwen, zoals deze voor de decentralisatie zowel in het primair als voortgezet onderwijs werd toegepast.

Lid 3-4

Met de in deze leden geformuleerde bepalingen wordt nader invulling gegeven aan het bepaalde in artikel 4:5 Awb. De geboden mogelijkheid om aanvullend gegevens aan te leveren gaat vooraf aan de in de Awb opgenomen mogelijkheid om als bestuursorgaan (in casu het college) een aanvraag buiten behandeling te laten in verband met onvoldoende verstrekte gegevens en bescheiden.

De Awb kent nadere bepalingen die het bestuursorgaan daarbij in acht moet nemen. In de modelverordening is er voor gekozen om de concrete uitwerking van de Awb in de verordening op te nemen, door de duur van termijnen die het college kan hanteren in de verordening is vastgelegd.

De bevoegdheid die het college wordt toegekend om incomplete aanvragen niet te behandelen, heeft als praktisch voordeel dat dergelijke aanvragen in een eerder stadium kunnen worden afgehandeld. De gemeenteraad hoeft zich in het kader van de vaststelling van het programma alleen te buigen over de inhoud van volledige aanvragen en zich niet met vormfouten rond incomplete aanvragen bezig te houden.

Geén hardheidsclausule

In de modelverordening is er van afgezien hier een hardheidsclausule op te nemen, die het mogelijk maakt om in geval van overmacht aan de zijde van de aanvrager af te wijken van de termijnen. Een gemeente kan zelf de afweging maken of men een dergelijke clausule, die een zekere mate van vrijheid toestaat bij het afwijken van de algemene regels, wenselijk vindt. Het gevaar van een hardheidsclausule is dat er (relatief) vaak een beroep op wordt gedaan. De behandeling vergroot de uitvoeringslast van het bestuursorgaan en bekort bij toewijzing de beschikbare tijd voor de (voorbereiding van de) besluitvorming. Daarnaast lijkt een hardheidsclausule te veel van het goede tegen de achtergrond van de mogelijkheid om in klemmende situaties een aanvraag met een spoedeisend karakter in te dienen.

Lid 4

In enkele specifieke gevallen is het noodzakelijk om het resultaat van de wettelijke teldatum van 1 oktober 'onverwijld' door te geven aan de gemeente. Dit omdat het resultaat - en de daarmee samenhangende behoefte aan huisvesting (capaciteit) - van direct belang is voor de beoordeling van de noodzaak van een aangevraagde voorziening en daarmee van het al dan niet opnemen van de voorziening op het programma.

In concreto betreft het hier aanvragen voor tijdelijke voorzieningen in de huisvesting in het (school)jaar dat volgt op de programmavaststelling. Zo zal bijvoorbeeld de noodzaak van een extra noodlokaal aan het begin van het

schooljaar doorgaans bepaald worden door het leerlingaantal en het daarmee samenhangende 'ruimtebeslag' op de teldatum van 1 oktober daarvoor. De noodzaak van de tijdelijke voorziening is daarmee afhankelijk van het resultaat op de teldatum. Aangezien dit essentieel is voor de uiteindelijke beoordeling door het college, is de bepaling in het vierde lid opgenomen. Evenals het geval is bij andere in de modelverordening opgenomen termijnen is ook hier gekozen voor het werken met een fatale termijn.

Er is nog een andere mogelijkheid denkbaar, namelijk dat achteraf wordt geconstateerd dat uitvoering van de op het programma geplaatste voorziening wegens gewijzigde omstandigheden (in casu een tegenvallend resultaat van de leerlingtelling) geen doorgang vindt (zie bijvoorbeeld artikel 16, derde lid). Met deze mogelijkheid moet men bij voorkeur terughoudend omgaan, zeker wanneer de gewijzigde omstandigheid zich nog aan de vooravond van de programmavaststelling manifesteert en er in procedureel opzicht rekening kan gehouden met deze mogelijkheid.

Artikel 8 Opgave ingediende aanvragen

Dit artikel is een direct uitvloeisel van het wettelijk uitgangspunt om ook in procedureel opzicht het openbaar en bijzonder onderwijs op gelijke voet te behandelen. De opgave van de ingediende aanvragen geeft alle bevoegde gezagsorganen inzicht in wat er aan aanvragen ligt, zowel vanuit het bijzonder als vanuit het openbaar onderwijs. Er kunnen daarmee niet naderhand nog aanvragen worden toegevoegd.

Bij het vooroverleg over de vaststelling van de verordening kan met de schoolbesturen worden afgesproken om deze informatieverstrekking per onderwijssector (primair, speciaal en voortgezet onderwijs) te regelen. Zo zal een bestuur voor voortgezet onderwijs niet altijd geïnteresseerd zijn in welke huisvestingswensen er precies leven in het primair onderwijs.

Artikel 9 Toelichting aanvraag; overleg over ingediende begroting

Lid 1

Deze bepaling is met name opgenomen om de tijdsbesteding voor de behandeling van de aanvragen te beperken. Dit gebeurt met het oog op een effectief verloop van de verdere procedure op weg naar de vaststelling van het programma.

Lid 2

Ten aanzien van een voorziening waarvan de uiteindelijke vergoeding ingevolge artikel 4, derde lid, laatste volzin, gebaseerd wordt op de werkelijke kosten zal in eerste instantie worden gewerkt met een raming van de kosten. De bepaling in dit lid regelt dat er overleg plaatsvindt tussen de aanvrager en het college indien de gemeente daartoe aanleiding ziet in de door de aanvrager overgelegde begroting. Het college kan na toetsing van deze raming van oordeel zijn dat de begroting op een of meer onderdelen bijstelling behoeft.

Uiteindelijk bepaalt het college de hoogte van de geraamde kosten zoals deze, al dan niet bijgesteld, wordt voorgesteld in het kader van de vaststelling van het gemeentelijk huisvestingsbudget en het daaruit voortkomende programma.

Artikel 10 Overleg programma en overzicht; advies Onderwijsraad

Lid 1-4

De wet schrijft voor dat de gemeente slechts na overleg met het onderwijsveld overgaat tot de vaststelling van een huisvestingsprogramma. Met deze leden wordt de in de wet opgenomen verplichting ingevuld.

Het overleg bevat tevens de hoorplicht van de aanvragers, in de zin van de Awb. De aanvrager bepaalt hoe hij gehoord wil worden, daarom moet gelegenheid worden gegeven om de standpunten ook schriftelijk kenbaar te maken. Gezien het karakter van het overleg (met alle bevoegde gezagsorganen) moeten degenen die aan het overleg deelnemen weten wat de schriftelijke standpunten inhouden, zodat ze daar eventueel op kunnen reageren. Overigens verdient het aanbeveling om in het overleg, dat voorafgaat aan de vaststelling van de verordening, na te gaan hoe dit overleg praktisch het best kan worden ingericht. Zo is het bijvoorbeeld denkbaar om voor gemeenten die beschikken over een breed spectrum van onderwijssoorten, het overleg per sector in te richten (primair en voortgezet onderwijs). Daarnaast kan worden vastgesteld of het hier bedoelde overleg over de onderwijshuisvesting ingebed wordt in een mogelijk breder gestructureerde overlegvorm in het kader van het lokaal onderwijsbeleid.

Lid 5-9

De wet bepaalt dat de Onderwijsraad om advies wordt verzocht wanneer een bevoegd gezag de gemeente daarom vraagt, dan wel wanneer de gemeente uit eigen beweging hiertoe overgaat (zie bijvoorbeeld artikel 102, lid 6 WPO). De Onderwijsraad brengt binnen vier weken zijn advies uit. Het advies wordt tegelijkertijd met het programma bekend gemaakt. Op de advisering door de Onderwijsraad is van toepassing hetgeen in algemene zin over advisering is geregeld in de Awb. In dit verband is met name het bepaalde in artikel 3:6, tweede lid, artikel 3:7 en artikel 3:50 van belang. Zo kan op grond van artikel 3:6, tweede lid de gemeenteraad het programma vaststellen indien de Onderwijsraad het advies niet binnen vier weken uitbrengt. Op grond van artikel 3:7 is de gemeente gehouden, al dan niet op verzoek, de gegevens beschikbaar te stellen die de Onderwijsraad nodig heeft voor het uitbrengen van advies. Wanneer de raad afwijkt van het advies van de Onderwijsraad worden ingevolge artikel 3:50 Awb de redenen daarvan vermeld in de motivering.

In de leden 5 t/m 9 is in procedurele zin aangegeven op welke wijze de Onderwijsraad kan worden ingeschakeld voor het inwinnen van advies over de vaststelling van het huisvestingsprogramma in relatie tot de aspecten van de vrijheid van richting en vrijheid van inrichting. Hierbij is aangesloten op de procedurele lijn zoals die van toepassing is op de inschakeling van de Onderwijsraad bij de vaststelling of wijziging van de huisvestingsverordening (zie artikel 7).

In lid 6 is bepaald dat alle deelnemers aan het overleg in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijze te geven over de inhoud van een (voorgenomen) verzoek om advies aan de Onderwijsraad. Dit tegen de achtergrond dat iedereen erbij gebaat is dat duidelijkheid bestaat over de beweegredenen bij een, meer of alle partijen om zich tot de Onderwijsraad te wenden. Deze gedachtewisseling laat uiteraard het recht van een individueel schoolbestuur of van de gemeente om de Onderwijsraad in te schakelen, ook wanneer de andere overlegpartners daaraan geen behoefte hebben, onverlet. De zienswijzen van de schoolbesturen dienen schriftelijk te worden vastgelegd omdat de

Onderwijsraad bij zijn oordeelsvorming over een verzoek om advies ook afwijkende meningen zal willen betrekken. Ingevolge de wettekst is het de gemeenteraad die in alle gevallen de Onderwijsraad verzoekt om advies. In lid 7 wordt tot uiting gebracht dat de raad - in navolging van het bepaalde in lid 5 - dit overdraagt aan het college. Het is van belang dat het door het college ingediende verzoek om advies goed gedocumenteerd is en vergezeld gaat van alle stukken die relevant (kunnen) zijn voor de adviseur (artikel 3:9 Awb). De Onderwijsraad stelt zich namelijk op het standpunt dat de adviestermijn van vier weken een aanvang neemt vanaf het moment waarop de Onderwijsraad beschikt over de stukken die hij relevant acht voor de advisering. Bij een eventuele inschakeling van de Onderwijsraad is het van belang dat de gemeente goed in de gaten houdt dat hierdoor de besluitvorming geen ernstige vertraging oploopt. Dit geldt zeker wanneer het overleg waarin kenbaar werd gemaakt dat een of meer van de overlegpartners een advies van de Onderwijsraad wenste, na de zomer plaatshad. Met het oog op het bepaalde in artikel 11, lid 4 verdient het dan nadrukkelijk aanbeveling om zo spoedig mogelijk tot de indiening van het advies over te gaan. Minstens zo belangrijk is dat, zoals hiervoor is opgemerkt, hierbij de Onderwijsraad de beschikking krijgt over alle relevante stukken.

Artikel 11 Tijdstip vaststelling

Lid 1

Het vaststellen van de begroting is een verantwoordelijkheid van de gemeenteraad. De enkele vaststelling van het voor bekostiging beschikbare budget in het kader van de begrotingsbehandeling is niet aan te merken als een besluit, bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht, waartegen bezwaar openstaat.

Het vaststellen van het programma, het overzicht en een eventueel budgetplafond is een bevoegdheid van het college. Het besluit een bekostigingsplafond in te stellen is aan te merken als een besluit van algemene strekking, niet zijnde een wettelijk voorschrift. Tegen zo'n beslissing kan wel bezwaar en beroep worden gemaakt.

Hoe de twee verantwoordelijkheden (of eigenlijk de resultaten ervan) worden 'gekoppeld', is een intern gemeentelijke (organisatorische) zaak die niet hoeft te worden vastgelegd in een verordening.

Het ligt voor de hand dat het college de voor uitvoering van een programma benodigde gelden of een bekostigingsplafond voor een van de onderdelen van dat programma laat vallen binnen het budget dat de gemeenteraad daarvoor beschikbaar heeft gesteld.

Als vooraf duidelijk is dat de aanvragen blijven binnen het door de raad begrote bedrag, kunnen programma en – overzicht eerder worden vastgesteld en weten alle partijen eerder waar ze aan toe zijn.

Verder wordt hier de mogelijkheid geopend om desgewenst afzonderlijke bedragen vast te stellen voor specifiek gemeentelijk beleid. Hierbij kan gedacht worden aan het treffen van bepaalde huisvestingsvoorzieningen om bepaalde onderwijsinhoudelijke ontwikkelingen te stimuleren, zoals bijvoorbeeld de integratie tussen het basisonderwijs en delen van het speciaal onderwijs. Tevens kan een deel van het budget worden geormerkt voor de gerichte aanwending van middelen voor de uitvoering van een meerjarige onderhoudsplanning van schoolgebouwen, die op lokaal niveau is overeengekomen.

Het afsplitsen van een bedrag voor een specifieke categorie van voorzieningen kan een belangrijk instrument voor de gemeente zijn om bepaalde accenten te leggen in de uitvoering van haar zorgplicht voor een adequate onderwijshuisvesting. Teneinde dit instrument effectief te kunnen inzetten is het wel noodzakelijk om voorafgaande aan het moment van de indiening van huisvestingsverzoeken hierover aan alle schoolbesturen duidelijkheid te bieden. Dit kan door bijvoorbeeld in de meerjarenbegroting voor bepaalde huisvestingsvoorzieningen een apart budget op te nemen en daarbij te waarborgen dat dit bedrag ook beschikbaar komt ten tijde van de vaststelling van het programma. Een dergelijk deelbudget dient in combinatie met de volgorde van de hoofd- en subprioriteiten zoals opgenomen in bijlage V te worden gezien. Afhankelijk van de aard van de prioriteit kan een wijziging in deze volgorde nodig zijn om te bewerkstelligen dat het deelbudget ook daadwerkelijk kan worden aangewend voor de beoogde prioriteit in het huisvestingsbeleid. Wordt de volgorde van de prioriteiten namelijk niet aangepast aan de gewenste intensivering van bepaalde onderdelen van het beleid, dan bestaat de kans dat de beschikbare middelen ingevolge de niet-aangepaste volgorde van urgentiecriteria moeten worden aangewend voor andere voorzieningen.

Het is evident dat eventuele accenten binnen het toekenningsbeleid altijd in het verlengde dienen te liggen van de gemeentelijke zorgplicht voor een adequate huisvesting. Dergelijke accenten mogen met andere woorden de reguliere noodzakelijke voorzieningen zoals uitbreidingen en onderhoud niet onmogelijk maken. Voorts zullen de beleidsaccenten en de daaruit voortvloeiende deelbudgetten in relatie tot een bijstelling van de prioriteiten altijd in en na overleg met de schoolbesturen moeten worden aangebracht. Zo is bijvoorbeeld een voorgenomen wijziging in de urgentiecriteria (bijlage V) aan te merken als een wijziging van de verordening, waaraan op overeenstemming gericht overleg vooraf moet gaan met de schoolbesturen.

Lid 2

Uitgangspunt van de modelverordening is de koppeling aan de begrotingscyclus. Dat leidt ertoe dat gelijktijdig met de begroting ook het programma en het daaruit voortvloeiende overzicht worden vastgesteld. Ter bescherming van de aanvragers wordt een uiterste datum binnen het lopende kalenderjaar gesteld.

Het spreekt voor zich dat het college geen programma hoeft vast te stellen, indien geen voorziening in de huisvesting nodig is noch een aanvraag is ingediend. Dit is in de wet zelf geregeld (zie bijvoorbeeld artikel 97 WPO). Hetzelfde geldt voor het overzicht, met dien verstande dat de vaststelling van een overzicht achterwege kan blijven wanneer alle aanvragen worden geplaatst op het programma of wanneer er geen aanvragen zijn ingediend - en er dus ook geen kunnen worden afgewezen.

Artikel 12 Inhoud programma

Lid 1

In dit lid, dat een belangrijk onderdeel van de verordening betreft, namelijk de inhoud van het huisvestingsprogramma, komt voor alle duidelijkheid tot uitdrukking dat het college het programma vaststelt als resultante van de toetsing aan de in de wet limitatief omschreven weigeringsgronden (zie bijvoorbeeld artikel 95, derde lid WPO). Een deel van deze weigeringsgronden wordt voor wat betreft hun feitelijke toepassing geoperationaliseerd via de nadere regels die het college stelt op de onderdelen, genoemd in de tweede volzin.

Zo zijn de 'beoordelingscriteria' een nadere invulling van de toets of de aangevraagde voorziening noodzakelijk is en of de aanvraag een voorziening betreft als genoemd in artikel 2 van de verordening.

De criteria voor de prognose operationaliseren de wettelijke weigeringsgrond 'dat de gewenste voorziening niet gerechtvaardigd is op grond van de te verwachten ontwikkeling van het aantal leerlingen ...'

De regels over de oppervlakte en indeling van schoolgebouwen doen ditzelfde ten aanzien van de weigeringsgrond '... dat de gewenste voorziening niet gerechtvaardigd is op grond van de aard en omvang van de voorzieningen waarover de school reeds beschikt'.

De concrete invulling van deze regels wordt niet in de romp van de modelverordening uitgeschreven, maar in de in artikel 12 genoemde bijlagen. Artikel 12 vormt daarmee, zoals ook bij andere bepalingen uit de romp het geval is, de kapstok voor de gedetailleerde uitwerkingen van bepaalde elementen in de bijlagen.

De urgentiecriteria zijn apart geïntegreerd, omdat deze - in tegenstelling tot de andere regels in het eerste lid - niet noodzakelijk bij de programmavaststelling behoeven te worden toegepast. De urgentiecriteria komen pas in beeld wanneer er meer aanvragen liggen dan waarvoor er budget beschikbaar is.

Lid 2

Het college en schoolbesturen kunnen het wenselijk vinden om voorzieningen op het programma op te nemen die volgens de criteria over de urgentie (bijlage V) daar strikt genomen niet voor in aanmerking zouden komen. Indien daarover consensus bestaat (uiteindelijk blijkend uit het bestuurlijk overleg over het concept-programma als bedoeld in artikel 10, eerste lid van de verordening), kan het college aan de raad verzoeken om af te mogen wijken van de criteria zoals geformuleerd in bijlage V.

Hoewel het bestuurlijk overleg over het concept-programma geen 'op overeenstemming gericht overleg' betreft, is de praktijk binnen veel gemeenten dat het overleg wel als zodanig wordt gevoerd en beleefd. Er is van afgezien om een regeling te treffen voor het stemmen over een alternatieve urgentievolgorde. Beoogd wordt te komen tot een gezamenlijk gedragen voorstel. Finale besluitvorming over de daadwerkelijke urgentievolgorde vindt niet plaats tijdens het overleg. Uiteindelijk beslist de raad of hij wel of niet wenst af te wijken van de systematiek en criteria van bijlage V..

Lid 3

De zinsnede 'voor zover van toepassing' kan ook op de vergoeding betrekking hebben. Zo zijn er voorzieningen denkbaar waarvoor het niet nodig is om een bedrag beschikbaar te stellen. Hierbij kan worden gedacht aan medegebruik in een (onderwijs)gebouw dat geschikt is en waaraan dus geen aanpassingen hoeven plaats te vinden. Een aanvrager die een voorziening geplaatst ziet op het programma, kan daaruit niet alleen afleiden dat de voorziening voor bekostiging in aanmerking komt, maar ook welke eventuele nadere voorwaarden er gelden rond ingebruikneming of buitengebruikstelling. Bijvoorbeeld: de uitbreiding van een hoofdgebouw gaat gepaard met het afstoten van een dislocatie.

Wanneer de vergoeding van een op het programma geplaatste voorziening op normatieve wijze is vastgesteld dan kan de aanvrager ook rechtstreeks uit de opnemingsop het programma afleiden voor welk bedrag de voorziening dient te worden gerealiseerd.

Indien het gaat om een voorziening waarvan de uiteindelijk vergoeding gebaseerd is op de feitelijke kosten, dan vermeldt het programma van welke raming is uitgegaan. Deze raming zal vervolgens als leidraad worden gehanteerd bij de vaststelling van het definitieve vergoedingsbedrag aan de hand van door de aanvrager in het kader van de uitvoering te overleggen offertes.

Artikel 13 Inhoud overzicht

Lid 1

Een verwijzing naar artikel 12, eerste lid volstaat, omdat uit de toepassing van de daar genoemde criteria blijkt of een aangevraagde voorziening op het programma dan wel op het overzicht terecht komt. Ook aangevraagde voorzieningen die geen voorzieningen zijn in de zin van artikel 2 van de verordening komen op het overzicht te staan.

Lid 2

Deze bepaling is een direct uitvloeisel van het motiveringsbeginsel.

Artikel 14 Bekendmaking besluiten vaststelling bedrag, programma en overzicht

Lid 1

Volgens de toelichting op de wet moeten het programma en het overzicht worden opgevat als een bundel van beschikkingen. Deze beschikkingen moeten uiteraard ter kennis van de aanvragers worden gebracht. De termijn van twee weken is gekozen, omdat de wet bepaalt dat binnen vier weken na vaststelling van het programma overleg over de uitvoering plaatsvindt met het college. Ingevolge artikel 3:43 Awb dient de gemeente van het besluit mededeling toe te doen aan degenen die bij de voorbereiding ervan hun zienswijze naar voren hebben gebracht. Gelet op het overleg met het totale scholenveld voorafgaande aan de vaststelling van het programma is er echter voor gekozen het besluit aan alle schoolbesturen toe te sturen. Hierbij doet dus niet terzake of het betrokken schoolbestuur in een eerder stadium een zienswijze naar voren heeft gebracht.

Lid 2

De wet bepaalt alleen iets over de terinzagelegging van het overzicht. Vanwege de samenhang tussen bedrag, programma en overzicht ligt het voor de hand het totaal terinzage te leggen.

Artikel 15 Overleg wijze van uitvoering

Lid 1

Dit artikel geeft een nadere invulling aan het wettelijk voorgeschreven overleg over de wijze van uitvoering. Met deze invulling wordt beoogd dat de aanvrager en het college een aantal praktische afspraken maken over aspecten die samenhangen met de realisering van de toegekende voorziening. Met dergelijke afspraken kunnen onduidelijkheden

en misverstanden in het verdere uitvoeringstraject worden voorkomen. In ieder geval zal hierbij volstrekt duidelijk moeten zijn wie als bouwheer optreedt. De wet (artikel 103 WPO, artikel 101 WEC en artikel 76n WVO) gaat er weliswaar vanuit dat het bevoegd gezag optreedt als bouwheer, maar biedt de mogelijkheid dat het bevoegd gezag en het college overeenkomen dat de gemeente de voorziening tot stand brengt. Het moet duidelijk vaststaan of al dan niet gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid.

De termijn van vier weken waarbinnen het college met het betrokken schoolbestuur in overleg treedt over de uitvoering vloeit direct voort uit de wetgeving (artikel 95, lid 8 WPO; artikel 93, lid 8 WEC en artikelen 76, lid 8 WVO). De passage 'voor zover van toepassing' is opgenomen om niet alle voorkomende varianten op het bouwheerschap en de eigendomssituatie te hoeven beschrijven. Daarnaast is het bijvoorbeeld denkbaar dat geen nadere afspraken behoeven te worden gemaakt over het tijdstip van indiening van het bouwplan en de desbetreffende begroting, eenvoudigweg omdat het college in het kader van artikel 16, vierde lid heeft besloten dat dit achterwege kan blijven. Hetzelfde kan gelden voor de uitvoering van de toets of zich nieuwe feiten en omstandigheden voordoen. In het kader van de controle en het afleggen van verantwoording over de besteding van de middelen kunnen nadere afspraken worden gemaakt over de wijze en momenten waarop het college geïnformeerd wordt over de voortgang van de uitvoering van de voorziening, alsmede over de wijze waarop de finale verantwoording wordt afgelegd. Daarbij kan - zeker bij omvangrijke projecten - ook aan de orde zijn dat dit gepaard gaat met een accountantsverklaring.

Lid 2

Wanneer de vergoeding van de uitvoering van de voorziening gebaseerd is op de feitelijke kosten wordt in aanvulling op de afspraken die voortvloeien uit het bepaalde in lid 1, ook expliciet in het overleg aan de orde gesteld op welke wijze de aanvrager het werk wil gaan aanbesteden en wanneer de gemeente zicht krijgt op de offertes die op de aanbesteding worden uitgebracht (zie ook toelichting bij artikel 4). Bij de aanbesteding van het werk dient de aanvrager, voor zo ver dit gezien de aard van de voorziening nodig is, ingevolge het bepaalde in bijlage IV, deel B richtlijnen in acht te nemen. Overigens kan de aanvrager eerst tot aanbesteding overgaan wanneer het college heeft ingestemd met het bouwplan, tenzij een dergelijk plan naar het oordeel van het college eveneens gezien de aard van de voorziening niet vereist is (zie ook artikel 16, lid 4).

Lid 3

Om te voorkomen dat in een later stadium misverstanden rijzen over de afspraken over de uitvoering is bepaald dat deze schriftelijk worden vastgelegd en ter instemming aan de aanvrager worden voorgelegd. Indien de aanvrager zijn instemming schriftelijk heeft verleend, dan is daarmee direct vastgelegd dat er overeenstemming bestaat over de wijze van uitvoering. Mocht de aanvrager niet instemmen met het verslag, dan zal in de praktijk meestal nader overleg plaatsvinden om alsnog overeenstemming te bereiken. Blijken partijen het niet eens te kunnen worden over de uitvoering van de voorziening dat wordt dit ook schriftelijk vastgelegd en van beide zijde geconstateerd.

Lid 4

Hierin is bepaald dat het college de aanvrager uitsluitel geeft wanneer de bekostiging start, binnen vier weken nadat het overleg tot overeenstemming heeft geleid, in geval in het overleg is medegedeeld dat de indiening van een bouwplan en begroting achterwege kan blijven en/of er geen nadere toetsing aan wettelijke voorschriften of gewijzigde omstandigheden hoeft plaats te vinden (zie artikel 16, vierde lid). Het zal daarbij in de regel voorzieningen betreffen waarvoor in een eerder stadium al een offerte is overgelegd, die weinig of geen voorbereidingstijd meer vergen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de vervanging van de dakbedekking van een basisschool (onderdeel van de huisvestingsvoorziening onderhoud).

Lid 5

Wanneer uit het ingevolge het derde lid vastgestelde verslag blijkt dat het overleg over de wijze van uitvoering uiteindelijk niet uitmondt in overeenstemming tussen aanvrager en het college, dan is het college als bestuursorgaan de instantie die dit constateert en meedeelt aan het schoolbestuur. Hierbij deelt het college mee wat de overwegingen zijn om niet in te stemmen met de door de aanvrager gewenste uitvoering. Deze mededeling is een besluit in de zin van de Awb, waartegen dan ook voor aanvrager de mogelijkheid van bezwaar en beroep openstaat.

Artikel 16 Goedkeuring bouwplannen en begroting; tijdstip aanvang bekostiging; toetsing wettelijke voorschriften en nieuwe feiten en omstandigheden; overlegging offertes

Dit artikel is voor een belangrijk deel een nadere uitwerking van de wettelijke bepaling, waarbij een schoolbestuur dat aanspraak heeft op een vergoeding van een voorziening en bij de uitvoering van de voorziening als bouwheer optreedt, een bouwplan en de daarbij behorende begroting ter goedkeuring moet indienen bij het college (zie bijvoorbeeld artikel 103 WPO). Tevens geeft de aanvrager daarbij aan op welk moment de bekostiging een aanvang dient te nemen.

Indien in het overleg over de uitvoering (zie artikel 15) in afwijking van het uitgangspunt dat de aanvrager optreedt als bouwheer, wordt afgesproken dat de gemeente het bouwheerschap op zich neemt, dan is het gestelde in het eerste lid uiteraard niet van toepassing.

De aanvrager moet alleen een begroting bij het bouwplan in te dienen wanneer het een voorziening betreft waarvoor de vergoeding op basis van de genormeerde benadering (bijlage IV, deel A) is vastgesteld. Deze begroting zal marginaal getoetst worden zolang de geraamde kosten de genormeerde vergoeding niet overschrijden.

Met het oog op een goede voortgang van de uitvoering en de duidelijkheid richting aanvrager is in het tweede lid voorzien in een fatale termijn (maximaal beslaat deze termijn negen weken) waarbinnen de gemeente het bouwplan en de begroting moet hebben goedgekeurd. Bij goedkeuring van het bouwplan en begroting stelt het college ook het tijdstip vast waarop de bekostiging een aanvang neemt. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de wettelijke opdracht om een dergelijk tijdstip vast te stellen (zie bijvoorbeeld artikel 99, eerste lid WPO). Wanneer de fatale termijn door het college wordt overschreden dan wordt het bouwplan en de begroting geacht te zijn goedgekeurd en dient de bekostiging aan te vangen op het tijdstip zoals door de aanvrager is aangegeven.

Het bepaalde in het derde lid markeert in de procedure rond de uitvoering van het programma het moment waarop wordt bezien of er zich na vaststelling van het programma nieuwe omstandigheden hebben aangediend, die het rechtvaardigen om de aanspraak op vergoeding te herzien. Het betreft hier een nadere invulling van wederom een wettelijke bepaling (zie bijvoorbeeld artikel 101 WPO in samenhang met artikel 99, eerste lid WPO). Het moment is zodanig gekozen dat door de aanvrager nog geen onomkeerbare stappen zijn gezet, zoals bijvoorbeeld het verlenen van een bouwopdracht.

De leden 5 en 6 zien op de besluitvorming over de uitvoering van aanvragen waarvoor de offertelijn geldt, of anders gezegd, waarbij de feitelijke kosten bepalend zijn voor de uiteindelijke vergoeding. Hierbij is geen sprake van een begroting, dus ook niet van een toets daarvan. De begroting is namelijk al bij de indiening van de aanvraag overgelegd en heeft toen alleen de functie gehad om te komen tot een bedrag ten behoeve van de vaststelling van het programma. Bij de uitvoering van een voorziening die volgens de offertelijn wordt gerealiseerd, nemen de offertes de rol over van de begroting.

Artikel 17 Aanvang bekostiging

Dit artikel is de uitwerking van de wettelijke opdracht zoals neergelegd in bijvoorbeeld artikel 102, vierde lid WPO. Er is gekozen voor een globale regeling waarin ruimte is voor variatie naargelang de concrete omstandigheden. Door de bepaling op te nemen dat de aanvrager altijd aan zijn financiële verplichtingen moet kunnen voldoen, is de bescherming van de aanvrager gewaarborgd.

Artikel 18 Vervallen aanspraak op vergoeding

Lid 1

De data van 1 en 15 oktober zijn gekozen met het oog op de vaststelling van de volgende gemeentebegroting. Het is van belang om op dat moment te weten of een toegekende voorziening eventueel in een volgend begrotingsjaar betaald moet worden. De bepaling over de toezending van onder meer de bouwopdracht binnen twee weken berust niet op de wet. Het is echter van belang om een dergelijke bepaling op te nemen, omdat de gemeente daarna actie in de richting van de aanvrager kan ondernemen. De term 'door de aanvrager' is opgenomen om duidelijk te maken dat, indien de gemeente optreedt als bouwheer en de termijn wordt overschreden, er geen sprake is van het vervallen van het recht op een vergoeding. De aanvrager heeft dan immers recht op een voorziening.

Lid 2

Deze hardheidsclausule is, in aanvulling op de wet, opgenomen, omdat het denkbaar is dat, bijvoorbeeld door ruimtelijke ordeningprocedures, de termijn buiten de schuld van de aanvrager wordt overschreden.

Lid 3

De datum van 15 september is gekozen opdat de aanvrager bij afwijzing van het verzoek kan proberen voor 1 oktober alsnog een bouwopdracht etc. te geven.

Artikelen 19-24 Spoedprocedure

In dit hoofdstuk van de modelverordening zijn nadere regels opgenomen over de indiening en beoordeling van aanvragen met een spoedeisend karakter. Deze aanvragen doorlopen niet de procedure die geldt voor het programma en zijn daarom niet gebonden aan een bepaalde indieningsdatum. De aanvragen kunnen dus het gehele jaar door worden ingediend. Het zou een misvatting zijn op grond hiervan te veronderstellen dat de spoedprocedure als een soort 'ontsnappingsroute' kan worden gebruikt. Een ontsnappingsroute die zou kunnen worden gevolgd wanneer een bevoegd gezag verzuimd tijdig - op grond van artikel 6 van de modelverordening - een aanvraag in te dienen voor het programma of wanneer een aanvraag niet op het programma is geplaatst wegens toepassing van de financiële weigeringsgrond. In dit laatste geval kan een bevoegd gezag in de verleiding komen de aanvraag opnieuw in te dienen via de spoedprocedure, omdat de financiële weigeringsgrond bij deze procedure niet kan worden gehanteerd door de gemeente.

Een andere optie is dat een bevoegd gezag op 'twee paarden wedt', namelijk: voor dezelfde voorziening een aanvraag indient voor de opnemings in het programma én een aanvraag indient in het kader van de spoedprocedure. Al deze procedurele opties lopen echter bij toepassing van de modelverordening spaak, omdat het uiteindelijk gaat om de inhoud van de aanvraag. Er moet onomstotelijk blijken dat het bij een aanvraag met een spoedeisend karakter gaat om een daadwerkelijke calamiteit in : een calamiteit die onvoorzienbaar was en volgens de wetgever zodanig moet zijn dat het treffen van een voorziening geen uitstel kan lijden, omdat anders het onderwijsproces geen doorgang meer kan vinden. Het meest voor de hand liggende voorbeeld daarbij is het afbranden van een schoolgebouw, waardoor het onderwijsproces (tijdelijk) in een andere accommodatie moet doorgaan. Toepassing van de modelverordening leidt er toe dat het moment tussen indiening van een reguliere aanvraag en de beoordeling in het kader van het programma, aanzienlijk wordt bekort. Dit betekent dat het overgrote deel van de aanvragen voor huisvestingsvoorzieningen via deze procedure op adequate wijze kan worden afgehandeld. Ook de aanvragen die wellicht hoog zouden scoren bij de toepassing van de urgentiesystematiek, maar waarvan op moment van indiening en op het moment van programmavaststelling (nog) niet kan worden gesproken over de noodzaak om onverwijld de voorziening te treffen omdat anders het onderwijsproces stopt. Dit betekent ook dat mag worden verwacht dat de aanvragen die in het kader van de spoedprocedure worden ingediend ook écht spoedeisend zijn. Normaliter zal dit betekenen dat de toepassing, maar zeker ook de toewijzing in het kader van de spoedprocedure, eerder uitzondering dan regel zal zijn.

In de bepalingen over de procedure rondom aanvragen met een spoedeisend karakter wordt aangesloten bij de bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit komt erop neer dat een aanvraag bij het college van burgemeester en wethouders kan worden ingediend (artikel 19) en dat zij binnen een redelijke termijn (artikel 4:13 Awb) een beschikking dient af te geven. Indien een beschikking niet binnen een redelijke termijn kan worden gegeven, stelt het college de aanvrager daarvan in kennis en wordt een redelijke termijn genoemd waarbinnen hij de beschikking wel tegemoet kan zien (art. 4:14 Awb).

Artikel 19 Indiening aanvraag

Het college is verantwoordelijk voor de ontvangst, beoordeling, besluitvorming en uitvoering van een aanvraag met een spoedeisend karakter. Artikel 4:4 van de Awb bepaalt dat het orgaan dat beslissingsbevoegd is een formulier kan vaststellen. Deze taak ligt derhalve eveneens bij het college.

Artikel 20 Inhoud aanvraag

Lid 1

In aanvulling op de basisgegevens die moeten worden overgelegd als het om een reguliere aanvraag zou gaan, dient in de aanvraag ook duidelijk het spoedeisende karakter (de calamiteit waardoor het onderwijsproces geen voortgang kan vinden) te worden toegelicht.

Evenals bij een aanvraag voor het programma het geval is, kan ook bij de aanvragen voor spoedeisende voorzieningen een keuze worden gemaakt ten aanzien van welke gewenste voorzieningen in de huisvesting een prognose wel of niet vereist is. Harmonisatie met de in dit verband in artikel 7, tweede lid, onder a van de modelverordening gemaakte keuze ten aanzien van de prognoses is daarbij vanzelfsprekend.

Lid 2

De termijnen voor het aanleveren van aanvullende gegevens zijn bewust kort gehouden. Dit is gerechtvaardigd, omdat het gaat om het treffen van een voorziening die eigenlijk geen uitstel kan dulden. Iedereen, en zeker de school, is gebaat bij een snelle, maar zorgvuldige besluitvorming.

Artikel 21 Tijdstip beslissingen

De procedure sluit aan op de bepalingen in artikel 4:13 en 4:14 van de Awb. In beginsel beslist het college binnen vier weken op een aanvraag. Het tweede lid geeft de mogelijkheid om op een later tijdstip te beslissen indien het niet mogelijk is binnen vier weken te beslissen. Het college niet in de dient de aanvrager hiervan op de hoogte te stellen en daarbij een redelijke termijn te noemen waarbinnen wel een beschikking tegemoet kan worden gezien.

Artikel 22 - 24 Inhoud en uitvoering beschikking; vervallen aanspraak vergoeding

Bij de besluitvorming en de uitvoering daarvan ten aanzien van aanvragen met een spoedeisend karakter is, afgezien van de afwijkende termijnen, de lijn gevolgd die ook van toepassing is ten aanzien van de vaststelling van programma en overzicht.

Dit betekent dat met inachtneming van de in de wet opgenomen weigeringsgronden (zie bij voorbeeld artikel 100 WPO), de toetsingscriteria worden toegepast overeenkomstig de bijlagen van de verordening. Extra dimensie die ten opzichte van de 'reguliere lijn' aan deze toetsing wordt toegevoegd is het element van de spoedeisendheid: het treffen van de voorziening kan geen uitstel lijden in verband met de voortgang van het onderwijs. Tevens komt in de modelverordening tot uiting dat het college niet de financiële weigeringsgrond kan hanteren. Dit komt tot uiting doordat de urgentiecriteria zoals opgenomen in bijlage V buiten beschouwing blijven.

Het college geeft bij de beschikking aan voor welke datum een bouwopdracht moet zijn verleend, dan wel een koop-, huur- of erfpachtovereenkomst moet zijn gesloten, dit is geen onderwerp meer van het gesprek dat zij voert over de uitvoering van de toegekende aanvraag.

Artikelen 25-28 Vergoeding kosten bouwvoorbereiding

Gemeenten die geen mogelijkheid willen bieden voor het aanvragen en daarmee toekennen van vergoedingen voor de kosten van de bouwvoorbereiding, kunnen bij de vaststelling van de verordening de artikelen 3 en 25 t/m 28 achterwege laten. Met nadruk zij opgemerkt dat de aanvraag om een vergoeding van de kosten van bouwvoorbereiding van een andere orde is dan een aanvraag voor plaatsing op het programma. Eerstbedoelde aanvraag is bedoeld om de weg te plaveien naar de indiening van een aanvraag voor het programma. Het zal daarbij in de regel gaan om huisvestingsvoorzieningen die als omvangrijk moeten worden gekwalificeerd en die zich al enkele jaren van tevoren aankondigen (de nieuwbouw van een school is daarbij het meest voor de hand liggende voorbeeld). Met behulp van een bouwvoorbereidingskrediet kunnen de aanvragen voor het programma goed worden voorbereid. Dit heeft als voordeel dat wanneer dergelijke goed gedocumenteerde aanvragen verschijnen op het programma, de uitvoering vrij snel na vaststelling van het programma ter hand kan worden genomen. De gemeente heeft dan de zekerheid dat in het jaar waarvoor de middelen beschikbaar worden gesteld, ook de besteding zal plaatsvinden.

Een bouwvoorbereidingskrediet is bedoeld voor de bestrijding van salariskosten, die zijn gemoeid met de voorbereiding van een bouwproject. Onder voorbereiding worden de werkzaamheden verstaan tot aan het moment van aanbesteding. Het kan daarbij gaan om kosten van:

- architect;
- adviseur constructie;
- adviseur werktuigbouwkundige installatie;
- adviseur elektrotechnische installatie.

In bepaalde situaties kan het bovendien nuttig zijn adviseurs in te schakelen voor bijvoorbeeld het programma van eisen, het projectmanagement, de kostenbeheersing of de bouwfysica. Inschakeling van laatstgenoemde adviseurs kan een beperking inhouden van de werkzaamheden van de architect en de eerstgenoemde overige adviseurs. De bouwvoorbereiding is niet aangemerkt als een voorziening in de huisvesting, omdat het dat volgens de wet niet is. De toekenning van een vergoeding voor bouwvoorbereiding dient daardoor buiten het programma te blijven. Het bedrag voor het programma is immers bestemd voor huisvestingsvoorzieningen zoals bedoeld in de wet. Als een zodanige voorziening niet wordt toegekend omdat het bedrag niet voldoende is, en er wordt wel in dat kader bouwvoorbereiding toegekend (het kan daarbij om aanmerkelijke bedragen gaan), dan heeft de aanvrager die wordt

afgevoerd in beroep een gereede kans op succes. Het bedrag voor bouwvoorbereiding dient dus als apart bedrag te worden opgenomen.

Er is wel alles voor te zeggen om, gezien de budgettaire gevolgen voor de gemeentebegroting in het algemeen en voor de onderwijshuisvesting in het bijzonder, de beoordeling en afhandeling van verzoeken om bouwvoorbereiding in procedure gelijk te schakelen met die voor het programma. Voor deze benadering is dan ook gekozen in hoofdstuk 4 van de modelverordening. Dit betekent ook dat het college het orgaan is dat beslist over het inwilligen van dergelijke verzoeken.

Toekenning van een vergoeding voor bouwvoorbereiding van een voorziening betekent niet dat de voorziening die met behulp van deze vergoeding wordt voorbereid, per saldo meer kost dan een soortgelijke voorziening, die zonder een dergelijke vergoeding geplaatst wordt op het programma. In feite komt de toekenning van een vergoeding er op neer dat een deel van de kosten gemoeid met de huisvestingsvoorziening naar voren worden gehaald. Dit betekent ook dat wanneer een genormeerde vergoeding wordt toegekend ter realisering van de huisvestingsvoorziening zelf, de bouwvoorbereidingsvergoeding dan op de genormeerde vergoeding in mindering wordt gebracht. Dit gebeurt omdat in de normatieve vergoedingsbedragen voor bouwactiviteiten zoals opgenomen in bijlage IV, deel A, de kosten van voorbereiding zijn inbegrepen.

De mogelijkheid om een bouwvoorbereidingskrediet aan te vragen is een nadere concretisering van de in de wet opgenomen mogelijkheid inhoudende dat het college een vergoeding voor bouwvoorbereiding kan toekennen. Bij de bepalingen inzake de beslissing op dergelijke verzoeken zijn de toetsingscriteria aangeduid, omwille van kenbaar bestuur en gelijke behandeling (zie artikel 27). Daarbij is voorzien in een financiële weigeringsgrond. Voorts spreekt het voor zich dat de noodzaak van de voorziening waarvoor de bouwvoorbereiding is bestemd aanwezig moet zijn. Daarnaast zal ook, uit oogpunt van een gerichte en effectieve besteding van eventueel toe te kennen gelden voor de bouwvoorbereiding, een duidelijk perspectief aanwezig moeten zijn: wanneer de plannen zijn uitgewerkt, moet er ook binnen afzienbare termijn daadwerkelijk een aanvang mee worden gemaakt.

Dit is niet alleen afhankelijk van de vraag of het bevoegd gezag in het beoogde jaar de opdracht tot uitvoering kan verlenen, maar ook van een reële inschatting door de gemeente of het beoogde project voor dat jaar op een nog vast te stellen programma kan worden geplaatst. Het verstrekken van een bouwvoorbereidingskrediet geeft hierop weliswaar geen recht, maar het is weinig zinvol een dergelijk krediet toe te kennen en vervolgens bij de daarop volgende - met behulp van het krediet voorbereide - aanvraag voor plaatsing op het programma te moeten constateren dat de financiële ruimte niet aanwezig is voor de realisering van de voorziening. Iets dat zich natuurlijk altijd kan voordoen in geval van onvoorziene tegenvallers op de gemeentebegroting.

Artikelen 29-36 Medegebruik en verhuur

De artikelen 102 WPO, 100 WEC, 76m WVO geven de opdracht aan de gemeenteraad om in de huisvestingsverordening een procedure voor het medegebruik en de verhuur van onderwijsgebouwen op te nemen. Wat het medegebruik betreft houdt de opdracht in feite in het vastleggen van de wijze waarop het college met het recht tot het vorderen van leegstaande ruimten omgaat. Dit vorderingsrecht kan betrekking hebben op medegebruik ten behoeve van onderwijs en educatie, maar ook ten behoeve van culturele, maatschappelijke of recreatieve doeleinden. Met nadruk zij gemeld dat het gaat om delen van gebouwen die leegstaan. Indien het gaat om een gebouw dat in zijn geheel leeg is of komt, is artikel 37 (Tijdstip beëindiging gebruik gebouwen) van toepassing. Het vorderingsrecht met betrekking tot gebouwen kan betrekking hebben op zowel het gebruik tijdens als na de schooltijden. Dit geldt ook voor sportterreinen die in eigendom zijn van een schoolbestuur voor voortgezet onderwijs. Het vorderingsrecht beperkt zich dan tot het vorderen ten behoeve van ander gebruik dan onderwijsgebruik (bijvoorbeeld voor sportverenigingen). Het recht van de gemeente om leegstand te bestemmen voor ander gebruik strekt zich uit over de wel en de niet door de gemeente in stand gehouden scholen. Het sluitstuk van de procedure - het vorderen - vindt echter niet plaats als het leegstand betreft in een gebouw van een school die de gemeente zelf in stand houdt. Dat neemt niet weg dat de criteria die in deze artikelen worden geformuleerd uiteraard ook gelden voor gebouwen van scholen die door de gemeente in stand worden gehouden.

Er is gekozen voor een iets verschillende benadering van medegebruik ten behoeve van onderwijs en medegebruik ten behoeve van andere activiteiten. Voor medegebruik ten behoeve van andere activiteiten mag van het college worden verlangd dat in het overleg met het bevoegd gezag expliciet, en ten aanzien van met name aangeduide onderwerpen, de gelegenheid wordt geboden om eventuele wensen aangaande het medegebruik te uiten, mede gelet op de vrijheid van richting en inrichting. Uiteraard bestaat die gelegenheid ook in het overleg over het onderwijsmedegebruik. Aangezien het dan echter altijd gaat om gebruik dat overeenkomt met de bestemming van het gebouw, zal het overleg daarover meer een praktisch dan een principiële karakter kunnen hebben.

De artikelen 29 t/m 33 worden toegepast als er een aanvraag van een bevoegd gezag voor plaatsing op het programma of voor de spoedprocedure is gedaan. Dat kan een aanvraag om medegebruik zijn, maar het kan ook een andere aanvraag zijn die wordt afgewezen en waarin door middel van medegebruik wordt voorzien.

Voorbeeld: er komt een aanvraag binnen om de uitbreiding van een basisschool op het programma te plaatsen. De bepalingen van artikel 12 (regels voor de vaststelling van het programma) zijn van toepassing op die aanvraag. In artikel 12 wordt onder meer verwezen naar bijlage I. In die bijlage is gesteld dat de uitbreiding niet wordt bekostigd als er binnen 2.000 meter hemelsbreed sprake is van leegstand waar medegebruik kan plaatsvinden. Binnen die afstand blijkt geschikte leegstand aanwezig te zijn, hetgeen wordt geconstateerd aan de hand van artikel 30 (omschrijving leegstand). Tevens wordt geconstateerd dat de situatie als bedoeld in artikel 31, lid 1 (de leegstand is al door het bevoegd gezag in medegebruik gegeven aan een andere school) zich niet voordoet. Die constatering kan plaatsvinden aan de hand van de gemeentelijke gegevensadministratie; op grond van artikel 5 moet een bevoegd gezag immers melden dat er sprake is van medegebruik. Het college deelt in het overleg als bedoeld in artikel 10 (het overleg over het programma) mede dat zij voornemens zijn om de wettelijke weigeringsgrond genoemd in artikel 100, lid 1d WPO toe te passen (de aanvraag wordt geweigerd als er door middel van medegebruik in de huisvestingsbehoefte kan worden voorzien). Over dat voornemen wordt op grond van artikel 32 overleg gevoerd met het bevoegd gezag dat de aanvraag heeft ingediend en met het bevoegd gezag waarvan leegstand gevorderd zal worden. Dat overleg maakt deel uit van het overleg over het programma als bedoeld in artikel 10. Er wordt voorzien in de aanvraag door toepassing te geven aan artikel 31 (volgorde van vorderen) en 32 (overleg en mededeling). De

beschikking voor het bevoegd gezag dat de uitbreiding heeft aangevraagd (onderdeel van het programma) luidt als volgt: de aanvraag wordt afgewezen en in plaats daarvan wordt medegebruik in gebouw [...] toegekend. Het bevoegd gezag waarvan gevorderd wordt krijgt op grond van artikel 32 een vorderingsbeschikking, tenzij in het overleg is aangegeven dat er tegen de vordering geen bezwaar bestaat. Wat de verhuur betreft kan de regeling in de verordening beperkt zijn; de wet regelt immers uitputtend wanneer wel en niet sprake kan zijn van verhuur.

Artikel 29 Aanduiding omstandigheden

In dit artikel is aangegeven dat er, alvorens het college kan overgaan tot vordering, eerst sprake moet zijn van een aanvraag (op grond van artikel 6 of 19) om een huisvestingsvoorziening voor een school, en dat er bij die school ook een aantoonbaar tekort aan huisvesting is. Lid 1b ziet op de situatie dat er bijvoorbeeld sprake is van een omvangrijke onderhouds- of aanpassingsbehoefte, terwijl medegebruik daarvoor een alternatief vormt. De leden 1d en e regelen dat er sprake dient te zijn van leegstand.

Artikel 30 Omschrijving leegstand

Lid 1a

Door de capaciteit van het gebouw (als bepaald volgens bijlage III, deel A) te relateren aan de behoefte volgens het ruimtebehoeftemodel ingevolge bijlage III, deel B wordt bezien of er een overschot aan ruimte is

Er wordt uitgegaan van een genormeerde benadering: als het aantal vierkante meters van een gebouw de drempelwaarde overschrijdt is er sprake van genormeerde leegstand..

Bij de capaciteitsbepaling worden ruimten die een bevoegd gezag eventueel voor eigen rekening heeft gerealiseerd en waar geen (rijks)vergoeding voor wordt verstrekt wel geregistreerd, maar niet als beschikbare capaciteit. Het vorderingsrecht strekt zich derhalve niet tot dergelijke ruimten uit. Voor de goede orde: de zogenaamde eigendoms- en huurscholen vallen dus wel onder het vorderingsrecht. Hiervoor wordt immers wel een (rijks)vergoeding verstrekt. In tegenstelling tot de volledig voor eigen rekening gefinancierde ruimten, strekt het vorderingsrecht zich wel uit tot leegstaande ruimten waaraan een bevoegd gezag een andere bestemming (bijvoorbeeld mediatheek, overblijflokaal) heeft gegeven. Deze handelwijze kan worden afgeleid uit de jurisprudentie onder de oude wetgeving waarin is vastgelegd dat, indien er sprake is van genormeerde leegstand waaraan een bevoegd gezag een andere bestemming heeft gegeven, deze bestemming moet wijken voor noodzakelijk onderwijsgebruik.

Lid 1b

Voor het voortgezet onderwijs kan niet van een zelfde, strikt genormeerde, benadering worden uitgegaan als bij het primair onderwijs. Het vertrekpunt is wel hetzelfde: door de capaciteit van het gebouw (als bepaald volgens bijlage III, deel A) te relateren aan de behoefte volgens het ruimtebehoeftemodel ingevolge bijlage III, deel B wordt bezien of er een overschot aan vierkante meters is. Als dat overschot geconstateerd wordt, behoeft dat niet automatisch te betekenen dat er dan ook een deel van het gebouw vrij is op de gewenste tijd. Een bevoegd gezag van een school voor voortgezet onderwijs heeft namelijk het recht, binnen de rijksbekostiging, om meer of minder uren aan bepaalde vakken toe te delen. Deze keuzen hebben consequenties voor het lesrooster en de omvang van de groepen, en daarmee voor de beschikbaarheid van het gebouw. Daarom wordt bij een school voor voortgezet onderwijs vervolgens aan de hand van het lesrooster bekeken of er daadwerkelijk sprake is van leegstand. De verantwoordelijkheid om op basis van lesroosters eventueel aan te tonen dat er geen sprake is van leegstand, ligt bij het schoolbestuur. Achtergrond hiervan is dat gemeenten geen zicht hebben op de lesroosters van scholen. Het gaat hier met nadruk om de vrijheid binnen de rijksbekostiging. Indien een bevoegd gezag extra middelen aanwendt en daarmee beslag op leegstand legt, is er sprake van eigen beleid dat dient te wijken voor noodzakelijk onderwijsgebruik.

Lid 2a

Voor de beoordeling of er leegstand is in een gymlokaal dat gebruikt wordt door het primair onderwijs wordt het aantal klokuren dat voor dat lokaal in gebruik is en waarvoor de gemeente goedkeuring heeft verleend, bij elkaar opgeteld. De capaciteit van het gebouw, verminderd met dit aantal, levert de leegstand op. Voor de capaciteit van het gebouw wordt uitgegaan van het maximum aantal uren dat een gebouw per week voor het onderwijs gebruikt kan worden. Het aantal van 40 is dan reëel, gelet op de schooltijden voor het voortgezet onderwijs die de maximumgrens vormen. Het getal van 40 betekent uiteraard niet dat scholen voor primair onderwijs buiten hun reguliere schooltijden verwezen kunnen worden naar een gymnastiekruimte die nog geen 40 klokuren in gebruik is. Verwijzing kan alleen maar plaatsvinden binnen de voor de betreffende schoolsoort geldende reële schooltijden.

Lid 2b

De reden van de controle aan de hand van het lesrooster is dezelfde als bij lid 1b.

Artikel 31 Nalaten vordering; volgorde van vorderen

Lid 1

Door opneming van deze bepaling wordt recht gedaan aan de autonomie van scholen. Indien bevoegde gezagsorganen onderling medegebruik overeenkomen, is er geen reden voor de gemeente om dat te doorkruisen. Deze bepaling kan er mogelijk toe leiden dat in een enkel geval alsnog bijvoorbeeld een uitbreiding moet worden toegestaan omdat door de bevoegde gezagsorganen niet de meest optimale situatie is gecreëerd. Aangezien deze situatie waarschijnlijk alleen bij hoge uitzondering zal voorkomen, is dit geen reden om af te zien van deze bepaling. Overigens kan deze bepaling uitgebreid worden naargelang de gemeente in het (brede) huisvestingsbeleid bepaalde accenten wil leggen. Als voorbeeld kan genoemd worden het niet vorderen van leegstand indien deze wordt benut als peuterspeelzaal.

Lid 2

Hierin is bepaald dat het onderling overeengekomen medegebruik alleen dan een reden is om niet tot vordering over

te gaan, indien de eigen gebouwen van de school die medegebruikt, onvoldoende capaciteit hebben. Uiteraard wordt ook hier uitgegaan van de bepaling van de capaciteit en van het aantal groepen zoals bedoeld in bijlage III. Ook hier geldt dat eigen beleid van bevoegde gezagsorganen, bijvoorbeeld het verkleinen van groepen zodanig dat dit leidt tot een extra huisvestingsbehoefte, moet wijken voor noodzakelijk ander onderwijsgebruik.

Lid 3

De keuze voor deze volgorde van vorderen kan uiteraard gewijzigd worden. Het verdient echter aanbeveling om deze keuze wel vast te leggen. Indien er meerdere opties zijn moet immers gemotiveerd kunnen worden hoe het college tot een bepaalde keuze is gekomen. Het gestelde in dit lid zijn bij uitstek aangelegenheden die met de bevoegde gezagsorganen besproken moeten worden, alvorens ze vast te leggen. Dat geldt uiteraard ook voor a, zoals dat voor de hele verordening geldt. Uitgangspunt bij de vordering is dat een schoolbestuur dat ruimtegebrek heeft bij een van zijn scholen, eerst gaat kijken naar eventueel beschikbare ruimte binnen een van de onder zijn beheer staande gebouwen. Indien deze aanwezig is, zal het in de regel nog geen eens komen tot een aanvraag voor medegebruik bij de gemeente. Mocht dit wel zo zijn dan is de kans groot dat ingevolge lid 3a de gemeente het bestuur verwijst naar een van zijn eigen gebouwen. Voor a geldt echter ook dat het financiële consequenties kan hebben om niet als eerste optie van de - qua oppervlakte en indeling - geschiktste ruimte uit te gaan. Vandaar dat uit hoofde van een doelmatiger oplossing kan worden voorbijgegaan aan aanwezige leegstand in een van de gebouwen van het betrokken schoolbestuur. Het gestelde onder b is minder relevant als het gaat om gymnastiekruimten. Om redenen van eenvoud is er echter voor gekozen geen aparte volgorde voor gymnastiekruimten op te nemen. Bij de toepassing van lid 3c dient het openbaar onderwijs in dit verband ook als een richting te worden aangemerkt.

Lid 4

Deze bepaling voorkomt dat de volgorde zoals opgenomen in het derde lid te rigide gaat werken. Wanneer op lokaal niveau alle bij de vordering betrokken partijen het eens zijn over een oplossing die niet direct voortvloeit uit het derde lid, dan kan van de daarin neergelegde volgorde worden afgeweken.

Artikel 32 Overleg en mededeling

Lid 1

Het voeren van overleg is wettelijk verplicht. Om praktische redenen is ervoor gekozen dit te koppelen aan het overleg over het programma. In het kader van de vaststelling van het programma zal immers in de regel geconstateerd worden of er van medegebruik sprake kan zijn.

Ten aanzien van het voorgenomen besluit in het kader van het programma (dat is niet het besluit tot vordering maar het besluit om medegebruik toe te staan) is er voor beide bevoegde gezagsorganen de mogelijkheid een advies van de Onderwijsraad te vragen. Ook hebben zij beiden de mogelijkheid om bezwaar en beroep tegen de vaststelling van het programma in te stellen. Dit heeft geen opschortende werking.

Lid 2

De termijn van vier weken is uiteraard facultatief. Om een bevoegd gezag waarvan gevorderd gaat worden de gelegenheid te geven desgewenst tijdig (organisatorische) maatregelen te nemen, verdient het aanbeveling de termijn zo kort mogelijk te houden. Het bevoegd gezag is overigens op grond van het overleg ook al in de gelegenheid om zich voor te bereiden op het medegebruik. De mededeling dient schriftelijk plaats te vinden. Er is sprake van een beschikking waarop de rechtsbescherming van de Awb van toepassing is. Het instellen van bezwaar en/of beroep heeft geen opschortende werking.

De laatste volzin is toegevoegd om geen overbodige administratieve handelingen te hoeven uitvoeren indien er in het overleg is komen vast te staan dat er overeenstemming over de vordering bestaat.

Leden 3 en 4

In geval van een spoedprocedure is het niet goed mogelijk om termijnen op te nemen voor het overleg. De aard van de aanvragen kan namelijk met zich meebrengen dat een en ander op zeer korte termijn geregeld moet worden. Uiteraard geldt ook hier dat het 'ontvangende' bevoegde gezag redelijkerwijs de gelegenheid moet hebben om de nodige maatregelen te treffen.

Lid 5e

De vordering geschiedt voor een bepaalde periode, zodat het bevoegd gezag waarvan gevorderd wordt weet waar het aan toe is. Het ligt voor de hand de periode te baseren op de uitkomst van de prognose. De periode van vordering kan verlengd worden indien dat noodzakelijk is.

Artikel 33 Vergoeding

Voor het primair onderwijs is in de wet bepaald dat een bevoegd gezag dat gebruik maakt van een gebouw van een andere bevoegd gezag, de daarvoor ontvangen vergoeding doorbetaalt. Aangezien 'de ontvangen' vergoeding niet eenduidig te definiëren valt - de vergoeding is namelijk mede afhankelijk van de omvang van de school - dient daarover overleg tussen de bevoegde gezagsorganen plaats te vinden. Voor het voortgezet onderwijs geldt niet een dergelijke wettelijke bepaling, daar is overleg dus ook de aangewezen weg.

Omdat de belangen uiteenlopen, kan het voorkomen dat het overleg niet tot overeenstemming leidt. Omdat er dan geen wettelijk geregelde rechtsbescherming geldt, lijkt het verstandig om in de verordening een bepaling ten aanzien van de vergoedingen op te nemen voor het geval men er onverhoopt niet uitkomt. Een systematiek hiervoor is opgenomen in bijlage IV, deel C, en is afgeleid van de rijksvergoeding voor de materiële instandhouding voor de huisvesting van groepen in het basisonderwijs. Uiteraard kunnen andere bedragen worden opgenomen.

Artikel 34 Aanduiding omstandigheden

Onderdeel a

Zie de toelichting bij artikel 30.

Onderdeel b

De sportvelden zijn hier opgenomen vanwege de bepaling in artikel 76r WVO dat het vorderingsrecht zich ook daartoe uitstrekt.

Artikel 35 Overleg en mededeling

Lid 2

De reden dat hier expliciet is aangegeven wat in ieder geval in het overleg aan de orde dient te komen is gelegen in het feit dat het gaat om gebruik van een gebouw of terrein waarvoor het gebouw of terrein niet in eerste instantie is bedoeld. Dat betekent dat de positie van het bevoegd gezag met nog meer waarborgen omkleed moet worden dan wanneer het om onderwijsmedegebruik gaat. Het bevoegd gezag moet in de gelegenheid gesteld worden zich in het overleg een oordeel te vormen over de aard van de activiteit en de invloed van die activiteit op het onderwijsproces. Als gevolg daarvan kan ook afgesproken worden dat bepaalde maatregelen van de zijde van de gemeente of de medegebruiker genomen worden om hinder te voorkomen. Omdat het om verschillende vormen van medegebruik kan gaan is niet eenduidig vast te stellen welke vergoeding daartegenover dient te staan. Wel is het mogelijk om hierbij aan te sluiten op een vergoedingsbedrag in het kader van de programma's van eisen materiële instandhouding basisonderwijs door middel van een verwijzing naar bijlage IV, deel C. Deze vergoeding dekt de variabele kosten en zal in het algemeen voldoende zijn; het gaat immers niet om huur.

Er is van afgezien de beoogde gebruiker in het overleg te betrekken. Er wordt van uitgegaan dat deze door het college vertegenwoordigd wordt. Desgewenst kan de beoogde gebruiker natuurlijk wel in het overleg betrokken worden. Het verdient in ieder geval aanbeveling dat het bevoegd gezag en de medegebruiker, voor de aanvang van het medegebruik, schriftelijk een aantal (praktische) afspraken vastleggen. Het kader voor die afspraken wordt gevormd door het besluit tot vordering door het college.

Lid 3

Indien het overleg niet tot overeenstemming leidt, neemt het college een beslissing inzake de openstaande punten. Voor deze formulering is gekozen om te voorkomen dat door een verschil van mening het vorderingsrecht niet geëffectueerd kan worden. De beslissing van het college is een beschikking, waarop de rechtsbescherming van de Awb van toepassing is.

Artikel 36 Toestemming college

Leden 2 en 3

De aanduiding van de bestemming van de te verhuren ruimte is van belang voor de toetsing door het college aan de wet- en regelgeving die bepaalde bestemmingen niet toelaat. Zo is het bijvoorbeeld op grond van de onderwijswetgeving niet toegestaan om een onderwijsgebouw of -terrein te verhuren als woon- of bedrijfsruimte. Ook een bestemming die zich niet verdraagt met het onderwijs aan de school is in de onderwijswetgeving uitgesloten. Er is echter voor gekozen die afweging aan het bevoegd gezag te laten. Het college maakt wel de afweging of er een andere school is die ruimte voor het onderwijs nodig heeft, op basis van eventueel binnengekomen verzoeken. In dat verband is gekozen voor een onmiddellijke noodzaak. Indien die noodzaak over enige tijd ontstaat, is dat geen reden voor weigering. Het verdient wel aanbeveling, indien het college een indicatie heeft dat de beoogde ruimte op korte termijn nodig zal zijn voor het onderwijs, dat zij dit aan het bevoegd gezag mededeelt. Dat geldt evenzeer als het college voornemens is de ruimte te vorderen voor ander gebruik. Het bevoegd gezag kan dan een verantwoorde afweging maken of het wil overgaan tot verhuur. De risico's voor verhuur en de eventuele schadeplicht die ontstaat bij voortijdige opzegging van het contract omdat het college gebruik maakt van haar vorderingsrecht ligt ingevolge de wet bij het bevoegd gezag.

Artikel 37 Tijdstip beëindiging gebruik; staat van onderhoud

Het eindigen van het recht op het gebruik van hoofdgebouwen is in de wet gekoppeld aan de beëindiging van de bekostiging van de school, zie bijvoorbeeld artikel 110 en 163 WPO. De WVO kent weliswaar niet zo'n bepaling, maar het spreekt voor zich en het kan ook worden afgeleid uit artikel 76u en 110a WVO jo artikel 24 Bekostigingsbesluit W.V.O. dat het recht op het gebruik van een gebouw eindigt wanneer de school die het gebouw gebruikt wordt opgeheven.

De artikelen 102 WPO, 100 WEC en 76m WVO geven aan de gemeente opdracht om in de verordening een termijn op te nemen gedurende welke een gebouw nog ten hoogste kan worden gebruikt nadat, bij een gezamenlijke akte of door gedeputeerde staten, is bepaald dat de school heeft opgehouden of zal ophouden het gebouw te gebruiken. Tevens moet de gemeente een procedure vaststellen voor een eventueel op te maken staat van onderhoud ingeval van beëindiging van het gebruik.

Artikel 37 van de modelverordening voorziet in deze wettelijke opdracht. In het artikel wordt geen onderscheid gemaakt tussen hoofdgebouwen en dislocaties. Dat onderscheid is in dit kader ook niet relevant; ten aanzien van alle gebouwen moet duidelijk zijn op welk moment het gebruik uiterlijk beëindigd moet worden.

Het opmaken van de staat van onderhoud is gekoppeld aan de beëindiging van het gebruik van een gebouw. De wettelijke bepalingen over de beëindiging van het gebruik hebben alleen betrekking op niet door de gemeente in stand gehouden scholen. In formele zin zijn de bepalingen over het achterstallig onderhoud dus niet van toepassing op de scholen die door de gemeente in stand worden gehouden. Vanuit het oogpunt van gelijke behandeling is dit uiteraard in materiële zin wel het geval. Het volgen van eenzelfde handelwijze ligt dan ook voor de hand.

Lid 1

De datum van de beëindiging van het gebruik ligt in formele zin altijd na de datum waarop toepassing is gegeven aan artikel 110 WPO, 108 WEC, of 76u WVO. Aan die artikelen wordt toepassing gegeven doordat het college en het bevoegd gezag in een gezamenlijke akte verklaren dat het gebruik van het gebouw beëindigd wordt of, ingeval van een geschil daarover, indien gedeputeerde staten daar een beslissing over nemen op verzoek van een van de partijen. In materiële zin kan uiteraard sprake zijn van een beëindiging van het gebruik op een tijdstip dat ligt voor

toepassing van eerder genoemde artikelen. Van belang is dan echter wel dat de eigendomsoverdracht dan nog niet heeft plaatsgevonden en dat het bevoegd gezag als eigenaar nog steeds verantwoordelijk is voor het gebouw. Als datum is gekozen de datum die in de akte, die bevoegd gezag en gemeente opstellen, wordt genoemd. Als er een geschil over de akte ontstaat zullen gedeputeerde staten een beslissing nemen. In de meeste gevallen zal de datum aan het einde van het schooljaar liggen.

Om een en ander inderdaad aan het einde van het schooljaar te kunnen realiseren, is het nodig dat het college in een vroegtijdig stadium constateert dat een gebouw mogelijk niet meer nodig is voor een school. Die constatering kan in de regel plaatsvinden aan de hand van de leerlingtelling van 1 oktober. Als er sprake is van een voorgenomen fusie of opheffing, moet een bevoegd gezag daarvan mededeling doen aan de gemeente ingevolge artikel 5 van de modelverordening. Direct na de telling van 1 oktober, of na de mededeling van het bevoegd gezag, kan de procedure voor de vaststelling van een gezamenlijke akte over het einde van het gebruik in gang worden gezet. Mocht daarover een geschil ontstaan, dan kan gedeputeerde staten om een beslissing worden verzocht. De beslissing van gedeputeerde staten is een beschikking, waarop de rechtsbescherming van de Awb van toepassing is. Of het instellen van beroep in dit geval opschortende werking heeft, is niet eenduidig aan te geven. In het algemeen geldt dat het instellen van beroep geen opschortende werking heeft, tenzij de wet anders bepaalt. De wet bepaalt dat de eigendomsoverdracht, die pas kan plaatsvinden nadat is komen vast te staan dat de school het gebouw blijvend niet meer nodig heeft, niet eerder kan plaatsvinden dan nadat de beslissing van gedeputeerde staten onherroepelijk is geworden of nadat door de rechter in beroep is beslist. Ten aanzien van de eigendomsoverdracht heeft het instellen van beroep dus opschortende werking. Ten aanzien van de beslissing of een school heeft opgehouden het gebouw te gebruiken sec, bepaalt de wet niets. Ten aanzien van een mogelijk beroep tegen die beslissing zou dus gesteld kunnen worden dat het geen opschortende werking heeft. Mocht blijken dat dat wel zo is, dan kan overwogen worden een voorlopige voorziening bij de president van de rechtbank te vragen indien er sprake is van spoedeisende omstandigheden.

Lid 2

Met achterstallig onderhoud wordt in dit verband bedoeld het onderhoud dat, met het oog op de onderhoudsplicht van een bevoegd gezag, al uitgevoerd had moeten zijn. Het gaat er dus niet om dat een gebouw nog een extra opknapbeurt moet krijgen alvorens het buiten gebruik wordt gesteld. Als bijvoorbeeld de meerjarenonderhoudsplanung aangeeft dat er een schilderbeurt gepland is over één jaar, en uit de schouwing van het gebouw blijkt niet dat dit schilderwerk eigenlijk al had moeten plaatsvinden, dan is er geen sprake van achterstallig onderhoud.

Het is van belang de staat van het onderhoud op te maken, voordat de eigendomsoverdracht heeft plaatsgevonden. Alleen voor die tijd kan nog eenduidig worden vastgesteld aan wie het eventueel achterstallig onderhoud is toe te rekenen. Het spreekt voor zich dat het opmaken van de staat van onderhoud achterwege kan blijven indien er geen enkele aanleiding is om te veronderstellen dat er sprake is van achterstallig onderhoud dat tot de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag behoort.

Lid 3

De staat van onderhoud wordt opgemaakt in opdracht van het college. Hiervoor kan het college een ambtenaar met deskundigheid van bouwzaken aanwijzen of een derde, zoals een bouwkundig adviesbureau. Over de inhoud van de opdracht en over de persoon of instantie die dit uitvoert, heeft het college eerst overleg met het betrokken bevoegd gezag. Hiermee wordt voorkomen dat achteraf onnodige discussie c.q. meningsverschillen ontstaan over de inhoud van de opdracht en over de keuze van de uitvoerder. De positie van het college is in dit kader vergelijkbaar met die van de verhuurder, die bij de opzegging van de huur een inventarisatie maakt van datgene wat voor rekening van de huurder hersteld moet worden. Op grond van artikel 5 kunnen bepaalde inlichtingen van het bevoegd gezag gevraagd worden. Deze inlichtingen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op een meerjarenonderhoudsplanung (indien aanwezig) of uit bewijsstukken dat er geregeld onderhoud is uitgevoerd. Het spreekt voor zich dat bij het opmaken van de staat van onderhoud overleg plaatsvindt over het tijdstip waarop de schouwing plaatsvindt.

Lid 4

Het college voert overleg met het bevoegd gezag over de uitkomsten van de staat van onderhoud. Het bevoegd gezag kan dan aangeven of men het daar wel of niet mee eens is. Als er achterstallig onderhoud is geconstateerd, geeft het bevoegd gezag in het overleg aan of het bereid is dit alsnog uit te voeren. Er kan ook overeengekomen worden dat het bedrag dat gemoeid is met het achterstallig onderhoud wordt betaald aan de gemeente. Indien partijen geen overeenstemming bereiken, bespreken ze hoe de vervolprocedure zal zijn. Er kan bijvoorbeeld arbitrage overeengekomen worden, waarbij beide partijen afspreken zich te zullen neerleggen bij de uitkomst daarvan. Burgemeester en wethouders kan zich ook wenden tot de burgerlijke rechter, op grond van het feit dat het bevoegd gezag een onrechtmatige daad heeft gepleegd door zich niet te houden aan de wettelijke opdracht om een gebouw behoorlijk te gebruiken of te onderhouden. Gelet op de kosten en de moeite die dergelijke procedures voor beide partijen met zich meebrengen, verdient het veruit de voorkeur in gezamenlijk overleg een oplossing te bereiken.

Lid 5

Deze bepaling is opgenomen voor de situatie dat er weliswaar een vermoeden over achterstallig onderhoud bestaat, maar er geen reden is om dit nog te laten uitvoeren. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als het gebouw gesloopt wordt.

Artikel 38 Mutaties aantal klokuuren binnen beschikbare capaciteit; inroostering gebruik

In artikelen 38 is het gebruik van gymnastiekruimten voor het primair onderwijs nader geregeld. Het college is bevoegd tot het vaststellen van het aantal klokuur gymnastiek en de vergoeding daarvoor. Voor de dualisering was het aan de raad om dergelijke regels te bepalen. Omdat het aantal klokuur gymnastiek echter van direct belang is voor de bepaling van de noodzaak voor nieuwbouw/ uitbreiding en medegebruik van gymnastiekzalen (zaken waarover de raad moet beslissen) is er voor gekozen om de tekstgedeelten uit de verordening die van toepassing

waren op het vaststellen van het aantal en de hoogte van de klokuurvergoeding uit de modelverordening te halen en deze in een aparte, door het college vast te stellen beleidsregel te plaatsen.

Het gebruik door het primair onderwijs van gymnastiekruimten vindt meestal plaats in gemeentelijke accommodaties. Formeel beschouwd gaat het daarbij doorgaans om situaties van medegebruik en daarmee om een voorziening in de huisvesting als bedoeld in artikel 2 van de verordening.

Aangezien de omvang van dit medegebruik, uitgedrukt in het aantal klokuren, jaarlijks kan fluctueren door de veranderingen in het aantal leerlingen van een school, zou dat jaarlijks kunnen leiden tot aanvragen in het kader van het programma, dan wel spoedprocedure. Beide procedures zijn te zwaar en te omslachtig om jaarlijkse mutaties in het gebruik van gymnastiekaccommodaties aan te vragen. Dit geldt voor die mutaties die binnen de bestaande capaciteit kunnen worden opgevangen en dus niet leiden tot een uitbreiding of nieuwbouw van gymnastiekruimten. Zeker wanneer daarbij wordt bedacht dat de gemeente ingevolge de wet en de eerder genoemde modelbeleidsregel gehouden is tot bekostiging van het genormeerde gymnastiekgebruik.

Tegen deze achtergrond is in artikel 38 voor een benadering gekozen waarbij de huisvestingsprocedures worden ontlast van aanvragen die samenhangen met mutaties in klokuren, voor zover deze mutaties binnen de voorhanden zijnde capaciteit kunnen worden ondergebracht. Formeel worden de jaarlijkse opgaven van schoolbesturen van het gewenste gebruik van de gymnastiekruimten weliswaar beschouwd als een aanvraag in het kader van de spoedprocedure, materieel worden zij echter buiten deze procedure om afgewikkeld. Hiervoor in de plaats komt de benadering uit artikel 38, die in essentie op het volgende neerkomt.

- De gemeente heeft als lokale overheid zicht op het onderwijsgebruik van de sportaccommodaties (welke school geeft gymnastiekonderwijs in welk gebouw, wanneer en voor hoeveel uren, en wat is de capaciteit van het gebouw?).

Op basis van dit inzicht maakt de gemeente jaarlijks een voorstel tot inroostering van het onderwijsgebruik, waarbij indien nodig ook wordt bezien in hoeverre gebruik boven de norm kan plaatsvinden, gegeven de beschikbare capaciteit. Dit voorstel wordt na overleg met de betrokken schoolbesturen vastgesteld.

De opgaven van het gewenste gebruik, het voorstel tot en het vaststellen van de inroostering vinden relatief kort voor het nieuwe schooljaar plaats. Dit omdat de meeste schoolbesturen over de exacte omvang van het gymnastiekgebruik pas uitspraken kunnen doen wanneer zicht bestaat op de omvang en inzet van de personeelsformatie voor het komende schooljaar.

Artikel 40 Indexering

Deze bepaling is opgenomen om te voorkomen dat de verordening jaarlijks door de raad moet worden gewijzigd, alleen om de in artikel 4 gehanteerde genormeerde vergoedingen aan de prijsontwikkeling aan te passen. Bijlage IV, deel A, waar deze normen hun basis hebben, vormt namelijk - net als de overige bijlagen - onderdeel van de verordening. Door de prijsbijstelling te delegeren aan het college wordt een dergelijke relatief zware procedure via de raad overbodig. Het wettelijk verplichte overleg met het onderwijsveld dat voorafgaat aan wijzigingen van de verordening, kan plaatsvinden door toezending van de voorgenomen prijsbijstellingen en het bieden van de mogelijkheid om hierop te reageren.