

Artikelsgewijze toelichting	2
Considerans	2
Delegatie raad aan het college.....	2
Overleg voorafgaande aan vaststelling (wijziging) verordening	2
Artikel 1 Begripsbepalingen.....	2
Artikel 2 Omschrijving voorzieningen in de huisvesting.....	3
Artikel 3 Bouwvoorbereiding voorzieningen.....	5
Artikel 4 Vaststelling vergoeding voorzieningen.....	5
Artikel 5 Informatieverstrekking.....	6
Artikel 6 Indiening aanvraag.....	7
Artikel 7 Inhoud aanvraag; gelegenheid tot aanvullen aanvraag; niet behandelen onvolledige aanvraag.....	9
Artikel 8 Opgave ingediende aanvragen	11
Artikel 9 Toelichting aanvraag; overleg over ingediende begroting.....	11
Artikel 10 Overleg programma en overzicht; advies Onderwijsraad	11
Artikel 11 Tijdstip vaststelling	13
Artikel 12 Inhoud programma	14
Artikel 13 Inhoud overzicht.....	15
Artikel 14 Bekendmaking besluiten vaststelling bedrag, programma en overzicht	15
Artikel 15 Overleg wijze van uitvoering	16
Artikel 16 Goedkeuring bouwplannen en begroting; tijdstip aanvang bekostiging; toetsing wettelijke voorschriften en nieuwe feiten en omstandigheden; overlegging offertes	17
Artikel 17 Aanvang bekostiging.....	18
Artikel 18 Vervallen aanspraak op vergoeding	18
Artikelen 19-24 Spoedprocedure	18
Artikel 19 Indiening aanvraag	19
Artikel 20 Inhoud aanvraag.....	19
Artikel 21 Tijdstip beslissingen.....	19
Artikel 22-24 Inhoud en uitvoering beslissing; vervallen vergoeding.....	19
Artikelen 25-28 Vergoeding kosten bouwvoorbereiding.....	20
Artikelen 29-36 Medegebruik en verhuur.....	21
Artikel 29 Aanduiding omstandigheden.....	22
Artikel 30 Omschrijving leegstand.....	22
Artikel 31 Nalaten vordering; volgorde van vorderen.....	24
Artikel 32 Overleg en mededeling.....	25
Artikel 33 Vergoeding	25
Artikel 34 Aanduiding omstandigheden.....	26
Artikel 35 Overleg en mededeling.....	26
Artikel 36 Toestemming college van burgemeester en wethouders.....	26
Artikel 37 Tijdstip beëindiging gebruik; staat van onderhoud	27
Artikelen 38 en 39 Gebruik en vergoeding gymnastiekruimte primair onderwijs.....	29
Artikel 38 Omvang en vergoeding gebruik	30
Artikel 39 Mutaties aantal klokuren binnen beschikbare capaciteit; inroostering gebruik	30
Artikel 41 Indexering	31
Artikel 42 Citeertitel; inwerkingtreding.....	32

Artikelsgewijze toelichting

Considerans

Delegatie raad aan het college

De bevoegdheidsverdeling tussen het college en de raad wijkt in de verordening op sommige onderdelen af van de in de wetgeving neergelegde verdeling. Dit is gedaan om een betere aansluiting te bereiken op de gangbare gemeentelijke bestuurspraktijk. Impliciet betekent dit dat bij vaststelling van de verordening de raad een aantal zaken delegeert aan het college. De basis voor deze delegatie is neergelegd in artikel 156 van de Gemeentewet. Met de vaststelling van de verordening bepaalt de raad dus wat hij aan bevoegdheden aan zich wil houden en op welke onderdelen de uitoefening van bevoegdheden wordt gedelegeerd aan het college.

Het is dus niet noodzakelijk dat de raad hierover, naast de vaststelling van de verordening, nog een afzonderlijk delegatiebesluit neemt.

Indien de modelverordening in zijn geheel wordt overgenomen, dan betekent dit dat de raad de volgende in de wet aan hem toebedeelde bevoegdheden/taken delegeert aan het college:

- de beslissing om aanvragen die niet op tijd of uiteindelijk incompleet zijn ingediend, buiten behandeling te laten (zie artikel 7, derde lid);
- het plegen van overleg met het onderwijsveld voorafgaande aan de vaststelling van een programma (zie artikel 10, lid 1 t/m 4);
- het, al dan niet uit eigen beweging, indienen van een verzoek om advies aan de Onderwijsraad over het vast te stellen programma (zie artikel 10, lid 5 t/m 10)
- de beslissing omtrent het tijdstip waarop de bekostiging van een door de raad toegekende huisvestingsvoorziening een aanvang kan nemen (zie artikel 16);
- de toetsing of op het hiervoor genoemde tijdstip is voldaan aan de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften en of de feiten en omstandigheden waarin de school verkeert niet ingrijpend zijn gewijzigd ten opzichte van de feiten en omstandigheden ten tijde van de vaststelling van het programma (zie artikel 15 en 16);
- de jaarlijkse prijsbijstelling van de op normatieve wijze bepaalde vergoedingen voor toegekende huisvestingsvoorzieningen (zie artikel 42).

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. Het op overeenstemming gericht overleg dient te worden gevoerd aan de hand van een door de gemeenteraad vastgestelde procedure. Met de modelverordening "procedure overleg huisvesting onderwijs" kan hierin worden voorzien.

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 verordening. 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 instandhouden die geheel of gedeeltelijk gehuisvest is op

het grondgebied van de gemeente (hoofdvestiging, nevenvestiging, dislocatie). Er is dus geen onderscheid gemaakt tussen openbaar (in welke bestuursvorm dan ook) en bijzonder onderwijs.

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 gemeentelijke project indient.

Dit alles vergt wel dat het college hiermee zorgvuldig omgaat, 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. Louter 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 vervangende nieuwbouw.
- 2° Ingevolge het bepaalde in bijlage I gaat het bij uitbreiding in het primair onderwijs om een noodzakelijke uitbreiding voor de huisvesting van minimaal één groep.
- 3° Ingebruikneming komt als term voor een voorziening 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 een schoolgebouw waarvan een andere school gebruikt maakt is er sprake van medegebruik.
- 4° Verplaatsing is beperkt tot noodlokalen vanwege de aard van een gebouw (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°/7° Het onderscheid tussen onderwijsleerpakket en meubilair is gemaakt om bij een uitbreiding op basis van de toepassing van het 'schoolgewicht' in het basisonderwijs alleen de voorziening OLP te hoeven toekennen. De handelwijze om bij fusies uit te gaan van 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.
- 8° Medegebruik beperkt zich in principe tot gebouwen die reeds in gebruik zijn bij primair 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 betreffende 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 watergewenning: een school voor zeer moeilijk lerende kinderen of meervoudig gehandicapte kinderen.

Ad b en c

In bijlage I van de verordening zijn ter verduidelijking de overzichten, die ook onderdeel vormen van de toelichting op de wet, overgenomen. In deze overzichten 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 inhoud gegeven aan de voor de invoering van de decentralisatie in het primair onderwijs gehanteerde begrippen 'partiële en algehele aanpassing'. Hiermee is in bijlage I de concrete inhoud van de begrippen aanpassing en onderhoud aangegeven.

Ad d

Voor het begrip constructiefouten is een 'definitie' geformuleerd, gebaseerd op de in het verleden 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 is echter niet altijd geschikt voor de afhandeling van dergelijke aanvragen. Het herstel van schade is meestal spoedeisend. Daarbij komt dat zeker voor de kleine schadegevallen (bijvoorbeeld glasschade) de regulier procedure te zwaar en te omslachtig is.

Dit pleit ervoor om in ieder geval de kleinere schaden door het college te laten afwikkelen in het kader van de spoedprocedure. Er wordt nog bezien of voor de afwikkeling van dergelijke schaden een lichtere procedure kan worden getroffen. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij de praktijk zoals die zich heeft ontwikkeld in het voortgezet onderwijs in relatie tot het collectief verzekeringscon-

tract. Deze praktijk houdt in dat bepaalde schaden (met name glasschade) rechtstreeks door de schoolbesturen kunnen worden afgewikkeld met een door de verzekeraars ingesteld bureau dat belast is met de afwikkeling. Het collectief contract, deze werkwijze inclusief, wordt voor het jaar 1997 voortgezet. Op weg naar 1998 zal door alle betrokkenen worden bezien in hoeverre deze handelwijze ook na 1997 kan worden voortgezet en wellicht worden verbreed naar het primair onderwijs. Indien dit haalbaar mocht zijn dan kan een groot deel van de schadegevallen buiten de verordening om worden afgehandeld. Alleen voor de grotere schadegevallen zal dan de verordening in stelling moeten worden gebracht.

Ad f

Evenals voor de invoering van de decentralisatie het geval was, kan aan een schoolbestuur in het voortgezet onderwijs 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 verordening 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 in het kader van de bouwplanontwikkeling.

In hoofdstuk 4 van de verordening 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 der 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 programma vaststelling, 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 en 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 een bepaalde voorziening te kiezen voor een vergoedingswijze die gebaseerd is op een individuele beoordeling van de feitelijke kosten (de zgn. offertelijn).

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 offertelijn in ieder geval goed denkbaar bij de volgende voorzieningen:

- verplaatsing van een of meer bestaande noodlokalen;
- onderhoud (m.i.v. 2003 voor programma 2004 e.v.);
- 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 veranderd 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 dat daarvoor door de gemeente in bijlage IV, deel A een genormeerde vergoeding wordt vastgesteld. Anders dan bij de genormeerde vergoeding het geval is, begint de offertelijn met een door de aanvrager bij de aanvraag van de gewenste huisvestingsvoorziening over te leggen raming van 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).

Ook hier is omwille van de duidelijkheid voor zowel de schoolbesturen als de gemeente gekozen voor een zo concreet mogelijke invulling van de inhoud van de informatie-verstrekking in de verordening. Artikel 5 omvat het informatieverkeer zoals dat zich voltrekt tussen schoolbestuur en lokale overheid, ongeacht of er sprake is van een verzoek om vergoeding van een huisvestingsvoorziening. De gemeente moet immers over een adequaat en daarmee up to date bestand beschikken van gegevens die relevant zijn voor de onderwijshuisvesting. Dit bestand vormt vaak het vertrekpunt bij de beoordeling van de huisvestingswensen.

De leden 1 t/m 4 hebben betrekking op informatie die het schoolbestuur uit eigen beweging dient te verstrekken aan het college. Het vijfde lid ziet op een informatieverplichting van een schoolbestuur op een expliciet verzoek daartoe van het college.

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. Verstrekking van informatie waarbij een dergelijke functie niet kan worden aangetoond, dient achterwege te blijven.

Zoals in het informatie-artikel is beschreven, valt de gegevensuitwisseling te onderscheiden in basis- en periodieke gegevens. Basisgegevens betreffen 'basale' gegevens over het bevoegd gezag, over de school en over de huisvestingssituatie van de school. De basisgegevens, die per 1 januari 1997 worden aangetroffen en verzameld, zullen bijvoorbeeld samen de input vormen van de 'nulmeting' (zie ook bijlage III, deel A). De nulmeting is de basis op grond waarvan de bestaande huisvestingssituatie in termen van aanwezige capaciteit wordt vastgelegd.

De basisgegevens zullen in de regel niet frequent wijzigen. Bij wijziging dienen de veranderde gegevens, door het bevoegd gezag wel gemeld te worden bij het college teneinde het gegevensbestand up to date te houden.

Daarnaast worden de periodieke gegevens onderscheiden. De belangrijkste hiervan is de jaarlijkse leerlingtelling, gezien de directe relatie tussen het aantal leerlingen en de benodigde huisvestingscapaciteit. Omdat deze telgegevens dermate belangrijk zijn voor de uitvoering van de huisvestingstaken, is de verstrekking daarvan expliciet opgenomen in de verordening. Met de jaarlijkse opgave van het aantal leerlingen worden de 'telformulieren' bedoeld die de schoolbesturen op basis van het Bekostigingsbesluit WPO dienen te verstrekken aan de minister van OCenW.

Artikel 6 Indiening aanvraag (Indienings)termijnen

In de algemene toelichting op de verordening in paragraaf 2.2.6.3 is de procedure (koppeling aan gemeentelijke begrotingscyclus en het daaraan ontleende tijdpad) uitgebreid beschreven.

De in de verordening vermelde data zijn zodanig gekozen, dat er voor de gemeente voldoende voorbereidingstijd is om te komen tot een zorgvuldige vaststelling van het programma. Dit behoeft allerminst uit te sluiten dat naar gelang de lokale situatie (zoals de omvang van de gebouwenvoorraad 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. Daarmee zou een belangrijk winstpunt ten opzichte van de procedures OVH- en IS-procedures) die golden vóór invoering van de decentralisatie, aan kracht inboeten.

Dit winstpunt heeft betrekking op het feit dat de procedures voor de voor blijvend gebruik bestemde voorzieningen met ongeveer een jaar bekort worden.

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

Geen indiening aanvragen overzicht in het kader van meerjarig huisvestingsbeleid (het zgn. 'consensusmodel')

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 gebouwvoorraad 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. Dit laat natuurlijk onverlet dat de gemeente een dergelijke aanpak effectueert, indien daarover overeenstemming bestaat met de schoolbesturen (al dan niet per onderwijssoort). In aanvulling op hetgeen hierover al is opgemerkt in de algemene toelichting plaatst een dergelijk 'consensusmodel' de werking van de verordening in een ander daglicht. De verordening met al zijn normen en criteria is dan meer iets dat de gemeente achter de hand heeft in het geval het consensusmodel niet (meer) werkt. De verordening verkrijgt hiermee meer een 'vangnetfunctie'. Daarnaast houdt de verordening zijn formele functie voor wat betreft de uiteindelijke toekenning van voorzieningen door middel van plaatsing op het programma. Het gaat daarbij om het (jaarlijks) formaliseren van de in het kader van het consensusmodel gemaakte afspraken, voor zover volgens deze afspraken de voorzieningen in het betrokken jaar aan bod dienen te komen. Hiermee vindt de uiteindelijke toekenning en bekostiging plaats met inachtneming van de door de wetgever gestelde kaders.

Het inhoudelijke zwaartepunt van het lokaal gevoerde huisvestingsbeleid ligt echter vast in de afspraken over het 'integraal huisvestingsplan', die jaarlijks worden herijkt. De inhoud en duur van de afspraken zal verschillen naargelang de lokale omstandigheden.

Er is van af gezien om in de verordening (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) één van de partijen af wil van de op vrijwillige basis gemaakte afspraken en zich daarbij beroept op de formele wettelijke kaders.

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 in navolging op het beleid dat van kracht was voor de decentralisatie, 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, levensbare basisschool. Overwogen kan worden hiervoor een aanvullende bepaling op te nemen in de verordening waarbij het college de mogelijkheid heeft 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. Een instantie, bijvoorbeeld het onderdeel van het gemeentelijk apparaat dat belast is met bevolkingsprognoses, is dan belast met de operationalisatie 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. Ook ten aanzien hiervan wordt de praktijk van vóór 1 januari 1997 gecontinueerd. 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 de raad 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 3-5

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. Zo moet het besluit om de aanvraag niet te behandelen binnen vier weken nadat de aanvraag is aangevuld of wanneer de termijn die voor de aanvulling is gegeven ongebruikt verstreken is, aan de aanvrager bekend gemaakt te worden.

Terwille van de duidelijkheid voor de potentiële aanvragers is ervoor gekozen om de concrete uitwerking van de Awb in dit opzicht in de verordening op te nemen. Deze uitwerking komt er op neer dat 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. Dit komt ook overeen met de huidige bestuurspraktijk.

Géén hardheidsclausule

Er is van af gezien 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(scapaciteit) - 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 de raad, is de bepaling in het vierde lid opgenomen. Evenals het geval is bij andere in de verordening opgenomen termijnen is ook hier gekozen voor het werken met een fatale termijn. Daarbij is de gemeenteraad - en niet het college - het bestuursorgaan dat beslist om een aanvraag niet te behandelen wanneer de vereiste gegevens niet of te laat worden verstrekt. Dit vanuit de gedachte dat in de meeste gevallen het voorstel van het college