

RAADSVOORSTEL:

2009-2010

Ons kenmerk: OS. 09.2061135

Registratienummer : GR 09.

Ingekomen op :

Onderwerp: Wijziging verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Groningen.

Groningen,

Aan de raad,

Aanleiding.

De verordening huisvesting onderwijs gemeente Groningen (de verordening) is geënt op de modelverordening onderwijshuisvesting van de VNG. Vanaf de vaststelling van de verordening in 1997 is deze regelmatig aangepast om in de pas te lopen met ontwikkelingen in de landelijke wet- en regelgeving. De complexiteit van de verordening is voor veel schoolbesturen en gemeenten aanleiding geweest om de VNG te verzoeken de verordening te vereenvoudigen. Deze algemeen gevoelde behoefte aan vereenvoudiging, het landelijke beleidsstreven om overbodige regelgeving te schrappen en de aanpassing van diverse onderwijswetten hebben de VNG doen besluiten tot een algehele modernisering van de verordening.

Aanpassingsmethodiek.

De verordening is juridisch complex en kent omvangrijke financiële risico's. Vanwege de omvang van de wijzigingen en de behoefte deze op een gestructureerde wijze door te voeren is gekozen voor een gefaseerd wijzigingstraject bestaande uit fasen waarbij de meest spoedeisende aanpassingen voorrang krijgen.

De vorige wijziging (Fase I) betrof de aanpassing aan de dualisering. De huidige wijziging (Fase II) betreft een ingrijpende aanpassing van de ruimtebehoeftemodel voor het toewijzen van capaciteit in het primair onderwijs en een verdere vereenvoudiging van de wet- en regelgeving in met name het speciaal onderwijs. Voor de goede orde: de voorgestelde wijzigingen zijn uitonderhandeld tussen de VNG en de koepels van alle schoolbesturen en er bestaat overeenstemming tussen beide partijen over de wijzigingen.

Gemeentelijke speelruimte.

De verordening van de VNG is een modelverordening. Dit betekent dat gemeenten in het kader van lokaal maatwerk wijzigingen in de verordening aan kunnen brengen.

Lokale wijzigingen zijn mogelijk maar tegelijkertijd problematisch omdat de gevolgen juridisch en financieel groot zijn.

Daarom stellen wij slechts twee onderdelen voor, die we hierna toelichten.

1. Vereenvoudiging ruimtebehoeftemodel (speciaal) basisonderwijs en speciaal onderwijs

Voor de vereenvoudiging van het ruimtebehoeftemodel is gekozen om drie redenen.

- a. *Betere aansluiting bij de (toenemende) diversiteit in het onderwijs.*
Steeds meer scholen verlaten de klassikale vorm van onderwijs geven. Dit heeft gevolgen voor de benodigde ruimte. Het klassieke grote klaslokaal verdwijnt. Het klaslokaal is echter nog steeds uitgangspunt in de verordening. Door aanpassing van het ruimtebehoeftemodel wordt het mogelijk creatiever om te springen met de aan scholen beschikbaar te stellen ruimte.
- b. *Vereenvoudiging / vermindering regels en administratieve last.*
Veel gemeenten en schoolbesturen ervaren dat de huidige regelgeving op het gebied van onderwijshuisvesting een belemmering is voor een daadwerkelijk lokaal beleid en tot onnodig veel administratieve procedures leidt. De voorgestelde wijziging moet hier verandering in aanbrengen.
- c. *Wijziging Bouwbesluit 2005.*
De wijzigingen van het Bouwbesluit 2005 hebben ook betrekking op schoolgebouwen.
De belangrijkste wijzigingen nieuwbouweisen Bouwbesluit bij de onderwijshuisvesting betreffen:
 - er komt één onderwijsfunctie. De aparte functies voor basisonderwijs en speciaal onderwijs vervallen;
 - de ruimtenormering voor het speellokaal vervalt (was 84 m²);
 - de minimumnorm van 42 m² voor een leslokaal vervalt en wordt 8 m²;
 - het realiseren van een speellokaal is niet meer wettelijk verplicht bij nieuwbouw van een school;
 - het tweede speellokaal (bij meer dan dertien groepen) is niet meer wettelijk verplicht bij nieuwbouw;
 - een verblijfsruimte voor onderwijzend personeel is niet meer wettelijk verplicht;
 - een verblijfsruimte voor het hoofd van een school wordt niet meer wettelijk voorgeschreven;
 - er zijn geen normen meer voor een speellokaal, noch voor een watergewinningsbad/bewegingstherapie;
Evenals bij andere onderwijsvormen al eerder het geval was, is het al dan niet realiseren van een bassin en van de juiste afmetingen daarvan voor het speciaal onderwijs niet meer wettelijk voorgeschreven;
 - er komt één sportfunctie. Aparte normen voor het speciaal onderwijs komen te vervallen.

Het loslaten van de bovenstaande wettelijke voorschriften maakt het noodzakelijk om de modelverordening voorzieningen onderwijshuisvesting aan te passen. Met name het loslaten van de minimumnorm van 42 m² voor een leslokaal is een belangrijke reden om het huidige ruimtebehoeftemodel aan te passen. Immers, de gemeente kan geen strengere minimumnorm bij verordening vaststellen dan de wettelijk vastgestelde

minimumnorm. Dit vereenvoudigde de keuze om het denken in "lokalen" los te laten en het model om te vormen naar een model, waarin het aantal leerlingen de hoeveelheid vierkante meter ruimte in een school bepaalt.

De vereenvoudiging van het ruimtebehoeftemodel mag macro bezien niet leiden tot een toe- of afname van de capaciteit. Dit betekent dat de leerlingafhankelijke ruimtebehoefte (volgens de nieuwe methodiek) steeds dicht in de buurt moet komen van de ruimtebehoefte op groepslokaalbasis (volgens de oude methodiek).

De vereenvoudiging.

Het ruimtebehoeftemodel is een belangrijk onderdeel van de verordening. Hiermee wordt op basis van het aantal leerlingen berekend wat de benodigde capaciteit is voor een school. Er zijn aparte modellen voor het primair onderwijs, het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs. Bovendien is het huidige model, zeker voor het primair onderwijs, ingewikkeld.

In de nu voorgestelde wijziging worden de drie modellen in elkaar geschoven met het huidige VO model als uitgangspunt. Dat betekent dat de ruimtebehoefte niet meer in lokalen, maar in een aantal m² per leerling wordt berekend.

In de oude situatie voor het basisonderwijs volgde de ruimtebehoefte indirect uit het aantal leerlingen. Het leerlingenaantal werd daarbij eerst omgerekend in het aantal bijbehorende groepen.

Deze methodiek lag voor de hand in een onderwijscontext waarin de klas/groep als onveranderlijk uitgangspunt aanwezig was. In die benadering ontwikkelde de ruimtebehoefte zich stapsgewijs: per hele klassengroep.

Ontwikkelingen in het basisonderwijs laten een grotere diversiteit zien, bijvoorbeeld in aanpak en in werkvormen. Leerlingen werken ook individueel en in groepjes buiten de context van de klassengroep. Verder nemen de ondersteunende activiteiten zoals remedial teaching een belangrijke plaats in. Op basis hiervan is er ervoor gekozen om (ook voor het (speciaal) basisonderwijs en het speciaal onderwijs) de ruimtebehoefte fijnmazig en rechtstreeks uit het leerlingenaantal af te leiden, zoals dat nu ook gebeurt voor het voortgezet onderwijs.

In de nieuwe methodiek is de ruimtebehoefte niet meer aan het ruimtetype gekoppeld, dus ook niet voor bijvoorbeeld het speellokaal. Er is meer keuzevrijheid voor de schoolbesturen om de ruimte-invulling vorm te geven.

BVO.

Deze nieuwe benadering betekent dat naast de ruimtebehoefte ook de capaciteit van een schoolgebouw in m² brutovloeroppervlakte moet worden vastgesteld en vastgelegd. In de huidige verordening wordt de capaciteit van een gebouw uitgedrukt in het aantal lokalen.

De bedoeling is dat de aanwezige capaciteit van de scholen in de gemeente wordt vastgelegd in m² BVO, ongeacht het aantal groepsruimten. De bepaling van de capaciteit wordt toegepast op elke school met een eigen BRIN-nummer of vestigingsnummer.

Wij hebben een onafhankelijk bureau gevraagd alle scholen in het primair onderwijs op te meten volgens de meetinstructie in de verordening. Wij zijn met schoolbesturen in gesprek over de definitieve vaststelling hiervan. Er zijn geen al te grote herverdeel-effecten geconstateerd en, waar die zijn, zullen die binnen de regels en in goed overleg met schoolbesturen worden opgelost.

Voor sommige zeer oude schoolgebouwen, met name voor het basisonderwijs, kan een afwijkende verhouding van toepassing zijn. Het gaat dan om schoolgebouwen uit de eerste helft van de vorige eeuw, waar soms sprake is van ongebruikelijk brede gangen, monumentale trappenhuizen en dergelijke. Als die brede gangen voor de onderwijsfunctie goed benut kunnen worden door bijvoorbeeld leerwerkplekken voor leerlingen te maken, is er weinig aan de hand: de bruto-nettoverhouding is in orde. Als dat niet mogelijk is, pakt de capaciteitsbepaling van de oudere schoolgebouwen ongunstig uit, als alleen naar de m² bruto vloeroppervlak wordt gekeken; de onbruikbare overruimte telt immers gewoon mee. Daarom kunnen schoolbesturen een verzoek indienen aan het college om dit effect (eenmalig) te corrigeren.

Vaststelling aanwezige inventaris (onderwijsleerpakket en meubilair).

De toekenning van uitbreiding eerste inrichting onderwijsleerpakket en meubilair (inventaris) is gekoppeld aan de uitbreiding van een school. Er wordt uitgegaan van de situatie dat de school bij de invoering van deze wijziging (op 1 januari 2009) volgens het oude systeem voldoende is ingericht. Groei van het aantal leerlingen na die tijd, die leidt tot uitbreiding van het gebouw, leidt ook tot uitbreiding van de eerste inrichting. Het nieuwe model maakt het mogelijk voor schoolbesturen om de uitbreiding uit te stellen, wanneer er sprake is van recht op de minimum norm van 55 meter. Wanneer een schoolbestuur wil wachten tot de behoefte is gegroeid naar bijvoorbeeld 100 m² kan dat. Echter, de school heeft inventaris nodig tijdens de "wachtijd". Wij stellen voor het recht op inventaris los te koppelen van de aanvraag capaciteitsuitbreiding, zodat scholen inventaris aan kunnen vragen terwijl het recht op uitbreiding wordt uitgesteld. In deze wijkt de Groninger model af van de VNG modelverordening.

2. Vaststelling ruimtebehoefte (Voortgezet) Speciaal Onderwijs.

Het ruimtebehoeftemodel voor het (V)SO kende 18 verschillende onderwijssoorten met elk een eigen, groepsaantal afhankelijke normering. Voor bepaling van de groeps grootte was de n-factor bepalend (bijvoorbeeld n=7 betekent dat een groep uit 7 leerlingen bestaat). Voor de bepaling van de capaciteit was voor elk onderwijssoort een eigen normoppervlakte gedefinieerd, die bovendien afhankelijk was van de aard van de instelling: louter SO, louter VSO of scholengemeenschap SO en VSO. Hier valt veel winst te halen met vereenvoudiging. Daarom wordt in de nieuwe systematiek alleen nog onderscheid gemaakt tussen:

- de zwaarte van de handicap(s) van de kinderen, tot uitdrukking gekomen in een grotere of kleinere ruimtebehoefte;
- onderscheid tussen oudere en jongere kinderen, tot uitdrukking komend in het verschil tussen SO en VSO.

schoolsoort	SO jong	VSO oud
sh/esm, visg, lz, zmok, pi, zmlk	m ² bvo/ln	m ² bvo/ln
doven, lg, mg	m ² bvo/ln	m ² bvo/ln

Tabel 1. De suggestie vanuit het werkveld: vier waarden voor de ruimtebehoefte in het (V)SO.

Daarmee ontstaan vier nieuwe normen in plaats van achttien oude. De norm voor de

leerlingafhankelijke component van de ruimtebehoefte (in BVO/ln) is vervolgens eerst voor elke schoolsoort afzonderlijk bepaald vanuit de randvoorwaarde van de budgettaire neutraliteit, rekening houdend met lokaalomvang en toeslag extra ruimte uit de bestaande modelverordening. Daarna zijn de resultaten gegroepeerd volgens vorenstaande matrix.

2.1 VSO-Zeer Moeilijk Lerende Kinderen (ZMLK).

Eind 2005 is door het Kabinet een motie aangenomen om de groepsgrootte in het voortgezet speciaal onderwijs voor zeer moeilijk lerende kinderen (VSO-ZMLK) te verkleinen van twaalf naar zeven leerlingen.

VSO-ZMLK scholen krijgen vanaf 1 januari 2006 extra formatie van het Rijk om deze verkleining mogelijk te maken. Hiermee kunnen scholen meer personeel in dienst nemen. Daartoe is het Besluit bekostiging WEC aangepast (KB van 9 mei 2006, Stb. 2006, 283).

Schoolbesturen hebben hierdoor meer geld voor personeel gekregen. Gemeenten hebben, na agendering van dit onderwerp door de VNG, een (kleine) toevoeging in het gemeentefonds gekregen om die kleinere groepen te huisvesten. Volledige doorvoering in de huisvesting van de verkleining vergt extra geld. Gelet op het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit wordt daarom voorgesteld om bij de aanpassing van het ruimtebehoeftemodel voor dit type speciaal onderwijs vooralsnog uit te gaan van de beschikbare middelen en de ruimtelijke vertaling van de groepsgrootteverkleining niet geheel door te voeren.

Besloten is te kiezen voor een tussenoplossing: $n=7$ maar met kleinere groepslokalen. Macro is daar sprake van een beperkte doch acceptabele toename van de ruimtebehoefte.

De BVO/leerling-norm blijft daarmee afwijkend van de andere normen, zodat hier sprake blijft van een status aparte voor VSO-ZMLK.

De matrix met vier velden in Tabel 2 moet dan als volgt worden aangepast.

schoolsoort	SO jong	VSO oud
sh/esm, visg, lz, zmok, pi	m^2 bvo/ln	m^2 bvo/ln
zmlk	m^2 bvo/ln	m^2 bvo/ln
doven, lg, mg	m^2 bvo/ln	m^2 bvo/ln

Tabel 2. VSO-zmlk als aparte groep te behandelen.

Conclusie.

De uitkomsten van het opmeten van de bruto vloeroppervlakte van de desbetreffende schoolgebouwen laten zien dat er niet al te grote herverdeeleffecten zijn. Daar waar herverdeeleffecten significant, zijn zullen wij in goed overleg met schoolbesturen tot een oplossing komen.

Voorstel

Gelet op het vorenstaande stellen wij u voor te besluiten:
de "Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Groningen" te
wijzigen en vast te stellen conform de bijlagen bij het raadsvoorstel.

Burgemeester en wethouders
van Groningen,

de burgemeester,

de secretaris,

Dr. J.P. (Peter) Rehwinkel.

H.P. Bakker.