

Vergaderjaar 1995–1996

24 455

Wijziging van de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, alsmede de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de decentralisatie van de huisvestingsvoorzieningen

Nr. 10

NADER VERSLAG

Vastgesteld 15 maart 1996

Na kennisneming van de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging d.d. 19 februari 1996 bestond binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen¹ nog behoefte nader op enkele onderdelen van het wetsvoorstel in te gaan. Deze onderdelen werden van essentieel belang geoordeeld voor een goede afweging, reden waarom de commissie besloot over dit wetsvoorstel een nader verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling voldoende voorbereid.

1. ALGEMEEN

1.1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben waardering voor de snelheid waarmee de nota naar aanleiding van het verslag is verschenen. De inhoud geeft echter wel aanleiding tot het stellen van enkele aanvullende vragen.

De leden van de CDA-fractie danken de regering voor de in de nota naar aanleiding van het verslag gegeven antwoorden. De gemengde gevoelens waarmee deze leden het verslag bij dit ontwerp van wet openden zijn bepaald niet weggenomen door de nota naar aanleiding van het verslag. Zij hebben nog nadere vragen en opmerkingen over verschillende aspecten van het wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie hebben kennis genomen van de nota naar aanleiding van het verslag die door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen namens de regering is uitgebracht. Deze leden gaan in dit nader verslag in op deze nota, waarbij de vragen over het algemeen meer feitelijk van aard zullen zijn. Ook zullen zij naar aanleiding van ontvangen brieven en commentaren enige nadere vragen stellen, danwel verzoeken om zaken te verduidelijken. Een definitief politiek oordeel schorten zij op tot de plenaire behandeling van het wetsvoorstel.

¹ Samenstelling:

Leden: Beinema (CDA), Van der Vlies (SGP), M.M.H. Kamp (VVD), voorzitter, De Cloe (PvdA), Janmaat (CD), Van Gelder (PvdA), ondervoorzitter, Van de Camp (CDA), Huys (PvdA), Mulder-van Dam (CDA), Hendriks (HDRK), Rabbae (GroenLinks), Jorritsma-van Oosten (D66), De Koning (D66), Koekkoek (CDA), J.M. de Vries (VVD), Liemburg (PvdA), Stellingwerf (RPF), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), Cherribi (VVD), Dijkema (PvdA), Sterk (PvdA), Van Vliet (D66) en Bremmer (CDA).

Plv. leden: Reitsma (CDA), Schutte (GPV), Klein Molekamp (VVD), Valk (PvdA), Marijnissen (SP), Duivesteijn (PvdA), Ten Hoopen (CDA), Lilipaly (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Verkerk (AOV), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Bakker (D66), Van 't Riet (D66), Deetman (CDA), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), Van der Ploeg (PvdA), Leerkes (Unie 55+), Versnel-Schmitz (D66), Essers (VVD), Korthals (VVD), Passtoors (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), Verhagen (CDA) en Lansink (CDA).

De leden van de SGP-fractie hebben kennis genomen van de nota naar aanleiding van het verslag. In dit nader verslag gaan deze leden in op enkele vraagstellingen, overigens zonder hun hoofdbezwaren en overige vraagtekens hier allemaal te herhalen.

De nota naar aanleiding van het verslag heeft de leden van de GPV-fractie nog niet van de reserves die zij hebben ten aanzien van dit wetsvoorstel kunnen bevrijden. Integendeel, tot hun spijt moeten de leden van de GPV-fractie constateren dat de regering op veel van de vragen die zij hebben gesteld niet, niet direct dan wel zeer globaal is ingegaan. Deze leden kunnen zich voorstellen dat de regering het onderhavig wetsvoorstel met de nodige voortvarendheid behandeld wil zien. Dat mag echter niet ten koste gaan van een zorgvuldige schriftelijke voorbereiding in het parlement. De leden van de GPV-fractie hechten zeer aan een dergelijke zorgvuldige voorbereiding, niet in de laatste plaats vanwege het belang daarvan voor een zorgvuldig afgewogen finaal oordeel over het wetsvoorstel. Zij vragen dan ook of de regering wil ingaan op de niet beantwoorde vragen die zij in het verslag hebben gesteld.

1.2. Invoeringstraject

De leden van de PvdA-fractie blijven zich zorgen maken over de mogelijkheden van gemeenten om deze ingrijpende operatie in de beschikbare tijd tot een goed einde te brengen. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt gesteld, dat bij het ministerie geen signalen van gemeenten bekend zijn, dat de nieuwe huisvestingstaken een te grote belasting betekenen in relatie tot de personele capaciteit. Tegelijkertijd wordt aangegeven, dat de gemeenten in verschillende mate te maken zullen krijgen met extra werkzaamheden, die voor een groot deel structureel van karakter zijn. Wat zal de reactie van de regering zijn, als te zijner tijd blijkt dat er wel degelijk een personeelsprobleem is, in kwantitatieve en/of in kwalitatieve zin?

De leden van de VVD-fractie hebben kennis genomen van de mening van de regering dat, mits het wetsvoorstel tijdig (voor 1 juli 1996) in het Staatsblad verschijnt, gemeenten voldoende tijd zullen hebben de voorbereiding op hun nieuwe taken en activiteiten op een zorgvuldige wijze af te ronden. Deze leden hebben te kennen gegeven indien er gekozen moet worden tussen snelheid en zorgvuldigheid, naar hun oordeel gekozen moet worden voor een zorgvuldige implementatie. Daarom herhalen zij de vraag of de staatssecretaris de volle politieke verantwoordelijkheid wil dragen voor een snelle en zorgvuldige invoering van deze wettelijke regeling.

De leden van de VVD-fractie vragen of de conclusie juist is dat pas na aanvaarding van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer (en Eerste Kamer) bekend wordt hoe het verdeelmodel en de overgangsregeling uitwerken voor alle gemeenten. Op welke wijze zouden dan aan het licht komende onbillijkheden – naar het oordeel van beide Kamers der Staten-Generaal – nog gecorrigeerd kunnen worden? In de integratie-AMvB waarover later nog een aantal inhoudelijke vragen zal worden gesteld zal de overgangsregeling zijn definitieve juridische vorm krijgen. Wat is de wettelijke basis van deze AMvB? Geldt hiervoor de voorhangbepaling? Wat is de reële ruimte om – zonodig – aanpassingen in deze belangrijke AMvB te realiseren?

Nu de behandeling van onderhavig wetsvoorstel wederom enige vertraging heeft opgelopen achten de leden van de fractie van D66 het van belang te weten hoe het vervolgtraject eruit kan zien, zodat inderdaad voor gemeenten nog voldoende tijd resteert zich adequaat voor te bereiden.

De leden van de SGP-fractie zijn verbaasd over de opmerking dat wat betreft het primair onderwijs er per saldo geen of slechts een marginale toename van de taken van de gemeente valt te verwachten en dat er naar verwachting geen extra personeel nodig is. Deze leden nemen aan dat het hier de «verwachting» van de bewindslieden betreft en niet die van de gemeenten. Verder zijn deze leden verbaasd over de opmerking dat bij het ministerie geen signalen bekend zijn van gemeenten die stellen dat de nieuwe huisvestingstaken een te grote belasting betekenen. Het zal waar zijn dat gemeenten niet zeggen dat de taken een «te grote» belasting zijn, maar deze leden kunnen zich niet voorstellen dat het ministerie niet diverse en duidelijke signalen hebben bereikt van gemeenten in die zin dat het compensatiebedrag voor de extra taken verre van toereikend is. Deze leden vernemen hierop graag een reactie.

De leden van de SGP-fractie vragen wat voor de gemeenten de uiterste datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel is om een redelijke invoering mogelijk te maken en in hoeverre dat nog haalbaar is.

1.3. Grondwet

De leden van de CDA-fractie betreuren het feit dat met de regering geen serieuze discussie mogelijk is over de grondwettelijke aspecten van dit ontwerp van wet. Inderdaad is de Raad van State, evenals de Onderwijsraad, van mening dat artikel 23 van de Grondwet delegatie van regelgevende bevoegdheden aan decentrale overheden niet zonder meer in de weg staat. Maar dat daarbij wel «wijze voorzichtigheid en grote terughoudendheid» dient te worden betracht. Van dat laatste is naar de mening van de CDA-leden geen sprake. Het advies van de Raad van State ademt zonder meer de sfeer van grote terughoudendheid en grote voorzichtigheid uit. Daar is in de memorie van toelichting en in de nota naar aanleiding van het verslag geen sprake van, aldus de aan het woord zijnde leden. Uitvoering van het Regeerakkoord 1994 staat voorop.

1.4. De rechtsbescherming

De leden van de CDA-fractie betreuren het feit dat de regering niet bereid is andere vormen van rechtsbescherming dan de thans in het ontwerp van wet voorgestelde te overwegen. Formeel heeft de regering gelijk dat de decentralisatie van de huisvesting uitdrukkelijk niet betrokken is geweest bij de afspraken uit het Schevenings Akkoord. Desalniettemin gaan de leden van de CDA-fractie er vanuit dat in het Schevenings Akkoord een algemeen model voor de rechtsbescherming is afgesproken. Zij baseren zich daarbij op de tekst van het Schevenings Akkoord en de parallel met andere decentralisatievoornemens. En hoewel de nadere onderhandelingen over het rechtsbeschermingsmodel van het Schevenings Akkoord nog niet zijn afgerond pleiten de leden van de CDA-fractie er desalniettemin voor een parallel tussen onderhavig voorstel van wet en het betreffende rechtsbeschermingsmodel te trekken.

Evenals bij het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid zal er in het huisvestingsdossier sprake kunnen zijn van kwesties terzake gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs. Met het rechtsbeschermingsmodel van het Schevenings Akkoord kan de positie van het bijzonder onderwijs versterkt worden. Daarnaast pleit uniformiteit van rechtsbescherming er voor niet op ieder dossier een ander model te kiezen.

Op welke wijze wordt overigens gegarandeerd dat het gemeentebestuur geen besluit neemt voordat de adviesfase van de Onderwijsraad is afgerond, zo vragen de leden van de CDA-fractie naar aanleiding van een opmerking op bladzijde 9 van de nota naar aanleiding van het verslag.

Voorts wensen de aan het woord zijnde leden een vraag te stellen over de positie van het openbaar onderwijs. Kan een verzelfstandigde

openbare school (verzelfstandiging in de vorm van een artikel 82 Gemeentewet commissie, een openbaar lichaam in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen of de nog te creëren openbare rechtspersoon) de rechtsgang ingevolge de Algemene wet bestuursrecht bewandelen? Zo ja, wordt het niet een vreemde aangelegenheid als openbare scholen een beroepsprocedure tegen het eigen gemeentebestuur kunnen beginnen? Zo nee, op welke wijze worden de belangen van de verzelfstandigde openbare school voldoende gewaarborgd? Betekent een en ander niet eveneens dat de positie van het openbaar onderwijs binnen de gemeentelijke structuur zodanig is verzwakt dat aan het openbaar onderwijs een eigenstandig beroepsrecht moet worden geboden?

De leden van de SGP-fractie betreuren zeer het feit dat de regering geen conflictbeslechtende rol wil geven aan de Onderwijsraad. Veronderstelt deze keuze geen is-gelijkteken tussen het gelijkheidsbeginsel in het kader van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en het historische beginsel van gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs, zo vragen deze leden, bij welke gelijkstelling zij grote vraagtekens plaatsen. Zo al gekozen moet worden voor een regeling die zoveel risico's van ongelijke behandeling in zich heeft, dan is in elk geval een conflictbeslechtende rol voor de Onderwijsraad geen overbodige luxe.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering het niet nodig vindt, bezwaar en beroep open te stellen tegen het besluit van de gemeenteraad tot vaststelling van het budgetplafond (blz. 24). Anderzijds kan een schoolbestuur wel bezwaar en beroep aantekenen tegen een negatieve beslissing op basis van een ontoereikend budget (blz. 8). Het is echter de vraag of de rechter dan de vaststelling van het budget en het «redelijkerwijs voorzien» daarvan in de huisvestingsbehoefte daadwerkelijk kan dan wel zal toetsen. Dat betreft immers een afzonderlijk en eerder genomen besluit?

1.5. Decentralisatie

a. Algemeen

De leden van de PvdA-fractie willen weten, op welke herverdeeffecten gedoeld wordt bij een strikte toepassing van het binnen/buitenkant-principe, mede in relatie tot de voorziene effecten van de vereenvoudiging Londo en de reserveringsproblematiek.

Volgens de leden van de CDA-fractie wordt in de nota naar aanleiding van het verslag wat de decentralisatie betreft een vreemde redenering gebruikt. Enerzijds is er sprake van centrale normstelling in de wet, dit ter bescherming van het bijzonder onderwijs, anderzijds worden de middelen ten behoeve van de huisvesting van scholen overgeheveld naar het Gemeentefonds. In de geest van de Gemeentewet en de Financiële Verhoudingswet is overheveling van financiële middelen naar het Gemeentefonds een optimale vorm van decentralisatie. Zeker nu er geen sprake is van een doeluitkering terzake.

De VNG heeft reeds aangegeven dat bij een sterke centrale normstelling de belangstelling voor de decentralisatie van de huisvestingsvoorzieningen gering is. Toch schrijft de nota naar aanleiding van het verslag dat in de centrale normstelling de bescherming van het bijzonder onderwijs gelegen is.

Interessant is tevens nog een korte verwijzing naar bladzijde 15 van de memorie van toelichting. Hier wordt uiteengezet wat de principes achter het onderhavige wetsvoorstel zijn.

«Het onderhavige wetsvoorstel voorziet naar de mening van ondergetekenden in een dergelijk zorgvuldig centraal wettelijk kader». Hoe anders is

de sfeer op bladzijde 34 van de nota naar aanleiding van het verslag: «De globaliteitseis brengt met zich mee dat er slechts sprake kan zijn van een globale relatie tussen de algemene verdeelmaatstaf en het doel van de uitkering om te voorkomen dat het rijk onbedoeld een ongewenste invloed op het gemeentelijk beleid gaat uitoefenen». De leden van de CDA-fractie staan een open discussie voor, maar op deze manier wordt enkel lippendienst bewezen aan de adviezen van de Raad van State en de Onderwijsraad. De facto vindt een heuse decentralisatie van huisvestingsvoorzieningen plaats waarbij de belangen van het bijzonder onderwijs onvoldoende zijn gegarandeerd.

Gezien de bovenstaande problematiek pleiten de leden van de CDA-fractie opnieuw voor het vastleggen van een normering in de onderhavige wet in formele zin. Het meer centraal vastleggen van de huisvestingsnormering schept duidelijkheid naar gemeentebesturen en schoolbesturen. Deze leden brengen de regering opnieuw de systematiek van de Lager Onderwijswet onder de aandacht. Het in die wet gehanteerde systeem heeft vele decennia lang goede diensten bewezen, waarbij én de positie van de gemeentebesturen én de positie van de schoolbesturen duidelijk was. Met een en ander wordt tevens bereikt dat ook het openbaar onderwijs over een normering de beschikking krijgt.

Het is de leden van de CDA-fractie nog niet geheel duidelijk welke voorschriften van de centrale overheid (blijven) gelden inzake de ruimtelijke normering voor schoolgebouwen. Het Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu werkt blijkbaar aan een aanvulling van het Rijksbouwbesluit inzake scholenhuisvesting. Kan de Tweede Kamer geïnformeerd worden over de stand van zake? Voor de volledigheid verwijzen de aan het woord zijnde leden opnieuw naar het advies van de Raad van State: op de eerste plaats dient een adequate financiering van gemeenten te zijn verzekerd en op de tweede plaats dient in wetgeving op Rijksniveau nauwkeurig te worden bepaald «waar scholen recht op hebben» (onder 2.3 ad 4). De leden van de CDA-fractie zouden niet graag in een situatie geraken waarbij gemeentebesturen gedwongen zijn de kwaliteit van de scholenhuisvesting te verlagen onder invloed van geringe financiële middelen.

In het commentaar van de gezamenlijke besturenorganisaties van 30 november 1995 staat in § 2 (delegatie in relatie met artikel 23 Gw) vermeld dat de minister van VROM thans doende is in het kader van een aanvulling op het Rijksbouwbesluit om nadere eisen te formuleren voor onderwijsgebouwen. Allereerst willen de leden van de VVD-fractie weten of deze informatie juist is. Zo ja, wordt hiermee naar het oordeel van de staatssecretaris van OC&W tegemoet gekomen aan het verzoek van de besturenorganisaties om tot een centrale normering te komen? Indien het antwoord negatief zou luiden, is de minister bereid te bevorderen dat een dergelijke aanvulling op het Rijksbouwbesluit voorbereid wordt?

Het is de leden van de fractie van D66 niet duidelijk of het gemeenten nu wel of niet is toegestaan om, na de decentralisatie, ook zelf meerjarenoverzichten/schema's te maken, analoog aan de wijze waarop de rijksoverheid op dit moment te werk gaat. En verder, als het de gemeente wel is toegestaan voor zichzelf een volwaardig huisvestingsplan op te stellen, is die gemeente dan niet verplicht daar op basis van de Wet openbaarheid van bestuur inzage in te verschaffen?

De leden van de SGP-fractie zijn er nog niet van overtuigd dat het nu voorliggende wetsvoorstel voldoende waarborgen geeft voor een volledig gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs. Zij noemen als voorbeelden: art. 68 WBO c.a. in relatie tot art. 74, eerste lid, onder a, WBO c.a.; de verschillende bewoordingen in art. 69, tweede lid, WBO c.a. («die nodig zijn»); art. 74, tweede lid, volgens welke het gemeentebestuur

moet oordelen over «schuld of toedoen» van het bevoegd gezag, terwijl het soms zelf dat bevoegd gezag is.

De vragen m.b.t. (neven)vestigingen van een school in verschillende gemeenten zijn voor de leden van de SGP-fractie niet bevredigend beantwoord. Uit het antwoord blijkt juist dat er eigenlijk geen enkele waarborg is dat de verschillende vestigingen volgens dezelfde maatstaf worden bekostigd. Van de VNG-modelverordening mag wel een uniforme werking worden verwacht, maar een waarborg is iets anders. Dat geldt ook voor het risico van beïnvloeding door de gemeente van het wervings- en aanmeldingsbeleid. De staatssecretaris stelt dat de gemeente daar, als lokaal bestuur, geen invloed op uit kan oefenen. Maar de gemeente kan ook schoolbestuur zijn. Dit is tegelijk een van de voorbeelden waarin van belangenverstrengeling sprake kan zijn, zo menen deze leden.

Zij plaatsen ook vraagtekens bij het feit dat in de betreffende ministeriële regeling alleen wordt voorzien in een vaste voet voor nevenvestigingen met spreidingsnoodzaak (VO). Nevenvestigingen zijn toch altijd structureel van karakter?

Verder stellen de leden van de SGP-fractie de volgende casus aan de orde. Stel dat twee scholen in een gemeente fuseren. De personele bekostiging zal dan via een overgangperiode toegroeien naar de formatie in de situatie van fusie. Is de gemeente dan gehouden om er voor te zorgen dat de gefuseerde school tijdig over geschikte huisvesting kan beschikken om de gefuseerde school daarin te huisvesten, zodat de toegekende formatie toereikend is? Als de school twee gebouwen moet handhaven, dan betekent dat immers vaak het benodigd zijn van extra formatieplaatsen?

b. Functionele versus territoriale decentralisatie

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de keuze voor functionele of territoriale decentralisatie voornamelijk wordt bepaald door de schaalgrootte, zoals uit de nota naar aanleiding van het verslag kan worden afgeleid.

De leden van de SGP-fractie herhalen hun pleidooi voor overdracht aan de scholen zelf, in elk geval wat betreft het voortgezet onderwijs. De argumenten daartegen van de regering hebben hen niet overtuigd. Deze leden vragen zich ook af of voor een dergelijke overdracht inderdaad zoveel extra regelgeving nodig is. In elk geval behoeft dat naar hun oordeel niet het doorslaggevende argument te zijn, omdat ook het «materiële» deregulerings-effect telt, namelijk verminderde overheidsbemoeienis en derhalve autonomievergroting van de scholen.

c. Doordecentralisatie

De leden van de CDA-fractie kunnen zich herkennen in de op bladzijde 17 e.v. van de nota naar aanleiding van het verslag geschetste mogelijkheden tot doordecentralisatie. Resteert de vraag of de schoolbesturen niet reeds in een betere positie ten opzichte van de gemeentebesturen gebracht kunnen worden. Deze leden pleiten niet zo zeer voor een gedetailleerde wettelijke regeling, maar in de voorgestelde regeling is het schoolbestuur volkomen afhankelijk van de onderhandelingen met het gemeentebestuur. Zij streven naar enigerlei vorm van recht op doordecentralisatie. De gezamenlijke besturenorganisaties van het bijzonder onderwijs en de Vereniging voor Management Voortgezet Onderwijs hebben in een nader commentaar de suggestie gedaan terzake aansluiting te zoeken bij artikel 11a van de Wet op het basisonderwijs. De leden van CDA-fractie vragen de regering op deze suggestie te reageren.

Volgens de besturenorganisaties biedt de mogelijkheid tot «doordecentralisatie» niet of nauwelijks perspectief. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat doordecentralisatie alleen geoorloofd is, als beide partijen (bestuur en gemeente) tot overeenstemming komen over de voorwaarden waaronder dit zal plaatsvinden. Er is dus geen volstrekte afhankelijkheid van de gemeente. Maar het is ook geen recht waardoor de gemeente met onaantrekkelijke objecten zou kunnen blijven zitten. Deze leden zijn wel gevoelig voor de argumentatie van de besturenorganisaties m.b.t. de vormgeving van de doordecentralisatie. De regering geeft aan dat een viertal varianten mogelijk is. Waarom zouden deze varianten, mede gelet op de financieel-juridische implicaties, niet ingebed worden in een AMvB? Een andere mogelijkheid is het opnemen van criteria in de wetstekst. Op deze wijze zou, zonder dat gemeenten daartoe verplicht worden, de ruimte voor doordecentralisatie vergoed kunnen worden. Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie een nadere beschouwing van de regering op dit punt.

Het staat de gemeenten vrij om de verantwoordelijkheid voor de huisvesting door te decentraliseren naar het schoolbestuur. Wie wordt ingeval van doordecentralisatie door de minister en de rechter (AWB) aangesproken op zijn verantwoordelijkheid voor een adequate huisvesting, zo vragen de leden van de fractie van D66.

De leden van de SGP-fractie blijven moeite houden met de summiere bepaling over doordecentralisatie. Naar hun oordeel is een nadere regeling noodzakelijk. In dit verband vragen zij een reactie op de door de besturenorganisaties bijzonder onderwijs voorgestelde regeling (brief ABB c.a. d.d. 8 maart 1996).

1.6. Financiële aspecten

a. Algemeen

Volgens de leden van de PvdA-fractie lijken zich ook problemen voor te doen waar het gaat om het overnemen van afspraken die scholen in het kader van de financiering eerder met het ministerie hebben gemaakt. In de gemeenten Zwolle en Steenwijk bijvoorbeeld is in overleg met het ministerie nieuwbouw gepleegd, zonder dat voldoende middelen op de rijksbegroting aanwezig waren. Bevoegde gezagen mochten zich tot de kapitaalmarkt wenden. Wordt de huurvergoeding, die in deze gevallen tot nu toe door het ministerie werd betaald, overgedragen aan de desbetreffende gemeenten? En is ook bekend hoeveel en welke gemeenten met dergelijke constructies worden geconfronteerd?

De leden van de CDA-fractie blijven het een vreemde zaak vinden dat het economisch claimrecht van de gebouwen voortgezet onderwijs om niet aan de gemeentebesturen wordt overgedragen. Op bladzijde 20 van de nota naar aanleiding van het verslag wordt als argument voor dit besluit het oorspronkelijke akkoord van 31 maart 1993 tussen de regering en de VNG gehanteerd. Wanneer heeft de Tweede Kamer zich uitgesproken over dit akkoord? Welke waardebepaling heeft er plaats gevonden en wat is de waarde van de gebouwen voortgezet onderwijs? Het is de leden van de CDA-fractie bekend dat de methoden tot waardebepaling ten behoeve van de Onroerende Zaak Belasting in Nederland sterk uiteen lopen, maar is uit de totaliteit van die waardebepaling niets af te leiden over de waarde van de schoolgebouwen voortgezet onderwijs?

De leden van de CDA-fractie wijzen op het probleem van de gemeenten die begin 1995 hebben ingetekend in de zogenaamde co/financiering, een impuls voor het VO en BVE-veld. Worden deze gemeentebesturen nu gestraft voor dit initiatief? Zijn er gemeenten die het grootste gedeelte van

hun jaarlijkse huisvestingsvergoeding dienen te besteden aan de destijds aangegane investeringslasten? (bijvoorbeeld de casus Wijchen)

De leden van de CDA-fractie wensen eveneens meer duidelijkheid over de positie van de verticale scholengemeenschappen. Met name in het agrarisch onderwijs komt deze onderwijsvorm veelvuldig voor. Is nu afdoende geregeld dat de huisvesting van het VBO-deel (toekomstige taak gemeentebestuur) goed aansluit op de huisvesting van het MBO-deel (taak van het bevoegde gezag)?

De Financiële Verhoudingswet verplicht de regering om, ingeval beleidsvoornemens van het rijk leiden tot een wijziging van het uitoefenen van taken en activiteiten door gemeenten, aan te geven welke financiële gevolgen deze wijziging voor de gemeenten heeft en hoe die gevolgen kunnen worden opgevangen. Volgens de leden van de fractie van D66 laat een dergelijke formulering nog te veel onduidelijkheid bestaan. Betekent dit nu dat de extra kosten die voortvloeien uit dit gewijzigde overheidsbeleid in beginsel niet voor rekening van gemeenten zullen komen?

Naar aanleiding van de passage op bladzijde 22 van de nota naar aanleiding van het verslag «...indien een school geen reserves heeft... blijft verrekening t.a.v. achterstallig onderhoud achterwege» vragen de leden van de fractie van D66 of het in alle gevallen helder is, met name als het gaat om het bijzonder onderwijs, of een school over reserves beschikt, die mogelijk ten koste van goed onderhoud zijn opgebouwd. Kan de gemeente eigenlijk wel inzage krijgen in de financiële huishouding van het bijzonder onderwijs?

Is het juist dat gemeenten (b.v. Smallingerland) niet meer de vrijheid hebben om nieuwbouwprojecten niet door te laten gaan als de bouwkosten van een dergelijk nieuwbouwproject wel in de grondslag van de overgangsregeling zijn betrokken? Welke maatregelen volgen wanneer gemeenten desalniettemin menen daaraan geen gehoor te hoeven geven?

Diverse gemeenten, waaronder Nieuwegein, wijzen erop dat gemeenten die eerder overgingen tot medefinanciering van onderwijsgebouwen nu met forse lasten komen te zitten, die niet gecompenseerd worden door het te decentraliseren budget. De fractie van D66 zou daar graag meer duidelijkheid van de regering over krijgen.

De leden van de SGP-fractie vragen of, wat betreft de overgangsregeling, de conclusie juist is dat een schoolbestuur in het primair onderwijs waarvan een aanvraag in 1996 wordt toegekend door het rijk (te effectueren in 1997) erop kan vertrouwen dat de betreffende gemeente in 1997 inderdaad de benodigde middelen voor het realiseren hiervan beschikbaar zal stellen.

b. Efficiencykorting

Wat betreft het budget zijn er, tengevolge van het advies van de daartoe in 1992 ingestelde werkgroep, wijzigingen aangebracht ten opzichte van de oorspronkelijke uitgangspunten, zoals bijvoorbeeld op het punt van de overheveling op basis van de uitgavenraming 1994. De leden van de fractie van D66 vragen wie of wat de toereikendheid van het huidige budget en de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten nogmaals heeft beoordeeld. Wat was het oordeel?

1.7. Verdeelsystematiek

a. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben de afgelopen weken een groot aantal brieven ontvangen van diverse gemeentebesturen. Het komt deze leden niet vreemd voor dat deze brieven vrijwel allemaal afkomstig zijn

van de zogenaamde nadeelgemeenten, zo'n 170 stuks in totaal. In de brieven komt niet alleen de verdeelsystematiek aan de orde maar ook de overgangsregeling, de bestaande achterstand in de scholenbouw voortgezet onderwijs en het achterstallig onderhoud in de diverse gemeenten.

Wat de verdeelsystematiek betreft hebben de leden van de CDA-fractie de volgende concrete vraag: komt het voor dat bepaalde gemeenten met een regionale school voor voortgezet onderwijs en een omvangrijke bouwbehoefte (veelal een nieuwe brede scholengemeenschap) een dermate lage structurele vergoeding krijgen dat zij de komende tien jaar niet tot nieuwbouw van een school voor voortgezet onderwijs kunnen geraken? De aan het woord zijnde leden denken hierbij aan de gemeenten Valburg, Zutphen, Smallingerland en Holten. Welke concrete oplossing heeft de regering voor deze scholen in petto? Door de globale verdeelsystematiek van het gemeentefonds krijgen deze gemeenten een te lage jaarlijkse vergoeding om bijvoorbeeld een investeringslast van f 30 000 000 te kunnen financieren. Daarbij tekent de leden van de CDA-fractie aan dat nu de à fonds perdu-financiering voor het voortgezet onderwijs wordt verlaten deze gemeentebesturen met een financierings-termijn c.q. afschrijvingsperiode van 30 jaar te maken gaan krijgen. Meer dan de gehele structurele vergoeding gaat dan naar de nieuwbouw van de school voor voortgezet onderwijs.

Daarenboven vervalt de mogelijkheid van de rijksoverheid om ondanks de schaarse rijksmiddelen – prioriteiten in de nieuwbouw voor scholen voor voortgezet onderwijs te kunnen stellen.

Een specifiek probleem hebben de leden van de CDA-fractie vernomen van het gemeentebestuur van Amsterdam. Het gemeentebestuur van Amsterdam maakt aannemelijk dat de relatie leerlinggewichten huisvestingsbehoefte in het onderhavige voorstel van wet onvoldoende is geregeld. Met andere woorden: deze gemeente (en waarschijnlijk niet alleen Amsterdam) heeft veel meer leerlingen (met een specifieke ruimtebehoefte) dan aan huisvesting volgens de nieuw voorgestelde normering wordt verstrekt. Zij vragen een concrete reactie van de regering op dit probleem.

Specifieke aandacht vragen de aan het woord zijnde leden nog voor een aantal kleinere Friese gemeenten. Deze gemeenten beweren dat de positie van hun kleinere basisscholen verder in het gedrang komt nu ook de huisvestingsvergoeding omlaag gaat. Met de nawerking van de operatie Toerusting en Bereikbaarheid in het basisonderwijs wordt dit teveel van het goede, aldus deze gemeenten.

Onder de nieuwe Financiële Verhoudingswet is een meer stelselmatig onderhoud voorzien van de verdeling van de middelen in het Gemeentefonds. Dit impliceert dat makkelijker dan in het verleden de verdeelsystematiek kan worden aangepast. Daar kostenoriëntatie en globaliteit twee kenmerken zijn van de verdeelsystematiek, dringen de leden van de VVD-fractie er op aan om geen onnodige complicerende maatstaven in de verdeelsystematiek op te nemen. Gelet op het feit dat de maatstaven allochtonen respectievelijk laag inkomen-trekkers beide voor niet meer dan 1% in het totale gewicht meewegen, verdient opname in de verdeelsystematiek heroverweging. Hieraan zijn ook meer principiële argumenten toe te voegen. Welke is de relatie van deze maatstaf met de huisvestingsbehoefte? Indien gesteld wordt dat door de wegingsfactor (max. 1.9) er behoefte is aan meer ruimte i.v.m. kleinere klassen is dat op zichzelf al een nadere discussie waard. Deze leden zijn van mening dat in de nota naar aanleiding van het verslag onvoldoende gemotiveerd is waarom de structurele bedragen die met deze maatstaven samenhangen (2 x 20 miljoen op een totaal van 1772 miljoen) verdisconteerd worden. Zij overwegen om het structurele bedrag van 40 miljoen in te zetten om optredende knelpunten bijvoorbeeld in de sfeer van de groeigemeenten,

maar ook andere gemeenten die er na vijf jaar nog op achteruit zouden gaan te compenseren. De leden van de VVD-fractie willen graag een inhoudelijke reactie op dit voorstel.

De leden van de VVD-fractie vragen of nader kan worden aangegeven welke projecten in het najaar van 1995 een startbrief hebben ontvangen, waardoor feitelijk begonnen kan worden met de bouw. Het is deze leden niet duidelijk hoe het staat met de uitgaven voor het jaar 1996. Gelet op het feit dat het in het voortgezet onderwijs om à fonds perdu-bedragen gaat vragen zij zich af of het totale beschikbare budget voor 1996 ook daadwerkelijk uitgegeven wordt.

De leden van de VVD-fractie achten het onwenselijk dat het gewicht van de leerlingmaatstaven de eerste drie jaar 75% van het ijkpunt bedraagt en daarna 50%. Zij kiezen ervoor om de gehele periode van vijf jaar het percentage van 75% te hanteren en wel om de volgende redenen. Ten eerste houdt de compensatieregeling voor de nadeelgemeenten geen rekening met de overgang van 75% naar 50%, waardoor er een categorie nadeelgemeenten ontstaat die daarvoor niet gecompenseerd wordt. Ten tweede biedt 75% maatstaf voor gemeenten met een centrumfunctie meer soelaas. Ten slotte zijn deze leden van mening dat het beter is om tijdens de implementatie van deze wettelijke regeling op voorhand geen wijzigingen aan te kondigen. Bij de evaluatie na vijf jaar kan aandacht worden geschonken aan mogelijke voor- en nadelen die aan zo'n verlaging verbonden zijn. Gelet op het karakter van de nieuwe Financiële Verhoudingswet kan dan – zonodig – tot aanpassing besloten worden.

De leden van de VVD-fractie vragen aan de staatssecretaris om dit onderdeel te heroverwegen.

Volgens de leden van de fractie van D66 is nog steeds niet duidelijk waarom de factor allochtonen en laag inkomen-trekkers voor wat betreft de huisvesting relevante kostenfactoren zijn. Deze leden zouden het op prijs stellen als deze vraag zo concreet mogelijk beantwoord wordt. Is er bijvoorbeeld meer ruimte nodig voor allochtone kinderen of kinderen van laag inkomenstrekken en zo ja waarom?

Volgens de nota naar aanleiding van het verslag vindt overleg plaats over de oorzaken en omstandigheden betreffende de extreme achteruitgang van de uitkering voor de huisvesting aan Almere. De leden van de fractie van D66 zouden graag schriftelijk op de hoogte gesteld worden van de uitkomst van dit overleg. Zij zouden het bovendien op prijs stellen als een relatie gelegd wordt naar de overige gemeenten in soortgelijke omstandigheden.

Wanneer wordt het overzicht van de cumulatie van herverdeeleffecten, zoals aangekondigd door de beheerders van het Gemeentefonds, verwacht? De leden van de fractie van D66 zouden het op prijs stellen indien ook de leden van de vaste kamercommissie voor OC&W dit overzicht zouden mogen ontvangen en bij voorkeur voor de kamerbehandeling van onderhavig wetsvoorstel.

Met betrekking tot de problematiek van de groeigemeenten constateren de leden van de SGP-fractie dat de regering niet bereid is specifieke maatregelen te treffen voor groeigemeenten. Wel vindt overleg plaats met Almere over de oorzaken en omstandigheden van het grote nadelige effect bij die gemeente. Deze leden nemen aan dat, als blijkt dat dit samenhangt met de groeifunctie, de regering hier consequenties aan zal verbinden en dan niet alleen voor Almere maar ook voor andere groeigemeenten.

Deze leden pleiten voor in elk geval een hardheidsclausule waarop onevenredig benadeelde gemeenten een beroep kunnen doen.

Met betrekking tot de voorgestelde 75/50%-regeling voor de maatstaven schoolleerlingen VO en (V)SO vragen de leden van de SGP-fractie – gezien

de merkwaardige wijziging na drie jaar in de herverdeeffecten – wat voor bezwaar ertegen is om direct voor 75% als definitieve maatstaf te kiezen.

b. Overgangsregeling

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening, dat niemand gebaat is bij uitstel van invoering van deze wet. Toch vinden zij het verontrustend, dat in toenemende mate reacties van gemeenten binnenkomen, die wijzen op (onvoorziene) effecten van dit wetsontwerp, die moeilijk op te vangen zijn. Zij vragen zich daarom af, of de overgangsregeling voldoende soelaas biedt, waar gemeenten te maken krijgen met hoge vaste huisvestingslasten en dus weinig mogelijkheden om het beleid tijdig bij te stellen. Dat lijkt zich voor te doen:

- waar een deel van de kapitaallasten is gebaseerd op een annuïteitenvergoeding, zodat voorlopig geen ruimte ontstaat in de beschikbare middelen (een voorbeeld is de gemeente Groenlo);
- door de grote invloed van de cofinancieringsregeling in het kader van de investeringsimpuls uit 1993 (met als voorbeelden de gemeenten Middelharnis, Nieuwegein, Leek, Groenlo en Wychen);
- waar veel nieuwe schoolgebouwen zijn (groeigemeenten bijvoorbeeld);
- waar de systematiek van leerlinggewichten onvoldoende doorwerkt in het model dat gebruikt zal worden voor de verdeling van de rijksmiddelen (voorbeeld: gemeente Amsterdam);
- waar de daling van de leerlingenmaatstaf naar 50% extra nadelige gevolgen heeft (voorbeeld: gemeente Smallingerland).

Deze leden willen graag een reactie op deze voorbeelden.

De leden van de CDA-fractie verwachten ernstige problemen met betrekking tot de overgangsproblematiek behorend bij onderhavig voorstel van wet. De tabel op bladzijde 37 van de nota naar aanleiding van het verslag is in dat opzicht onthullend. Wordt, en zo ja op welke wijze, met de op bladzijde 37 genoemde gemeentebesturen aanvullend overleg gevoerd en kan de Kamer van de resultaten daarvan op de hoogte worden gebracht?

Waar is de mening van de regering op gebaseerd dat deze gemeenten «op langere termijn echter voldoende middelen ontvangen om in de behoefte aan onderwijshuisvesting te voorzien».

De problematiek van de samenloop van de overgangsregeling en de tijdelijke regeling voor het aandeel schoolleerlingmaatstaven baart deze leden ernstig zorgen. Vele commentaren wijzen er op dat de definitieve regeling van 50% schoolleerlingmaatstaven onvoldoende rekening houdt met de specifieke plaatselijke, maar vooral ook regionale situaties. De leden van de CDA-fractie pleiten dan ook voor een definitieve regeling vastgesteld op 75%.

Naar aanleiding van vragen van onder meer de VVD-fractie is de restproblematiek in beeld gebracht. Toch willen zij een nadere verduidelijking op dit punt (nota n.a.v. het verslag, blz. 42).

1. Zijn er 27 gemeenten die er na vijf jaar meer dan 3,75% van de algemene uitkering op achteruit gaan?
2. Kan de lijst van negen gemeenten uitgebreid worden met deze achttien gemeenten?
3. Hoe groot is de totale financiële problematiek van deze 27 gemeenten na vijf jaar, als de stelling betrokken zou worden, dat geen gemeente er meer dan 3,75% (vraag 1) van de algemene uitkering op achteruit mag gaan?

4. Is het mogelijk om de 2 x 20 miljoen (per jaar/structureel) te storten in een knelpuntenpot, waarmee de problematiek van genoemde 27 gemeenten verlicht danwel opgelost kan worden?

5. Kan nader onderbouwd worden dat «op langere termijn deze gemeenten uit het gemeentefonds voldoende middelen ontvangen om in de behoefte aan onderwijshuisvesting te voorzien»? Aan welke termijn (na de eerste vijf jaar) denkt de staatssecretaris: vijf, tien of vijftien jaar?

De leden van de fractie van D66 vragen of de cijfers betreffende de in procenten uitgedrukte herverdeeeffecten de achteruitgang aan het begin of aan het einde van de overgangsregeling weergeven. Niet duidelijk is hoe groot nu precies in percentages uitgedrukt de herverdeeeffecten zijn aan het einde van de overgangstermijn wanneer ook de afkoopsom is uitgekeerd. Hoeveel en welke gemeenten gaan er dan nog meer dan 3% op achteruit (ten opzichte van het historisch ijkpunt)?

Ongetwijfeld heeft de VNG-OC&W werkgroep die de overgangsregeling heeft voorgesteld ook berekend hoe de herverdeeeffecten eruit zouden zien indien alleen de leerlingmaatstaven als herverdeelmaatstaf worden gebruikt. De leden van de fractie van D66 zijn zeer benieuwd of de herverdeeeffecten op die manier wellicht substantieel te verkleinen zijn en zij vragen dan ook hen inzicht te verschaffen in die cijfers.

Kleven er bezwaren aan een langere overgangsregeling, waarbij jaarlijks met 10% naar het gewenste model wordt toegewerkt, om zo tot minder grote herverdeeeffecten te komen?

De leden van de SGP-fractie zijn nog niet bepaald overtuigd dat de voorgestelde overgangsregeling afdoende is. Veel gemeenten blijken door de samenstelling van het scholenbestand zodanig hoge vaste huisvestingslasten te hebben dat de argumenten over flexibele inpassing e.d. niet opgaan. Het kan soms gaan om aanpassingen van 20 tot 30% per jaar. Wellicht kan de staatssecretaris een paar voorbeelden geven van hoe dat zou kunnen?

1.8. Overgang naar normatieve bekostiging voortgezet onderwijs

De leden van de PvdA-fractie is uit de beantwoording in de nota naar aanleiding van het verslag niet geheel duidelijk geworden hoe wordt omgegaan met de 400 miljoen gulden onderhoudsachterstand en de 380 miljoen gulden uit de rijksvergoeding opgebouwde reserves, waarover in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp wordt gesproken.

De leden van de VVD-fractie vragen of het nader onderzoek van het NEI gericht op reserves en achterstallig onderhoud nog voor de plenaire behandeling van het wetsvoorstel beschikbaar zal komen? Zo niet, wanneer zijn de resultaten van dit onderzoek te verwachten?

2. ARTIKELEN

Artikel 66 WBO

De leden van de fractie van D66 vragen of de huidige formulering «alsmede onderhoud aan de buitenzijde van het gebouw met uitzondering van het buitenschilderwerk» in artikel 66, b2 WBO afdoende genoeg is om de afspraak te kunnen handhaven dat het onderhoud waarvoor de schoolbesturen nu verantwoordelijk zijn ook na decentralisatie bij de schoolbesturen blijft berusten.

Artikel 72 WBO

In artikel 72 WBO wordt niet verwezen naar de weigeringsgrond zoals

genoemd in artikel 74, lid 2: de voorziening kan geweigerd worden als deze veroorzaakt wordt door schuld of nalatigheid van het bevoegd gezag. De leden van de fractie van D66 vragen waarom deze weigeringsgrond niet bij spoedvoorzieningen mogelijk is.

Artikel 76 WBO

Naar aanleiding van lid 1f merken de leden van de fractie van D66 op dat voor het voortgezet onderwijs de bepaling niet geldt die voor het primair onderwijs geldt, namelijk dat schoolbesturen die gebruik maken van een gebouw van een ander schoolbestuur, de ontvangen rijksvergoeding aan de eigenaar betalen. Betekent dit dat de gemeente daarvoor een regeling moet treffen of moeten de schoolbesturen daar onderling zien uit te komen?

Artikelen 81 en 82 WBO c.a.

De leden van de SGP-fractie zijn verbaasd over het antwoord op hun vraag over gebouwen die uit eigen middelen zijn gefinancierd. Het van toepassing verklaren van het vorderingsrecht en de verhuurbepalingen betekent naar hun oordeel een onaanvaardbare beperking van de eigendomsrechten. Zij vragen de regering dit alsnog te herzien.

Artikel 76c WVO

Volgens de VNG hoort het herstel van constructiefouten in het voortgezet onderwijs niet onder artikel 76c, punt c WVO te vallen maar onder punt b1 respectievelijk 2 van artikel 76c. De leden van de fractie van D66 vragen of de regering het met deze zienswijze eens is.

Artikel 101 WVO

De leden van de CDA-fractie krijgen nog graag een antwoord op de in het verslag gestelde vraag met betrekking tot de investeringen uit de eigen middelen van het schoolbestuur, het economisch claimrecht en het huidige regime van artikel 101. Het lijkt deze leden niet verstandig het huidige artikel 101 WVO zonder meer te laten vervallen.

De ondervoorzitter van de commissie,
Van Gelder

De griffier van de commissie,
Roovers