

Vergaderjaar 1996–1997

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. 51

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 3 september 1997

Bij de behandeling van het wetsvoorstel decentralisatie huisvesting primair- en voortgezet onderwijs in de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1995/1996, 24 455) en in de Eerste Kamer is besloten het proces van decentralisatie van de huisvesting primair- en voortgezet onderwijs naar de gemeenten van Rijksweg te monitoren. Ik verwijs hiervoor naar de moties van het lid Cornielje c.s. (nr. 46 TK) en het lid De Jager c.s. (nr. 245g EK).

Met mijn brief van 14 november 1996 heb ik u geïnformeerd over het plan van aanpak voor de monitoring decentralisatie huisvesting.

Bij de opzet van de monitoring is ervoor gekozen de aandacht te richten op drie kerngebieden in het proces van decentralisatie, te weten:

- a. fysieke aspecten van de huisvesting,
- b. gemeentelijke werkwijzen,
- c. financiële aspecten

Ten aanzien van de uitvoering van de monitoring is aangegeven dat in september 1997 een eerste monitoring kan worden gegeven van twee aspecten, namelijk het fysieke aspect van de huisvesting en het aspect van de gemeentelijke werkwijzen. In beide gevallen is sprake van een eerste meting: de fysieke situatie van de huisvesting ten tijde van de overdracht van rijk naar gemeenten en de werkwijze van gemeenten bij de voorbereiding op de nieuwe taken op het gebied van huisvesting van de scholen. In september 1999 volgt, zoals toegezegd, over de jaren 1997 en 1998 een volledige monitoring op alle drie de kerngebieden. Zoals bekend is ten behoeve van de evaluatie en monitoring van deze decentralisatie een begeleidingscommissie ingesteld. Voor de taak en samenstelling verwijs ik naar de bijgevoegde instellingsbeschikking.¹

In de motie De Jager (EK, nr. 245g van 2 juli 1996) zijn de punten aangegeven waaraan in de monitoring in ieder geval aandacht moet worden besteed, nl:

- de toereikendheid van de aan de gemeente verstrekte financiële middelen om te voorzien in adequate huisvesting

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

- de knelpunten die zich hierbij voordoen, zowel kwalitatief als kwantitatief
- de aantallen van doordecentralisatie, de toe- en afwijzingen
- de mate waarin tussen gemeenten die (neven)vestigingen van een school binnen hun grenzen hebben, overleg en afstemming heeft plaatsgevonden
- het verloop van de resultaten van dit overleg, en de mate van tevredenheid waartoe dit overleg met alle betrokkenen heeft geleid.

In de motie Cornielje (nr. 46 TK) wordt de regering verzocht onderzoek te doen naar de kostenaspecten van groeigemeenten. De resultaten van dit onderzoek moeten worden betrokken bij het periodieke onderhoud van de Financiële-verhoudingenwet.

In het vervolg van deze brief wordt een eerste indruk gegeven van de stand van zaken met betrekking tot de decentralisatie huisvesting op basis van de beperkte hoeveelheid feitenmateriaal die de afgelopen periode kon worden verzameld. Deze is met name gebaseerd op de ervaringen tijdens het implementatietraject. Met betrekking tot de inhoudelijke aspecten rond de decentralisatie gaat het nadrukkelijk om een voorlopige indruk. Gemeenten en schoolbesturen zijn namelijk nog volop bezig met de afronding van de eerste beoordelingsronde van huisvestingsaanvragen op basis waarvan dit najaar het eerste huisvestingsprogramma wordt vastgesteld. Het verzamelde materiaal heeft betrekking op de werkwijzen van gemeenten en op het fysieke aspect van de huisvesting.

Vervolgens ga ik in op de onderzoeksvragen die in onafhankelijk extern onderzoek moeten worden beantwoord.

Nulmeting t.a.v. de fysieke aspecten van huisvesting Algemeen

Met de decentralisatie van taken en middelen naar de gemeenten is beoogd de gemeenten (nog) meer in staat te stellen om met het beschikbare budget lokaal onderwijsbeleid te voeren. Op basis van de momenteel beschikbare informatie ben ik van oordeel dat de eerste fase van decentralisatie, op basis van het huisvestingsgegevensbestand bij CFI, het agentschap van het ministerie van OCenW, bevredigend verloopt en geen belangrijke – structurele – problemen voor gemeenten oplevert. Tevens blijkt het wettelijk kader voor gemeenten en onderwijsveld grosso modo een goede basis te vormen voor de totstandkoming van een adequate overleg- en beslissingsstructuur binnen gemeenten. Ik ben van oordeel dat gemeenten in staat moeten worden geacht met de overgehevelde middelen een sober maar toereikend huisvestingsbeleid te voeren dat inspeelt op de lokale behoeften van het onderwijsveld.

Uit reacties van gemeenten blijkt dat de gedachte achter de decentralisatie door gemeentebestuurders in het algemeen als positief wordt ervaren. Gemeenten hebben kritische geluiden laten horen over de financiële consequenties van de decentralisatie, ondermeer in diverse brieven hieromtrent aan de Tweede Kamer en het ministerie van OCenW en in signalen van gemeenten via de VNG. De kritische geluiden hebben met name betrekking op de beperkte financiële (eigen) beleidsruimte als gevolg van vastliggende financiële verplichtingen voor het huidige gebouwenbestand.

Zoals te voorzien was hebben de gegevenslevering over het huisvestingsbestand van het rijk aan de individuele gemeenten en de definitieve vaststelling van de integratieuitkering, rekening houdend met de historische vergoeding en verdeelsystematiek tot een aantal vragen geleid bij gemeenten, soms gevolgd door het indienen van een bezwaarschrift tegen de beschikking. Het gaat daarbij veelal om praktische punten. Met name betreft het onderwerpen als de taxatie van sportvelden of de

hoogte van de historische vergoeding. Soms zijn in de periode van 1 juli 1996 – 1 januari 1997 nog nieuwe huisvestingsvoorzieningen in rijks-bekostiging genomen die niet in de historische vergoeding zijn opgenomen. Ook komt het voor dat naar de opvatting van gemeenten gebouwen ten onrechte aan een aangrenzende gemeente zijn toegerekend of dat leerlingen ten onrechte aan een andere gemeente worden toegerekend. Oplossing van deze knelpunten en afhandeling van de bezwaarschriften heeft een hoge prioriteit. Zodra deze activiteit is afgerond zal de Kamer daarover worden geïnformeerd.

Een aantal vragen van gemeenten betrof aanvragen voor verplaatsingen. De hiervoor gekozen oplossing is verplaatsingen die geen significant effect hebben op het evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen te behandelen als verhuizingen, waardoor verplaatsing kan worden geëffectueerd.

Uiterlijk 12 september a.s. zal ik de Kamer bij brief nog aanvullende informatie zenden over de nulmeting per 1 januari 1997 van de fysieke aspecten van de huisvesting.

In diezelfde brief zal ik ingaan op een aantal brieven met betrekking tot de decentralisatie huisvesting waarop u mijn reactie hebt gevraagd.

Geïnterpreteerde aspecten

In de Kamerdebatten is gevraagd bij de inventarisatie specifiek aan een aantal aspecten aandacht te besteden. Deze aspecten zijn opgenomen in de brief van 14 november 1996 (24 455, nr. 50). Voor zover de huidige informatie reikt wordt daaraan hierna aandacht besteed. Waar deze informatie niet voorhanden is zal deze in nader onderzoek worden verzameld. Hiervoor verwijs ik naar de informatie betreffende het onderzoek ten behoeve van de monitoring, in het tweede gedeelte van deze brief.

Gelet op het feit dat gemeenten in het eerste jaar van de decentralisatie met name hun aandacht richten op de vaststelling en implementatie van de gemeentelijke verordening en de toetsing van de (vele) huisvestingsaanvragen, is er nog slechts beperkt sprake van doordecentralisatie. Dit sluit aan bij uitspraken van de VNG en besturenorganisaties die hebben geadviseerd om eerst ervaring op te doen met de nieuwe wettelijke taken alvorens de mogelijkheden van doordecentralisatie intensief te verkennen. Binnenkort verschijnt een door de besturenorganisaties en de VNG opgestelde handreiking, aan de hand waarvan gemeenten en schoolbesturen desgewenst de mogelijkheden van doordecentralisatie kunnen bezien. Bovendien wordt dit najaar in het kader van het scholingsaanbod van de VNG rond de decentralisatie onderwijshuisvesting aandacht besteed aan doordecentralisatie. Daarnaast hebben de besturenorganisaties het voornemen om richting de schoolbesturen doordecentralisatie aan de orde te stellen.

Gemeenten hebben voortvarend gewerkt aan de totstandkoming van het lokaal overleg met het scholenveld. De gemeentelijke verordeningen zijn tijdig vastgesteld. Voor zover de informatie strekt zijn er geen gemeenten die nog geen verordening hebben vastgesteld. Daarbij hebben gemeenten grotendeels aangesloten bij de modelverordening van de VNG. Indien gewenst kunnen gemeenten de komende jaren hun verordening verder toesnijden naar de lokale maat.

Belangrijk is hoe in de lokale situatie de eigen positie van het onderwijsveld tot haar recht komt. Bieden gemeenten in het overleg voldoende ruimte aan de inbreng van specifieke eigen wensen van schoolbesturen.

Ook hierover kan nu nog weinig worden gezegd, aangezien op dit moment in veel gemeenten het overleg over het huisvestingsprogramma voor 1998 plaatsvindt. Slechts in één geval heeft het overleg over de gemeentelijke verordening geleid tot een procedure richting de Onderwijsraad. De Onderwijsraad heeft toegezegd OCenW op de hoogte te houden van nieuwe adviesaanvragen, omdat deze als indicator kunnen dienen voor de mate van tevredenheid van schoolbesturen. Deze gegevens zullen worden gebruikt om het verdere verloop van dit aspect te volgen.

Onderzoek ten behoeve van de monitoring

In aansluiting op de aandachtspunten in de motie De Jager is een aantal onderzoeksvragen uitgewerkt. Hiervoor is door drie onderzoeksbureaus een offerte uitgebracht. Beoordeling van offertes en aanbesteding zal plaats vinden nadat de Tweede Kamer heeft ingestemd met de in deze brief aangegeven lijn.

Achtereenvolgens wordt nader ingegaan op de onderzoeksvragen m.b.t.:

- a. de fysieke aspecten van huisvesting
- b. gemeentelijke werkwijzen
- c. financiële aspecten

ad. a. de fysieke aspecten van huisvesting

De vraagstelling in hoofdlijnen is of de beschikbaarheid en de kwaliteit van de onderwijshuisvesting op (tenminste) hetzelfde niveau blijven als op het moment van overdracht.

Hierbij zal worden getoetst aan de AMvB waarin de minimale oppervlakte per leerling in schoolgebouwen is geregeld.

Deze onderzoeksvraag is in de volgende onderdelen gesplitst.

- De ruimte die (per sector) gemiddeld beschikbaar is per leerling; wordt voldaan aan de minimumeis voor het aantal m² per leerling, zoals verwoord in het Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting primair- en voortgezet onderwijs; welke zijn de grootste afwijkingen naar beneden en naar boven.
- De staat van onderhoud van de gebouwen
- Verschuivingen die zijn opgetreden ten opzichte van 1 januari 1997 in de verhouding permanent/tijdelijk of noodbouw.
- Gemiddelde leeftijd van het gebouwenbestand; veranderingen die invloed hebben op de gemiddelde leeftijd na 01.01.1997: nieuwbouw of huur, gebouwen die zijn gesloopt; gebouwen die een andere – niet binnen primair- of voortgezet onderwijs – bestemming hebben gekregen.

ad. b. gemeentelijke werkwijzen

Bij de gemeentelijke werkwijze is het gewenst vast te stellen hoe gemeenten omgaan met de bestuurlijke verhoudingen ten aanzien van openbaar en bijzonder onderwijs. Het is van belang de bestuurlijke rol zodanig in te vullen dat het openbaar en het bijzonder onderwijs gelijke aandacht en behandeling krijgen en de beide rollen – overheid en bevoegd gezag – die de gemeente heeft in het openbaar onderwijs, voldoende worden onderscheiden.

Ook dienen de verschillende andere direct betrokken belanghebbenden zoals schoolbesturen, Onderwijsraad, enzovoort, in staat te worden gesteld hun bestuurlijke dan wel adviserende rol adequaat te vervullen.

Deze vraagstelling is in de volgende onderdelen gesplitst.

- Wijze waarop overleg plaatsvindt.
- * Hoe is overleg tussen gemeenten en onderwijsveld vormgegeven.

- * Wijze van afstemming tussen gemeenten onderling in geval van nevenvestigingen/dislocaties over gemeentegrenzen heen.
- * Adviesaanvragen aan de Onderwijsraad door gemeenten, al dan niet op verzoek van schoolbesturen (aantal, wie is initiatiefnemer, onderwerpen waarover advies gevraagd wordt).
 - Informatie over eventuele integrale huisvestingsplannen.
 - Regelgeving.
- Beoogd wordt informatie te krijgen over het aantal gemeenten dat een verordening heeft opgesteld conform het model van de VNG; in hoeveel gemeenten is daarvan afgeweken en op welke punten.
 - Doordecentralisatie
- Hierbij spelen de volgende aandachtspunten.
 - * Het aantal gevallen waarin gemeenten zijn overgegaan tot doordecentralisatie.
 - * De mate van doordecentralisatie. Hierbij is van belang het aantal betrokken schoolbesturen, de aard van de voorzieningen waarvoor de bevoegdheden bij schoolbesturen zijn neergelegd, of sprake is van uniforme vormgeving, keuze voor welke vorm van overeenkomst en welke voorzieningen voor calamiteus onderhoud zijn getroffen.
 - * De vorm die de gemeente heeft gekozen voor de invulling van haar rol als bevoegd gezag bij het openbaar onderwijs (integrale bestuursvorm, functionele bestuursvorm of gemeenschappelijke regeling).

– Medegebruik

Vanuit een bestuurlijk/onderwijskundig oogpunt kan medegebruik worden gezien naar werkbare combinaties van schoolsoorten.

– Vorderingsrecht gemeenten

Gemeenten kunnen een gebouw of terrein dat een gedeelte van de dag niet nodig is voor de school gedurende die tijd een andere bestemming geven. Voor de monitoring is van belang inzicht te hebben in het aantal gevallen waar daar geen overeenstemming over bestaat of beroep wordt ingesteld (zie ook het volgende punt).

– Bezwaar en beroep

Hierbij zijn van belang:

- * het aantal bezwaren en beroepen tegen gemeentelijke beslissingen per gemeente;
- * het onderwerp van de ingestelde bezwaren en beroepen;
- * de uitspraak op het bezwaar of beroep.

ad.c. Financiële aspecten

Centrale vraagstelling is hier hoeveel gemeenten gemiddeld uitgeven aan huisvesting. Eerst aangewezen informatiebron vormt de gemeenterkening hoofdfunctie 4, aangevuld met meer gedetailleerde informatie uit de administraties van gemeenten.

De uitgaven hebben betrekking op:

- kapitaallasten (afschrijvingen en rente);
- huur van ruimtes voor onderwijs en lichamelijke opvoeding;
- overige uitgaven voor huisvestingsvoorzieningen inclusief vergoedingen voor rente en aflossing voor een door een bevoegd gezag aangegane lening voor verbouwingen.

Tevens moet inzicht worden geboden in dotaties en onttrekkingen aan voorzieningen voor onderwijshuisvesting, dan wel reserveringen voor huisvesting. Voorzieningen en reserves kunnen namelijk als uitgaven-op termijn worden beschouwd.

Bijzondere aandacht zal worden gegeven aan de financiële positie van kleinere gemeenten met scholen voor voortgezet onderwijs die een centrumfunctie hebben en gemeenten met een (v)so-school met een regionale of zelfs landelijke functie.

Ook is het voor de monitoring van belang dat gemeenten opgeven welke voorzieningen en reserves ten behoeve van de huisvesting primair- en voortgezet onderwijs zij vóór 1 januari 1997 hadden en welke zij na die datum getroffen hebben dan wel gaan treffen.

Wijze van onderzoek en tijdschema

Wijze van onderzoek

Voor de diverse inventarisaties wordt gewerkt met een representatieve steekproef van gemeenten. Hierbij zal ook de verdeling tussen grote, middelgrote en kleine gemeenten representatief zijn. Aandachtspunt is dat een wijze van onderzoek wordt gekozen die zo min mogelijk bestuurs- en uitvoeringslast oplevert voor de gemeenten.

Tijdschema

Rekening houdend met de toegezegde rapportage aan de Kamer in 1999 vinden de verschillende inventarisaties plaats tussen het najaar van 1997 en het 1e kwartaal van 1999. Hierdoor kunnen de ontwikkelingen in de jaren 1997 en 1998 in de monitoring worden meegenomen.

Vooronderzoek naar de gevolgen van decentralisatie van onderwijshuisvesting voor groeikernen (motie Cornielje c.s.)

De Tweede Kamer heeft in april 1996, bij de behandeling van de voorstellen voor decentralisatie van de huisvesting primair- en voortgezet onderwijs de regering bij motie verzocht onderzoek te doen naar de kostenkenmerken van groeigemeenten, zoals Almere, Houten en Vleuten/De Meern. De resultaten van dit onderzoek moeten worden betrokken bij het periodiek onderhoud van de Financiële-verhoudingswet.

In overleg tussen BIZA en OCenW is besloten dit onderzoek gefaseerd uit te voeren, via een vooronderzoek en een uiteindelijk onderzoek. Bij aanbesteding en begeleiding van beide fasen heeft het departement van BIZA het voortouw.

Het vooronderzoek

Het vooronderzoek heeft als doel inzicht te krijgen waar en waarop het uiteindelijke onderzoek kan en moet worden gericht. Het vooronderzoek is noodzakelijk, omdat het gaat om het onderzoeken of eigenlijk «voorspellen» van toekomstige uitgaven. Nu is niet helder waarop die voorspellingen kunnen worden gebaseerd. Daarvoor moet een geschikte methode worden gezocht.

Het voordeel van een vooronderzoek is ook, dat met de uitkomsten daarvan bij de Kamer kan worden getoetst of de voorgestelde aanpak strookt met de visie van de Kamer.

Het vooronderzoek zal duidelijk moeten maken of groeigemeenten specifieke kostenkenmerken hebben en welke dat zijn. Zijn er uitgaven en investeringen die in tempo, afschrijvingstermijnen e.d., beslag leggen op de algemene middelen en typisch met de groei samenhangen? Hoe verhoudt die samenhang zich tot de algemene uitkering uit het gemeentefonds, waarvan onderwijshuisvesting een expliciet onderdeel uitmaakt? En hoe is het verloop, de oplopende reeks van eigen gemeentelijke inkomsten bij groeigemeenten?

Uiteindelijk gaat het om de vraag of de baten voldoende zijn om de totale kosten te dekken.

In het vooronderzoek wordt rekening gehouden met de kaders van:

- het nieuwe verdeelstelsel van het gemeentefonds,
- het periodieke onderhoud van het verdeelstelsel, met name het onderdeel «scan»,
- de evaluatie van de decentralisatie onderwijshuisvesting, zoals voorzien voor de komende drie jaar,
- de overgangsmaatregel decentralisatie onderwijshuisvesting, die als gevolg heeft dat nadelige financiële effecten niet meteen leiden tot een daling van inkomsten voor de betreffende gemeenten.

Uiteindelijk moet het vooronderzoek inzicht opleveren over de wijze waarop het uiteindelijke onderzoek wordt ingericht en op welke gemeenten het onderzoek wordt gericht.

Voor het vooronderzoek is door BIZA offerte gevraagd aan drie onderzoeksbureaus. Momenteel vindt de beoordeling van de offertes plaats, zo spoedig mogelijk gevolgd door aanbesteding. Zodra de uitkomsten van het vooronderzoek beschikbaar zijn zal de Tweede Kamer daarover worden geïnformeerd.

Vertrouwend u op deze wijze voldoende te hebben geïnformeerd, mede namens de staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken en van Financiën.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
T. Netelenbos