

Vergaderjaar 2003–2004

29 687

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs vanwege overheveling taak en budget voor aanpassingen in onderwijshuisvesting van gemeente naar school, alsmede wijziging van die wet, de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra met het oog op het jaarlijks bedrag voor huisvestingskosten van andere dan gemeentelijke of niet door de gemeente in stand gehouden scholen

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 7 juni 2004 en het nader rapport d.d. 7 juli 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 14 april 2004, no. 04.001488, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met overheveling taak en budget voor aanpassingen in onderwijshuisvesting van gemeente naar school, alsmede wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra met het oog op het jaarlijks bedrag voor huisvestingskosten van andere dan gemeentelijke of niet door de gemeente in stand gehouden scholen.

Op grond van de huidige wettelijke bepalingen is de gemeente verantwoordelijk voor aanpassingen (hierna: groot onderhoud) aan de buitenzijde van het gebouw en aan het terrein alsmede onder bepaalde voorwaarden ook voor aanpassingen aan de binnenzijde van het gebouw.

Het voorstel legt de (financiële) verantwoordelijkheid voor het groot onderhoud in haar geheel bij de schoolbesturen van het voortgezet onderwijs. Voorts bevat het voorstel een aantal verduidelijkingen in de onderwijs-wetgeving waardoor buiten twijfel komt te staan dat een besluit van de gemeenteraad omtrent doordecentralisatie van de huisvestingskosten naar de scholen, vatbaar is voor bezwaar en beroep.

De Raad van State kan zich vinden in de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de financiële gevolgen daarvan, in het bijzonder met betrekking tot bestaand achterstallig onderhoud. Voorts maakt hij een opmerking over de reikwijdte van het begrip constructiefout. In verband hiermee is enige aanpassing van het voorstel wenselijk.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 april 2004, No. 04.001488, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 juni 2004, No.W05.04.0149/III, bied ik U hierbij, mede namens mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met de door de Raad genoemde punten rekening zal zijn gehouden.

Vooraf

Uit het advies van de Raad kan worden afgeleid dat in de memorie van toelichting kennelijk niet duidelijk genoeg is aangegeven dat er onderscheid moet worden gemaakt tussen:

a. de overheveling van de zorg en verantwoordelijkheid voor een deel van het onderhoud van onderwijshuisvesting van de gemeenten aan de scholen voor voortgezet onderwijs, zoals dat in dit wetsvoorstel wordt geregeld, en b. de overdracht van gebouwen bij beëindiging van het gebruik (de buitengebruikstelling), zoals reeds geregeld in artikel 76u van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO).

De memorie van toelichting is op dit punt verhelderd (zie punt 4 in het algemeen deel).

1. Overdracht groot onderhoud aan de schoolbesturen

a. Ingevolge het huidige artikel 76c, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet op het voortgezet onderwijs (hierna: de WVO) is de gemeente thans verantwoordelijk voor de daargenoemde voorzieningen in de huisvesting, waaronder groot onderhoud, met uitzondering van die aanpassingen aan de binnenzijde van het gebouw die het drempelbedrag van 250 euro per leerling niet te boven gaan. De gemeenten ontvangen voor de huisvestingsvoorzieningen bijdragen uit het Gemeentefonds. Op grond van artikel 86, eerste lid, van de WVO ontvangt het bevoegd gezag van een school een vergoeding van bijdrage in exploitatiekosten, onder meer voor de componenten genoemd onder a en g, onderhoudskosten respectievelijk bouwkundige aanpassingen voorzover deze niet tot de zorg van de gemeenteraad behoren.

Het voorstel legt de verantwoordelijkheid voor al het onderhoud bij het bevoegd gezag van de scholen. Het bedrag dat daarmee voor de gemeenten vrij komt, zal op de uitkering uit het Gemeentefonds in mindering worden gebracht en ten gunste komen van de exploitatielasten van de scholen die door de Minister worden bekostigd. De gemeente blijft verantwoordelijk voor de voorzieningen in de huisvesting als bedoeld in artikel 76c, eerste lid, aanhef en onder a, van de WVO en het herstel van constructiefouten.

De Raad heeft in beginsel geen bezwaren tegen een dergelijke verdeling, mits de gevolgen van de overgang van het groot onderhoud en de financiële consequenties daarvan voldoende in kaart zijn gebracht. Uit de toelichting blijkt niet of er in verband met het over te dragen groot onderhoud bij de gebouwen een zogenaamde «nulmeting» met bijvoorbeeld als datum 1 januari 2004 heeft plaatsgevonden, zodat een bevoegd gezag weet voor welke extra uitgaven het in de nabije toekomst zal komen te staan. De Raad merkt in dat verband op dat sinds 1 januari 1997 de schoolbesturen niet hoefden maar ook niet konden reserveren voor het groot onderhoud, inclusief de aanpassing aan nieuwe technische en bouwkundige eisen. Uit de toelichting blijkt niet of met deze omstandigheden bij de overdracht van gelden van het Gemeentefonds naar de bijdrage aan de scholen in hun exploitatielasten, ten behoeve van een individuele school rekening wordt gehouden. Begint een bevoegd gezag op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel met een achterstand in het groot onderhoud en daardoor met een financiële achterstand, dan wordt het daarna nagenoeg onmogelijk om te reserveren voor toekomstig groot onderhoud. In paragraaf 4 van de toelichting wordt meegedeeld dat organisaties voor bestuur en management hebben benadrukt dat zij voorstander zijn van de voorgestelde overdracht, maar óók dat zij hebben verzocht om een overgangsregeling dan wel om het oprichten van een noodfonds of om het toekennen van een eenmalig bedrag per vierkante meter.

Volgens de toelichting is een dergelijke overgangsregeling niet redelijk omdat de gemeenten dan wel zouden moeten betalen, maar daar geen voeding uit het Gemeentefonds tegenover zou staan. Bovendien is een regeling met een eenmalig bedrag per vierkante meter moeilijk uitvoerbaar en zou een noodfonds overbodig zijn, omdat er reeds mogelijkheden bestaan om op grond van artikel 85a, tweede lid en artikel 89, tweede lid, van de WVO, een beroep te doen op de zogenaamde knelpuntenpot als het bevoegd gezag met het totale (materiële en personele) budget in de problemen komt. De Raad

betwijfelt of laatstgenoemde verwijzing correct is. Op grond van artikel 85a, tweede lid, kan de minister in verband met bijzondere omstandigheden, onder door hem te stellen voorwaarden een aanvulling op de bekostiging van de personeelskosten toekennen. Kosten voor (groot) onderhoud vallen daar niet onder. Indien bijzondere ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs aan een school daartoe aanleiding geven, kan de minister op grond van artikel 89, tweede lid, onder door hem te stellen voorwaarden en voor een door hem te bepalen periode, een aanvulling op de exploitatiekosten verstrekken. Dat artikel ziet louter op ontwikkelingen in het onderwijs en daar valt (groot) onderhoud van gebouwen evenmin onder. De Raad adviseert de toelichting, en eventueel het voorstel, aan te passen.

b. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt het Gemeentefonds verminderd met hetzelfde bedrag dat op grond van historische gegevens in het Gemeentefonds werd gestort. Volgens de toelichting hebben de organisaties van bestuur en management laten weten dat dit bedrag ontoereikend is voor een verantwoorde uitoefening van de aanvullende onderhoudstaak. Verder hebben zij geconstateerd dat gemeenten meer geld aan groot onderhoud besteden dan zij uit het Gemeentefonds hebben ontvangen. Dit heeft ertoe geleid dat er voor 2005 een bedrag van 4 miljoen euro extra beschikbaar komt en dat vanaf 1 januari 2006 structureel 10 miljoen euro aan het budget zal worden toegevoegd. Nu uit de toelichting niet blijkt met welk bedrag de gemeenten jaarlijks hun bijdrage uit het Gemeentefonds overschrijden, wordt niet duidelijk of de voorgestelde bedragen voldoende zijn om de extra bijdragen van de gemeenten te compenseren. Evenmin blijkt of door een toevoeging aan het budget ten behoeve van alle scholen, in voldoende mate tegemoet kan worden gekomen aan juist die scholen die met achterstallig groot onderhoud kampen; nog daargelaten dat volgens de toelichting het definitieve budget pas wordt ingevuld aan de hand van de voorjaarsnota. De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de financiële gevolgen van de overdracht van groot onderhoud door gemeenten aan het bevoegd gezag van scholen voor voortgezet onderwijs, zowel op macro als op microniveau.

1.a. + 1.b

Over de door de organisaties voor bestuur en management aangedragen voorstellen voor een overgangsregeling voor achterstallig onderhoud is uitvoerig overleg geweest. De overheid beschikt niet over de bedoelde gegevens. Daarbij komt dat een onderzoek zoals een nulmeting bijzonder kostbaar is en niet adequaat. Dit komt mede omdat niet helder is welke criteria gehanteerd zouden moeten worden voor een tegemoetkoming via bijvoorbeeld een noodfonds. Financiële problemen worden slechts voor enkele scholen verwacht. Immers het onderhoud wordt al voor circa 80% bekostigd via de vergoeding exploitatiekosten. Daaraan wordt nu de resterende circa 20% toegevoegd. Tegelijk wordt de vergoeding exploitatiekosten verhoogd met 6% (circa 0,7% van de totale lump-sum vergoeding voor personeel en materieel). Er is daarom alle reden om aan te nemen dat voor de overgrote meerderheid van de scholen eventuele problemen met het buitenonderhoud door een school wel binnen de totale lump-sum zijn op te vangen. Lukt dat niet, dan is een beroep op extra bekostiging krachtens artikel 85a, tweede lid, juncto artikel 89, tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs mogelijk. In artikel 89, tweede lid, wordt gesproken over «ontwikkelingen in het onderwijs»; daarmee is tevens bedoeld het eventueel opvangen van de gevolgen van wijzigingen in de bekostigingssystematiek zoals in deze wetswijziging aan de orde is. Daardoor kan bij te grote financiële problemen veroorzaakt door bijvoorbeeld groot onderhoud een beroep op aanvulling in de exploitatiekosten worden gedaan.

De memorie van toelichting is in verband hiermee aangevuld.

Ik ben niet voor een analyse op microniveau: schoolbestuur en gemeente dragen hun eigen verantwoordelijkheid en kunnen zonodig in het op overeenstemming gericht overleg oplossingen vinden voor problemen op microniveau. Ik kan dat niet centraal doen.

Over de toereikendheid van de structurele bekostiging merk ik op dat er sprake is van een breed draagvlak voor het wijzigingsvoorstel. De organisaties voor bestuur en management hebben ingestemd met de structurele gevolgen van

het voorstel, rekening houdend met de aangekondigde structurele verhoging van het budget. De definitieve uitname uit het Gemeentefonds is bij Voorjaarsnota 2004 vastgesteld op 24,4 miljoen Euro. De verhoging van dat budget met 10 miljoen Euro structureel is substantieel. Gezien de instemming van de organisaties voor bestuur en management mag ik er vanuit gaan, dat de bekostiging daarmee toereikend is. Tenslotte merk ik op dat de hoogte van de vergoeding voor exploitatiekosten (materieel) opnieuw wordt geëvalueerd in 2008; daarin zullen, bij aanvaarding van het wetsvoorstel, ook de nu over te hevelen onderhoudskosten worden betrokken.

Wat de vaststelling van het structurele budget en de overgangsproblematiek betreft: ik voel niet voor kostbare analyses van de financiële gevolgen op macroniveau, laat staan op microniveau, waarvan de objectiviteit twijfelachtig blijft (zoals boven beargumenteerd). Scholen die met enig achterstallig onderhoud te maken krijgen tengevolge van de wetswijziging, zullen dat veelal op kunnen vangen binnen de lump-sum, zoals boven aangegeven, of als dat niet lukt een beroep op de artikelen 85a, tweede lid, juncto artikel 89, tweede lid, van de wet kunnen doen voor aanvullende bekostiging.

Op deze punten is de memorie van toelichting aangevuld.

2. Overdracht van een gebouw en achterstallig onderhoud

a. In de toelichting wordt meegedeeld dat de eerdergenoemde organisaties vinden dat ze niet aansprakelijk kunnen worden gesteld, bij de overdracht van een gebouw, voor achterstallig onderhoud aan de buitenzijde van een gebouw (waarvoor de gemeente zorg had) vlak nadat die zorg op grond van de nieuwe wettelijke bepalingen aan het schoolbestuur is overgedragen.

In de toelichting wordt ervan uitgegaan dat dit kan worden opgelost door afspraken te maken tussen de organisaties en de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) over het daartoe opnemen van een bepaling in de VNG-modelverordening onderwijshuisvesting. De Raad wijst erop dat afspraken als hier bedoeld een gemeenteraad bij het opstellen of wijzigen van de gemeentelijke verordening niet binden. In een aantal gemeenten is van deze modelverordening dan ook afgeweken. De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de gevolgen voor een schoolbestuur als de afspraken als hiervoor bedoeld niet tot stand komen danwel als een gemeenteraad de modelverordening op dit punt niet wenst te volgen.

b. Voorts is het mogelijk, aldus de toelichting, dat de gemeente op basis van artikel 76m, aanhef en onder g, van de WVO in haar verordening een bepaling opneemt voor het opmaken van de staat van onderhoud bij buitengebruikstelling. Een dergelijke bepaling krijgt naar de mening van de Raad echter pas betekenis wanneer een bevoegd gezag een gebouw niet langer voor onderwijsdoeleinden nodig heeft en aan de gemeente overdraagt, zodat de staat van onderhoud ten tijde van die overdracht kan worden bepaald en daarmee ook voor wiens rekening de desbetreffende kosten behoren te komen. Uit de toelichting blijkt niet wat de relevantie van een dergelijke bepaling zou kunnen zijn voor de gevallen waarop de organisaties doelen. Wordt dan achteraf de staat van onderhoud van het door het gemeentebestuur aan het bevoegd gezag overgedragen gebouw vastgesteld en zo ja, voor wiens rekening komen de kosten indien achterstallig onderhoud wordt geconstateerd? De Raad adviseert in de toelichting hierop in te gaan.

c. Volgens de toelichting kan de gemeente verwijtbaar nalatig achterstallig onderhoud voorkomen door te monitoren en aanschrijvingen te doen als bedoeld in artikel 17 en 17a van de Woningwet. Tevens kan de gemeente scholen een (nieuwe) voorziening in de huisvesting weigeren op grond van artikel 76k, tweede lid, van de WVO indien sprake is van dergelijk slecht onderhoud.

Aanschrijving op grond van artikel 17 Woningwet is echter pas mogelijk als een gebouw niet (meer) voldoet aan de eisen die het Bouwbesluit stelt omtrent veiligheid, gezondheid en bruikbaarheid. Dit biedt slechts in uitzonderlijke gevallen een oplossing. Aanschrijving op grond van artikel 17a Woningwet heeft uitsluitend betrekking op het aanbrengen van verbeteringen in verband

met energiezuinigheid. Verder is het weigeren van een voorziening op grond van 76k, tweede lid, van de WVO slechts mogelijk als een gebouw als gevolg van verwijtbaar nalaten van noodzakelijk onderhoud in slechte staat verkeert en er daarom om een nieuwe voorziening in de huisvesting wordt gevraagd, bijvoorbeeld nieuwbouw. Beide regelingen bieden mogelijk een bijdrage om zoveel mogelijk het ontstaan van achterstallig onderhoud tegen te gaan, maar ze bieden geen oplossing voor het probleem als er ten tijde van de overdracht sprake is van omvangrijk achterstallig onderhoud
Op grond van het vorenstaande komt de Raad tot de conclusie dat het voorstel vooralsnog geen bevredigende oplossing biedt voor problemen als gevolg van achterstallig onderhoud ten tijde van de overdracht van een gebouw. Hij adviseert in de toelichting in te gaan op de mogelijkheid aan de gesignaleerde problemen tegemoet te komen, en zo nodig een voorziening hiervoor in het voorstel op te nemen.

2.a

Het schoolbestuur kan bij het ontbreken van een bepaling in de gemeentelijke verordening over bedoeld achterstallig onderhoud een beroep doen op de gemeente om daarvoor een regeling te treffen op basis van artikel 76m van de WVO. In dat artikel is bepaald dat de gemeenten verplicht zijn tot op overeenstemming gericht overleg met de bevoegde gezagsorganen over de verordening voor de huisvesting. Als bedoelde afspraken niet tot stand komen, kan de gemeente in alle redelijkheid van het schoolbestuur niet verlangen dat het compensatie biedt voor het achterstallig onderhoud, voorzover het dateert uit de periode voor inwerkingtreding van deze wetswijziging en viel onder de zorg van de gemeente.

De toelichting is op dat punt aangevuld.

2.b + 2.c

Ik ben het ermee eens dat bij het treffen van een regeling voor het achterstallig onderhoud en de verrekening daarvan ook procedureel de vraag moet worden beantwoord hoe achteraf de staat van het onderhoud (vallend tot dat moment onder de zorg van de gemeente) wordt vastgesteld van het gebouw ten tijde van de inwerkingtreding van de wetswijziging. Dit is van belang voor het schoolbestuur, zodat het achteraf niet kan worden aangesproken op achterstallig onderhoud veroorzaakt door de gemeente. Ik beschouw dit als een gelegenheid bij uitstek voor de erbij betrokken partijen.

Over de mogelijkheid van aanschrijvingen als bedoeld in de Woningwet merk ik op dat de toelichting op dat punt niet bedoelt een oplossing te bieden voor de overgangsproblematiek verband houdend met deze wet zoals de Raad veronderstelt. Het gaat hier om een reactie op de zorg geuit door de VNG en de vier grote gemeenten. Per abuis is die vraagstelling in de memorie van toelichting weggevallen; dit is nu hersteld. De tekst over de aanschrijvingen op grond van de Woningwet is aangepast aan de opmerkingen van de Raad.

3. Constructiefouten

a. Ingevolge het voorgestelde artikel 76c, eerste lid, aanhef en onder b, van de WVO blijft de gemeente verantwoordelijk voor het herstel van constructiefouten aan het gebouw. In de thans geldende bepaling worden in het eerste lid, aanhef en onder b, sub 1o, de constructiefouten aan de buitenzijde van het gebouw en in het eerste lid, aanhef en onder b sub 2o, constructiefouten aan de binnenzijde van het gebouw geregeld. Noch uit de voorgestelde wijziging, noch uit de toelichting daarop valt af te leiden of het de bedoeling is dat alle constructiefouten aan het gebouw voorzieningen zijn die door de gemeenten moeten worden betaald, of dat er ook dan een onderscheid moet worden gemaakt waarbij constructiefouten aan de binnenzijde van een gebouw voor rekening van het bevoegd gezag komen. De Raad adviseert in de toelichting op dit onderscheid in te gaan en de voorgestelde tekst van artikel 76c, eerste lid, aanhef en onder b, zonnig daaraan aan te passen.

Ook is niet altijd duidelijk wat precies onder constructiefouten moet worden verstaan. Omdat aanpassingen op grond van de huidige wettelijke regeling ook voor rekening van de gemeenten komen, is een precieze omschrijving thans ook niet altijd noodzakelijk. Op grond van het wetsvoorstel blijft de gemeente echter verantwoordelijk voor constructiefouten en wordt het bevoegd gezag verantwoordelijk voor al het groot onderhoud. Dan kan een

beschrijving van wat onder een constructiefout moet worden verstaan, van wezenlijk belang zijn.

De Raad adviseert het voorstel of de toelichting aan te vullen.

b. Op grond van het voorgestelde artikel 76c, eerste lid, aanhef en onder b, van de WVO worden de gemeenten ook verantwoordelijk voor het herstel van constructiefouten aan het terrein. Uit de tekst van het vigerende artikel 76c, eerste lid, aanhef en onder b sub 1o, valt niet af te leiden dat constructiefouten aan terreinen ook voorzieningen in de huisvesting zijn als daar bedoeld. Dat is anders indien en voorzover het aanpassingen van de terreinen betreft. In dat opzicht betekent artikel 76c, eerste lid, aanhef en onder b, een uitbreiding. Zonder nadere toelichting is verder niet duidelijk wat onder constructiefouten aan een terrein moet worden verstaan. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en, indien nodig, de tekst van het voorstel aan te passen.

3.a + 3.b

In artikel I onder A is geregeld dat het herstel van constructiefouten aan zowel het gebouw als het terrein geheel voor rekening komt van de gemeente.

Conform het advies van de Raad is nu in de artikelsgewijze toelichting opgenomen dat de wijziging van artikel 76c inhoudt dat herstel van constructiefouten aan zowel het gebouw als het terrein geheel voor rekening van de gemeente komt.

Ik neem niet de suggestie van de Raad over om in de toelichting constructiefouten en constructiefouten aan terreinen nader te omschrijven. Dit heeft in de praktijk nooit problemen opgeleverd.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt enige redactionele aanpassingen aan te brengen in de tekst van het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven