

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 3 juni 1996

Ondergetekende heeft kennis genomen van het voorlopig verslag, uitgebracht door de vaste commissie voor Onderwijs. In het onderstaande wordt, mede namens de ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Financiën en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, A.G.M. van de Vondervoort, op de vragen ingegaan, waarbij zoveel mogelijk de indeling van het voorlopig verslag wordt gevolgd.

1. Algemeen

Ondergetekende heeft nota genomen van het feit dat de leden van de CDA-fractie met gemengde gevoelens kennis hebben genomen van de voorgestelde wetswijzigingen. Deze leden verzoeken tevens om aan te geven welke impuls de voorstellen geven aan de eigen verantwoordelijkheid van de scholen voor het inrichten van het onderwijs. Daarnaast vragen deze leden welke voordelen c.q. verbeteringen voor de scholen en het onderwijs ondergetekende voor ogen hebben gestaan.

Ten aanzien van de voordelen van het onderhavige wetsvoorstel merkt ondergetekende het volgende op. Het centrale uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat met decentralisatie van taken naar het gemeentelijke niveau, gemeenten in overleg met schoolbesturen de mogelijkheid krijgen optimaal lokaal maatwerk tot stand te brengen op het gebied van huisvesting voor scholen van primair en voortgezet onderwijs. Op gemeentelijk niveau kan bij uitstek:

- rekening worden gehouden met lokale behoeftes ten aanzien van de onderwijshuisvesting,
- rekening worden gehouden met de bestaande onderwijshuisvesting (voorraad) op lokaal niveau,
- een integraal gemeentelijk huisvestingsplan worden opgesteld dat vraag en aanbod van diverse partijen voor korte en lange termijn bij elkaar brengt,
- leegstand worden bestreden, onder andere door over de onderwijssectoren en diverse scholen heen te verwijzen bij vraag naar onderwijs-huisvesting,
- een leegkomend schoolgebouw worden benut door deze voor andere lokale (maatschappelijke) doeleinden te gebruiken en te bestemmen, en

- de opbrengst van af te stoten schoolgebouwen worden vergroot.

Kortom, de lokale overheid is daadwerkelijk in staat een doelmatiger en optimaal gebruik van de gebouwencapaciteit te bevorderen. Huisvestingsbeleid is daarmee een instrument om verschillende activiteiten binnen een gemeente op het gebied van onderwijs, sport, recreatieve voorzieningen, volwasseneneducatie, kinderopvang, naschoolse opvang en dergelijke op elkaar af te stemmen. Bovendien leidt deze vorm van territoriale decentralisatie tot een groter draagvlak voor lokaal onderwijsbeleid. Het is een keuze van dit kabinet die past in een set van maatregelen en wetsvoorstellen die in gang zijn gezet, zoals de overschrijdingsregeling, het achterstandenbeleid, de onderwijsverzorging, de vereenvoudiging LONDO, en de bestuursvorm openbaar onderwijs.

Een school kan in een gedecentraliseerde situatie overleggen met de plaatselijke overheid die inzicht heeft in de lokale problematiek. De beslissingen worden opgedragen aan een democratisch gekozen orgaan dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft in het betreffende gebied waar de school staat. Het zijn partijen die beide met kennis van zaken over de lokale mogelijkheden en onmogelijkheden met elkaar gaan overleggen. Door ondergetekende wordt dat beschouwd als een voordeel voor de scholen, waarbij de noodzaak om tot een samenhangend geheel van huisvestingsbeslissingen te komen het belangrijkste uitgangspunt van het wetsvoorstel is.

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt de taken en verantwoordelijkheden voor de huisvesting van scholen die nu bij de rijksoverheid zijn belegd, te decentraliseren naar de gemeentelijke overheden. Met deze decentralisatie blijft overeind dat ten aanzien van voorzieningen voor schoolgebouwen sprake is van een verantwoordelijkheid van de overheid. Een impuls geven aan de eigen verantwoordelijkheid van scholen voor de inrichting van het onderwijs heeft niet ten grondslag gelegen aan dit wetsvoorstel. De regering heeft uitdrukkelijk een afweging gemaakt over de vraag of de huisvestingsvoorzieningen naar de gemeentelijke overheden dan wel naar de schoolbesturen kunnen worden gedecentraliseerd. Met name vanwege de (financiële) risico's in verband met de kleinschaligheid in de sectoren van het primair en voortgezet onderwijs en de noodzaak van het voeren van een samenhangend huisvestingsbeleid heeft de regering gekozen voor het handhaven van de overheidsverantwoordelijkheid voor de huisvestingsvoorzieningen voor het primair en voortgezet onderwijs.

Gegeven dit uitgangspunt van de verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheid, dient de vraag te worden beantwoord of de decentralisatie van huisvestingsvoorzieningen naar de gemeenten de vrijheid van richting en inrichting van bijzondere scholen zou kunnen aantasten. Ondergetekende is in de eerste plaats van mening dat bij beslissingen met betrekking tot de huisvesting er niet snel een relatie met de vrijheid van richting en inrichting aan de orde is. Voorts is in het wetsvoorstel een aantal beschermingsconstructies opgenomen, te weten enerzijds het vereiste dat de gemeente over de verordening inzake de huisvestingsaangelegenheden op overeenstemming gericht overleg moet voeren met vertegenwoordigers van de schoolbesturen en anderzijds de adviestaak van de Onderwijsraad die specifiek is toegesneden op vragen omtrent de vrijheid van richting en inrichting. Tenslotte behoort als ultimatum remedium ook de gang naar de bestuursrechter op grond van de Algemene wet bestuursrecht tot de mogelijkheden.

De leden van de CDA-fractie stellen de vraag waarom de scholen wel verantwoordelijkheid krijgen voor wachtgeld en niet voor de eigen huisvesting. In de eerste plaats dient erop te worden gewezen dat de

verantwoordelijkheden voor de huisvesting en de wachtgelden geheel verschillend van aard zijn. Bij de huisvesting gaat het om de verantwoordelijkheid voor beslissingen met een sterk eenmalig karakter met aanzienlijke financiële consequenties welke direct ten laste komen van de begroting. Bij de wachtgelden en vervanging gaat het meer om een soort verzekering, er wordt immers premie betaald en de uitvoering is mede in handen gegeven aan uitvoeringsinstanties en fondsen. De verantwoordelijkheid van de school is dan ook een gedeelde verantwoordelijkheid met deze instanties. Een dergelijke instantie wordt ook in voorstellen tot functionele decentralisatie van de besturenorganisaties bijzonder onderwijs (naar aanleiding van het rapport «Decentralisatie Huisvesting Primair en Voortgezet Onderwijs» dat op hun verzoek in 1993 door het Nederlands Economisch Instituut – NEI – is uitgebracht) voor de huisvesting niet voorzien, juist vanwege dat verschil in verantwoordelijkheid. Overigens blijkt uit de voorstellen van de besturenorganisaties bijzonder onderwijs wel dat er allerlei extra voorzieningen nodig zijn voor het geval tot functionele decentralisatie zou zijn besloten. Dit is bij de belegging van de verantwoordelijkheid bij de decentrale overheid niet noodzakelijk, de gemeente kan de risico's beter dragen dan een individueel schoolbestuur.

Tot slot moet gewezen worden op een meer praktisch aspect, het karakter van de risico's. Bij investeringen gaat het om een groot structureel risico als gevolg van een enkele beslissing, bij personeel gaat het om vele beslissingen met elk een beperkter risico.

Ondergetekende is verheugd te mogen constateren dat de leden van de fractie van de PvdA zich kunnen vinden in de beoogde decentralisatie van overheidstaken en dat de leden van de D66-fractie niet verbaasd waren dat dit wetsvoorstel inzake de decentralisatie van huisvestingsvoorzieningen door een overgrote meerderheid van de Tweede Kamer is gesteund.

De leden van de D66-fractie begrijpen echter niet waarom de regering de amendementen van het lid Schutte c.s. (nr. 47) die op 18 april in de Tweede Kamer zijn ingediend, niet onaanvaardbaar heeft genoemd of ten minste sterk heeft ontraden. Deze amendementen behelzen de inschakeling door de gemeenteraad van de Onderwijsraad als adviesorgaan in geval van conflicten bij de vaststelling van het programma huisvestingsvoorzieningen.

Ondergetekende merkt over dit onderwerp het volgende op.

Bij het Schevenings Beraad is ten aanzien van decentralisatie van rijksoverheidstaken naar gemeenten, op basis van een advies van een aantal hoogleraren staats- en bestuursrecht, een geschillenbeslechtende rol voor de Onderwijsraad voorzien. In het kader van Raad op Maat heeft het kabinet besloten de geschillenbeslechtende rol voor de Onderwijsraad te wijzigen in een adviesrol. Bij het Schevenings Beraad zijn over de huisvesting geen afspraken gemaakt.

Bij de indiening van het onderhavige wetsvoorstel was geen rol voor de Onderwijsraad weggelegd. Het gaat bij onderwijshuisvesting immers veelal om beslissingen die worden genomen aan de hand van objectieve, in een gemeentelijke verordening vastgelegde, criteria; bij huisvesting gaat het om een min of meer klassieke overheidsvoorziening waarbij waarborgen die specifiek zijn voor de inrichting van het bijzonder onderwijs niet nodig zijn. Ten aanzien van het achterstandenbeleid was wel voorzien in een rol voor de Onderwijsraad, omdat het daar gaat om invloed (coördinatie/regie) van de gemeente op een deel van de inrichting van het onderwijsproces en de inzet van de eigen middelen van die scholen. Met het oog daarop is gekozen voor een op overeenstemming gericht overleg; bij huisvestingsbeleid is dat niet aan de orde.

Een aparte rechtsbeschermingsconstructie bij de Onderwijsraad werd bij het onderhavige wetsvoorstel niet nodig geacht aangezien de algemene bestuursrechter in staat is aan het gelijkheidsbeginsel te toetsen. Juist de bestuursrechter heeft hier sinds jaar en dag een traditie opgebouwd.

De conclusie was dan ook dat het kabinet de normale beroepsmogelijkheden bij de bestuursrechter voldoende achtte. Er moeten bovendien goede redenen zijn om hier uitzonderingen op te maken, omdat dan het vertrouwen in de normale rechtsgang aan de orde is.

Ondergetekende zag dus bij indiening en ook tijdens de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer geen reden voor een rol voor de Onderwijsraad. Voor de fracties van GPV, SGP en RPF woog dit punt evenwel zeer zwaar.

Ondergetekende heeft:

- gezien het belang van een zo groot mogelijk draagvlak voor dit wetsvoorstel en gezien het feit dat de voorgestelde adviesrol van de Onderwijsraad past bij de afspraken in het Schevenings Beraad;
 - gehoord het indringende betoog voor een versterking van de rechtsbescherming van het bijzonder onderwijs in verband met de grondwettelijke bepaling van artikel 23 door de heer Schutte (als eerste pleitbezorger voor de desbetreffende amendementen);
 - gezien het feit dat het niet om een geschillenbeslechtende rol, maar om een adviesrol voor de Onderwijsraad gaat, en
 - gezien het feit dat de Onderwijsraad alleen met het oog op de vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting mag adviseren, gemeend dat er sprake is van een zodanige specifieke argumentatie dat een uitzondering op de normale beroepsmogelijkheden gemaakt zou kunnen worden.
- Ondergetekende heeft deze amendementen dan ook niet ontraden, maar heeft het oordeel overgelaten aan de Tweede Kamer.

Bovendien is ondergetekende van mening dat deze adviesrol van de Onderwijsraad niet tot uitvoeringsproblemen bij de gemeenten zal leiden. Het op grond van de wet verplichte, op overeenstemming gerichte, overleg over de gemeentelijke verordening met vertegenwoordigers van het bijzonder onderwijs zal er naar verwachting toe leiden dat beslissingen op grond van die verordening (dat wil zeggen de uitvoering in het kader van het jaarlijkse programma huisvestingsvoorzieningen) niet vaker tot conflicten met betrekking tot de vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting aanleiding zullen geven.

De leden van de fracties van GPV, SGP en RPF hebben met bijzondere belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel en de behandeling ervan in de Tweede Kamer. Ondergetekende is het eens met deze leden die stellen dat overheveling van bevoegdheden naar gemeenten slechts aanvaardbaar is, wanneer voldoende waarborgen bestaan voor die verantwoordelijkheid. Zij is van mening dat dit wetsvoorstel aan die voorwaarde voldoet.

2. Decentralisatie

Een aantal fracties stellen vragen over de bestuurslast voor gemeenten en schoolbesturen die samenhangt met de uitvoering van dit wetsvoorstel. Zo vragen de leden van de VVD-fractie zich af of kleine gemeenten in staat zijn de hun toegewezen bevoegdheden uit te voeren. Ook de leden van de fracties van GPV, SGP en RPF vragen naar de bestuurslasten in relatie tot de vergoeding voor bestuur en beheer.

De afgelopen periode heeft ondergetekende, en dat geldt overigens ook voor de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, veel brieven ontvangen van gemeenten. In die brieven werd veelal de verdeelsystematiek, de overgangssystematiek en zaken betreffende lopende bouwprojecten in het

voortgezet onderwijs aan de orde gesteld, maar niet dat gemeenten onvoldoende geëquipeerd zouden zijn voor de uitvoering van de taken die zij overgedragen krijgen bij dit wetsvoorstel of het feit dat de bestuurslast in hoge mate zou toenemen door dit wetsvoorstel.

Ondergetekende meent dat hiervoor een aantal redenen zijn aan te voeren. Ten aanzien van de taken op het terrein van het primair onderwijs zal er per saldo sprake zijn van geen of slechts een marginale toename. Het is immers zo dat in de huidige situatie gemeenten al veel taken hebben op het gebied van het primair onderwijs en dat de taken ten aanzien van de aanvragen «andere voorzieningen» (artikel 74 WBO, artikel 82 ISOVSO) wegvallen.

Ten aanzien van het voortgezet onderwijs is wel sprake van een uitbreiding van taken.

Daarbij moet wel bedacht worden dat een situatie waarin een individuele school voor voortgezet onderwijs een majeure investeringsaanvraag indient, bijvoorbeeld een uitbreiding, slechts incidenteel voorkomt. Een aanvraag voor volledige nieuwbouw zal voor een individuele gemeente slechts eenmaal in de zoveel jaar voorkomen. Voor een kleine gemeente met een school voor voortgezet onderwijs (hetgeen relatief gezien al niet zoveel voorkomt) op haar grondgebied is het dus niet zo, dat jaarlijks zeer substantiële aanvragen beoordeeld moeten worden. Het zal, ook in die gevallen, veelal gaan om aangevraagde onderhoudsvoorzieningen. Daar zijn gemeenten nu al voor toegerust uit hoofde van hun taken voor het primair onderwijs. Voor de ondersteuning van de gemeenten bij de invoering van de decentralisatie is een projectbureau van de VNG ingesteld, daarnaast krijgen gemeente-ambtenaren een uitgebreid cursuspakket aangeboden door de VNG.

Ondergetekende verwijst hierbij tevens naar het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar het stadium van de voorbereiding van de decentralisatie verderop in deze paragraaf.

De leden van de fractie van het CDA twijfelen eraan of de uitvoering werkelijk doelmatiger wordt en vragen naar een inschatting van de extra bestuurslasten voor schoolbesturen met scholen in meer gemeenten.

Ook hierbij is het van belang de micro-situatie te bezien. Die situatie is, dat een schoolbestuur niet ieder jaar voor al zijn gebouwen in iedere gemeente van vestiging een investeringsaanvraag zal indienen. De feitelijke situatie zal veeleer zijn dat in het ene jaar een substantiële aanvraag bij een gemeente wordt ingediend en daarna weer eens een aanvraag voor een ander gebouw bij een andere gemeente.

De leden van de VVD-fractie informeren hoeveel kleine gemeenten een regionale functie voor de huisvesting van scholen voor voortgezet onderwijs vervullen, en of met deze gemeenten gesprekken zijn gevoerd over bestuurlijke mogelijkheden.

Een regionale functie voor een gemeente kan een denominatieve oorzaak hebben.

Daarnaast kan, zoals bijvoorbeeld in het voortgezet beroepsonderwijs, het onderwijsaanbod bepalend zijn. Daarom is ten behoeve van de beantwoording van deze vraag gekeken welk verband gelegd kan worden tussen de gemeentegrootte en het aantal leerlingen dat in die gemeente staat ingeschreven bij een school voor voortgezet onderwijs.

Hieronder volgt een overzicht van het aantal kleine gemeenten (tot 10 000 inwoners) en het aantal schoolleerlingen voortgezet onderwijs. Uit het overzicht blijkt dat bijvoorbeeld in de gemeente Rozendaal op 1189 inwoners 761 leerlingen voortgezet onderwijs staan ingeschreven. Het aantal leerlingen dat voortgezet onderwijs in die gemeente volgt, uitgedrukt in een percentage van het inwoneraantal, bedraagt dus 64%. Daarna volgt Hoevelaken met 22,2%. De rest van de gemeenten zit onder

de 20%.

Gemiddeld voor de gemeenten tot 10 000 inwoners bedraagt het percentage 6,75%. Gerekend over heel Nederland ligt het percentage iets lager, te weten 6,44%.

Overzicht gemeenten tot 10 000 inwoners met leerlingen voortgezet onderwijs per 15 september 1994

gemeente	vo-leerlingen	inwoners	vo in % inwoners
Schiermonnikoog	34	981	3.47
Vlieland	35	1117	3.13
Rozendaal	761	1189	64
Ameland	174	3331	5.22
Diever	293	3672	7.98
Hedel	25	4138	0.6
Ootmarsum	34	4333	0.78
Zwartsluis	305	4467	6.83
Terschelling	143	4667	3.06
Oosterhesselen	195	4945	3.94
Ossendrecht	476	5047	9.43
Ambt Delden	201	5417	3.71
Meijel	206	5484	3.76
Maarn	543	5782	9.39
Baarle-Nassau	195	5909	3.3
Gieten	185	5949	3.11
Fijnaart	49	6194	0.79
Geertruidenberg	344	6614	5.2
Norg	156	7049	2.21
Meerlo-Wanssum	183	7120	2.57
Medemblik	273	7248	3.77
Wijhe	176	7431	2.37
Mook en Middelaar	210	7458	2.82
Wervershoof	17	7666	0.22
Gulpen	1037	7669	13.52
Schoonebeek	208	7711	2.7
Wittern	385	7787	4.94
Nieuwleusen	152	8241	1.84
Ravenstein	378	8250	4.58
Wieringen	230	8353	2.75
Dinxperloo	212	8399	2.52
Vorden	307	8404	3.65
Swalmen	876	8603	10.18
Holten	1377	8652	15.92
Hoewelaken	1927	8679	22.2
Ferwerderadeel	157	8938	1.76
Groenlo	1358	8958	15.16
Maasdriel	151	9095	1.66
Warnsveld	1245	9106	13.67
Bellingwedde	157	9424	1.67
Ubbergen	687	9429	7.29
Smilde	193	9445	2.04
Gaasterlan-Slaet	335	9462	3.54
Beek en Donk	359	9536	3.76
Bolsward	1387	9553	14.52
Bleiswijk	522	9617	5.43
Oostflakkee	85	9784	0.87
Het Bildt	735	9853	7.46

gemeente	vo-leerlingen	inwoners	vo in % inwoners
Haalen	1545	9898	15.61

Er zijn in het kader van de decentralisatie onderwijshuisvesting individuele gesprekken met gemeenten gevoerd. In deze gesprekken is met name gepraat over de verdeel- en overgangssystematiek van het Gemeentefonds. Verder kwamen aspecten betreffende lopende of voorgenomen bouwprojecten in het voortgezet onderwijs aan de orde. Bestuurlijke mogelijkheden zijn door de gemeenten in deze gesprekken niet als knelpunt naar voren gebracht.

Aangezien ondergetekende er aan hecht dat de gemeenten de hun toebedeelde taken adequaat kunnen uitvoeren wordt, in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), veel aandacht besteed aan het voorlichten van de gemeenten. In deze voorlichting wordt onder andere gewezen op het belang van het tijdig starten van overleg met de scholen in de gemeente, maar tevens met gemeenten die als leverancier van voortgezet onderwijs-leerlingen kunnen worden aangemerkt.

Overigens merkt ondergetekende nog op dat juist in verband hiermee het begrip «schoolleerling» is ingevoerd bij de verdeling van de middelen uit het Gemeentefonds.

De leden van de VVD-fractie vragen in welk stadium de voorbereiding van de decentralisatie van de huisvesting is bij de gemeenten en het departement van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ten aanzien van de situatie bij de gemeenten kan ondergetekende het volgende melden. Met ingang van 1 mei 1995 is bij en onder verantwoordelijkheid van de VNG een projectbureau decentralisatie huisvesting gestart. Dit projectbureau heeft als takenpakket: begeleiding, voorlichting, scholing, advisering en instrumentontwikkeling ten behoeve van alle gemeenten. Dit projectbureau, alsmede de programma's die het verzorgt, worden (grotendeels) gefinancierd door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De door de VNG opgestelde concept-modelverordening is door de VNG begin april naar alle gemeenten verstuurd. In de modelverordening komen zaken aan de orde als de aanvraagprocedure, de informatieverstrekking, vaststelling programma huisvestingsvoorzieningen, overleg met schoolbesturen/ besturenorganisaties etc. Door het projectbureau is in overleg met de bestuursacademies en een particulier bureau een scholingsprogramma opgezet. Het scholingsprogramma voor gemeente-ambtenaren is inmiddels van start gegaan. Dit scholingsprogramma bestaat uit negen modules, waarvan de algemene introductie en de module over de modelverordening inmiddels zijn geweest. Er volgen nog modules over doordecentralisatie, gemeentelijke samenwerking, financiën, uitvoering gegevensbeheer, verdieping van de modelverordening, mogelijkheden voor een efficiënte benutting van het gebouwenbestand en een evaluatie. De gemeenten zijn, of gaan binnenkort, aan de slag met de aanpassing van de modelverordening aan lokale omstandigheden.

Het overleg van de VNG met vertegenwoordigers van de schoolbesturen, onder andere over de modelverordening, gaat binnenkort van start. In september kunnen de gemeenten een zogenoemde «nulmeting» uitvoeren betreffende het gemeentelijk (huisvestings)gebouwenbestand. Deze nulmeting dient ertoe om inzicht te krijgen in het feitelijke gebruik van de schoolgebouwen, dat wil zeggen dat de capaciteit van het gebouw

wordt nagegaan in relatie tot het aantal leerlingen dat feitelijk gebruik maakt van de voorziening.

Afhankelijk van de plaatsing van het wetsvoorstel in het Staatsblad kunnen de gemeenten de definitieve gemeentelijke verordening vaststellen.

Naast al deze activiteiten voor en door gemeenten hebben gemeenten gegevens over gebouwen en financiën nodig. De eerste informatieleveringen door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voor het voortgezet onderwijs hebben plaatsgevonden, voor het primair onderwijs zijn de gemeenten, als gevolg van hun huidige takenpakket, reeds in het bezit van de noodzakelijke gegevens.

Ten aanzien van de stand van zaken bij de departementen van Binnenlandse Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen kan ondergetekende het volgende meedelen. Bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is men bezig met de afronding van de behandeling van huisvestingsaanvragen voor het primair en voortgezet onderwijs. De hiervoor afgegeven beschikkingen spelen een rol bij de bepaling van de historische vergoeding op peildatum 1 juli 1996.

Aan alle gemeenten zal in september een gegevens-informatie-map worden gestuurd. In deze map zit achtergrondinformatie en nadere verduidelijking van de financiële verplichtingen die de gemeenten van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen moeten overnemen per 1 januari 1997. In december van dit jaar krijgen alle gemeenten vervolgens nog een overzicht uit de basisregistratie huisvesting voortgezet onderwijs. Dit geeft een actueel inzicht van de gebouwen waarvan de gemeente het economisch claimrecht in het voortgezet onderwijs krijgt overgedragen.

In de juni-circulaire van het ministerie van Binnenlandse Zaken, mede namens het ministerie van Financiën, zal de voorlopige verdeling van de middelen worden opgenomen. Op basis hiervan kunnen de gemeenten een berekening maken van de middelen die zij in 1997 uit het Gemeentefonds zullen ontvangen. Het voornemen is ten tijde van de september-circulaire, die rond de derde dinsdag in september wordt uitgebracht, de definitieve verdeling en de bedragen van de overgangsregeling aan de gemeenten bekend te maken. Daarnaast zal direct na plaatsing van het wetsvoorstel in het Staatsblad de procedure ten aanzien van de algemene maatregel van bestuur, de zogenoemde integratie-amvb, worden afgerond, waarin de overgangsregeling zijn definitieve juridische vorm krijgt.

Voor een succesvolle decentralisatie is ook het lokale overleg tussen gemeenten en schoolbesturen van belang. Overleg over:

- de verdeling van de verantwoordelijkheden,
- het overgangsjaar 1996, het laten doorlopen van de bouwprocedures,
- de verordening,
- samenwerking,
- mogelijkheden tot doordecentralisatie,
- gegevensverstrekking,
- inventarisaties van wensen en knelpunten,
- integrale huisvestingsplanning.

Om ook de schoolbesturen de mogelijkheid te geven zich extra toe te rusten ten aanzien van dit lokale overleg, heeft ondergetekende de gezamenlijke besturenorganisaties bijzonder onderwijs een totale bijdrage verstrekt van f 500 000 voor gezamenlijke publikaties en regionale bijeenkomsten.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de uitbreiding van de beleids-taken van de gemeentelijke overheid niet onlosmakelijk verbonden zou

moeten zijn met het verzelfstandigen van het bestuur van het openbaar onderwijs.

In het onderhavige wetsvoorstel is vastgelegd dat een gemeente ter zake van de voorzieningen in de huisvesting alle scholen op het grondgebied van die gemeente op gelijke voet moet behandelen. Indien een gemeente zich hier niet aan houdt, wordt in strijd met de wet gehandeld. Een bevoegd gezag van een niet door de gemeente in stand gehouden school moet een aanvraag indienen voor een nieuwe voorziening in de huisvesting. Als gevolg van het overnemen door de regering van de amendementen van het lid Lambrechts (nr. 22) moet een gemeente ook voor de scholen die zij zelf in stand houdt, de wensen voor nieuwe voorzieningen in de huisvesting jaarlijks tijdig en goed onderbouwd aanleveren. Ook op dit punt is er dus sprake van gelijke behandeling.

De normen in de gemeentelijke verordening mogen en kunnen niet verschillend zijn voor scholen die wel en scholen die niet door de gemeente in stand worden gehouden. Voor alle scholen op het grondgebied van een gemeente wordt eenzelfde procedure gevolgd.

Het is derhalve in het kader van de voorstellen met betrekking tot de onderwijshuisvesting niet van belang in hoeverre het bestuur van het openbaar onderwijs is verzelfstandigd.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom niet in navolging van de systematiek die is gevolgd ten aanzien van de huisvesting in het hoger onderwijs en de beroeps- en volwasseneneducatie is gekozen voor decentralisatie naar de schoolbesturen. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of decentralisatie naar de scholen niet meer voor de hand ligt. Ondergetekende verwijst voor het antwoord in de eerste plaats naar de argumentatie die eerder is gegeven bij de beantwoording van de vraag van de leden van de CDA-fractie aan het begin van de paragraaf Algemeen, waar zij informeren naar de voordelen c.q. verbeteringen voor de scholen en het onderwijs ondergetekende bij het wetsvoorstel voor ogen hebben gestaan. In de tweede plaats pleiten argumenten van schaal en samenhang voor territoriale decentralisatie in plaats van functionele decentralisatie, waarvoor in het hoger onderwijs en bij de beroeps- en volwasseneneducatie is gekozen. Dit ook in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie of scholen voor voortgezet onderwijs in staat zijn deze gelden zelfstandig te beheren. Op basis van gegevens van het cursusjaar 1995/96 is de gemiddelde schoolgrootte in het voortgezet onderwijs circa 1080 leerlingen, in het middelbaar beroepsonderwijs is dit bijna 2200 leerlingen, welk aantal door de vorming van regionale opleidingscentra (ROC's) nog substantieel zal stijgen, en in het hoger beroepsonderwijs is dit ruim 4100 studenten. Deze vergelijking geeft aan dat, hoewel de afgelopen jaren vele fusies in het voortgezet onderwijs hebben plaatsgevonden, geen sprake is van een vergelijkbare schaalgrootte in het voortgezet onderwijs en respectievelijk het beroeps- en volwassenenonderwijs en het hoger onderwijs. Dit is relevant omdat er financiële risico's zijn bij functionele decentralisatie. Deze opvatting is overigens mede gebaseerd op het reeds eerder in deze memorie genoemde, onder verantwoordelijkheid van de besturenorganisaties bijzonder onderwijs in 1993 door het NEI opgestelde, rapport inzake decentralisatie van de huisvesting in het primair en voortgezet onderwijs. Tevens blijkt uit dit rapport dat functionele decentralisatie alleen mogelijk zou zijn, indien dit gepaard zou gaan met forse financiële injecties zowel ten behoeve van een door de instellingen noodzakelijk geachte impuls als voor een storting in het waarborgfonds, hetgeen uit de Rijkskas niet tot de mogelijkheden behoort.

Daarnaast zou, juist om de negatieve schaafeffecten te bestrijden, de nodige extra Rijksregelgeving noodzakelijk zijn. Er zal onderscheid moeten worden gemaakt tussen de diverse onderwijssoorten, binnen de

onderwijssoorten naar schoolgrootte en (per definitie complexe) regelgeving voor een door de besturenorganisaties bijzonder onderwijs via het zojuist genoemde NEI-rapport bepleite leegstandsregeling. Dit alles naast de bij functionele decentralisatie gebruikelijke regelgeving voor een waarborgfonds en de verrekening van het claimrecht (waarbij overigens in het primair onderwijs het claimrecht bij de gemeente berust) als ook de verevening tussen de diverse onderwijsinstellingen. Deze extra regelgeving acht ondergetekende in dit geval te belastend.

Naar het oordeel van ondergetekende is gefundeerd en terecht tot de keuze gekomen om territoriaal te decentraliseren, gebaseerd op zowel principiële als praktische argumenten en na een afweging van de voor- en nadelen van de beide varianten in relatie tot de genoemde set van maatregelen die door dit kabinet zijn voorgenomen.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de rol die de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voor zichzelf ziet bij de doordecentralisatie.

De rol van ondergetekende blijft uiteraard binnen de grenzen van het wetsvoorstel en de daaruit voortvloeiende algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Daarnaast heeft zij in de Tweede Kamer toegezegd met de VNG en de besturenorganisaties te overleggen en hen te vragen gezamenlijk te komen met een aantal modellen voor doordecentralisatie en voorbeelden van «good practice». De voorbeelden zullen in het najaar van 1996 aan het parlement worden aangeboden.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de staatssecretaris mogelijkheden ziet om de positie van de schoolbesturen te versterken door bijvoorbeeld in rechte afdwingbare criteria ten aanzien van doordecentralisatie in de wet vast te leggen.

Ondergetekende acht een dergelijke voorziening niet wenselijk. Het Rijk legt door middel van dit wetsvoorstel de verantwoordelijkheden en de financiële middelen voor de onderwijshuisvesting bij de gemeenten. Het is dan ook de gemeente die uiteindelijk de beslissing kan nemen afstand te doen van die verantwoordelijkheden en middelen. Een gemeente zal een dergelijke beslissing moeten afwegen tegen alle factoren die met betrekking tot het totale huisvestingsbeleid in die gemeente spelen. Een beslissing tot overdracht van huisvestingstaken kan overigens slechts worden geëffectueerd als er overeenstemming wordt bereikt met het desbetreffende schoolbestuur. Het Rijk stelt dan ook geen nadere voorwaarden of criteria aan de wijze of inhoud van de doordecentralisatie.

Ondergetekende merkt in dit verband nog op dat over dit onderwerp in de Tweede Kamer der Staten-Generaal de amendementen van het lid Stellingwerf c.s. (nr. 14) zijn ingediend, waarin een beperkt recht op doordecentralisatie werd voorgesteld. De voorstellen hielden in dat, indien het schoolbestuur zou voldoen aan bepaalde bij algemene maatregel van bestuur te stellen minimumvoorwaarden met betrekking tot bijvoorbeeld een accountantsverklaring en een leerlingprognose, de gemeenteraad zou moeten overgaan tot doordecentralisatie. Door deze amendementen te verwerpen heeft ook de Tweede Kamer te kennen gegeven de uiteindelijke beslissing bij de gemeenteraad te willen leggen.

De leden van de CDA-fractie vragen tevens of het de gemeenten is toegestaan in het kader van de zogenaamde doordecentralisatie ook de verantwoordelijkheid door te geven aan bijvoorbeeld stadsdeelraden.

Uitgaande van de huidige Gemeentewet, is het mogelijk dat het gemeentebestuur taken en bevoegdheden ten aanzien van onderwijs-huisvesting langs de weg van binnengemeentelijke decentralisatie doorgeeft aan stadsdeelraden. Of en in welke mate dat gebeurt, bepaalt de desbetreffende gemeenteraad. De stadsdeelraad kan dan eventueel op

zijn beurt besluiten tot doordecentralisatie aan schoolbesturen.

De leden van de fracties van GPV, SGP en RPF vragen of de overeenkomst tussen gemeente en schoolbestuur meer een specificatie van de gemeentelijke verantwoordelijkheid is, of een alternatief voor territoriale decentralisatie. Tevens vragen deze leden of de staatssecretaris zicht heeft op de rol die de mogelijkheid van doordecentralisatie speelt in de voorbereidingen van gemeenten en schoolbesturen op de decentralisatie van de huisvesting.

Ondergetekende merkt op dat zij de doordecentralisatie-mogelijkheid ruimer opvat dan alleen, zoals deze fracties stellen, als een «stelpost» in het programma voor huisvestingsvoorzieningen. Het doordecentralisatie-artikel in het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om af te wijken van bepalingen als opgenomen in het wetsvoorstel, mits daarover overeenstemming bestaat tussen het schoolbestuur en de gemeente. In de overeenkomst kunnen afspraken worden gemaakt ten aanzien van onderhoudsvergoedingen, investeringsbijdragen, overdracht economisch claimrecht, (afzien van) vorderingsrecht, medegebruik, verhuur en dergelijke. Ondergetekende ziet de bevoegdheid van een gemeente om de huisvestingstaken over te dragen aan schoolbesturen niet als een alternatief voor territoriale decentralisatie. Het wetsvoorstel gaat uit van een decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden van het Rijk naar de gemeentelijke overheden, waarbij de gemeente de bevoegdheid heeft om deze taken over te dragen aan het schoolbestuur. Indien de gemeente hiertoe besluit, is het effect daarvan natuurlijk dat schoolbesturen in dezen een verantwoordelijkheid krijgen. In die zin is de wettelijke voorziening van doordecentralisatie niet zozeer een alternatief voor territoriale decentralisatie, maar dit kan, indien de gemeente daartoe beslist, wel het effect ervan zijn.

Ondergetekende heeft geen exact inzicht in de wijze en mate waarin doordecentralisatie meespeelt in de voorbereiding op de decentralisatie van de huisvesting. Zij meent wel dat er, zowel van de zijde van gemeenten, als van de besturenorganisaties bijzonder onderwijs, als van schoolbesturen, op dit moment sprake is van terughoudendheid ten aanzien van het daadwerkelijk overgaan tot het afsluiten van een doordecentralisatie-overeenkomst. Zij acht dit begrijpelijk, zowel gemeenten als schoolbesturen moeten eerst alle aspecten op een rij hebben om een dergelijke overeenkomst af te sluiten.

De leden van de CDA-fractie spreken hun zorg uit dat scholen met vestigingen in meer dan één gemeente, te maken krijgen met verschillende huisvestingsregimes.

Ondergetekende hecht er aan dat de onderwijshuisvesting op specifiek plaatselijke omstandigheden kan worden toegesneden. Gemeenten krijgen, binnen de grenzen van de wet, de beleidsvrijheid een eigen invulling te geven aan het huisvestingsbeleid. In het geval dat een school vestigingen heeft in meer dan één gemeente, kan er sprake zijn van verschillende huisvestingsregimes. Gemeenten en schoolbesturen zullen overleg moeten plegen over de verordening en over de uitvoering van de wettelijke bepalingen in de dagelijkse praktijk. In dat overleg kan ook worden gesproken over scholen met nevenvestigingen op het grondgebied van een andere gemeente dan daar waar de hoofdvestiging staat. Ondergetekende brengt hierbij ook graag de notitie Lokaal Onderwijsbeleid onder de aandacht. Daarin is gemeld dat samenwerking tussen gemeenten bij de aanpak van problemen die de gemeentegrenzen overschrijden, aan de orde kan zijn. Het uitgangspunt bij die samenwerking is echter altijd vrijwilligheid.

Bovendien is ten behoeve van de taken op het gebied van de onderwijs-huisvesting door de VNG een modelverordening opgesteld. Door deze

modelverordening ontstaat er een zekere mate van uniformiteit.

Voorts merkt ondergetekende hierbij op dat in de huidige situatie schoolbesturen evenmin een eigen huisvestingsbeleid kunnen voeren. Daar waar vroeger ten aanzien van het voortgezet onderwijs door het Rijk aanvragen werden beoordeeld, wordt die taak overgenomen door de gemeente. Ten aanzien van het primair onderwijs hadden de gemeente en het Rijk beide een rol: de gemeente maakte een meerjarenplan, dat ter goedkeuring werd voorgelegd aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

De leden van de CDA-fractie vragen of het denkbaar is dat later alsnog een andere keus wordt gemaakt en de desbetreffende gelden weer uit het Gemeentefonds worden gelicht, of is de indruk juist dat het uit handen geven van de huisvestingsbudgetten aan de gemeenten feitelijk een onomkeerbare beslissing is.

Het kabinet heeft bewust gekozen voor territoriale decentralisatie. De uitwerking van deze keuze, de randvoorwaarden, de beleidskeuzes en dergelijke zijn neergelegd in onderhavig wetsvoorstel. Hierop wordt een uitspraak van het parlement gevraagd. Toekomstige ontwikkelingen zijn op dit moment niet in te schatten, en dan gelden uiteraard nog steeds de algemene regels ten aanzien van politieke besluitvorming en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De leden van de fracties van GPV, SGP en RPF vragen om een uitleg in het licht van artikel 23 van de Grondwet van het feit dat er geen strikte waarborgen zijn voor de toereikendheid van het jaarlijks vast te stellen gemeentelijk budget voor huisvestingsvoorzieningen. Deze leden stellen dat daardoor de feitelijke voorwaarden voor bekostiging van huisvestingsvoorzieningen per gemeente kunnen verschillen en ook buiten het bereik van de landelijke overheid liggen.

Ondergetekende merkt in de eerste plaats op dat het wetsvoorstel in zijn geheel binnen de grenzen blijft van artikel 23 van de Grondwet.

In de tweede plaats is het zo dat in het wetsvoorstel een bepaling is opgenomen waarin wordt bepaald dat de gemeenten een budget moeten vaststellen dat redelijkerwijs toereikend moet zijn voor de huisvesting van de scholen op het grondgebied van de desbetreffende gemeente. Daarmee is een duidelijke waarborg ingebouwd. Uiteraard is het wel zo dat in het kader van het wetsvoorstel de beslissingen over voorzieningen in de huisvesting zullen worden genomen door gemeenten en niet meer door de landelijke overheid. Er kunnen daardoor verschillen optreden. Het al dan niet toereikend zijn van de beschikbare middelen staat daar overigens los van. Dat er verschillen optreden, moet niet op voorhand als negatief worden beoordeeld. Integendeel. Het is immers juist de bedoeling van dit wetsvoorstel dat de huisvestingsvoorzieningen beter kunnen worden afgestemd op de lokale situatie.

Het feit dat uit het vastgestelde budget weleens niet alle aanvragen zouden kunnen worden gehonoreerd, is geen verandering ten opzichte van de huidige situatie. Gedurende een reeks van jaren is het al steeds zo geweest dat ingediende aanvragen voor huisvestingsvoorzieningen werden gerangschikt aan de hand van diverse criteria. Daarna werden aanvragen die in principe voor honorering in aanmerking zouden kunnen komen afgezet tegen de beschikbare financiële middelen. Vervolgens werd een lijst opgesteld van gehonoreerde en van afgewezen aanvragen. Deze procedure zal ook in de gedecentraliseerde situatie worden gevolgd. Ondergetekende ziet dan ook geen problemen in het licht van artikel 23 van de Grondwet.

Ondergetekende verwijst tevens naar het gestelde aan het begin van de volgende paragraaf.

3. Financiële aspecten

De leden van de CDA-fractie vragen welke parameters ten aanzien van de instandhouding van schoolgebouwen ten grondslag liggen aan de opvatting dat dit bedrag toereikend is voor de noodzakelijke huisvesting van de scholen. In dit verband wijzen zij op de besparing van 125 miljoen gulden bij de overheveling van de huisvesting naar de gemeenten. Deze leden vragen zich af hoe zo'n omvangrijke bezuiniging verklaarbaar is, als deze niet ten koste mag gaan van het onderwijs. De leden van de PvdA-fractie stellen een soortgelijke vraag.

De hoogte van de naar het Gemeentefonds overgehevelde budgetten voor de huisvesting is historisch bepaald. De budgetten zijn overgeheveld van de huisvestingsbegrotingen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, die in de voorgaande jaren jaarlijks door de wetgever zijn beoordeeld en goedgekeurd. De toereikendheid van de budgetten blijkt ook hieruit dat in het primair onderwijs de beoordeelde aanvragen voor huisvestingsvoorzieningen steeds konden worden goedgekeurd. Pas bij de beoordeling van de aanvragen voor 1996 moest de ingestelde financiële weigeringsgrond voor het eerst worden toegepast. Ook in het voortgezet onderwijs konden in de achterliggende jaren steeds de meest urgente projecten worden goedgekeurd, op een zodanige wijze dat de voortgang van het onderwijs is gewaarborgd.

Met de VNG is over de hoogte van de te decentraliseren budgetten in 1993 een akkoord gesloten als onderdeel van een totaalpakket. Ook de efficiencykorting van f 125 miljoen maakt daar deel van uit. In de komende jaren zal door het aflopen van verplichtingen die nog door het Rijk waren aangegaan, steeds meer financiële beleidsruimte voor de gemeenten ontstaan. Daarnaast is een integrale afweging binnen door de gemeente uit het Gemeentefonds ontvangen middelen mogelijk.

Uit het voorgaande concludeert ondergetekende dat de overgehevelde budgetten toereikend zijn voor de noodzakelijke huisvesting van scholen.

Dit betekent niet dat alle wensen voor voorzieningen in de huisvesting in het primair en voortgezet onderwijs door een gemeente ook elk jaar kunnen worden gehonoreerd. In het wetsvoorstel is een jaarlijks door de gemeenteraad vast te stellen budgetplafond voorzien dat er toe dient de uitgaven voor de gemeente beheersbaar te houden. Het is een economisch gegeven dat tussen middelen en behoeften een discrepantie bestaat. Dit geldt evenzeer op rijksniveau als op gemeentelijk niveau. In verband hiermee moeten prioriteiten worden gesteld.

Ten aanzien van de efficiencykorting ad f 125 miljoen merkt ondergetekende nog het volgende op. De korting wordt niet direct volledig ingevoerd, maar geleidelijk en bereikt pas na vier jaar het maximum, zodat de gemeenten in de gelegenheid zijn de beoogde efficiencywinst daadwerkelijk te effectueren. Ondergetekende baseert zich hierbij mede op het oordeel van de gemengde werkgroep – waarin naast de ministeries van Binnenlandse Zaken, van Financiën en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen ook de VNG was vertegenwoordigd – die over de hoogte en de fasering van het bedrag heeft geadviseerd. Overwegingen van de werkgroep zijn onder meer geweest dat de omzetting van à fonds perdu financiering in kapitaallastenfinanciering tot gevolg heeft dat in de eerste jaren van decentralisatie minder nodig is voor instandhouding van het investeringsvolume. Een tweede overweging is dat gemeenten met de instrumenten in het wetsvoorstel sneller en flexibeler kunnen inspelen op lokale omstandigheden. Het huisvestingsbeleid wordt een instrument om verschillende activiteiten op elkaar af te stemmen. Gebouwen kunnen in andere sectoren dan onderwijs worden ingezet, zoals recreatieve voorzieningen, achterstandenbeleid, kinderopvang en dergelijke. Maar ook het omgekeerde is mogelijk.

Een derde belangrijke overweging is de marktwaaarde van de gebouwen waarop de gemeente via bestemmingsplanwijzigingen invloed kan uitoefenen. Het economisch claimrecht van de schoolgebouwen in het voortgezet onderwijs gaat om niet naar de gemeenten over. De af te stoten gebouwen genereren voor de gemeenten inkomsten waar door de à fonds perdu financieringswijze in het algemeen geen lasten tegenover staan. Deze middelen kunnen opnieuw voor de huisvesting worden ingezet.

De leden van de CDA-fractie vragen of er inmiddels meer bekend is over het achterstallig onderhoud, dat niet uit de eigen reserves van de scholen kan worden gedekt.

Door het NEI is de onderhoudsachterstand ultimo 1991 geraamd op circa f 400 miljoen. De beschikbare reserves werden door het NEI toen geraamd op f 415 miljoen. Inmiddels zijn die reserves verder toegenomen tot circa f 600 miljoen ultimo 1994. De oplossing voor het achterstallig onderhoud wordt gezocht in:

- a. Het aanwenden van de eigen reserves van scholen (vermindering probleem met circa f 200 miljoen).
- b. Het afstoten van overtollige m² (achterstallig onderhoud doet zich met name voor bij scholen met overtollige m²).
- c. Deskundigheidsvergroting bij scholen (initiatief bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen) en mede daardoor scherpere prioriteitsstelling bij onderhoudsactiviteiten door scholen.

Ondergetekende vertrouwt erop dat hiermee de bestaande problemen deels direct, deels in de loop van een aantal jaren kunnen worden opgelost. Overigens is het merendeel van het achterstallig onderhoud voor rekening van het schoolbestuur, gelet op de verantwoordelijkheidsverdeling zoals aangegeven in het voorliggende wetsvoorstel.

De vraag van de leden van de CDA-fractie waarom de scholen wel verantwoordelijkheid krijgen voor wachtgelden en niet voor de eigen huisvesting is reeds beantwoord in paragraaf 1.

De leden van de CDA-fractie vragen of de staatssecretaris bereid is een jaarlijkse opgave te doen, bijvoorbeeld in de vorm van een bijlage bij de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, om te zien hoeveel gemeenten in de daaraan voorafgaande jaren aan de huisvesting van scholen beschikbaar hebben gesteld. Voorts vragen deze leden of de staatssecretaris, naast overleg met de VNG, nog andere mogelijkheden heeft om in te grijpen in het geval grote verschillen gaan optreden tussen gemeenten in het ter beschikking stellen van middelen voor de huisvesting van scholen. Daarbij stellen deze leden de vraag of het risico van verschillen tussen gemeenten juist niet pleit voor een jaarlijks financieel overzicht van door de gemeenten uitgegeven gelden voor de huisvesting van scholen.

Ondergetekende merkt op dat door de keuze voor decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting naar de gemeenten er inderdaad verschillen kunnen ontstaan in de huisvestingsvoorzieningen tussen gemeenten. Dit hoeft overigens niet onwenselijk te zijn, omdat gemeenten door dit wetsvoorstel in staat worden gesteld om de huisvestingsvoorzieningen af te stemmen op de eigen lokale situatie. De middelen voor onderwijshuisvesting die gemeenten ontvangen via het Gemeentefonds zijn, binnen de wettelijke kaders, vrij besteedbaar. In die zin zal er dus geen financieel overzicht worden bijgehouden van door de gemeenten uitgegeven gelden voor de huisvesting van scholen. Wel is toegezegd dat de decentralisatie van de onderwijshuisvesting na vijf jaar zal worden geëvalueerd. Als bouwstenen voor deze evaluatie zullen jaarlijkse rapportages worden opgesteld. Een plan van aanpak voor de

evaluatie zal nog aan de Tweede Kamer worden gestuurd. In de evaluatie kan de omvang van de door de gemeenten bestede middelen aan de orde komen.

Gelet op het uitgangspunt van het wetsvoorstel om de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting aan de gemeenten over te dragen vindt ondergetekende het niet wenselijk om in te grijpen in de gemeentelijke beslissingsvrijheid. Op de beslissingen van de gemeenten zijn de normale beroepsmogelijkheden bij de bestuursrechter van toepassing. In het kader van dit wetsvoorstel ziet ondergetekende voor ingrepen in de gemeentelijke beslissingen geen mogelijkheden.

De vraag van de leden van de CDA-fractie naar de extra bestuurslasten voor schoolbesturen die vestigingen in meer dan één gemeente hebben, is reeds beantwoord aan het begin van paragraaf 2.

Door de leden van de CDA-fractie is gevraagd op welke wijze een goede afstemming tussen Rijksonderwijsbeleid en gemeentelijk huisvestingsbeleid gewaarborgd blijft. Hoewel deze leden de vraag al stellen met de toevoeging «naast goed overleg met de VNG», moet daar toch het antwoord mee beginnen. Gezien de wijze van financiering van gemeenten voor onderwijshuisvesting via het Gemeentefonds zijn de normale bestuurlijke spelregels dan wel wettelijke bepalingen over de relatie tussen Rijk/Rijksbeleid en gemeenten ook op het onderwijs van toepassing. In het bijzonder is van belang artikel 2 van de Financiële-Verhoudingswet 1984 inzake de uitgangspunten voor de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten, die stelt dat indien sprake is van ingrijpende beleidsvoornemens van het Rijk, overleg plaats dient te vinden tussen de desbetreffende ministers en vertegenwoordigers van gemeenten. Met betrekking tot de financiële gevolgen dient te worden aangegeven hoe de gemeenten deze kunnen opvangen.

Daarnaast gaat ondergetekende ervan uit dat op lokaal niveau, in het kader van de gemeentelijke verordening, in overleg tussen gemeente en schoolbesturen vorm wordt gegeven aan de prioritering van toekenning van huisvestingsaanvragen welke gerelateerd zijn aan huidig of toekomstig Rijksonderwijsbeleid. Een en ander binnen de door de gemeente vastgestelde budgetten.

Een apart geïnstitutionaliseerd periodiek overleg betreffende de onderwijshuisvesting tussen Rijksoverheid en vertegenwoordigers namens de gemeenten en de schoolbesturen acht ondergetekende niet noodzakelijk. Uiteraard kunnen in de bestaande overlegsgremia de gevolgen van een wijziging van het onderwijsbeleid op de onderwijs-huisvesting aan de orde komen. Verder gelden de hierboven genoemde bepalingen van de Financiële-Verhoudingswet 1984.

De leden van de CDA-fractie vragen aan wie de opbrengsten toekomen van door de school of door de gemeente geïnitieerd ander gebruik van de schoolgebouwen, met name nu de gemeenten vergaande bevoegdheden krijgen om de schoolgebouwen behalve voor het onderwijs ook voor andere doeleinden te vorderen. Komen deze ten goede aan de school vragen deze leden of moet alles aan de gemeente worden afgedragen?

Op grond van de artikelen 76s WVO, 82 WBO en 88 ISOVSO zoals opgenomen in het wetsvoorstel kan een bestuur van een bijzondere school een deel van een gebouw of terrein beschikbaar stellen voor ander gebruik of verhuren, indien dit niet nodig is voor ander onderwijs. Voor verhuur is wel de toestemming vereist van de gemeente. Het is namelijk mogelijk dat de gemeente het gebouw of terrein wil vorderen.

Indien een bestuur een gebouw of terrein met toestemming van de gemeente verhuurt aan een derde, komen de opbrengsten uit verhuur geheel ten goede van het bestuur.

Indien een gemeente een gebouw of terrein in gebruik wil geven voor een andere school, of voor ander gebruik dan onderwijs, bijvoorbeeld voor recreatieve activiteiten, kan dit in overleg met het bestuur plaatsvinden. Het andere gebruik mag niet in strijd zijn met het onderwijs van de school. Het is redelijk dat het bestuur voor de kosten van het andere gebruik wordt gecompenseerd. In de gemeentelijke verordening moeten regels worden opgenomen voor de procedures voor ingebruikgeving en verhuur (zie artikel 76m WVO en de overeenkomstige artikelen in WBO en ISOVSO).

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of er geen verschraling van het politieke denken en handelen optreedt als (politieke) idealen geen rol meer spelen en dergelijke ingrijpende veranderingen als thans in het wetsvoorstel zijn neergelegd, louter om pragmatische (besparings-)redenen worden beargumenteerd.

Over de keuze en uitwerking van dit wetsvoorstel door dit kabinet kan uiteraard politiek verschillend worden geoordeeld. Het vorige kabinet, met daarin het CDA, was al voorstander van de decentralisatie van de huisvesting, die onderdeel uitmaakte van de Decentralisatie-Impuls. In de memorie van toelichting, de nota naar aanleiding van het verslag, de nota naar aanleiding van het nader verslag en in het mondelinge debat in de Tweede Kamer is zeer uitvoerig ingegaan op de beweegredenen voor de keuze tot territoriale decentralisatie. Deze keuze is tot stand gekomen op basis van een samenhangend geheel van argumenten (welke nog eens zijn weergegeven in het antwoord op vragen ter zake van de leden van de fracties van de VVD en de PvdA in paragraaf 2) waarom niet in navolging van de situatie in het hoger onderwijs en bij de beroeps- en volwassenen-educatie is gekozen voor decentralisatie naar schoolbesturen. Hier wordt korthedshalve naar dat antwoord verwezen.

De leden van de CDA-fractie stellen vervolgens een zeer pragmatische (besparings-)vraag, namelijk of de voorgestelde besparing ook zou kunnen worden bereikt door de huisvestingslasten toe te voegen aan de lump-sum bekostiging.

Deze vraag houdt in feite een keuze voor functionele decentralisatie in, een decentralisatie naar schoolbesturen. Die keuze is evenwel, zoals in paragraaf 1 nog eens is uiteengezet, bewust niet gemaakt gezien de risico's die daaraan kleven, waarbij de financiële risico's als te groot worden ingeschat. De besturenorganisaties bijzonder onderwijs hebben integendeel via het eerder genoemde NEI-rapport uit 1993 laten weten dat een forse extra (Rijks-)investering noodzakelijk is bij functionele decentralisatie. De operaties in het hoger onderwijs en bij de beroeps- en volwasseneneducatie geven bovendien aan dat in ieder geval geen besparing op macro-niveau is gerealiseerd.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de uitvoering doelmatiger wordt door het werk dat nu wordt gedaan door circa 50 ambtenaren in vaste dienst, te spreiden over 630 gemeenten en een veelvoud aan gemeenteambtenaren.

Ondergetekende merkt op dat de grotere doelmatigheid in eerste instantie betrekking heeft op de mogelijkheden die het lokale maatwerk schept. Het gaat hier dan om het huisvestingsbeleid in relatie tot andere gemeentelijke taakgebieden. Overigens gaat de vergelijking, zoals die door de leden van de CDA-fractie wordt gemaakt, niet op. De uitvoering van het huisvestingsbeleid wordt, voor wat betreft het primair onderwijs, op dit moment gedaan door de ambtenaren van CFI en gemeenteambtenaren. Zoals aan het begin van paragraaf 2 reeds is beschreven naar aanleiding van vragen van de leden van de fracties van VVD en van GPV, SGP en RPF, zal de werklast voor gemeenten met alleen primair onderwijs niet of marginaal toenemen. Bovendien zal lang niet bij alle

gemeenten de ambtenaar die met de uit het wetsvoorstel voortvloeiende taken wordt belast, daaraan een full-time dagtaak zal hebben.

De leden van de CDA-fractie vragen of de verdeelproblematiek van het Gemeentefonds niet minstens zo veel problemen geeft als de bekostiging via de lump-sum van de scholen. Ondergetekende meent dat dit niet het geval is. Het Rijk heeft met de VNG een verdeling tot stand gebracht van de middelen die in het kader van de onderwijshuisvesting naar het Gemeentefonds zijn overgeheveld. De verdeling vindt voor een belangrijk deel plaats op basis van het aantal jonge inwoners, één van de verdeelmaatstaven uit het voorstel voor een nieuwe Financiële-verhoudingswet, dat in de Eerste Kamer aanhangig is. Voor zover in een gemeente (voortgezet) speciaal onderwijs of voortgezet onderwijs wordt aangeboden, zijn op die situatie toegesneden maatstaven ontwikkeld, te weten leerlingmaatstaven. Met deze verdeling wordt, conform de uitgangspunten van het Gemeentefonds van globaliteit en kostenoriëntatie, op adequate wijze aangesloten bij de verschillen in gemeentelijke behoeften, althans voor zover deze ontstaan door majeure, buiten het gemeentelijk beleid gelegen omstandigheden. In aanvulling op deze uitkomsten is voorzien in een regeling voor een geleidelijke overgang van de huidige bekostiging naar de gemeentefondsbekostiging. Deze overgangsregeling is bij de behandeling in de Tweede Kamer van het onderhavige wetsvoorstel, verruimd.

Zonder de financiële betekenis te willen bagatelliseren merkt ondergetekende op dat de algemene uitkering van de gemiddelde gemeente door de decentralisatie met minder dan 10% toeneemt. Eventueel kunnen gemeenten eigen inkomsten als dekkingsmiddel inzetten, zoals nu ook al gebruikelijk is op basis van lokale prioriteiten.

De kosten kunnen in een breed pakket aan gemeentelijke activiteiten worden opgevangen, waarbij een integraal financieel beleid kan worden gevoerd.

Voor een aanvulling op de lump sum-bekostiging van scholen ontbreken dergelijke noodzakelijke condities. Bij de gemeenten zal er veelal eerder sprake zijn van een zekere mix van oude en nieuwe gebouwen dan bij de kleine schoolbesturen. Ten tweede zullen investeringen in veel gevallen uitzonderlijke beslissingen zijn en niet een min of meer reguliere activiteit. Ten derde is het aandeel van de huisvestingsuitgaven relatief groot. Daardoor ontstaat er al snel verdringing van andere uitgavensoorten.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie of de huisvestingsmiddelen wel toereikend zouden zijn, is reeds aan het begin van deze paragraaf beantwoord, samen met soortgelijke vragen van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de fracties van GPV, SGP en RPF vragen naar de resultaten van de nadere berekeningen van het NEI betreffende de huisvestings-situatie in het primair en voortgezet onderwijs. De leden van de PvdA-fractie constateren dat er onduidelijkheid bestaat over de omvang van het achterstallig onderhoud. Zij informeren naar de resultaten van de NEI-onderzoeken ter zake van oktober 1995 en maart 1996. De overige leden van de commissie sluiten zich bij deze laatste vraag aan.

De omvang van het achterstallig onderhoud is in het NEI-rapport van april 1994 geraamd op f 400 miljoen ultimo 1991. Het NEI-onderzoek van oktober 1995 beantwoordde de vraag naar de benodigde reserve nog niet volledig. Het aanvullende rapport van maart 1996 doet dat wel. De berekeningen van het NEI beperken zich overigens tot het voortgezet onderwijs en zijn gericht op de vaststelling van de noodzakelijke omvang

van de reserves in relatie tot onder meer het onderhoud.

Echter, hoeveel van het achterstallig onderhoud kan worden weggevoerd, blijkt pas als de benodigde reserve wordt vergeleken met de aanwezige reserve. Dit gebeurt in het evaluatierapport BSM van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, dat samen met een beleidsreactie eind juni aan de Tweede Kamer zal worden gestuurd. Uiteraard is ondergetekende bereid deze stukken ook aan de Eerste Kamer te zenden.

Overigens moet de raming van de benodigde reserve dan nog geconfronteerd worden met de raming van de beschikbare reserve van de scholen (raming van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen) alvorens kan worden berekend dat circa 50% ofwel ongeveer f 200 miljoen van de totale onderhoudsachterstand door de scholen kan worden weggewerkt. Deze globale conclusie, die op basis van de voorlopige uitkomsten van de NEI-rapporten en een voorzichtige – dat wil zeggen zeker niet maximale – raming van de aanwezige reserves uit de rijksvergoeding bij de scholen, is getrokken, geldt overigens nog steeds.

De leden van de PvdA-fractie staan positief tegenover het voorstel om de huisvestingsgelden voor het primair onderwijs te decentraliseren naar de gemeenten. Wel zien deze leden graag dat de gelden in ieder geval gedurende de evaluatie-periode «zichtbaar» blijven.

Ondergetekende merkt op dat de gemeenten uitvoerig worden geïnformeerd over de gevolgen van de decentralisatie van de onderwijs-huisvesting. Voor de financiële aspecten, de omvang en de verdeling van de bedoelde gelden, gebeurt dit vooral door de beheerders van het Gemeentefonds. In beginsel kunnen gemeenten daarom de gelden tot op zekere hoogte «zichtbaar» laten blijven, ook al wordt dat met het verstrijken van de tijd steeds meer een kwestie van een arbitraire toerekening. In de praktijk gaan gemeenten verschillend om met de aangeboden informatie. Dat staat hen geheel vrij. De zichtbaarheid in de afzonderlijke gemeenten hangt sterk af van de feitelijke handelwijze van deze gemeenten.

Overigens wijst ondergetekende erop dat het zichtbaar houden van de gelden niet goed past bij de systematiek van het Gemeentefonds. De verantwoordelijkheid van de besteding van gemeentefondsgelden ligt bij de gemeenten. Met de overheveling van de middelen voor de onderwijs-huisvesting naar het Gemeentefonds heeft die verantwoordelijkheid ook betrekking op de uitgaven van een gemeente op het terrein van de onderwijshuisvesting. In het totaal van gemeentelijke activiteiten moeten de te decentraliseren taken een plaats verkrijgen. De taken/middelen-discussie is een gemeentelijke aangelegenheid.

De vraag van de leden van de fracties van GPV, SGP en RPF inzake de bestuurslasten voor scholen is beantwoord aan het begin van paragraaf 2, samen met vergelijkbare vragen van de leden van de fractie van de VVD.

De leden van de fracties van GPV, SGP en RPF vragen op grond waarvan in de nota naar aanleiding van het nader verslag zo stellig kan worden beweerd dat gemeenten gehouden zijn de meerjarige toezeggingen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen betreffende huurvergoedingen na te komen.

Dit standpunt is gebaseerd op artikel XXI, derde lid, van het wetsvoorstel, waarin is bepaald dat gemeenten alle financiële verplichtingen die verband houden met de voorzieningen in de huisvesting ten behoeve van het basisonderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs die met ingang van 1 januari 1997 tot een aanspraak op het rijk zouden hebben geleid, voor rekening komen van de desbetreffende gemeente. Deze leden vragen tevens een specificatie van

de meerjarige huurvergoedingen. Verder willen zij weten welk bedrag hiermee gemoeid is en voor welke termijn.

Voor de huur van huisvestingsvoorzieningen in het voortgezet onderwijs geldt een jaarlijkse aanvraag- en goedkeuringsprocedure. Huur van voorzieningen wordt in principe voor één jaar goedgekeurd, overeenkomstig het jaarlijks vast te stellen programma van eisen tijdelijke voorzieningen. Een schoolbestuur kan echter voor eigen verantwoordelijkheid een meerjarige huurovereenkomst afsluiten met een verhuurder. Slechts in bijzondere situaties worden door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen meerjarige huurovereenkomsten goedgekeurd. Dit geldt bijvoorbeeld indien gehuurde gebouwen ingrijpend moeten worden aangepast. De aanpassingskosten worden dan in een aantal jaren in de huur verwerkt.

Het aantal door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in het verleden goedgekeurde meerjarige huren is klein ten opzichte van de ongeveer 1400 jaarlijkse goedkeuringen. Het merendeel van deze goedkeuringen zal binnen enkele jaren expireren. De voor 1997 goedgekeurde huren worden opgenomen in de historische vergoeding en zijn van invloed op de overgangsregeling.

De gemeenten krijgen in september 1996 van bovengenoemd ministerie alle informatie die zij nodig hebben voor het adequaat uitvoeren van de nieuwe bepalingen ten aanzien van de onderwijshuisvesting. Onderdeel van het informatiepakket zal, waar dat van toepassing is, ook informatie over meerjarige toezeggingen ten aanzien van huurvergoedingen inhouden.

De leden van de fracties van GPV, SGP en RPF wijzen op het feit dat het wetsvoorstel frusterend kan werken voor sommige scholen en zij wijzen in dit verband op de scholengemeenschap Liudger te Drachten in de gemeente Smallingerland. Deze leden vragen tevens een nadere toelichting op het gestelde op bladzijde 23 van de nota naar aanleiding van het verslag tijdens de schriftelijke gedachtenwisseling met de Tweede Kamer: «Hiermee kunnen verontrustende berichten uit de gemeente Smallingerland over de overgangsregeling ontzenuwd worden».

Op 1 januari 1997 gaat de financiering van de huisvesting over van het Rijk naar de gemeenten. De gemeenten zijn vanaf die datum, binnen de grenzen van de wet, vrij in de besteding van de gelden. Uitzondering hierop wordt gemaakt voor verplichtingen die nog door het Rijk zijn aangegaan. Hiervoor wordt echter de historische vergoeding van de gemeenten verhoogd. Voor het voortgezet onderwijs is een majeure uitzondering gemaakt, een uitzondering die in het rapport Huisvesting verdeeld nader wordt beargumenteerd.

Deze is dat voor bouwprojecten in het voortgezet onderwijs waarvan de bouwvoorbereiding is begonnen en die weliswaar het verplichtend stadium nog niet hebben bereikt, toch de kapitaalslasten in de historische vergoeding voor die gemeente worden opgenomen. Echter waar voor het Rijk nog geen juridische verplichting bestaat, kan dit ook niet aan een gemeente worden opgelegd. Dat is de reden dat gemeenten voor projecten in bouwvoorbereiding nog in principe vrij zijn in hun definitieve besluitvorming.

Ondergetekende meent echter wel dat het Rijk alle voorwaarden heeft geschapen om een goede voortgang van deze bouwprojecten te waarborgen.

Het lijkt ondergetekende goed kort de situatie te schetsen hoe zonder decentralisatie zou zijn gehandeld door het Rijk bij projecten die in 1997 zouden worden verplicht. Het bedoelde bouwproject, nieuwbouw voor de scholengemeenschap Liudger te Drachten, zou immers in de rijkspriori

tering gepland zijn voor 1997. De voorgenomen financiële verplichting voor dit project zou door het Rijk in het najaar van 1997 worden aangegaan.

De feitelijke bouw zou dan aan het eind van 1997 kunnen worden gestart en in 1998 en wellicht 1999 doorlopen. Deze planning wordt gedicteerd door de financiële middelen. Een situatie waarin een school de plannen al eerder aanbestedings-gereed zou hebben, zou niet ter zake hebben gedaan en niet hebben geleid tot een eerdere datum van aangaan van de verplichting door het Rijk. In die zin is er geen sprake van dat er zich door de decentralisatie een vertraging in de bouw voordoet.

Ter nadere adstructie van het gestelde in de nota naar aanleiding van het verslag merkt ondergetekende nog het volgende op. De hoogte van de historische vergoeding is bepalend voor het feit of een gemeente voordeel- of nadeelgemeente is. Om in aanmerking te komen voor de overgangsregeling moet een gemeente voor 0.75% of meer nadeel hebben. Door bij de opbouw van de historische vergoeding voor de gemeente Smallingerland de kapitaallasten voor de nieuwbouw van de scholengemeenschap Liudger te Drachten te tellen, komt men in aanmerking voor een substantiële bijdrage uit de overgangsregeling. Dit is de achtergrond voor de stelling dat «hiermee verontrustende berichten uit de gemeente Smallingerland over de overgangsregeling ontzenuwd kunnen worden».

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