

Vergaderjaar 2002–2003

28 997

Wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de huisvesting van verticale scholengemeenschappen alsmede wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs teneinde nevenvestigingen aan categoriale scholen mogelijk te maken

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 23 mei 2002 en het nader rapport d.d. 4 augustus, aangeboden aan de Koningin door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 25 januari 2002, no. 02.000415, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting houdende wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de huisvesting van verticale scholengemeenschappen alsmede wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs teneinde nevenvestigingen aan categoriale scholen mogelijk te maken.

Voorgesteld wordt de financiële verantwoordelijkheid voor de huisvesting van «verticale scholengemeenschappen»² geheel bij de instellingen zelf te leggen. In de huidige regeling kunnen scholen voor voortgezet onderwijs binnen een dergelijke scholengemeenschap op twee verschillende manieren bekostigd worden, namelijk rechtstreeks door het Rijk op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB), dan wel door de gemeente op grond van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Thans vallen negen agrarische opleidingscentra (AOC's) en zeven regionale opleidingscentra (ROC's)³ onder het systeem van de WVO. Beoogd wordt aan dit onderscheid een eind te maken door de WEB op al deze scholen van toepassing te verklaren. Het economisch claimrecht van gemeenten op schoolgebouwen wordt echter hiervan uitgezonderd. Dit wordt gehandhaafd, maar het wordt voor gemeenten mogelijk gemaakt om op elk moment afstand te doen van dit recht. Gemeenten en scholen kunnen in dat geval komen tot een verrekening van het geld dat in de schoolgebouwen is geïnvesteerd.

Het voorstel zorgt niet op alle gebieden voor een gelijke regeling van beide groepen scholen, maar creëert ten aanzien van het claimrecht een interim-situatie, waarna het aan de gemeenten en de scholen zelf wordt overgelaten om tot een eindafrekening te komen. De toelichting laat zich niet volledig uit over de keuzes die hebben geleid tot de voorgestelde oplossing.

Gemeenten kunnen er behoefte aan hebben geld dat zij in schoolgebouwen hebben geïnvesteerd op korte termijn terug te krijgen. De scholen hebben

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.

² Onder verticale scholengemeenschappen worden verstaan: regionale opleidingscentra met één of meer scholen voor voortgezet onderwijs, dan wel agrarische opleidingscentra met een mavo-school (memorie van toelichting, bladzijde 5).

³ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

behoefte aan zekerheid over de afkoopsom die zij uiteindelijk voor hun gebouwen moeten betalen. Scholen hebben voorts behoefte aan een flexibel gebruik van al hun gebouwen; onder de huidige wetgeving is het niet toegestaan om de ROC-leerlingen tijdelijk onder te brengen in het gebouw van een school voor voortgezet onderwijs. Gemeenten ervaren controles op het gebruik van door hen gefinancierde scholen als omslachtig.

Tevens wordt voorgesteld artikel 19, tweede lid, WVO te wijzigen, zodat ook categoriale scholen de mogelijkheid krijgen om onder dezelfde voorwaarden als scholengemeenschappen nevenvestigingen op te richten. De huidige wetgeving ziet de nevenvestiging als een mogelijkheid voor een brede scholengemeenschap om (in het bijzonder op het platteland) onderwijs in de basisvorming dicht bij huis aan te bieden.¹

De Raad kan zich vinden in het voorstel maar maakt enkele kanttekeningen over de motivering en de effecten van het voorstel, alsmede enige opmerkingen van juridische aard.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 januari 2002, No. 02.000415, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 mei 2002, No. W05.02.0035/III, bied ik U hierbij, mede namens mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, aan.

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.

1. Huisvestingskosten

a. Bij de invoering van de WEB ontstonden er twee verschillende regelingen van de huisvestingskosten van voortgezet onderwijs. Scholen die op 1 januari 1997 al van een «verticale scholengemeenschap» deel uitmaakten worden rechtstreeks bekostigd door het Rijk via een lumpsumregeling². De meeste scholen voor voortgezet onderwijs en de scholen die na 1 januari 1997 tot een verticale scholengemeenschap toetraden worden aan de hand van de regeling in de WVO bekostigd door de gemeente. Het voorstel creëert een derde variant, te weten bekostiging via de WEB, maar onder handhaving van het economisch claimrecht. Niet toegelicht wordt waarom niet alsnog tot volledige toepassing van de WEB wordt overgegaan.

b. De reden voor handhaving van het claimrecht kan bijvoorbeeld gelegen zijn in het feit dat investeringen in de schoolgebouwen tussen gemeenten en besturen nog onderling verrekend moeten worden. Niet duidelijk wordt of het kabinet deze verrekening noodzakelijk vindt en of het handhaven van het claimrecht een doeltreffend middel is om een verrekening af te dwingen. Geadviseerd wordt de toelichting op deze punten aan te vullen.

c. Bij de verzelfstandiging van het beroepsonderwijs in 1997 is in de wet een regeling opgenomen voor de verrekening van onderhoud. Het huidige voorstel laat de wijze van verrekening tussen gemeente en school geheel vrij. In de artikelsgewijze toelichting wordt vermeld dat het antwoord op de vraag of de gemeente dan wel de scholengemeenschap een vergoeding is verschuldigd, afhangt van de lokale situatie, zoals de locatie, de staat van onderhoud, bekostiging door het schoolbestuur zelf, en het feit of de gemeente recentelijk in de huisvesting heeft geïnvesteerd. Geadviseerd wordt om toe te lichten waarom niet een regeling wordt getroffen als is getroffen bij de verzelfstandiging in 1997.

d. Uit het voorstel kan worden afgeleid dat het niet wenselijk wordt geacht verrekeningsregels centraal op te leggen en dat de uitwerking aan decentrale overheden wordt overgelaten. De vraag is dan hoe deze oplossing zal werken indien er tussen gemeenten en scholen conflicten ontstaan over de verrekening. Geadviseerd wordt in de toelichting te vermelden hoe dan moet worden gehandeld en in de wet een bepaling op te nemen die regelt welke

¹ WVO; artikel 75a.

² Wet van 29 mei 1997, tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met decentralisatie van huisvestings- en bestedingsbeslissingen en vervallen van economisch claimrecht, (Stb.1997, 229), Artikel IV.

instantie bevoegd is een dergelijk geschil te beslechten en welke criteria dienen te worden toegepast ter bepaling van de verrekening.

e. De voorgestelde tekst van artikel 76v.1, tweede lid, WVO heeft als doel de handhaving van het economisch claimrecht. Dit bestaat uit twee belangrijke onderdelen, namelijk het vervreemdingsverbod, geregeld in artikel 76q, tweede lid, van deze wet en de terugkeer van het eigendomsrecht naar de gemeente bij het einde van het gebruik door de school, geregeld in artikel 76u. Niet wordt toegelicht waarom het vervreemdingsverbod wordt geschrapt. Indien het de bedoeling is het economisch claimrecht (voorlopig) in stand te houden, dan ligt het meer in de rede om zowel artikel 76q als artikel 76u te handhaven.

f. In de artikelsgewijze toelichting staat dat het economisch claimrecht wordt overgedragen. Artikel 76v.1 lijkt anders te bepalen. Dit artikel houdt in dat er een overeenkomst totstandkomt tussen gemeente en bevoegd gezag. Deze houdt in ieder geval in dat de gemeente afstand doet van haar claimrecht. Voorts staat in de toelichting dat het aanbeveling verdient deze afstand, naar analogie van artikel 76u, bij notariële akte vast te leggen en deze in te laten schrijven in de openbare registers. Artikel 76u schrijft zulks echter dwingend voor.

De Raad beveelt aan de vermelde artikelen en de tekst van de toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen.

1a en 1b. Anders dan de Raad stelt, wordt er geen derde variant in de regeling van de huisvesting van het voortgezet onderwijs gecreëerd.

Met ingang van 1 januari 1997 is de zorg voor de huisvesting in het voortgezet onderwijs gedecentraliseerd van het Rijk naar de gemeenten. Ten aanzien van deze scholen voor voortgezet onderwijs, die geheel onder het regime van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) vallen, is onder meer het economisch claimrecht overgedragen aan de gemeenten. Gemeenten hebben sindsdien in gebouwen voor deze scholen geïnvesteerd.

Met ingang van 1 juli 1997 is de zorg voor de huisvesting ten aanzien van het BVE-veld overgedragen aan de instellingen. Daarbij zijn meegenomen de scholen voor voortgezet onderwijs die op 31 december 1996 deel uitmaakten van een verticale scholengemeenschap. Het economisch claimrecht ten aanzien van deze scholen voor voortgezet onderwijs, die onder het regime van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) vallen, is daarbij overgedragen aan de scholengemeenschappen en dus niet aan de gemeenten.

In artikel 76v.1 WVO (nieuw) is de systematiek van de WEB van toepassing verklaard voor scholen voor voortgezet onderwijs – waarvan het economisch claimrecht sinds 1 januari 1997 bij de gemeente berust – en die op of na 1 januari 1997 zijn opgegaan of nog zullen opgaan in een verticale scholengemeenschap. Daarmee geldt dus na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de tweede hierboven genoemde variant voor deze scholengemeenschappen. Daarbij is evenwel als extra bepaald dat het claimrecht van de gemeente in schoolgebouwen die eigendom zijn van een niet-gemeentelijk schoolbestuur is gehandhaafd, en wel als waarborg voor gemeentelijke investeringen. Zou dit claimrecht niet zijn gehandhaafd, dan zou het wetsvoorstel onevenwichtig uit kunnen vallen ten opzichte van de belangen van gemeenten. Het wordt vervolgens aan de gemeenten en de scholengemeenschappen overgelaten al dan niet afspraken te maken om daarvan af te wijken, uitmondend in een besluit van de gemeenteraad, waarin zowel het feit van de overdracht van het economisch claimrecht zelf als een eventueel daaraan te verbinden prijs wordt opgenomen.

In de wet wordt dus expliciet tot uitdrukking gebracht dat sprake is van een (bestuursrechtelijk) besluit. Tot deze aanpassing is besloten omdat inmiddels is gebleken dat bij de toepassing van artikel 76v WVO, het artikel waarnaar artikel 76v.1 WVO deels is gemodelleerd, onduidelijkheden zijn gerezen over het karakter van de wetsbepaling. De terminologie «kunnen overeenkomen» heeft er kennelijk toe geleid dat bij (fictieve) weigering van de gemeenteraad op een aanvraag tot doordecentralisatie, door het bevoegd gezag van de school geen bezwaar/ beroep in het kader van de Algemene wet bestuursrecht werd ingesteld.

In artikel 76v WVO zelf zal overigens ook het bestuursrechtelijk karakter geëxpliciteerd worden. Die wijziging zal worden opgenomen in een

wetsvoorstel inzake een aantal aangelegenheden met betrekking tot de onderwijshuisvesting in het voortgezet onderwijs dat in voorbereiding is.

Conform het advies van de Raad is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld.

1c. In 1997 vond de overdracht plaats van het economisch claimrecht van de huisvesting in het beroepsonderwijs van het Rijk naar alle BVE-instellingen. Anders dan de Raad meent, heeft daarbij geen verrekening van onderhoud plaatsgevonden. Elke instelling heeft een bedrag betaald dan wel ontvangen, afhankelijk van een normatief vastgestelde waarde. Deze waarde is per instelling vastgesteld op basis van een algemene berekeningswijze, neergelegd in een algemene maatregel van bestuur. Daarbij is geen rekening gehouden met de staat van onderhoud, maar met afgekochte erfpacht, bestaande verplichtingen ter zake van nieuwbouw en verhuur, eigen bijdragen en nog openstaande restanten van leningen.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt een oplossing geboden voor een specifieke situatie die zich aan een beperkt aantal instellingen (verticale scholengemeenschappen) voordoet. In een dergelijk geval ligt het niet voor de hand een algemene norm te stellen, maar om partijen zelf hierover, afhankelijk van de huisvestingssituatie ter plekke, een voorziening te laten treffen.

1d. Gelet op de diversiteit in de voorzieningen die door gemeenten ten aanzien van de huisvesting kunnen zijn getroffen, is een inmenging van de rijks-overheid inzake de verrekeningsregels niet goed mogelijk noch wenselijk. Zo er een conflictoplossing nodig is, kan men zich wenden tot de bestuursrechter, aangezien (zoals onder punt 1b reeds is vermeld) thans in het wetsvoorstel is opgenomen dat afspraken tussen gemeente en scholengemeenschap over overdracht van het economisch claimrecht alsmede (de hoogte van) de daaraan eventueel te verbinden vergoeding in een besluit van de gemeenteraad worden neergelegd.

Op deze wijze wordt tevens tegemoet gekomen aan het advies van de Raad in de wet te regelen welke instantie bevoegd is een geschil te beslechten. Ook is conform het advies van de Raad de memorie van toelichting aangevuld.

1e. Aan een verbod tot vervreemding als bedoeld in artikel 76q WVO is juist gelet op de handhaving van het claimrecht en de daaraan toegevoegde mogelijkheid om eerder ter zake een voorziening overeen te komen, geen behoefte. Indien namelijk het bevoegd gezag van de scholengemeenschap de gebouwen en de terreinen waarvan het eigenaar is, niet meer wil gebruiken voor de school en derhalve wil vervreemden, is artikel 76u WVO van overeenkomstige toepassing. Willen de gemeente en het bevoegde gezag eerder een voorziening treffen, zodat het bevoegd gezag van de scholengemeenschap ook wat betreft vervreemding vrijheid van handelen heeft, dan biedt de tweede volzin van artikel 76v.1, tweede lid, WVO, daartoe de mogelijkheid.

1f. In de memorie van toelichting werd slechts de aanbeveling gedaan om een regeling tussen gemeenteraad en schoolbestuur inzake het economisch claimrecht vast te leggen en in te laten schrijven in de daartoe bestemde registers. Er werd derhalve niet beoogd een voorschrift te geven. Er was dan ook – anders dan de Raad meent – geen sprake van een discrepantie tussen wettekst en memorie van toelichting.

De opmerking van de Raad heeft er wel toe geleid dat dit punt nog eens is gezien. De reden waarom het niet in het wetsvoorstel was opgenomen, was gelegen in het streven naar deregulering en autonomievergroting. Met het oog op de kenbaarheid van alle gegevens rondom de huisvesting van VO-scholen, is evenwel inmiddels in het wetsvoorstel alsnog een dergelijke bepaling opgenomen (zie artikel 76v.1, tweede lid, laatste volzin).

2. Nevenvestiging categoriale scholen

In paragraaf 1 van de toelichting bij dit voorstel wordt naar voren gebracht dat een niet door de ouders gewenste schaalvergroting wordt voorkomen, doordat in een regio kleinschaliger voorzieningen kunnen worden behouden. De Raad onderkent de betekenis van dit punt, maar heeft bij de uitwerking nog enige opmerkingen.

a. *De gelijkstelling van categoriale scholen met scholengemeenschappen houdt een afwijking in van het bestaande beleid ten aanzien van schaalgrootte. Uit paragraaf 4 van de toelichting blijkt dat de minister de behoefte aan nevenvestigingen van categoriale scholen als zeer beperkt inschat. Als hier geen sprake is van een beleidswijziging, dan ligt het volgens het college eerder voor de hand om in plaats van gelijkstelling een uitzonderingsregeling voor categoriale scholen in te voeren. De Raad adviseert in de toelichting te motiveren waarom die oplossing niet wordt gekozen.*

b. *In de toelichting wordt uitsluitend gesproken over behoud van bestaande voorzieningen als nevenvestiging. De voorgestelde redactie van artikel 19 staat er niet aan in de weg dat categoriale scholen op grond hiervan in de toekomst een geheel nieuwe nevenvestiging kunnen oprichten¹. De Raad adviseert om nader in te gaan op de te verwachten financiële gevolgen, en in het bijzonder in te gaan op de vraag hoeveel categoriale scholen thans onder de opheffingsnorm dreigen te komen en hoeveel overwegen een nevenvestiging op te richten.*

c. *Het voorstel brengt mee dat zowel categoriale scholen als scholengemeenschappen nevenvestigingen kunnen oprichten. De regeling van de nevenvestiging staat in artikel 19 WVO en dit artikel kan alleen betrekking hebben op de scholengemeenschap. Het verdient overweging om de voorgestelde regeling inzake de nevenvestiging op te nemen in het algemeen deel van de WVO.*

2a. In tegenstelling tot de veronderstelling van de Raad voert dit kabinet geen beleid gericht op verhoging van de schaalgrootte. Het is daarom een logische stap om ook voor categoriale scholen de ruimte te scheppen voor nevenvestigingen, net als dat bij scholengemeenschappen het geval is. Het gaat dus niet om een uitzonderingsregeling. Niet de behoefte wordt in paragraaf 4 van de memorie van toelichting als beperkt ingeschat, maar het financiële gevolg ervan. Een nevenvestiging is veelal op beperkte afstand gelegen van de hoofdvestiging; alleen als die nevenvestiging op aanzienlijke afstand ligt (circa 12 kilometer) is er sprake van extra bekostiging.

2b en 2c. De bedoeling is dat categoriale scholen, als het aantal leerlingen op de hoofdvestiging naar de opvatting van het schoolbestuur te groot wordt, ook een volwaardige nevenvestiging kunnen vormen. Dit onder de voorwaarden die zijn geformuleerd in het toetsingskader ex artikel 75 WVO en mits er sprake is van de onderwijssoort die ook op de hoofdvestiging wordt aangeboden. De behoefte daaraan is in het bijzonder geuit door categoriale gymnasia. Het aantal gymnasia dat daadwerkelijk een aanvraag zal indienen, zal eerst in de komende jaren duidelijk worden. Om een algemeen beeld te geven wordt het volgende opgemerkt. In totaal zijn er thans 39 categoriale gymnasia. Eventuele nevenvestigingen daarvan zullen veelal op minder dan 12 kilometer van de hoofdvestiging liggen. De financiële gevolgen, in de zin van een extra bekostiging, zijn daardoor zeer beperkt. Slechts één categoriale school bevindt zich momenteel onder de opheffingsnorm. Artikel 19 WVO heeft ook nu al niet alleen betrekking op scholengemeenschappen, maar ook op nevenvestigingen (al dan niet aan scholengemeenschappen), zie het vierde lid. Daarin is sprake van de mogelijkheid tot een nevenvestiging aan een *school* voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs of aan een *school* voor voorbereidend beroepsonderwijs of aan een scholengemeenschap. Om bovengenoemde redenen is artikel 19 WVO een passend artikel voor de onderhavige uitbreiding van de mogelijkheden voor nevenvestiging.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt de ondertekening te actualiseren en enige redactionele aanpassingen aan te brengen.

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*

¹ Bij het algemeen overleg over het Plan van scholen 2001–2003 in de Tweede Kamer der Staten-Generaal werd gesproken over een aantal (categoriale) gymnasia met grote aantallen leerlingen die thans geen volwaardige nevenvestiging kunnen aanbieden (Kamerstukken II 2000/01, 27 267, nr. 7, blz. 3).

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 Wetenschappen,
M. J. A. van der Hoeven