

Vergaderjaar 2004–2005

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 1 oktober 2004

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

I. Algemeen

- Inleiding
- Draagvlak
- Financiële gevolgen
- Inwerkingtreding en gevolgen voor gemeenten

II Artikelsgewijze toelichting

I. ALGEMEEN

Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsontwerp. Met de invoering ervan wordt tegemoetgekomen aan een bij die leden levende wens en een in het Hoofdlijnenakkoord opgenomen afspraak. De leden vragen echter wel wat er nu precies door de regering wordt voorgesteld. Zowel de wet als de memorie van toelichting kan op dit punt duidelijker worden geformuleerd, vinden deze leden. Naar de opvatting van de leden gaat het zowel om de overdracht van middelen voor onderhoud (Artikel I, onderdelen A en C), als om het mogelijk doordecentraliseren van huisvesting gericht op (ver)nieuwbouw (Artikel I, onderdeel B en de artikelen II en III). De leden vragen of de memorie van toelichting op dit punt kan worden verduidelijkt.

¹ Samenstelling:

Leden: Van Nieuwenhoven (PvdA), Van de Camp (CDA), Kalsbeek (PvdA), Cornielje (VVD), Voorzitter, Lambrechts (D66), Hamer (PvdA), Van Bommel (SP), Vendrik (GL), Mosterd (CDA), Blok (VVD), Baemans (VVD), Slob (CU), Vergeer (SP), Tichelaar (PvdA), Joldersma (CDA), De Vries (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Eski (CDA), Eijsink (PvdA), Leerdam, MFA (PvdA), Ondervoorzitter, Van Miltenburg (VVD), Kraneveldt (LPF), Hermans (LPF), Van Dam (PvdA), Visser (VVD) en Azough (GL).

Plv. leden: Kruijssen (PvdA), Ferrier (CDA), Verbeet (PvdA), Rijjstra (VVD), Bakker (D66), Boelhouwer (PvdA), Vacature (SP), Tonkens (GL), Jonker (CDA), Hirsi Ali (VVD), Örgü (VVD), Van der Vlies (SGP), Kant (SP), Dijkma (PvdA), Hessels (CDA), Sterk (CDA), Atsma (CDA), Van Bochove (CDA), Van Hijum (CDA), Arib (PvdA), Stuurman (PvdA), De Krom (VVD), Varela (LPF), Nawijn (LPF), Adelmund (PvdA), Aptroot (VVD) en Halsema (GL).

De leden van de PvdA-fractie maken zich zorgen over de manier waarop in ons land de onderwijshuisvesting gestalte krijgt. In het verleden werd de onderwijshuisvesting gedecentraliseerd naar de gemeenten. Deze decentralisatie was tot stand gekomen in overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), maar individuele gemeenten ondervonden vervolgens in de praktijk problemen. Vooral kleine gemeenten met brede scholengemeenschappen en gemeenten met een sterke bevolkingsgroei kwamen er bekaaid vanaf. Ook de kwestie van de huisvesting van een nieuwe scholengemeenschap in Wierden plaatst deze gemeente voor grote financiële problemen. De leden van voornoemde fractie vragen of kan worden toegelicht wat het onderhavige wetsvoorstel nu gaat betekenen voor de genoemde problemen.

De leden van de SP-fractie zijn bezorgd over de overheveling van het onderhoud van scholen in het voortgezet onderwijs van gemeente naar schoolbestuur en vinden deze in het huidige wetsvoorstel niet verantwoord. De leden menen dat er betere voorwaarden dienen te worden geformuleerd voordat het onderhoud van de buitenkant van scholen in het voortgezet onderwijs kan worden overgeheveld naar de schoolbesturen. De leden maken zich ernstige zorgen dat de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling ten koste gaat van het primaire proces. Veel scholen voor voortgezet onderwijs zitten in een concurrentieslag om de leerling. Als schoolbesturen zelf verantwoordelijk zijn voor het onderhoud van de gebouwen, kan dat resulteren in extra verflaagjes voor de buitenkant, niet vanwege onderhoudsverplichtingen maar vanwege het visuele aspect om zo meer leerlingen te motiveren voor die school te kiezen. De extra middelen zullen hiervoor niet toereikend zijn waardoor de scholen de dekking zullen moeten zoeken in de lumpsum. De leden van voornoemde fractie vrezen dat er naast de verhoging voor overhead vanwege een extra manager voor het buitenonderhoud per school, nog een extra kostenpost komt die ten koste gaat van het primaire proces. De leden van deze fractie vragen of de nieuwe wet voorziet in het voorkomen hiervan. Is het mogelijk een ijkpunt aan te geven voor buitenonderhoud, willen de leden weten. Ook vernemen zij graag of een ijkpunt wenselijk is om de doelmatigheid van de bekostiging te toetsen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Voornoemde leden steunen de plannen van de regering om taken en budget met betrekking tot groot onderhoud van andere, dan door gemeente in stand gehouden scholen, over te hevelen van de gemeente naar de school. De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen echter een aantal kritische vragen bij voorliggend wetsvoorstel.

Draagvlak

Overgangsproblemen

De leden van de CDA-fractie hebben begrip voor de stelling van de regering dat de voorstellen vanuit het onderwijsveld voor een overgangsregeling moeilijk uitvoerbaar zijn. Vervolgens merken de leden op dat de Raad van State in haar advies twijfel heeft bij het doen van een beroep op het noodfonds als onderhoud etcetera niet op orde is. De Raad van State acht dit niet de juiste weg. In de memorie van toelichting wordt in dit verband gewezen naar de mogelijkheid van de knelpuntenpot. De leden van deze fractie zien graag een nadere onderbouwing van de opvatting van de regering, mede in het licht van het voorkomen van langdurige procedures. Zij vernemen graag hoe schoolbesturen in deze situatie zekerheid wordt gegeven.

De leden van de PvdA-fractie wijzen in hun reactie op het feit dat organisaties voor bestuur en management in het voortgezet onderwijs hebben verzocht om een eenmalig bedrag van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap per vierkante meter of het oprichten van een noodfonds. De regering wijst deze voorstellen af als moeilijk uitvoerbaar. Er zouden maar op lokaal niveau afspraken moeten worden gemaakt tussen gemeente en schoolbesturen en vastgelegd in de gemeentelijke verordening en een specifiek noodfonds zou overbodig zijn omdat een school bij zo'n «bijzondere ontwikkeling in het voortgezet onderwijs» een beroep zou kunnen doen op een knelpuntenpot. De leden vragen of de regering kan toelichten waarom men in het onderwijsveld kennelijk meer een fiducia heeft in een noodfonds en waarom de regering verwacht dat maar weinig scholen een beroep zouden hoeven te doen op die vergoedingsartikelen.

De leden van de SP-fractie constateren dat er geen sprake is van een overgangsregeling. Organisaties voor bestuur en management hebben verzocht om een overgangsregeling, dan wel om het oprichten van een noodfonds of om het toekennen van een eenmalig bedrag per vierkante meter. Kan de minister aangeven waarom dit niet mogelijk is?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen een reactie van de regering op de stelling van de besturenorganisaties dat gemeenten eenvoudig de gegevens die van belang zijn voor het opzetten van een noodfonds ter beschikking kunnen stellen. Deze leden willen eveneens weten of de regering met de besturenorganisaties van mening is dat daarmee het opzetten van een noodfonds, als oplossing voor het overgangsprobleem, mogelijk kan worden gemaakt.

Achterstallig onderhoud

De leden van de CDA-fractie wijzen op de opvatting van de regering dat het probleem van verrekening van achterstallig onderhoud afdoende kan worden geregeld in de lokale verordening. De leden van deze fractie vrezen echter dat dit een moeizame weg kan worden. Om lang overleg tussen het gemeentebestuur en de schoolbesturen te voorkomen, immers dit moet op overeenstemming gericht zijn, vragen de leden om in het wetsontwerp alsnog een artikel op te nemen dat leidt tot de verplichting de lokale verordening op dit punt, zo nodig, aan te vullen. Tevens wijzen de aan het woord zijnde leden op de memorie van toelichting waarin staat dat «in redelijkheid niet van een schoolbestuur kan worden verlangd dat het, bij buitengebruikstelling van het gebouw, compensatie biedt voor achterstallig onderhoud dat stamt uit de periode voor inwerkingtreding van dit voorstel». De leden van voornoemde fractie vinden dat deze stelling in de memorie van toelichting onvoldoende duidelijkheid geeft. Partijen moeten het maar zien te regelen op lokaal niveau. De voornoemde leden vinden dit onvoldoende. Zij vragen daarom of de regering eveneens bereid is een voorstel in de wet op te nemen, met de bedoeling partijen te verplichten in de lokale verordening een artikel op te nemen gericht op het komen tot concrete afspraken over hoe om te gaan met mogelijk achterstallig onderhoud op 1 januari 2005 en bij de overdracht van het schoolbestuur terug naar de gemeente. De leden van deze fractie vernemen graag hoe naar de visie van de regering moet worden omgegaan met gemaakte afspraken over inhalen van achterstallig onderhoud. Gemeente en schoolbestuur hebben meerjarige afspraken over investeringen. Deze afspraken lijken met de voorstellen met ingang 1 januari 2005 zonder waarde en betekenis. De leden krijgen hier graag een reactie op van de regering met een visie op een afdwingbare en houdbare oplossingsrichting. Ook willen de leden weten of de aanvragen voor bijdragen in onderhoud die voor of in 2004 zijn gemaakt, maar die in 2005

zullen worden geëffectueerd, nog wel of niet meer door het gemeentebestuur zullen worden nagekomen? De leden merken vervolgens op dat uit de huisvestingsmonitor blijkt dat de gemeenten beschikken over huisvestingsreserves. Tegelijkertijd zijn er scholen waar er sprake is van achterstallig onderhoud. De leden vragen of het niet wenselijk is vooraf af te spreken of vast te leggen dat deze reserves worden ingezet voor oplossen van het achterstallige onderhoud. Zijn de scholen na overheveling van het budget in staat om zowel het regulier onderhoud, als de noodzakelijk kosten voor arbo- en brandveiligheidsvoorschriften te betalen? Voorts vragen de leden of het juist is dat per vierkante meter voor het primair onderwijs een drie keer groter bedrag via het Gemeentefonds is overgedragen dan voor het voortgezet onderwijs. Indien dit het geval is, betekent dit niet dat scholen voor voortgezet onderwijs vanzelfsprekend in de problemen moeten komen, vragen de leden van deze fractie. Voorts vragen de aan het woord zijnde leden op welke wijze de overheid het risico van achterstallig onderhoud gaat monitoren. Ook willen zij weten wie in dit geval de overheid is. Welke maatregelen heeft het betreffende overheidsorgaan om zo nodig in te grijpen, vragen de aan het woord zijnde leden tevens. Ook vernemen zij graag waarom geen evaluatiemoment in het wijzigingsvoorstel is opgenomen en of de regering alsnog bereid is dit te doen. Tenslotte vragen de leden van deze fractie of de regering bereid is om een tijdsplanning te presenteren voor de nog te decentraliseren taken.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat organisaties voor bestuur en management vinden dat zij niet aansprakelijk kunnen worden gesteld voor achterstallig onderhoud waarvoor de gemeente zorg had, vlak nadat die zorg is overgedragen aan het schoolbestuur. De regering presenteert echter opnieuw overleg tussen de organisaties en VNG als het panacee. De vier grote gemeenten vrezen ondertussen dat kosten van herstel van niet adequaat uitvoeren van onderhoud van lesgebouwen in het voortgezet onderwijs ten laste komen van de gemeenten. Zij vragen daarom om in het onderhavige wetvoorstel een regeling op te nemen dat gemeenten in staat stelt om geconstateerd achterstallig onderhoud bij buitengebruikstelling van een schoolgebouw te verhalen op de verantwoordelijke schoolbesturen. De VNG wijst erop dat het aanschrijvingsinstrument uit de Woningwet slechts in extreme situaties een oplossing biedt en het juist erom gaat achterstallig onderhoud te voorkómen. Kennelijk bestaat er tussen gemeenten en organisaties voor bestuur en management wederzijds niet het vertrouwen dat het allemaal wel goed gaat. De leden van deze fractie vragen of de regering zich er dan niet erg makkelijk vanaf maakt door te verwijzen naar overleg. Waarom gaat de regering niet in op het pleidooi voor het opnemen van een verhaalsmogelijkheid, eventueel gecombineerd met een verantwoordings- of rapportageplicht op grond van de Wet op het Voortgezet Onderwijs, zo vragen zij.

De leden van de ChristenUnie zijn met de regering van mening dat het niet redelijk is om gemeenten te laten betalen voor onderhoud waar ze geen vergoeding voor krijgen. Naar hun mening is het echter evenmin redelijk om scholen te laten betalen voor onderhoud waar ze geen vergoeding voor hebben gekregen. De leden vragen op dit punt een reactie van de regering. Voorts maken de leden van deze fractie groot bezwaar tegen het feit dat er door de regering geen goede overgangsregeling wordt getroffen in het geval van achterstallig onderhoud. Lokaal moeten er afspraken worden gemaakt tussen gemeenten en scholen, zonder dat daar een verplichtend karakter aan wordt gegeven. Deze leden vragen in hoeverre de regering tegemoet wil komen aan de bezwaren van de scholen, namelijk dat zij, in tegenstelling tot de gemeenten, geen reserve op hebben kunnen bouwen voor dit onderhoud. Vervolgens vragen deze

leden of de regering met hen van mening is dat afspraken tussen gemeenten en scholen hierover een verplichtend karakter dienen te hebben. In dit verband vragen zij in hoeverre bij dit wetsvoorstel rekening is gehouden met de huidige financiële problematiek van de gemeenten. De leden spreken de verwachting uit dat mede door deze problematiek afspraken over de overdracht van reserves moeilijk tot stand komen.

Monumentale panden

De leden van de CDA-fractie willen weten wat deze operatie betekent voor scholen die gehuisvest zijn in bijvoorbeeld een monument. Zijn zij in staat ook in de toekomst de kosten voor onderhoud te dragen, zo vragen de leden.

Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie willen bijzondere aandacht vragen over de situatie van scholen die in monumentale panden worden gehuisvest. Is de regering van mening dat voor deze scholen (zonder reserves) een aparte regeling moet worden getroffen, zo vragen deze leden.

Financiële gevolgen

De leden van de CDA-fractie geven aan dat zij instemmen met het voorstel om met ingang van 2006 tien miljoen euro uit enveloppebrief Balkenende-I te nemen.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat het huidige wetsvoorstel grote financiële risico's bij de schoolbesturen legt. De onderhoudstoestand van de scholen verschilt enorm en de leden vragen hoe er beoordeeld gaat worden welk deel van het Gemeentefonds naar welk bevoegd gezag van scholen voor voortgezet onderwijs gaat. Het lijkt de leden aan te bevelen de staat van het onderhoud vast te stellen door een nulmeting op micro-niveau. Daarbij vragen de leden waarom het wel mogelijk is om criteria te hanteren om achteraf bij buitengebruikstelling de staat van onderhoud vast te stellen en deze criteria niet te kunnen hanteren bij het moment van overdracht. Is dit niet tegenstrijdig, vragen de aan het woord zijnde leden. Ook willen zij weten met welke criteria er dan achteraf beoordeeld moet worden. Kunnen deze niet eerder gelden, bijvoorbeeld bij een nulmeting, willen de leden weten. De voornoemde leden menen dat door een nulmeting kan vastgesteld worden hoe de verdeling in de financiële overdracht van groot onderhoud in verband met achterstallig onderhoud of komende geplande verbouwingen het beste kan worden uitgevoerd. De leden zijn van mening dat deze nulmeting zeer adequaat is en ook kan voorkomen dat er later door de schoolbesturen een beroep op de gemeente wordt gedaan als bij de nulmeting geen gebreken worden geconstateerd. Het mes snijdt dus aan twee kanten en voorkomt lange procedures in de toekomst. Deze inventarisatie kan per gemeente door een onafhankelijke instantie namens het Rijk gedaan moeten worden. De aan het woord zijnde leden vernemen hierop graag een reactie van de regering. Vervolgens vragen de leden van deze fractie of het voorgestelde bedrag voldoende is voor adequate uitoefening van de onderhoudstaak. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt het Gemeentefonds verminderd met hetzelfde bedrag dat op grond van historische gegevens in het Gemeentefonds werd gestort. Sommige gemeenten besteedden meer geld aan het onderhoud van scholen dan dat zij ontvingen uit het Gemeentefonds. De leden vragen de regering een nadere onderbouwing voor de keuze om tien miljoen euro aan het budget toe te voegen, omdat de leden niet kunnen beoordelen of dit voldoende is om de extra bijdragen van de gemeente te compenseren.

Inwerkingtreding en gevolgen voor gemeenten

De leden van de SP-fractie vragen waarom er zoveel haast is. Het wetsvoorstel wijst als overgangsmoment van de verantwoordelijkheid voor onderhoud 1 januari aanstaande aan, hoewel de wet nog niet in werking zal zijn getreden. Is het niet verstandig om beide tegelijk te laten ingaan, vragen de leden. Ook willen zij weten of dat niet een hoop onrust en onduidelijkheid voorkomt bij schoolbesturen en gemeenten over wie nu verantwoordelijk is voor de betaling van het onderhoud in de tussenliggende periode, zeker als zou blijken dat «een voorbehoud maken» wellicht geen wettelijke weigeringsgrond zou zijn. De leden willen graag een reactie van de regering op dit punt.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel V

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan toelichten waarom zij in het tweede lid van Artikel V schrijft dat voorzieningen waarvan de bekostiging nog geen aanvang heeft genomen kunnen vervallen en niet zonder meer dat de bekostiging vervalt. De leden van deze fractie vragen zich af of dit op lokaal niveau niet zal leiden tot veel onduidelijkheid discussie. Volgens de VNG vormt de mogelijkheid dat gemeenten «een voorbehoud kunnen maken», anders dan de regering suggereert geen geldige weigeringsgrond voor aanvragen voor onderhoud in 2005. Wat heeft de regering tegen op een eenduidige formulering in dezen, vragen de aan het woord zijnde leden.

De voorzitter van de commissie,
Cornielje

Adjunct-griffier van de commissie,
Boeve