

Vergaderjaar 1995–1996

24 455

Wijziging van de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, alsmede de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de decentralisatie van de huisvestingsvoorzieningen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. ALGEMEEN

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt de regelingen voor de toekenning van huisvestingsvoorzieningen voor scholen voor primair en voortgezet onderwijs voor zover het betreft het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, het hoger en middelbaar algemeen voortgezet onderwijs en het voorbereidend beroepsonderwijs – dat wil zeggen het op het primair onderwijs aansluitende deel van het voortgezet onderwijs – doelmatiger, eenvoudiger en doorzichtiger te maken, alsmede te harmoniseren. Om dit te bereiken wordt de verantwoordelijkheid voor de vergoeding van de voorzieningen voor primair en voortgezet onderwijs aan de gemeente opgedragen. Zoveel als mogelijk wordt het proces om te komen tot een bepaling van de noodzakelijke voorzieningen in de huisvesting geharmoniseerd.

De bemoeienis van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen met de onderhavige vergoedingen wordt met deze voorstellen drastisch verminderd. De gemeenten krijgen de verantwoordelijkheid voor de taken en de middelen ten aanzien van de huisvesting van het primair en voortgezet onderwijs. Voorgesteld wordt de voorzieningen te doen bekostigen uit de algemene middelen van de gemeente.

In het vervolg van deze memorie wordt het voortgezet onderwijs voor zover het betreft het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, het hoger en middelbaar algemeen voortgezet onderwijs en het voorbereidend beroepsonderwijs kortheidshalve aangeduid als: voortgezet onderwijs.

2. DECENTRALISATIE

2.1. Inleiding

Het voorstel tot decentralisatie naar de gemeenten van de huisvesting PO/VO maakt onderdeel uit van enerzijds de bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs en anderzijds van de decentralisatie-impuls van rijkstaken. Het gaat daarbij nadrukkelijk om de decentralisatie van taken en middelen. Over de bestuurlijke vernieuwing is op 9 november 1992 door de

toenmalige Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen een uitvoerige brief aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 1992/93, 22 827, nr. 2). Op 28 augustus 1992 en 18 februari 1993 is de Tweede Kamer door de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken geïnformeerd over de voortgang van de decentralisatie-impuls. De relatie tussen deze onderwerpen en het belang voor het onderwijsveld is nog eens aangegeven in de kabinetsbrief van 26 maart 1993 over decentralisatie (en deregulering) in het onderwijs. In zowel genoemde brief van de Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen als in de kabinetsbrief is een samenhangend pakket van voorstellen besproken. Op 31 maart 1993 is een akkoord gesloten tussen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het toenmalige kabinet. Dit akkoord over de decentralisatie van de huisvesting vormt het voorlopig sluitstuk van bovengenoemde bestuurlijke overwegingen. In het regeerakkoord 1994, bij de totstandkoming van het kabinet Kok, is daarbij aangesloten. In de paragraaf «Onderwijs, cultuur, media» is ter zake het volgende opgenomen: «Randvoorwaardelijke taken, zoals het beheer van onderwijsgebouwen en het achterstandenbeleid, worden gedecentraliseerd naar de lokale overheid». Onderhavig wetsvoorstel dient te worden gezien als een vertaling van bovengenoemde bestuurlijke overwegingen.

2.2. Eindrapportage als basis

De «Eindrapportage decentralisatie huisvesting primair en voortgezet onderwijs» van de (gemengde) ambtelijke werkgroep d.d. 27 april 1992 vormt de inhoudelijke basis voor het wetsvoorstel. In het bijzonder paragraaf 3 «Noodzakelijke (de)regulering bij decentralisatie huisvesting» vormde een belangrijk uitgangspunt. Vertrekpunt bij het eindrapport, en derhalve ook bij het wetsvoorstel, was een zo groot mogelijke vrijheid voor gemeenten om vorm en inhoud te geven aan de decentralisatie, maar gelijktijdig de zorg van de rijksoverheid om waarborgen te creëren dat er landelijk een minimaal basisvoorzieningen-niveau blijft bestaan. Bij het dereguleringsvraagstuk is bij het eindrapport als uitgangspunt gehanteerd:

- vermindering van de bestaande regeldichtheid,
 - geen verplaatsing van regeldichtheid naar lokale overheid, en
 - het niet vastleggen van reeds omschreven medebewindstaken.
- Ook deze uitgangspunten zijn bij het wetsvoorstel overgenomen.

Door de eerder genoemde werkgroep is onder andere gewezen op de minder flexibele werking van landelijke, objectieve normen. Door decentralisatie zijn gemeenten in staat te komen tot maatwerk. Het aanwezige aanbod van de (onderwijs)huisvesting zal door gemeenten nadrukkelijker bij de besluitvorming kunnen worden betrokken. Leegstand kan beter worden tegengegaan, onder meer door over de sectoren heen te verwijzen. Gemeenten zijn bovendien in staat om een integraal huisvestingsbeleid te voeren. Men heeft alsdan de mogelijkheid voor een optimale inzet van gebouwcapaciteit voor onderwijs-, culturele- en maatschappelijke doeleinden. De verkoopwaarde van de leegkomende gebouwen kan door gemeenten positief worden beïnvloed. De gemeente kan ook actiever opereren op de lokale markt.

De gemeente kan de uit het Gemeentefonds ontvangen gelden integraal inzetten. Dat wil zeggen dat men, uiteraard binnen de randvoorwaarden die door deze wet worden gegeven, de inzet van middelen over de diverse onderwijssoorten kan toedelen naar behoefte en, indien gewenst, in overeenstemming met de gemeentelijke beleidsvoornemens.

Het staat de gemeenten vrij om samenwerkingsverbanden aan te gaan met andere gemeenten om op die wijze tot een betere beheersstructuur en optimalisering van de huisvesting te komen. De samenwerking is met name interessant, indien regionale problematiek prevaleert boven lokale

vraagstukken. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn, indien er nevenvestigingen van scholen zijn die niet in de gemeente van de hoofdvestiging liggen. Verplichte samenwerking is wel overwogen, maar wordt niet opportuun geacht. Een en ander is in lijn met het kabinetsstandpunt ter zake zoals dat is neergelegd in de kabinetsreactie inzake de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie (Kamerstukken II, 1995/96, 21 427, nr. 111, hoofdstuk 6).

2.3. Financiële aspecten

Ten aanzien van de financiële aspecten spelen een drietal zaken, te weten

- de naar het Gemeentefonds overgehevelde middelen
- de efficiency-korting
- de herverdeelsystematiek en -effecten

Dit laatste punt zal in paragraaf 2.4 aan de orde komen.

De naar het Gemeentefonds overgehevelde reeks is als volgt (bedragen in f mln):

	1997	1998	1999	2000
oorspronkelijk op begroting OC en W	1816,9	1804,7	1804,7	1804,7
efficiency-korting	- 50,0	- 75,0	- 100,0	- 125,0
overdracht sportterreinen	- 35,0			
tbv apparaatskosten gemeenten	5,0	5,0	5,0	5,0
totaal Gemeentefonds	1736,9	1734,7	1709,7	1684,7

Zoals uit het staatje blijkt, is er structureel f 5 miljoen naar het Gemeentefonds overgeheveld ten behoeve van apparaatskosten die gemoeid zijn met de uitvoering van de huisvestingstaken door de gemeenten. Dit bedrag weerspiegelt enerzijds de toename aan gemeentelijke huisvestingsactiviteiten en anderzijds een afname rond de taken op het gebied van de zogenoemde «andere voorzieningen» (zie voor een nadere toelichting paragraaf 2.5).

Ten aanzien van de effecten van het wetsvoorstel voor de apparaatskosten bij gemeenten en bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen kan het volgende worden opgemerkt. Een becijfering met betrekking tot het personeel dat gemeenten zullen moeten aantrekken voor het uitvoeren van de over te hevelen taken, is niet te geven. De belasting zal voor iedere gemeente verschillend kunnen zijn. Zo is het de vraag of een gemeente met maar een schoolsoort binnen haar grenzen wel extra personeel nodig heeft, dan wel of de werkzaamheden binnen de huidige beschikbare capaciteit kunnen worden uitgevoerd. Gemeenten hebben onder de vigerende regelgeving al ten aanzien van het primair onderwijs taken op huisvestingsgebied, zoals bijvoorbeeld het opstellen van een overzicht vermeerdering huisvesting. Daarnaast speelt een rol dat in het kader van dit wetsvoorstel een aantal taken ten aanzien van het primair onderwijs, dat voorheen op het terrein van de gemeenten lag, nu naar de schoolbesturen wordt overgeheveld. Dit betekent dat binnen het gemeentelijk apparaat capaciteit beschikbaar komt voor huisvestingstaken, waardoor de kans dat extra personeel nodig is kleiner wordt. Gemeenten kunnen ook samenwerkingsverbanden aangaan.

Tot op heden is bij het herplaatsingstraject van de departementale huisvestingsmedewerkers niet geconstateerd dat gemeenten een grote behoefte hebben aan extra personeel.

Bij de Centrale Financiën Instellingen, de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, zullen als gevolg

van de decentralisatie in totaal 53 personen (49 full-time equivalenten) hun taken zien verdwijnen.

In de naar het Gemeentefonds over te hevelen bedragen zijn ook de gelden ten behoeve van de zogenaamde 1%-kunstregeling begrepen.

In sommige commentaren klinkt twijfel door of het bedrag dat wordt gedecentraliseerd voldoende is voor een goede kwaliteit van de onderwijshuisvesting. Ondergetekenden willen gaarne, met name ten aanzien van de onderhoudssituatie in het voortgezet onderwijs, hierop nader reageren.

In mei 1994 heeft het Nederlands Economisch Instituut (NEI) een rapport uitgebracht, getiteld «Materiële exploitatiekosten van het voortgezet onderwijs». Dit NEI-rapport had als basis een onderzoek van het Nederlands Instituut voor Begeleiding en Advisering Geluidsisolatie (NIBAG), te weten «Onderhoud schoolgebouwen in het voortgezet onderwijs». Het NIBAG heeft daarin een steekproef gehouden onder 50 scholen, waaruit is geconcludeerd dat er in totaal sprake was van een onderhoudsachterstand in 1992/1993 van circa f 400 miljoen. Tegelijkertijd was er evenwel sprake van een uit de rijksvergoeding opgebouwde reserve bij de scholen van circa f 380 miljoen. Momenteel wordt door het NEI, in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, onderzocht in hoeverre de reserves een compensatie kunnen vormen voor de onderhoudsachterstanden.

Een andere belangrijke constatering van het NIBAG is dat de 50 onderzochte scholen over bijna 20% meer vierkante meters beschikken dan normatief noodzakelijk is. Via het afstoten van deze overtollige vierkante meters in met name die gebouwen die in een minder goede onderhoudssituatie verkeren, kan een belangrijk deel van het probleem worden opgelost. Er zijn aanwijzingen dat afstoot zeer wel mogelijk is. Allereerst is het aantal scholen in de afgelopen jaren behoorlijk teruggelopen. Dit ging gepaard met een afname in het aantal vierkante meters in het voortgezet onderwijs van circa 10 miljoen naar circa 9,2 miljoen. Gelet op het normatief benodigde aantal vierkante meters van 8,5 miljoen is een verdere daling mogelijk. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft samen met de besturenorganisaties in het bijzonder onderwijs sinds november 1994 via gesprekken met circa 120 scholen een aanzet gegeven voor het bevorderen van passende huisvesting met name via het afstoten van overtollige vierkante meters en het herinvesteren van de opbrengst in de resterende gebouwen. Daarnaast zij gewezen op de publikatie «Herinvestering opbrengsten onroerend goed» (OCenW Regelingen 12 april 1995, nr. 12) waarbij de mogelijkheden tot het aanwenden van verkoopopbrengsten onroerend goed zijn verruimd.

In een aantal commentaren op het concept-wetsvoorstel wordt ingegaan op de mogelijkheden van verwezenlijking van de efficiencykorting. Hierover kan het volgende worden opgemerkt. In de eerdere afspraken tussen het Rijk en de VNG, van april 1992, is ten aanzien van de te realiseren besparing opgenomen dat dit in principe 10% van het over te hevelen bedrag zou kunnen zijn. Naar toenmalige inzichten was dit f 150 miljoen vanaf het eerste jaar van decentralisatie. Dit was als zodanig ook budgettair verwerkt. Daarnaast zouden de gemeenten het Rijk voor een bedrag van f 27 miljoen structureel moeten compenseren voor de derving van inkomsten uit hoofde van het economisch claimrecht bij gebouwen in het voortgezet onderwijs.

In 1992 heeft een ambtelijke werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën, Binnenlandse Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, alsmede vertegenwoordigers van de VNG, een onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop een besparing

van 10% op het over te hevelen bedrag voor de huisvesting zou kunnen worden gerealiseerd. De werkgroep heeft in haar rapportage de mogelijkheden beschreven voor een grotere doelmatigheid bij overdracht van de huisvestingsbeslissingen aan de gemeenten:

- sommige effecten zijn te realiseren bij de beslissingen over de nieuwe investeringen waarvoor de niet verplichte kasruimte in de loop van de jaren toeneemt. De gemeenten hebben de mogelijkheid om, op de specifieke behoefte toegesneden, nieuwe investeringen te plegen. Waarbij naar verwachting steeds een scherpe afweging wordt gemaakt tussen het aanwezige aanbod en de vraag. Er zijn ook prikkels om gebouwen of gebouwdelen die tijdelijk niet worden gebruikt in te zetten voor andere terreinen van de gemeentelijke zorg. Gedacht kan worden aan kinderopvang, peuterspeelzalen en dergelijke. Dat een dergelijke leegstand bestaat is hierboven al aangegeven door het verschil in normatief benodigde en werkelijk aanwezige vierkante meters. Ook het basisonderwijs kent een leegstandspercentage van 10%,
- sommige effecten kunnen worden gerealiseerd via het beheer van het totaalbestand aan schoolgebouwen (die een waarde vertegenwoordigen van ca 20 miljard), inclusief de vroegere (grotendeels) al betaalde investeringen. Daarbij komt dat de gemeente een integraal beleid kan voeren met betrekking tot de totale gemeentelijke huisvestingsvoorraad. Daardoor zijn wellicht investeringen op andere terreinen niet noodzakelijk door inzet van leegstaande schoolgebouwen of gebouwdelen.
- andere effecten zijn wellicht te realiseren via een optimaal beheer van het totale budget dat ter beschikking komt van de gemeente.
- ook op het specifieke terrein van de sport is de gemeente nu meer dan ooit in staat tot een integraal beleid rond de sportaccommodaties (gymnastieklokalen, sporthallen en sportvelden).

De gemeente heeft, meer nog dan het Rijk, de mogelijkheid tot een integrale afweging over de onderwijssoorten (basis-, speciaal en voortgezet onderwijs) heen. Dit mede in relatie tot de aanwending van middelen. Zo zullen gemeenten naar alle waarschijnlijkheid een urgentie-systematiek ontwerpen, die voor bepaalde voorzieningen een weging inhoudt die over alle drie de onderwijssoorten integraal kan worden toegepast. In de huidige systematiek is die urgentieweging verschillend voor basis-, speciaal- en voortgezet onderwijs. Door de mogelijkheid om ook het budget niet naar sector gesplitst maar integraal in te zetten kunnen efficiencywinsten worden behaald.

De werkgroep heeft geconstateerd dat de voordelen niet in een jaar kunnen worden gerealiseerd, maar zich pas op enige termijn zullen voordoen. Binnen de werkgroep bestond overeenstemming over het feit dat een efficiency-korting mogelijk is. Deze korting zou, zo meende de werkgroep, zich structureel bevinden binnen een bandbreedte van 5 à 10%. Daarnaast concludeert de werkgroep echter ook dat er geen exacte kwantitatieve onderbouwing is te geven van de door haar opgesomde mogelijkheden tot efficiency-verbetering. Na advies van de bovengenoemde werkgroep is uiteindelijk in het akkoord met de VNG van 31 maart 1993 een efficiencykorting opgenomen oplopend naar 125 miljoen structureel. Gelet op het over te hevelen bedrag is de korting feitelijk minder dan 7%.

Een van de mogelijkheden van een gemeente is dat er door een goede benutting van het gebouwenbestand gebouwen leeg komen, die vervolgens kunnen worden verkocht. Ter illustratie volgt hieronder een overzicht voor een aantal jaren van de opbrengsten van de verkoop van overtollige gebouwen in het v.o./b.v.e.-veld, die zijn gerealiseerd en vervolgens weer gebruikt voor nieuwe investeringen in de huisvesting:

- 1991: circa f 27 miljoen,
- 1992: circa f 30 miljoen,

- 1993: circa f 48 miljoen,
- 1994: circa f 63 miljoen, en
- 1995: circa f 65 miljoen (schatting).

Uiteraard zijn dit macro cijfers, maar ook de efficiency-korting is een macro gegeven. Daarnaast kan natuurlijk niet worden gegarandeerd dat deze opbrengsten zich in dezelfde orde van grootte ook in de toekomst zullen voordoen.

Van belang voor de mogelijkheden van de gemeenten om de efficiency-korting te realiseren, is eveneens de «vrije» (of onverplichte) ruimte in het overgehevelde bedrag. Onder het begrip «vrije ruimte» wordt dan verstaan de bedragen die niet vastliggen als gevolg van eerder aangegane verplichtingen door het rijk, zoals deze in de verplichtingenadministratie van het ministerie zijn opgenomen. Uit een onderzoek naar de lopende verplichtingen is gebleken dat in het eerste jaar slecht een geringe onverplichte ruimte bestaat van circa 75 miljoen gulden. Dit is logisch omdat, met name in het voortgezet onderwijs, nog de jaren daarvoor door het rijk verplichtingen met a fonds perdu betalingen zijn aangegaan voor projecten met een bouwtijd van een paar jaar. In de volgende jaren loopt de vrije ruimte echter snel op, van ca 400 miljoen in 1998 tot 500 miljoen in 2000 en daarna jaarlijks stijgend met ca 20 tot 25 miljoen per jaar.

In de wetgeving is de mogelijkheid geschapen om op een zo efficiënt mogelijke wijze de gebouwenvoorraad in te zetten.

Naar aanleiding van de reacties op het concept-wetsvoorstel is een aanpassing in casu een verruiming aangebracht ten aanzien van de «beslissingsruimte» van de gemeenten. Zo zijn de artikelen betreffende het vorderingsrecht, het medegebruik en de verhuur op dit punt aangepast. Dit betekent dat de gemeenten, meer dan in het oorspronkelijke voorstel, de ruimte hebben op een efficiënte manier met hun gebouwenvoorraad om te gaan. Bovenstaande overziend menen ondergetekenden dat er geen aanleiding is te veronderstellen dat de gemeenten de efficiency-korting niet zouden kunnen realiseren en dat er geen vrees hoeft te zijn, dat als gevolg van deze korting het huisvestingsvoorzieningsniveau wordt aangetast.

Door de VNG en de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) is gewezen op de relatie tussen beslissingen ten aanzien van de planprocedurele criteria en de effecten hiervan op de huisvesting van scholen in het primair en voortgezet onderwijs. Men betoogt dat het niet zo kan zijn dat de overheid zonder overleg beslissingen neemt, bijvoorbeeld ten aanzien van opheffings- en/of stichtingsnormen dan wel verplaatsingen, die leiden tot majeure financiële effecten voor gemeenten in het kader van huisvestingsvoorzieningen.

Daarnaast is een vraag hoe de kosten voor de huisvesting van majeure onderwijskundige beleidsoperaties doorwerken in de vergoeding uit het Gemeentefonds.

De eerste ondergetekende is, met de VNG, van mening dat – met toepassing van artikel 2 van de Financiële-Verhoudingswet 1984 – in situaties als hierboven beschreven open en reëel overleg dient plaats te vinden tussen de rijksoverheid en de VNG. Dit overleg moet dan specifiek gericht zijn op de huisvestingsimplicaties van zowel planprocedurele wijzigingen als onderwijskundige beleidsoperaties.

2.4. Verdeelsystematiek

Een ambtelijke werkgroep heeft zich gebogen over het vraagstuk van de verdeling over de gemeenten van de middelen die ten behoeve van huisvestingsvoorzieningen overgeheveld zijn of worden van de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen naar het

Gemeentefonds. Deze werkgroep bestond uit vertegenwoordigers van de ministeries van Binnenlandse Zaken, Financiën en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, alsmede van het secretariaat van de Rgf en de VNG.

De werkgroep heeft een rapportage uitgebracht met voorstellen voor het te hanteren verdeelmodel, waarmee de verdeling van het aan het Gemeentefonds toegevoegde huisvestingsbudget over de individuele gemeenten plaatsvindt.

Het verdeelmodel dient enerzijds zoveel mogelijk te voldoen aan de eis dat verdeeld wordt conform een benadering van de factoren die de kostenverschillen tussen gemeenten bepalen. Anderzijds is er de eis van globaliteit die geldt voor het verdeelstelsel voor het Gemeentefonds. De globaliteitseis houdt in, dat er slechts sprake kan zijn van een globale relatie tussen de algemene verdeelmaatstaf en het doel van de uitkering om te voorkomen dat het Rijk onbedoeld een ongewenste invloed op het gemeentelijk beleid gaat uitoefenen, onder meer doordat, bij een nauwe relatie tussen verdeelmaatstaf en doel, er een zekere normatieve werking uitgaat van de verdeelmaatstaf.

Het aantal schoolleerlingen dat binnen een gemeente onderwijs volgt, dat immers gehuisvest dient te worden, wordt als de belangrijkste huisvestingskosten-bepalende factor gezien. Omdat deze kosten per onderwijssector, te weten basisonderwijs (BO), (voortgezet) speciaal onderwijs ((V)SO) en voortgezet onderwijs (VO) sterk verschillen, is besloten om deze kostenbepalende factor (in het ijkpunt) verder te differentiëren naar schoolleerling BO, schoolleerling (V)SO en schoolleerling VO. Het bedrag per schoolleerling van een bepaalde sector is bepaald door het voor deze sector, op basis van de bestaande budgetverhouding tussen de sectoren, beschikbare budget te delen door het aantal schoolleerlingen binnen deze sector.

De globaliteitseis die gesteld wordt aan een adequate Gemeentefondsmaatstaf is ermee gediend dat zo veel mogelijk geld met zo weinig mogelijk algemene verdeelmaatstaven wordt verdeeld. Bezien is daarom of met ingang van de inwerkingtreding van de wijziging van de Financiële Verhoudingswet 1984 per 1 januari 1997 door de daarin voorziene Gemeentefondsverdeelmaatstaven, een goede benadering gevonden kan worden voor de verdeling van de huisvestingsmiddelen overeenkomstig de aantallen schoolleerlingen per sector die onderwijs ontvangen binnen de gemeente. Ook indien onverhoopt de wijziging van de Financiële Verhoudingswet niet op 1 januari 1997 in werking zou treden (er zijn overigens geen tekenen die daarop wijzen), kan het voorgestelde model, zonder financiële consequenties, op 1 januari 1997 worden ingevoerd. In beide situaties wordt op basis van artikel 38 van genoemde wet een algemene maatregel van bestuur vastgesteld, die alleen enigszins anders van inhoud is indien de wijziging van de Financiële Verhoudingswet later in werking zou treden dan de onderhavige wetwijzigingen.

De voorziene Gemeentefondsmaatstaf «aantal 0 t/m 19 jarigen woonachtig binnen de gemeente» is geschikt gebleken als indicator voor het aantal schoolleerlingen BO.

De voorziene Gemeentefondsmaatstaven «omgevingsadressendichtheid» (OAD) en «klantenpotentieel lokaal» (KPL), die beide een centrumfunctie indiceren, zijn beoordeeld op geschiktheid als indicator voor het aantal schoolleerlingen (V)SO en VO. (Omgevings)adressendichtheid binnen een gemeente is een maat voor verstedelijking (gemiddeld aantal adressen per oppervlakte-eenheid). Klantenpotentieel lokaal is een maatstaf die de aantrekkingskracht weergeeft van een gemeente op de woonkernen in haar omgeving. Deze aantrekkingskracht wordt bepaald aan de hand van de aantallen inwoners van de gemeente

ten opzichte van de aantallen inwoners van de omliggende woonkernen en de afstand tussen de gemeente en deze omringende woonkernen.

OAD en KPL zijn beperkte vervangers gebleken voor de kostenfactoren schoolleerlingen (V)SO en VO: de erdoor geïndiceerde algemene centrumfunctie wijkt te sterk af van de meer specifieke «(V)SO en VO onderwijscentrumfunctie».

De werkgroep achtte een verdeling van het volledige voor (V)SO en VO beschikbare budget conform de maatstaven OAD en KPL niet acceptabel. Dit zou bij te veel gemeenten te grote verschillen geven ten opzichte van een vergoeding op basis van de kostenfactoren schoolleerling per sector. Om zowel een substantieel deel van de middelen voor het (V)SO en het VO via globale Gemeentefondsmaatstaven te verdelen al aan te sluiten bij de kostenfactoren schoolleerlingen (V)SO en VO is gekozen voor het introduceren van de Gemeentefondsmaatstaven schoolleerlingen (V)SO en VO. Een minderheid van de werkgroep spreekt zich uit voor een gewicht van 50%.

Over het verdeelmodel is advies gevraagd aan de Rgf. De Rgf onderschrijft de door de werkgroep gevolgde aanpak en gehanteerde uitgangspunten ten aanzien van de definiëring van het ijkpunt en de samenstelling van het verdeelmodel. Op hoofdlijnen is de Rgf het ook eens met het opgestelde ijkpunt en het voorgestelde verdeelmodel.

Wel heeft de Rgf een aantal aanpassingen gesuggereerd. De belangrijkste punten betreffen wijzigingen in het ijkpunt met het oog op het feit dat bepaalde soorten speciaal onderwijs (met name voor zwaar lichamelijk en geestelijk gehandicapte leerlingen) circa 75% duurder zijn dan andere categorieën speciaal onderwijs, alsmede het feit dat de kosten per leerling in het basisonderwijs door de schaalgrootte van onderwijsvoorzieningen in kleine kernen circa 30% hoger liggen dan het landelijk gemiddelde. Naar aanleiding hiervan is het ijkpunt op deze punten aangepast.

Daarnaast adviseert de Rgf rekening te houden met de hogere huisvestingsbehoeften van gemeenten met zogenaamde achterstandsleerlingen, waaronder sociale achterstand. De Rgf werkt dit uit via de factor allochtonen (etniciteit). Ondergetekenden staan positief tegenover de gedachte sociale achterstand mee te wegen. Daarbij wordt de mogelijkheid gezien dit aspect uit te werken op basis van het criterium aantal inkomenstrekkingen met een laag inkomen.

De Rgf heeft tevens gesuggereerd het budget voor het voortgezet onderwijs te verhogen ten koste van het budget voor het primair onderwijs. De ondergetekenden hebben deze suggestie niet overgenomen. Tegen een dergelijke, onmiddellijk bij de invoering van de wet te effectueren, verschuiving bestaat veel bezwaar, aangezien in het primair onderwijs veel uitgaven al vastliggen. Een bijpassende verdeling ziet de Rgf in het gebruik maken van de verdeelmaatstaven land en binnenwater, allochtonen en regionaal klantenpotentieel, naast de verdeelmaatstaven die al eerder waren aangewezen. Overigens zou hij het gewicht van de leerlingmaatstaven willen beperken tot 50%, ook op het moment van invoering.

Daarnaast brengen ondergetekenden – in het verlengde van de differentiatie van het ijkpunt voor het (voortgezet) speciaal onderwijs – in aanvulling op het advies van de Rgf ook in de verdeling die differentiatie aan. Het percentage van 50 wordt gehanteerd overeenkomstig het advies van de Rgf in de structurele situatie, tenzij dat bij nader inzien op onoverkomelijke bezwaren zou stuiten. In de eerste drie jaar wordt – ter bevordering van een vlotte invoering – een percentage van 75 gehanteerd.

De werkgroep is nog bezig met de ontwikkeling van een overgangsregeling. Daarnaast wordt op rijksniveau het te kiezen verdeelmodel nader

uitgewerkt. Zodra over beide zaken duidelijkheid bestaat, zal een nieuw financieel beeld van de effecten van de decentralisatie worden gegeven.

2.5. Bekostigingsstromen

Gelet op de huidige geldstromen tussen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en gemeenten of scholen treedt er een verschuiving op, waarbij enerzijds middelen naar het Gemeentefonds en anderzijds middelen rechtstreeks naar de scholen gaan.

De splitsing is gebaseerd op een aantal overwegingen:

- verantwoordelijkheden die in het huidige stelsel reeds zijn belegd bij het schoolbestuur, blijven daar belegd,
- de onderhoudsactiviteiten die in het huidige stelsel via een aanvraag-procedure lopen worden op basis van een eenduidig criterium verdeeld tussen gemeente en schoolbestuur,
- de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur met betrekking tot het onderhoud dient te worden vergroot, in lijn met de afspraken in het eindrapport Decentralisatie,
- de verantwoordelijkheden van respectievelijk de gemeente en het schoolbestuur moeten duidelijk zijn omschreven.

De gekozen verdeling komt er grosso modo op neer, dat het schoolbestuur van het Rijk een normatieve vergoeding ontvangt voor uitvoering van onderhoud aan de binnenkant van het gebouw. De onderhoudsvoorzieningen die aan de buitenzijde van het schoolgebouw worden uitgevoerd, lopen in principe via de gemeente.

Aangetekend wordt dat deze verschuiving naar de materiële exploitatie leidt tot een toename van het aantal voorzieningen dat valt onder het bereik van de overschrijdingsregeling (zie hiervoor de toelichting op artikel I, onderdelen E, H en I, en artikel II, onderdelen E, H en I).

Het principe van de binnenkant/buitenkant splitsing wordt zowel voor het primair als voor het voortgezet onderwijs toegepast. In zijn uitwerking ontstaan echter verschillen. Dit is het gevolg van het feit dat in het huidige systeem in het voortgezet onderwijs al meer verantwoordelijkheden aan het schoolbestuur zijn toegekend dan in het primair onderwijs. Zoals boven al is aangegeven worden verantwoordelijkheden die in het huidige stelsel al bij het schoolbestuur zijn belegd, niet bij deze wet afgenomen en aan de gemeente toebedeeld, ook al spoort dit niet met het binnenkant/buitenkant criterium. Dit kan dus betekenen dat een verantwoordelijkheid ten aanzien van onderhoudselement aan de buitenzijde van het gebouw in het voortgezet onderwijs bij het schoolbestuur ligt en bij het primair onderwijs bij het gemeente bestuur. Dit omdat die verantwoordelijkheid, zoals hierboven al is gememoreerd, in het huidige systeem reeds nu bij het schoolbestuur van het voortgezet onderwijs ligt. Inhoudelijke harmonisatie van de systematiek vanuit de optiek van het primair onderwijs zou derhalve een autonomie «versmalling» voor schoolbesturen in het voortgezet onderwijs betekenen. Harmonisatie van de systematiek vanuit de optiek van het voortgezet onderwijs zou voor de schoolbesturen in het primair onderwijs weliswaar een nog verdere autonomievergroting betekenen, doch tegelijkertijd grotere risico's en herverdeeffecten met zich mee brengen. Deze herverdeeffecten zouden optreden boven de effecten die optreden als gevolg van de verdere vereenvoudiging van Londo. Daarbij komt tevens een verdere verzwaring van de reserveringsproblematiek. In de memorie van toelichting bij de desbetreffende artikelen wordt hier nader op ingegaan.

De verschuiving naar de scholen doet zich in het primair onderwijs voor op het terrein van de zogenaamde «andere voorzieningen» (de zogenaamde artikel 74 WBO en artikel 82 ISOVSO-procedure). Deze categorie verdwijnt uit de regelgeving. Dit betekent dat de normatieve vergoeding voor meer onderhoudsactiviteiten in de exploitatievergoeding is opgenomen en dat dit onderhoud door het bevoegd gezag zonder aanvraagprocedure kan worden uitgevoerd. De hoogte van de vergoeding van de onderhoudswerkzaamheden die in de exploitatiekosten zijn opgenomen, wordt bepaald en onderbouwd met behulp van het op grond van artikel 92 WBO en artikel 89 ISOVSO vast te stellen programma van eisen «onderhoud».

In het primair onderwijs komt de verdeling op basis van de boven geschetste uitgangspunten erop neer dat het schoolbestuur van het Rijk een normatieve vergoeding ontvangt voor uitvoering van onderhoud aan de binnenkant van het gebouw en voor het schilderwerk aan de buitenkant. Het bevoegd gezag kan met behulp van de exploitatievergoeding en dus zonder toepassing van de aanvraagprocedure in principe alle bouwkundige activiteiten aan de binnenkant van het gebouw uitvoeren. Uitzondering hierop vormen een tweetal renovatie-activiteiten welke vrijwel altijd te zamen worden uitgevoerd met de «algehele aanpassing», te weten werkzaamheden rond de binnenkozijnen en verwarmingsradiatoren en -leidingen. Hiermee wordt de koppeling tussen renovatie en algehele aanpassing in stand gehouden.

De bouwkundige voorzieningen die aan de buitenzijde van het schoolgebouw worden uitgevoerd, lopen in principe via de gemeente. Te denken valt aan vervanging van het dak, van buitenkozijnen of de brandtrap. Via het Gemeentefonds worden middelen voor de activiteiten aan de buitenzijde beschikbaar gesteld. Uitzondering is het herstel van klachten van de buitenkant van het gebouw en op het terrein alsmede de uitvoering van het buitenschilderwerk, waarvoor in de exploitatiekostenvergoeding componenten zijn opgenomen en dus naar het schoolbestuur gaan.

Ook bij het voortgezet onderwijs vindt er een zekere verschuiving van bekostigingsstromen plaats. Zo zal het budget voor de onroerend zaak belasting naar de gemeente, in plaats van naar het bevoegd gezag van de school gaan. Voor het overige blijven de activiteiten uit het programma van eisen «onderhoud» naar het schoolbestuur gaan en zullen de activiteiten van het programma van eisen «aanpassingen» worden verdeeld op basis van het «binnenkant/buitenkant»-criterium. Daarbij zal een zogenaamd grensbedrag van f 500 000 worden gehanteerd voor de activiteiten aan de binnenzijde van het gebouw. Alle aanpassingen/verbouwingen aan de binnenkant van het gebouw tot het grensbedrag komen voor rekening van het schoolbestuur, alle aanpassingen/verbouwingen aan de binnenkant die boven het grensbedrag uitgaan, moeten worden aangevraagd bij de gemeente. Ook dan dient het schoolbestuur f 500 000 zelf te betalen, voor het overige kan men aankloppen bij de gemeente. Dit grensbedrag is nodig om geschillen te voorkomen over wat nog behoort tot «normaal» onderhoud dat via de exploitatievergoeding wordt vergoed en «groot» onderhoud of renovatie, die buiten de exploitatievergoeding vallen.

Verder regelt het onderhavige wetsvoorstel met betrekking tot de exploitatiekosten dat de berekening van de (eigenaars)vergoeding aan de hand van het daadwerkelijke aantal m² vloeroppervlakte van de school wordt vervangen door een berekening aan de hand van het normatief aantal m². Nu de beslissingen omtrent de huisvesting voortaan door de gemeente worden genomen, is het wat de Rijksoverheid betreft uit het oogpunt van beheersing van de uitgaven noodzakelijk om de exploitatie-

vergoeding op dit punt te normeren (zie in dit verband ook de passage onder 2.6 over het wetsvoorstel met betrekking tot de vereenvoudiging van het Londo-bekostigingsstelsel voor het primair onderwijs). Met de normering wordt een efficiënt gebruik van de huisvesting door de scholen gestimuleerd, terwijl de beheerslasten beperkt worden.

Ter verduidelijking is in een bijlage bij deze memorie, naar soort van voorziening van het primair onderwijs en voortgezet onderwijs, aangegeven welke voorziening wordt opgenomen in het Gemeentefonds en voor welke vergoeding de school een rechtstreekse vergoeding van het Rijk ontvangt.

2.6. Samenhang met enige andere wetsvoorstellen

In het onderstaande wordt ingegaan op de relatie met enige wetsvoorstellen/wetten die directe inhoudelijke dan wel financiële implicaties hebben voor het onderhavige wetsvoorstel. Andere wetsvoorstellen, die slechts mogelijk tot technische aanpassingen van dit wetsvoorstel zouden kunnen leiden (zoals bijvoorbeeld het wetsvoorstel inzake de bestuursvorm van het openbaar onderwijs, Kamerstukken II, 1994/95, 24 138, nrs. 1–3) komen derhalve niet aan de orde.

Bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal is aanhangig het wetsvoorstel met betrekking tot de vereenvoudiging van het Londo-bekostigingsstelsel voor het primair onderwijs (Kamerstukken II, 1993/94, 23 636, nrs. 1–3). De ondergetekenden hebben ervoor gekozen genoemd wetsvoorstel en het onderhavige wetsvoorstel los van elkaar de wetgevingsprocedure te laten doorlopen. Er zijn evenwel tussen beide wetsvoorstellen dusdanige relaties aanwezig dat nadere wijzigingen in het ene voorstel gevolgen kunnen hebben voor het andere. Gelet echter op het feit dat de voorgestelde vereenvoudiging van het Londo-bekostigingsstelsel op het terrein van de materiële instandhouding naar het oordeel van ondergetekenden met of zonder decentralisatie moet worden uitgevoerd, is gekozen voor separate behandeling.

Na het in werking treden van het onderhavige wetsvoorstel beslissen gemeenten over de kwaliteit en het aanwezige aantal gebouwen en m².

In het vereenvoudigde Londo-stelsel, dat is aangekondigd in het eerder genoemde wetsvoorstel, is het aantal gebouwen en m² nog steeds bepalend voor de hoogte van de vergoeding.

Aangezien de exploitatievergoedingen rechtstreeks door het Rijk aan bevoegde gezagsorganen wordt vergoed, zou het Rijk bij handhaving van de bekostiging op huisvestinggegevens, afhankelijk worden van de besluitvorming op lokaal niveau. Teneinde niet-beïnvloedbare overschrijdingen te voorkomen wordt het Londo-bekostigingsstelsel nu op een zodanige wijze verder vereenvoudigd dat huisvestinggegevens geen rol meer spelen.

Op 14 juni 1995 is ingetrokken het wetsvoorstel Tijdelijke wet vergoeding waarde sportterreinen voortgezet onderwijs (Kamerstukken I, 1993/94, 23 190). In dit wetsvoorstel werd het bevoegd gezag de mogelijkheid geboden tegen vergoeding van de waarde in het economisch verkeer, te opteren voor behoud van het eigendom van het eventueel aanwezige sportterrein, onder afkoop van het economisch claimrecht van het Rijk. Duidelijk is te onderkennen dat tussen het traject van de verkoop sportterreinen en het onderhavige wetstraject een relatie aanwezig is. Bij beide trajecten betreft het de overdracht van fysieke onderwijsfaciliteiten. Het lijkt daarbij niet verstandig deze twee trajecten in de komende periode naast elkaar te laten lopen. Vandaar dat is besloten

het wetsvoorstel verkoop sportterreinen in te trekken en de overdracht van de sportterreinen mee te nemen in het onderhavige wetsvoorstel.

In diverse reacties wordt ingegaan op de overdracht van de sportvelden in het voortgezet onderwijs naar de gemeenten. Hieronder wordt nader aangegeven hoe deze overdracht wordt vormgegeven.

Allereerst moet worden gesteld dat een aantal van de betreffende sportterreinen, in totaal circa 40, momenteel reeds juridisch eigendom zijn van gemeenten. Daar waar het economisch eigendom overgaat naar de gemeenten, krijgen zij dus over deze velden ruime beschikkingsmogelijkheden. De financiële waarde van deze velden alleen al (waar de gemeente zowel economisch als juridisch eigenaar van wordt) bedraagt ongeveer f 30 miljoen. De ondergetekenden hebben begrip voor het argument dat een integrale korting niet redelijk is, gelet op het feit dat slechts een minderheid van de gemeenten een sportveld heeft. Daarom is besloten via het Gemeentefonds te komen tot een eenmalige specifieke verrekening naar rato van de getaxeerde economische verkeerswaarde voor die gemeenten met een over te dragen sportveld. Hierdoor sporen «kosten» en «baten» per gemeente en heeft de verrekening geen effect voor gemeenten zonder een sportveld. Daarnaast zal in de wet de mogelijkheid voor gemeenten worden opgenomen om een sportveld van het bijzonder onderwijs te gebruiken op tijden dat de school het sportveld niet gebruikt. Gedacht kan hierbij worden aan vakanties, weekeinden en dergelijke.

Met bovenstaande aanpassingen zijn de ondergetekenden van mening dat verrekening van 35 miljoen gulden in 1997 verdedigbaar is.

Op 30 december 1994 is in werking getreden de Tijdelijke wet medefinanciering onderwijsgebouwen v.o./b.b.o. In die wet wordt een eenmalige investeringsimpuls ten behoeve van instellingen voor voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie geregeld. Die wet heeft in die zin een relatie met het onderhavige wetsvoorstel, dat de investeringsimpuls (voor een deel) wordt gerealiseerd op basis van door gemeenten af te sluiten leningen. De van rijksweg te verstrekken vergoeding ten aanzien van de door gemeenten aangegane leningen zal op basis van het vastgestelde percentage investeringskosten worden vergoed op basis van rente en aflossing. De hiervoor beschikbare gelden zijn meegenomen in het op grond van het onderhavige wetsvoorstel naar het Gemeentefonds te decentraliseren budget in die zin dat de desbetreffende gemeenten na decentralisatie ook deze verplichtingen van het rijk overnemen.

De Raad voor de gemeentefinanciën heeft in de reactie op het concept-wetsvoorstel gesteld dat het Rijk medeverantwoordelijkheid moet dragen in het kader van de medefinanciering, ook na decentralisatie. Het uitgangspunt is evenwel altijd geweest zoals het is verwoord in de memorie van toelichting op genoemd wetsvoorstel inzake de medefinanciering (ook wel impuls of investeringsimpuls genoemd, zie Kamerstukken II, 1994/95, 23 862, nr. 3, blz. 8): «De financieringslasten voor de sector VO van de door de gemeenten aangegane leningen in het kader van de impuls komen na de decentralisatie voor rekening van de gemeenten en dienen te worden bestreden uit de vergoedingen die zij krijgen uit het Gemeentefonds. (...) Er is na de decentralisatie geen financiële relatie en/of garantie naar de gemeenten ten aanzien van de impuls vanuit het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De impuls wordt op deze wijze gelijkgeschakeld met alle overige langlopende verplichtingen die door gemeenten zijn aangegaan in het kader van de scholenbouw.»

3. ADVIES EN COMMENTAAR

3.1. Inleiding

Het concept-wetsvoorstel is op 29 november 1994 om commentaar gezonden aan de zogenaamde artikel 3-organisaties en op diezelfde datum voor advies voorgelegd aan de Onderwijsraad.

Er is commentaar ontvangen van de Katholieke vereniging voor A.V.O. en V.W.O., de Vereniging van gereformeerd onderwijspersoneel (GVOLK/GMV), de Algemene Bond van Onderwijspersoneel (ABOP), de Vereniging Openbaar Onderwijs (VOO), de Vereniging tot Bevordering van Schoolonderwijs op gereformeerde grondslag, te zamen met de Kontaktvereniging van Leerkrachten en Studenten op gereformeerde grondslag en het Ds. G.H. Kerstenonderwijscentrum (in het vervolg van deze memorie gezamenlijk aangeduid als VBSO c.s.), het Interprovinciaal overleg (IPO), de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf), de Nederlandse Katholieke Schoolraad (NKS), enige besturenorganisaties voor het bijzonder onderwijs gezamenlijk (te weten de Algemene besturenbond voor beroepsonderwijs, ander voortgezet onderwijs, vorming en opleiding (ABB), de Vereniging besturenraad protestants christelijk onderwijs (BPCO), het Landelijk verband van gereformeerde schoolverenigingen (LVGS), de Vereniging besturenorganisaties katholiek onderwijs (VBKO), de verenigde bijzondere scholen voor onderwijs op algemene grondslag (VBS) en de Vereniging voor gereformeerd schoolonderwijs (VGS), in het vervolg van deze memorie gezamenlijk aangeduid als VBS c.s.) alsmede de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

De Onderwijsraad heeft op 20 februari geadviseerd.¹

De veelal positieve en constructieve reacties zijn aanleiding geweest het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op een aantal punten aan te scherpen, te verhelderen en te vereenvoudigen.

Het voorstel tot wijziging van de exploitatiekostensystematiek voortgezet onderwijs, in die zin dat de berekening van de eigenaarsvergoeding aan de hand van het daadwerkelijk aantal m² wordt vervangen door een berekening aan de hand van het normatief aantal m², is in 1994 voor advies voorgelegd aan de Normeringscommissie vergoedingsstelsel voortgezet onderwijs. Deze commissie is ingesteld op basis van artikel 80, vijfde lid, van de Wet op het Voortgezet Onderwijs. Het advies van de Normeringscommissie over de eigenaarsvergoeding is in juli 1994 uitgebracht.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt op een aantal algemene punten ingegaan. Op de reacties op de specifieke artikelen, voor zover niet terug te voeren op de algemene punten, wordt in de artikelsgewijze toelichting ingegaan.

3.2. Invoeringsdatum

De VNG, de VOO, de VBS c.s. en de Onderwijsraad hebben gewezen op het krappe tijdpad van het onderhavige wetsvoorstel, dat zou moeten leiden tot invoering per 1 januari 1996.

De VNG meent dat van een zorgvuldige invoering geen sprake kan zijn bij invoering per 1 januari 1996. De VNG stelt dat, indien de gemeenten reeds voor het jaar 1996 de volle verantwoordelijkheid moeten dragen voor de huisvesting in het onderwijs, reeds begin 1995 gestart zal moeten worden met de voorbereidingen. Deze voorbereidingen kunnen slechts plaatsvinden op basis van een gemeentelijke verordening. Het is evenwel niet mogelijk de gemeentelijke verordening vast te stellen en het daartoe noodzakelijke zorgvuldige overleg met de betrokken schoolbesturen te voeren, indien de wettelijke basis hiervoor ontbreekt, zo stelt de VNG.

¹ Dit advies is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Daar komt nog bij dat in verband met het overgangsrecht en met afspraken tussen Rijk en VNG, de wet vóór 1 oktober 1995 in het Staatsblad zou moeten staan, wil invoering per 1 januari 1996 mogelijk zijn. De ondergetekenden achten een dergelijk tijdpad niet realistisch.

Het is gelet op het bovenstaande wel van belang dat het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in het Staatsblad staat. Gestreefd wordt naar publikatie begin 1996. De ondergetekenden benadrukken dat zij dit wezenlijk vinden, om duidelijkheid te verschaffen aan alle partijen ten aanzien van het decentralisatieproces. Daarnaast is het noodzakelijk voor de gemeenten een adequate invoeringsperiode ter beschikking te hebben, voor het vaststellen van de gemeentelijke verordeningen, voor het voeren van het noodzakelijke overleg met de niet door de gemeente in stand gehouden scholen (primair onderwijs) dan wel andere dan gemeentelijke scholen (voortgezet onderwijs) en voor het opstellen van een procedure rond de indiening en afhandeling van aanvragen voor voorzieningen in de huisvesting.

De feitelijke inwerkingtreding van de decentralisatie zal plaatsvinden met ingang van 1 januari 1997.

3.3. Relatie met Grondwet

De Onderwijsraad gaat uitgebreid in op de passage in de memorie van toelichting dat naar huidige opvattingen, artikel 23 van de Grondwet niet in de weg staat aan de mogelijkheid van delegatie aan gemeentebesturen van regelingsbevoegdheid inzake de huisvesting, mits de wet door middel van wettelijke normering waarborgen biedt voor de positie van het bijzonder onderwijs. De Raad meent dat in deze benaderingswijze wel heel soepel wordt omgegaan met een uiterst ingewikkelde materie waarover de meningen zowel binnen de politiek als van deskundigen nogal verschillen. De Raad geeft vervolgens een overzicht van de behandeling van het voorstel tot wijziging van artikel 23 (oud: 208) van de Grondwet in 1975/1976, waarbij de delegatieproblematiek uitgebreid aan de orde is geweest. Voorts citeert de Raad in dit verband de opvatting van deskundigen terwijl tevens wordt vermeld de poging in 1984/1985 om middels een nieuw voorstel tot wijziging van artikel 23 (oud: 208) een eind te maken aan de onzekere situatie omtrent de delegatieproblematiek. Tenslotte komt de Onderwijsraad tot de conclusie dat delegatie van regelgeving naar de lagere overheid niet aan de orde kan zijn wanneer het gaat om deugdelijkheidseisen en andere bekostigingsvoorwaarden. Op het gebied van de huisvesting dienen landelijke regels te gelden en dient de rechtszekerheid te zijn gewaarborgd.

In het onderhavige wetsvoorstel ontbreekt – aldus de Onderwijsraad – de garantie voor een gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs. De gemeentelijke verordening bedoeld in artikel 76 WBO (en vergelijkbare bepalingen in ISOVSO en WVO) is een ongeschikt instrument om dit te waarborgen, zo meent de Onderwijsraad. In de wet zelf of bij algemene maatregel van bestuur, aldus de Onderwijsraad, zullen de hoofdlijnen moeten worden vastgelegd.

Bovenstaande samenvatting van de visie van de Onderwijsraad geeft aanleiding tot de volgende reactie.

Niet te ontkennen valt dat met name de delegatieproblematiek de gemoederen in de loop der jaren intensief heeft beziggehouden. Dit blijkt ook overduidelijk uit het uitgebreide overzicht van de Onderwijsraad. Eveneens blijkt eruit dat zowel de politiek als de wetenschap in het verleden niet tot een eenduidige visie zijn gekomen met betrekking tot de delegatieproblematiek en de mogelijkheden en onmogelijkheden.

Ondergetekenden wijzen in dit verband op het volgende. Artikel 23 van de Grondwet waarborgt de vrijheid van onderwijs (tweede lid). De Grondwet draagt in artikel 23, vijfde, zesde en zevende lid, aan de

wetgever in formele zin op de eisen van deugdelijkheid van het uit de openbare kas te bekostigen onderwijs en de voorwaarden voor bekostiging van dat onderwijs vast te stellen. Voorts zijn bepalingen over de financiële gelijkstelling van bijzonder en openbaar onderwijs in het zevende lid vastgelegd. Voor de wetgeving zijn in elk geval de volgende, in dit verband relevante, beginselen uit de Grondwet af te leiden:

- Deugdelijkheidseisen te stellen aan het uit de openbare kas te bekostigen onderwijs worden bij de wet geregeld.
- De wet dient de waarborg te bevatten van een even afdoende deugdelijkheid en voor bekostiging naar dezelfde maatstaf van openbaar en bijzonder algemeen vormend lager onderwijs.
- De wet bevat ten aanzien van het bijzonder onderwijs de bekostigingsvoorwaarden.
- De wet dient te verzekeren dat daarbij de vrijheid van het bijzonder onderwijs wordt gewaarborgd.

Wil de wetgever voldoen aan deze beginselen dan zal regelgeving ter zake met betrekking tot het openbaar onderwijs, maar eveneens met betrekking tot het bijzonder onderwijs, op centraal niveau moeten worden gegeven. Met andere woorden de Grondwet gaat uit van centrale wetgeving ten aanzien van openbaar en bijzonder onderwijs. Mogelijkheden tot decentralisatie naar lokale overheden dienen in ieder geval te stoelen op een centraal wettelijk kader dat bovenstaande beginselen in acht neemt. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet naar de mening van ondergetekenden in een dergelijk zorgvuldig centraal wettelijk kader. In dat wettelijk kader zijn voor zover in dit geval relevant de grondwettelijke beginselen in acht genomen. Ook de uitgangspunten van de Onderwijsraad zijn in het wetsvoorstel voor een belangrijk deel gehonoreerd. Het wetsvoorstel behelst decentralisatie naar gemeenten, maar met zorgvuldige waarborgen omgeven. Er komen middels dit wetsvoorstel landelijke regels voor de huisvesting, waarbij er een garantie is voor een gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs. In dit verband kan bijvoorbeeld gewezen worden op artikel 65 WBO (en vergelijkbare bepalingen van ISOVSO en WVO) waar het beginsel is verwoord: een gemeente dient alle scholen op haar grondgebied gelijk te behandelen. Voorts volgt, in tegenstelling tot wat de Onderwijsraad meent, een gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs juist ook uit artikel 76 WBO (en vergelijkbare bepalingen van ISOVSO en WVO). Immers de krachtens dat artikel door de gemeenteraad vast te stellen normen kunnen, mede gezien artikel 65 WBO, niet verschillend zijn voor openbaar en bijzonder onderwijs binnen de gemeente. De rechtszekerheid tenslotte is, gegeven de procedurele waarborgen die het wetsvoorstel kent en gezien de van toepassing zijnde beroepsmogelijkheden van de Algemene wet bestuursrecht, volledig gewaarborgd.

Ten aanzien van de aan de orde zijnde delegatie van regelgevende bevoegdheden en opvattingen blijkt uit de parlementaire geschiedenis daar bij betrekking, nemen ondergetekenden het standpunt in dat de Grondwet het overdragen van regelgevende bevoegdheden (zoals in artikel 76 WBO en vergelijkbare bepalingen in ISOVSO en WVO in het wetsvoorstel aan de orde is) niet verbiedt. Voorts spreekt de Grondwet zich niet uit over de vraag aan wie de wet mag delegeren. Dit houdt naar de opvatting van ondergetekenden in dat de parlementaire wetgever hier vrijheid van handelen heeft; dat wil zeggen de regelgevende bevoegdheid kan in beginsel aan bijvoorbeeld gemeenten worden overgedragen, mits daarbij de hierboven vermelde beginselen in acht worden genomen.

Uiteraard dient, gezien het bovenstaande, van deze juridische mogelijkheid slechts een voorzichtig en behoedzaam gebruik te worden gemaakt. Een zorgvuldige constructie is op zijn plaats voor wat betreft het systeem waarbinnen een zekere regelingsbevoegdheid aan de gemeenten wordt gegeven.

De ondergetekenden menen dat dit in het onderhavige wetsvoorstel is gebeurd en stellen nogmaals vast dat gemeentelijke taken en bevoegdheden, ook waar het gaat om regelgeving, in het wetsvoorstel zodanig zijn genormeerd dat het onderhavige wetsvoorstel de toets aan artikel 23 Grondwet kan doorstaan.

3.4. Territoriale versus functionele decentralisatie

De NKSR en de VBS c.s. hebben aangegeven dat zij de keuze voor territoriale decentralisatie naar de gemeenten niet onderschrijven. Zij geven daarbij aan dat hier zowel principiële als praktische bezwaren aan verbonden zijn. Ten aanzien van het principiële punt, het niet in overeenstemming zijn met de autonomievergroting van het bevoegd gezag, merken de ondergetekenden het volgende op.

Het streven naar grotere autonomie voor schoolbesturen vastgelegd in het Schevenings akkoord heeft betrekking op het onderwijs- en personeelsbeleid, niet op voorzieningen in de huisvesting. Ten tijde van het afsluiten van het Schevenings akkoord had het toenmalige kabinet in beginsel reeds besloten tot decentralisatie van de financiering van de huisvesting naar gemeenten via het Gemeentefonds. De voorzieningen in de huisvesting maakten om die reden dan ook geen deel uit van de besprekingen in het Schevenings beraad.

Het wetsvoorstel decentralisatie huisvesting komt derhalve formeel niet in strijd met de afspraken van het Schevenings akkoord. Ook materieel is geen sprake van een principiële onverenigbaarheid met de visie op de bestuurlijke verhoudingen die in het Schevenings akkoord is neergelegd. Immers, dit akkoord zoekt juist een nieuw evenwicht tussen verantwoordelijkheden van centrale overheid, schoolbesturen én gemeentebesturen. Het Schevenings akkoord bevat dan ook naast afspraken over autonomievergroting van schoolbesturen op het punt van onderwijs- en personeelsbeleid, afspraken over een sterkere regiefunctie van gemeentebesturen bij het bestrijden van achterstanden in het onderwijs.

De keuze voor territoriale decentralisatie van de financiering van de huisvesting naar de gemeenten berust uiteraard op een afweging van belangen. De regering kiest voor decentralisatie van de financiering van de huisvesting echter niet op ideologische gronden, maar op praktische gronden. Doelstelling is een doelmatiger voorziening in de huisvesting, doordat bij allocatiebeslissingen meer rekening gehouden kan worden met lokale omstandigheden. De regering kiest voor territoriale decentralisatie en niet voor functionele, omdat gemeentebesturen mede in relatie tot hun verantwoordelijkheden voor ruimtelijke ordening, stadsontwikkeling, voorbereiding van scholenplanning en voor andere sociaal-culturele voorzieningen, beter in staat moeten worden geacht doelmatigheid te bevorderen. Te denken valt aan bestrijding van leegstand en het boeken van schaalvoordelen. Die argumenten van schaal en samenhang pleiten in het primair en voortgezet onderwijs nu eenmaal sterker voor territoriale decentralisatie dan in het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs, waar voor functionele decentralisatie is gekozen. Dat hangt ook samen met de schaal waarop scholen in het primair en voortgezet onderwijs respectievelijk het beroeps- en hoger onderwijs zijn georganiseerd. Ook een beoordeling van de vraag of en onder welke condities doordecentralisatie naar schoolbesturen verantwoord en doelmatig is, vergt een afweging van lokale omstandigheden en belangen waartoe de gemeenten beter in staat moeten worden geacht dan de centrale overheid. Daarom is in het wetsvoorstel geopteerd voor vrijwilligheid bij doordecentralisatie, zowel voor het schoolbestuur als voor de gemeente.

Verdere autonomievergroting van het bevoegd gezag wordt zeer wel ondersteund door de voorstellen in dit wetsvoorstel. Zoals ook in paragraaf 2.5 al is uiteengezet, is in het kader van dit wetsvoorstel een eenduidig criterium ontwikkeld voor de geldstromen voor huisvestingsvoorzieningen en materiële voorzieningen in het primair en voortgezet onderwijs. Dit is het in paragraaf 2.5 eerder genoemde binnenkant/buitenkant criterium. Door dit criterium is een heldere verantwoordelijkheidstoedeling naar enverdeling tussen gemeenten en schoolbesturen mogelijk. Nadrukkelijk is ook gekozen voor een toename van de verantwoordelijkheden van schoolbesturen, een en ander conform het eindrapport van de gemengde ambtelijke werkgroep en in lijn met het Schevenings akkoord.

De VBS c.s. verwijzen in hun reactie naar een rapport van het NEI van juni 1993, getiteld «Decentralisatie huisvesting primair en voortgezet onderwijs». Uit dit rapport blijkt naar de mening van ondergetekenden dat functionele decentralisatie, waarbij instellingen zelf kunnen beslissen over investeringen, niet kan zonder grote financiële risico's voor de scholen, danwel dat er eerst een aantal majeure financiële injecties moeten plaatsvinden. Tevens is extra regelgeving noodzakelijk.

Ook de Onderwijsraad wijst in haar reactie naar de risico's als genoemd in het NEI-rapport en verbindt daaraan de conclusie dat de in het wetsvoorstel neergelegde constructie, namelijk territoriale decentralisatie, instemming verdient.

Daarnaast is er bij functionele decentralisatie de extra complicerende factor van het economisch claimrecht. Het economisch claimrecht van de gebouwen in het primair onderwijs ligt nu al bij de gemeenten, het economisch claimrecht van de scholen voor voortgezet onderwijs ligt bij het Rijk. Overdracht van het economisch claimrecht in het primair onderwijs van gemeente naar school zou gepaard moeten gaan met een verrekening. Op die manier ontstaat er een ingewikkeld traject, zoals het geval was bij de decentralisatie van de huisvesting in het hoger beroeps-onderwijs, de zogenaamde OKF-operatie. Overdracht om niet van de centrale overheid naar de gemeentelijke overheid, zoals in dit wetsvoorstel wordt gedaan, is vele malen eenvoudiger.

De in het NEI-rapport voorgestane optie van functionele decentralisatie is bovendien weinig realistisch getuige de extra financiële injecties en constructies en de benodigde centraal opgelegde regelgeving. In het kort komen deze extra's op het volgende neer:

- in de aanvangsperiode dienen er, volgens het NEI-rapport, extra overheidsinvesteringen plaats te vinden om het huisvestingsbestand in zijn totaliteit in een aanvaardbare en gelijke uitgangspositie te brengen. Hiervoor dient een fonds te worden opgericht;
- daarnaast dient een waarborgfonds te worden opgericht, waarbij het Rijk een initiële storting verricht en een zogenoemde «achtervang-positie» inneemt, als het vermogen van het fonds onder een bepaald niveau daalt. Het waarborgfonds zou een aparte rechtspersoon moeten zijn met een professioneel bestuur. Verder zouden alle scholen in het primair en voortgezet onderwijs, zowel openbaar als bijzonder, verplicht aangesloten moeten zijn bij dit waarborgfonds;
- in het rapport wordt gepleit voor een zogenoemde «leegstands-regeling». Er zou een afzonderlijke bovenschoolse voorziening geschapen moeten worden, waarin het openbaar en bijzonder onderwijs participeren en waaraan de deelname wettelijk afdwingbaar zou moeten zijn. De taak van het leegstandsorgaan zou moeten zijn leegstand te registreren en een planning daarvoor te maken.

Resumerend kan worden gesteld dat het voorstel en de argumentatie van de VBS c.s. aan de hand van het NEI-rapport uitgaat van decentrali-

satie naar de schoolbesturen. Daaraan kleven bezwaren van financiële en regelgevende aard. Ondergetekenden hebben derhalve gekozen voor territoriale decentralisatie. Daarmee wordt tevens voorkomen dat ingewikkelde constructies van verrekening en fondsvorming moeten worden gerealiseerd. Bovendien wordt hiermee voldaan aan de doelstelling van deregulering.

3.5. Rechtsbescherming

In het oorspronkelijke wetsvoorstel was op diverse plaatsen de mogelijkheid van beroep voor belanghebbenden bij gedeputeerde staten opengesteld, te weten ten aanzien van:

- a. een geschil omtrent de wijze van uitvoering van een huisvestingsvoorziening (artikel 69 WBO, artikel 77 ISOVSO en artikel 76f WVO),
- b. het onthouden van goedkeuring van eigen bouwplannen (artikel 78 WBO, artikel 86 ISOVSO dan wel artikel 76o WVO), en
- c. een geschil ten aanzien van het vorderingsrecht, de verhuur van een gebouw of terrein dan wel het medegebruik (artikelen 81 en 82 WBO, artikelen 88a en 88b ISOVSO en artikelen 76r en 76s WVO).

De reden voor deze afwijking van de Algemene wet bestuursrecht was gelegen in het feit dat gedeputeerde staten in de afgelopen jaren expertise heeft opgebouwd bij het primair onderwijs, die door deze constructie niet verloren zou gaan en in de toekomst tevens zou kunnen worden benut voor het voortgezet onderwijs.

De VNG stelt in haar commentaar dat, zonder iets af te willen doen aan de expertise die ongetwijfeld bij de diverse colleges van gedeputeerde staten aanwezig is, de gegeven reden niet overtuigt. Enerzijds omdat de benodigde expertise spoedig bij de rechtbanken kan worden opgebouwd. Anderzijds blijkt dat appellanten zich meestal niet neerleggen bij een uitspraak in eerste aanleg, maar daarna beroep aantekenen. De VNG pleit er dan ook voor de rechtsbescherming van de Algemene wet bestuursrecht over de gehele linie van toepassing te laten zijn. Het IPO sluit zich daar bij aan, onder dankzegging voor de waarderende woorden voor de opgebouwde expertise. De meeste provincies zien daarin namelijk onvoldoende reden om af te wijken van de hoofdlijnen van het stelsel van rechtsbescherming. De VBS c.s. pleiten eveneens voor een zoveel mogelijk uniform regime van rechtsbescherming, waarbij zij een voorkeur uitspreken voor de toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht.

De Onderwijsraad is van oordeel dat wat de rechtsgang van beroep en bezwaar betreft de Algemene wet bestuursrecht de aangewezen weg vormt. De door gedeputeerde staten opgebouwde ervaring heeft met name betrekking op de zogenaamde artikel 74-procedure in het basisonderwijs (ten aanzien van de «andere voorzieningen»). In het wetsvoorstel wordt nu juist ten aanzien van die voorzieningen een andere regeling getroffen, waardoor geschillen tussen gemeenten en schoolbesturen op dat terrein tot het verleden behoren. Het voor handhaving van beroep op gedeputeerde staten gegeven argument verliest daardoor aan kracht.

Vorenstaande is aanleiding geweest ten aanzien van beroep en bezwaar inzake de huisvestingsvoorzieningen in zowel het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs te opteren voor de Algemene wet bestuursrecht in volle omvang. Dit houdt enerzijds in dat daarin geen plaats is voor de door de Onderwijsraad voorgestelde voorziening voor een rol van de Afdeling geschillenbeslechting van die raad bij geschillen waar de gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs als principieel punt aan de orde is. Anderzijds betekent het dat in die gevallen waar het een situatie betreft waarin overleg tussen gemeente en schoolbestuur niet tot overeenstemming leidt, de wettekst zodanig is geredigeerd dat dit overleg uitmond in een voor beroep vatbare beslissing van de gemeente. In een aantal andere gevallen zijn de expliciete bepalingen omtrent beroep geschrapt, aangezien de Algemene wet bestuursrecht dergelijke

bepalingen overbodig maakt. Te denken valt aan beroep tegen onthouding van goedkeuring van eigen bouwplannen (zie artikel 78 WBO, artikel 86 ISOVSO en artikel 76o WVO).

3.6. De eigenaarsvergoeding in het voortgezet onderwijs

De Normeringscommissie vergoedingsstelsel voortgezet onderwijs heeft zich de eerste helft van 1994 gebogen over het voorstel om bij de eigenaarsvergoeding in het voortgezet onderwijs van de berekening op basis van werkelijke m² vloeroppervlakte over te gaan naar een berekening op basis van normatieve m², gebaseerd op leerlingen. Een van de redenen die ten grondslag lag aan het voorstel was de komende decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor huisvestingsvoorzieningen naar de gemeenten, waardoor uit het oogpunt van beheersing van de overheidsuitgaven deze maatregel noodzakelijk is. Een andere belangrijke reden voor het voorstel was het bevorderen van het efficiënt gebruik van de huisvesting door de scholen (terugdringen van overcapaciteit, dat wil zeggen het verkleinen van het positieve verschil tussen de werkelijk aanwezige vloeroppervlakte en de normatieve behoefte). De feitelijke huisvestingssituatie is in geval van normering niet meer van invloed op de hoogte van de vergoeding. Ten slotte wordt met deze maatregel een beperking van de beheerslasten mogelijk gemaakt.

In het advies doet de Normeringscommissie onder meer de volgende voorstellen:

1. De eigenaarsvergoeding moet tot de evaluatie in 1997 van de Bekostigings Systematiek Materieel (hierna: BSM) worden gehandhaafd op basis van de werkelijk aanwezige gebouwoppervlakte. Scholen zijn niet altijd in staat overcapaciteit af te stoten. Een van de obstakels hierbij is dat in geval van medegebruik of verhuur van de betreffende ruimtes, de opbrengsten daarvan die uitgaan boven de exploitatiekosten in mindering worden gebracht op de rijksvergoeding (Regeling opbrengsten ingebruikgeving en verhuur, OenW-Regelingen nr. 4 d.d. 2 februari 1994).
2. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen wordt geadviseerd om samen met de besturenorganisaties te komen tot een gecoördineerde aanpak van het probleem van de overcapaciteit.

De eerste ondergetekende heeft bij brief van 14 oktober 1994 gereageerd op het advies van de Normeringscommissie. Ten aanzien van beide genoemde voorstellen van de commissie hield die reactie in dat de mogelijkheden van scholen om overcapaciteit af te stoten samen met de besturenorganisaties en de VNG zouden worden gezien. Dit heeft geleid tot de afspraak tussen OCenW, besturenorganisaties en VNG om gezamenlijk de scholen te benaderen, zoals blijkt uit een artikel in Uitleg nr. 8 d.d. 15 maart 1995. Individuele scholen die er ten gevolge van de normering meer dan 10% in de materiële bekostiging op achteruit zouden gaan, worden benaderd teneinde de mogelijkheden tot het afstoten van overcapaciteit vóór 1997 te bespreken. Inmiddels is het merendeel van deze scholen bezocht.

De eerste ondergetekende heeft ervoor gekozen de normering van de eigenaarsvergoeding in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen. Derhalve wordt niet gewacht op de evaluatie van BSM in 1997. De reden hiervoor is allereerst dat, bij verdere hantering van het daadwerkelijk aantal m² als berekeningsbasis voor de vergoeding, de afhankelijkheid van beslissingen op lokaal niveau een te grote budgettaire onzekerheid voor het Rijk met zich meebrengt. Verder is uit bovengenoemde peiling bij scholen gebleken dat het grootste deel van de problemen met betrekking tot overcapaciteit vóór 1997 kan worden opgelost. In dit verband is ook van belang dat in dit wetsvoorstel één van de door de Normerings-

commissie genoemde obstakels bij de reductie van overcapaciteit wordt weggenomen: de Regeling opbrengsten ingebruikgeving en verhuur voor het voortgezet onderwijs komt te vervallen. De scholen mogen de opbrengsten uit medegebruik en verhuur behouden, ook indien die uitgaan boven de exploitatiekosten van het betreffende deel van het gebouw. Concluderend is er geen noodzaak te wachten met de normering tot de evaluatie van BSM.

4. OPZET VAN HET SYSTEEM

4.1. De wet

De zorg voor een behoorlijke voorziening in de huisvesting is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de wetgever. Bij wet – de Wet op het basisonderwijs (WBO), de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (ISOVSO), alsmede de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) – wordt uitvoering van deze taak aan de gemeente toebedeeld. De wet benoemt in globale termen de huisvestingsvoorzieningen die bij de gemeente moeten worden aangevraagd.

Deze aanduiding is nodig om deze kostensoort af te grenzen van andere kostensoorten, met name de exploitatievergoeding, en om rechtsge-lijkheid te scheppen.

De gemeentelijke taken en bevoegdheden, ook waar het gaat om regelgeving, zijn in het wetsvoorstel zodanig genormeerd dat de voorgestelde regeling de toets aan artikel 23 van de Grondwet kan doorstaan. Naar huidige opvattingen staat artikel 23 niet in de weg aan de mogelijkheid van delegatie aan gemeentebesturen van regelings-bevoegdheid inzake de huisvesting, mits de wet door middel van wettelijke normering waarborgen biedt voor de positie van het bijzonder onderwijs (zie paragraaf 3.3).

4.2. De gemeente

Het bestuur van een bijzondere school dat een huisvestingsvoorziening wenst, moet die bij burgemeester en wethouders aanvragen. Ditzelfde geldt overigens ook voor een gemeente die een nevenvestiging van een openbare school in een andere gemeente heeft, die moet zich wenden tot burgemeester en wethouders van die andere gemeente. De gemeenteraad wordt vervolgens opgedragen jaarlijks een programma vast te stellen van huisvestingsvoorzieningen die hij aan het bijzonder onderwijs wil toekennen en die hij voor de openbare scholen nodig acht.

De gemeenteraad neemt die beslissingen op grond van regels die hij zelf vaststelt bij verordening en binnen het budget dat hij daarvoor jaarlijks vaststelt. In de regels moet onder meer vastliggen:

- welke voorzieningen in het algemeen voor de desbetreffende scholen voor vergoeding in aanmerking komen; voor scholen voor speciaal onderwijs kan dat, soms zelfs per schoolsoort verschillend, iets anders zijn dan voor scholen voor basisonderwijs of voor scholen voor algemeen voortgezet onderwijs of voorbereidend beroepsonderwijs;
- de prognosecriteria en de urgentiecriteria die hij hanteert bij de afweging die hij maakt om de voorzieningen binnen het beschikbare budget te kunnen bekostigen;
- de normen die hij hanteert bij het vaststellen van de vergoedingen.

De taak van de gemeente wordt materieel in de wet genormeerd, in die zin dat in het voorstel is bepaald dat:

- openbare en bijzondere scholen op gelijke voet worden behandeld,

- het budget op zodanig niveau wordt vastgesteld dat redelijkerwijs kan worden voorzien in de huisvesting van de scholen in de gemeente,
- de bovengenoemde regels zodanig worden vastgesteld dat kan worden voldaan aan de redelijke eisen die het onderwijs aan de huisvesting van scholen in de gemeente stelt, en
- de weigeringsgronden limitatief zijn aangegeven.

Het voorschrift dat de gemeente wordt verplicht tot het vaststellen van regels, heeft tot doel de gemeente te verplichten zijn huisvestingsbeleid te expliciteren. Die regels moeten worden gezien als uitvoeringsregels die een gelijke behandeling van de belanghebbenden bevorderen. Een abstracte normering van de opdracht aan de gemeente in de wet om voorzieningen toe te kennen, was ook denkbaar geweest, maar verschaft de belanghebbenden alleen bescherming door middel van de administratieve rechtspraak. Door de gemeente te verplichten regels te stellen, is het ook mogelijk om voor te schrijven dat men daarover overleg pleegt met vertegenwoordigers van de niet door de gemeente in stand gehouden scholen, zodat een behoorlijke belangenbehartiging is gewaarborgd.

4.3. Bescherming van de belangen van het bijzonder onderwijs

Het wetsvoorstel voorziet verder op verschillende manieren in bescherming van de belangen van het bijzonder onderwijs in de gemeente. De regels die de gemeente vaststelt, nemen in belangrijke mate de functie over van de regels die het Rijk tot op heden vaststelt. Die regels komen doorgaans tot stand na advies- of overlegprocedures met onderwijsorganisaties.

In dit verband wordt voorgesteld te bepalen dat de gemeentelijke regels of wijzigingen daarvan niet tot stand komen dan nadat daarover overleg is gepleegd met onder meer door de schoolbesturen van niet door de gemeente in stand gehouden scholen in de gemeente aan te wijzen vertegenwoordigers. De gemeenteraad stelt daartoe een procedure vast. Het gaat hier om algemene regels en het ligt derhalve voor de hand dat deze vertegenwoordigers veelal uit de kringen van representatieve onderwijsorganisaties afkomstig zullen zijn (collectieve belangenbehartiging). In het oorspronkelijke wetsvoorstel was dit dwingend voorgeschreven, maar dit is losgelaten naar aanleiding van onder meer opmerkingen van de VBS c.s., de GVOLK/GMV, de VBSO c.s. en de Onderwijsraad. Niet alle schoolbesturen in het bijzonder onderwijs zijn bij een van deze organisaties aangesloten, maar zij hebben wel alle belang bij goede huisvesting. Verder wordt ter zake van het nemen van de beslissingen over de individuele toekenningen die in het huisvestingsprogramma komen, overleg met de belanghebbende scholen voorgeschreven.

Het voorstel voorziet, behalve in een procedure via het huisvestingsprogramma, in een procedure voor spoedvoorzieningen. De genoemde materiële normen zijn hier eveneens van toepassing.

In geval van geschillen is beroep bij een rechtbank en uiteindelijk de Raad van State mogelijk in het kader van de Algemene wet bestuursrecht.

4.4. Doordecentralisatie

Voor zowel de WBO, de ISOVSO als de WVO wordt een bepaling voorgesteld die aan een gemeente en een bijzondere school gezamenlijk de mogelijkheid biedt tot «doordecentraliseren», dat wil zeggen dat de school zelf verantwoordelijk wordt voor zaken rond de huisvesting, waarvoor de gemeente dan alleen nog financiële middelen verschaft. Deze constructie wijkt duidelijk af van de in de aan deze bepaling voorafgaande bepalingen neergelegde systematiek, vandaar dat een aparte bepaling is vereist, die de basis voor de afwijking verschaft.

Een gemeente die met een school een dergelijke constructie overeenkomt, dient daartoe op grond van dit artikel zelf voorwaarden te stellen. Bij die voorwaarden kan de gemeente ook afwijken van de bepalingen die in de aan de doordecentralisatiebepaling voorafgaande artikelen zijn opgenomen. Te denken valt aan een voorwaarde waarin wordt opgenomen dat indien een school kiest voor deze constructie, deze school geen aanvraag meer kan indienen voor incidentele investeringen, de desbetreffende wetsartikelen zijn dan op deze school niet meer van toepassing. Voorts kan worden bepaald dat het bevoegd gezag van de school een blijvende keus doet en daar niet meer van kan terugkomen. Tevens kan worden bepaald dat de gemeente aan de school de verplichting oplegt een eenmalige vergoeding te betalen voor de gebouwen en terreinen, waarna de gemeente vervolgens jaarlijks een bedrag voor huisvestingskosten aan de school verschaft. Als gevolg daarvan kan het schoolbestuur het volledige beschikkingsrecht over de gebouwen en de terreinen verkrijgen, terwijl de gemeente het economisch claimrecht ter zake verliest. Dat houdt tevens in dat een gebouw dat niet meer als school wordt gebruikt, niet zoals in de wettelijke constructie aan de gemeente valt, maar in plaats daarvan aan het desbetreffende schoolbestuur.

Alle reacties op het concept-wetsvoorstel, met uitzondering van die van de VBS c.s. en de NKSR, staan positief tegenover het in het wetsvoorstel geformuleerde artikel betreffende de doordecentralisatie. De Onderwijsraad memoreert nog de aangenomen motie (Kamerstukken II, 1993/94, 23 400, H VIII, nr 34) van de leden Franssen, Nuis en Sipkes, waarbij het standpunt werd ingenomen dat de gemeenten vrij dienen te zijn om te besluiten de verantwoordelijkheid voor de huisvesting over te dragen aan schoolbesturen. De Onderwijsraad constateert terecht dat deze visie in het wetsvoorstel is overgenomen en stemt in met het geformuleerde in het wetsvoorstel ten aanzien van de doordecentralisatie.

4.5. Vereenvoudiging

Het huisvestingssysteem wordt in belangrijke mate vereenvoudigd, doordat:

- in de drie onderhavige wetten een analoog systeem wordt vastgelegd,
- de bestaande gedetailleerde regels voor de voorziening in de wet aanzienlijk worden teruggebracht, en
- de landelijk vast te stellen programma's van eisen voor de huisvestingsvoorzieningen vervallen.

Uiteraard komt er wel een aantal gemeentelijke regels voor in de plaats. Deze kunnen echter worden toegesneden en beperkt tot die welke in de plaatselijke situatie nodig zijn en recht doen aan de plaatselijke behoeften.

Voor het primair onderwijs is verder een belangrijke vereenvoudiging dat voor de toekenning van voorzieningen geen behandeling in twee instanties meer plaatsvindt (thans eerst plaatsing op het gemeentelijk overzicht en vervolgens goedkeuring van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen).

Anders dan in het huidige systeem, waarin de zogenaamde «andere voorzieningen» voor het primair onderwijs niet op het huisvestingsoverzicht worden geplaatst, komen volgens het onderhavige wetsvoorstel alle aangevraagde of nodig geachte huisvestingsvoorzieningen op het huisvestingsprogramma, of in de spoedprocedure.

4.6. Budgettaire afweging

Een nieuw element in de procedure is hier de budgettaire afweging die de gemeente kan maken. Deze heeft betrekking op de prioriteit die men aan een bepaalde voorziening toekent. De gemeente heeft de

mogelijkheid een afweging te maken tussen noodzakelijke voorzieningen over de verschillende schoolsoorten heen. Dit kan zij doen op basis van behoefte en beleidsvoornemens. De afweging betekent niet dat aan het recht op huisvesting afbreuk wordt gedaan. De voorzieningen waar men recht op heeft, worden immers in de gemeentelijke regels vastgelegd. Opnemen van deze budgettaire afwegingsmogelijkheid is in het systeem van dit wetsvoorstel noodzakelijk. De gemeente bekostigt de voorzieningen immers uit haar algemene middelen. Zij moet daarbij echter, weliswaar abstracte, maar toch wettelijke normen in acht nemen: redelijke eisen, redelijke behoeften. De geschiedenis leert dat ook deze abstracte normen beslissingen genereren die via de jurisprudentie tot algemeen afdwingbare rechten leiden. Dan moet de gemeente ook in staat worden gesteld zelf maatregelen te nemen om haar uitgaven beheersbaar te houden, zonder dat dit tot absoluut verlies van rechten van scholen op voorzieningen leidt.

II. ARTIKELEN

Artikel I, onderdeel A, en artikel II, onderdeel A (artikel 51 WBO en artikel 59 ISOVSO)

Nu wordt voorgesteld de geldstroom van het Rijk naar de gemeenten via het Gemeentefonds te laten lopen waar het de kosten voor de voorzieningen in de huisvesting betreft, dient in het eerste lid van de artikelen 51 van de WBO en 59 van de ISOVSO een uitzondering te worden gemaakt voor de kosten voortvloeiend uit de bepalingen ten aanzien van de huisvesting. Deze komen na 1 januari 1997 immers niet meer voor rekening van het Rijk. Tevens kan de bepaling vervallen dat het Bekostigingsbesluit WBO/OWBO en het Bekostigingsbesluit ISOVSO/OISOVSO een financiële regeling bevat tussen het Rijk en de gemeenten met betrekking tot gebouwen die geheel of gedeeltelijk niet meer voor het geven van primair onderwijs worden gebruikt en niet voor ander onderwijs kunnen worden herbestemd, daaronder begrepen een regeling inzake de buitengebruikstelling. Voorts is in onderdeel a van het derde lid, vastgelegd dat de rijksvergoeding van kosten voortvloeiende uit het gebruik door een school voor voorzieningen die voor meer dan een school of voor andere doeleinden zijn bestemd, wordt beperkt tot de vergoeding van de materiële exploitatie van deze voorzieningen.

Artikel I, onderdeel B, en artikel II, onderdeel B (artikel 52 WBO en artikel 59b ISOVSO)

Deze wijzigingen houden verband met het vervallen van de in de onderdelen b en c vermelde artikelen (te weten de artikelen 69 tot en met 73 van de WBO en 77 tot en met 81 van de ISOVSO), alsmede met de inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel I, onderdeel C, artikel II, onderdeel C, en artikel III, onderdeel F (artikel 65 WBO, artikel 73 ISOVSO en artikel 76b WVO)

Artikel 65 van de WBO, artikel 73 van de ISOVSO en artikel 76b van de WVO bevatten de kern van het wetsvoorstel: de gemeenteraad draagt ten behoeve van alle scholen, openbare (in welke vorm dan ook) en bijzondere scholen zorg voor de huisvestingsvoorzieningen op het grondgebied van de desbetreffende gemeente. De gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de huisvesting betreft alle schoolgebouwen op het grondgebied van de gemeente waarvan men het economisch claimrecht heeft overgedragen gekregen. Dit betekent derhalve dat men ook de verantwoordelijkheid heeft voor nevenvestigingen. In het

(voortgezet) speciaal onderwijs bestaan sinds 1 augustus 1995 ook een aantal nevenvestigingen, namelijk bij instellingen voor visueel gehandicapten, vandaar dat artikel 73 van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs met een tweede lid is uitgebreid.

De vraag kan rijzen of schoolbesturen, die scholen in meer dan een gemeente hebben, nog in staat zullen zijn een eigen huisvestingsbeleid te voeren. De vraag daarbij is wat precies onder «huisvestingsbeleid» op schoolbestuurniveau moet worden verstaan. Ten aanzien van de mogelijkheden tot een over-all huisvestingsbeleid, waaronder ook het beschikbaar maken van gebouwen wordt verstaan, verandert er voor de schoolbesturen eigenlijk niets. In de huidige systematiek is het te voeren huisvestingsbeleid van schoolbesturen aan wettelijke restricties gebonden. Zo kan men bijvoorbeeld niet zonder toestemming van het Rijk gebouwen of terreinen vervreemden en heeft men in de meeste gevallen voor huisvestingsvoorzieningen (bijvoorbeeld uitbreiding of vervanging) geld nodig van het Rijk, hetwelk pas na het honoreren van een aanvraag wordt verstrekt. In de huidige situatie ziet men ook reeds dat bij bijvoorbeeld herschikkingsoperaties schoolbesturen en gemeenten (in hun rol van schoolbestuur en lokale overheid) samenwerken om tot een optimaal gebouwenbestand te komen. In de nieuwe situatie zullen schoolbesturen niet langer bij het Rijk, maar bij de gemeenten voor de bovenstaande zaken moeten zijn.

De tweede volzin van het eerste lid is opgenomen om gelijke behandeling van alle scholen, of het nou gaat om openbaar dan wel bijzonder onderwijs uitdrukkelijk te waarborgen.

De VBS c.s. hebben in hun reactie op het concept-wetsvoorstel aangegeven bevreesd te zijn dat openbare en bijzondere scholen toch verschillend behandeld zullen worden, namelijk in die situatie waarin sprake is van samenwerkende gemeenten die een openbare school in stand houden die in een andere gemeente ligt dan die waarin een bijzondere school ligt. In het wetsvoorstel wordt evenwel aangegeven dat binnen een en dezelfde gemeente alle scholen, dat wil zeggen openbare en bijzondere scholen, gelijk worden behandeld. Ook openbare scholen die in verschillende gemeenten zijn gelegen, kunnen onderling verschillend worden behandeld, namelijk daar waar de gemeentelijke regelingen uiteen lopen. Het betreft derhalve geen discriminatie van het bijzonder onderwijs.

Artikel I, onderdeel C, artikel II, onderdeel C, en artikel III, onderdeel F (artikel 66 WBO, artikel 74 ISOVSO en artikel 76c WVO)

Zoals in paragraaf 2.5 is uiteengezet, is gekozen voor een verdeling van voorzieningen waarvoor een genormeerde exploitatievergoeding rechtstreeks van het Rijk naar de schoolbesturen loopt onderscheidenlijk voorzieningen in de huisvesting als bedoeld in dit artikel, waarbij als indelingscriterium grofweg binnenkant danwel buitenkant is gehanteerd. In het primair onderwijs betekent dit dat de activiteiten uit de programma's van eisen «technisch onderhoud» en «technische en functieverbeterende aanpassingen» worden verdeeld over gemeenten en schoolbesturen op basis van het binnenkant/buitenkant criterium.

De activiteiten uit het programma van eisen «ingrijpend onderhoud» wordt eveneens op basis van het binnenkant/buitenkant criterium verdeeld met een aantal uitzonderingen. Deze uitzonderingen vormen de renovatieactiviteiten «vervanging binnenkozijnen en deuren» en «algehele vervanging cv-radiatoren en leidingen». Hiervoor blijft de gemeente aanspreekbaar. De reden hiervoor is, dat beide activiteiten veelal samenvallen met algehele aanpassing van het gebouw die elke circa 40 jaar plaatsvindt. Voor alle activiteiten uit het programma van eisen

«preventief onderhoud» blijft het schoolbestuur verantwoordelijk, dit betekent dat ook bijvoorbeeld het buitenschilderwerk voor rekening van het schoolbestuur blijft komen.

De vergoeding voor verzekeringen wordt niet gesplitst en blijft in het geheel onderdeel uitmaken van de via het Gemeentefonds te decentraliseren middelen.

In het voortgezet onderwijs wordt het volgende voorgesteld. De vergoedingsstroom voor activiteiten uit het programma van eisen nieuwbouw, inclusief uitbreiding en verwerving loopt via de gemeente. Met andere woorden, alle activiteiten die leiden tot een toename van het bruto vloeroppervlak moeten via de gemeente worden aangevraagd. De activiteiten uit het programma van eisen «onderhoud», die nu via de exploitatievergoeding worden bekostigd, blijven na decentralisatie naar de schoolbesturen gaan. De activiteiten uit het programma van eisen «aanpassingen» worden volgens het binnenkant/buitenkant criterium over gemeenten en schoolbesturen verdeeld. Daarbij wordt wel een grensbedrag aangehouden. Alle aanpassingen/verbouwingen aan de binnenkant van het gebouw tot het grensbedrag komen voor rekening van het schoolbestuur. Alle aanpassingen/verbouwingen aan de binnenkant van het gebouw boven het grensbedrag moeten worden aangevraagd bij de gemeente. Na beoordeling en prioritering volgt eventueel goedkeuring onder aftrek van het grensbedrag.

Artikel I, onderdeel C, artikel II, onderdeel C, en artikel III, onderdeel F (artikel 67 WBO, artikel 75 ISOVSO en artikel 76d WVO)

In dit artikel is bepaald dat de gemeente voor de, met betrekking tot de huisvesting, onder haar regarderende schoolsoorten een integraal budget vaststelt voor alle drie de schoolsoorten te zamen. Aldus is zowel inhoudelijk beleidsmatig als budgettair een integrale afweging mogelijk. In de verdere uitwerking op gemeentelijk niveau kunnen deelbudgetten worden onderscheiden naar de aard van de verschillende voorzieningen.

De gemeenteraad kan zich bij het vaststellen van het beschikbare budget baseren op de ontvangsten ter zake uit het Gemeentefonds of op andere overwegingen, maar moet zich in elk geval laten leiden door de afweging of met het vast te stellen budget redelijkerwijs kan worden voorzien in de voorziening in de huisvesting op het grondgebied van de gemeente. Het betreft hier alleen het budget voor nieuwe voorzieningen, met andere woorden het vaststellen van het investeringsvolume. Daarnaast zullen op de begroting van de desbetreffende gemeente tevens bedragen dienen te worden opgenomen voor lopende verplichtingen, waaronder ook verplichtingen in het kader van de doordecentralisatie.

De VBS c.s. menen, blijkens hun reactie op het concept-wetsvoorstel, dat het bedrag pas kan worden vastgesteld aan de hand van een inventarisatie van ingediende aanvragen. Het betreft evenwel geen bedrag waarmee alle aanvragen gehonoreerd zouden kunnen worden – zoals ook blijkt uit de hierna opgenomen bepalingen ter zake van het programma en het overzicht maar een bedrag dat de gemeente in het daaropvolgende jaar op grond van ervaringsgegevens denkt uit te kunnen trekken voor nieuwe huisvestingsvoorzieningen ten behoeve van het onderwijs op het grondgebied van de gemeente. Het gaat daarbij bovendien niet alleen om ingediende aanvragen, maar ook om voorzieningen ten behoeve van door de gemeente in stand gehouden scholen.

Niet uitgesloten is overigens dat de gemeenten hun regeling voor het indienen en afhandelen van aanvragen zodanig afstemmen op hun begrotingscyclus, dat de aanvragen wel binnen zijn alvorens het bedrag wordt vastgesteld.

Artikel I, onderdeel C, en artikel II, onderdeel C, en artikel III, onderdeel F (artikel 68 WBO, artikel 76 ISOVSO en artikel 76e WVO)

In deze artikelen wordt gesproken van «het bevoegd gezag van een niet door de gemeente in stand gehouden school» (in de WBO en ISOVSO) onderscheidenlijk van «het bevoegd gezag van een andere dan een gemeentelijke school» (in de WVO). Daarmee worden bedoeld:

- de bijzondere scholen,
- de scholen die in stand worden gehouden door een openbaar lichaam, ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen waarin deelnemen een of meer gemeenten, al dan niet te zamen met een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid,
- de nevenvestigingen van scholen waarvan de hoofdvestiging in een andere gemeente is gelegen, waaronder ook openbare scholen. Dat laatste houdt in dat een gemeente waarin de hoofdvestiging van een openbare school is gelegen, voor een nevenvestiging in een andere gemeente bij die andere gemeente een aanvraag zal moeten indienen.

Met het begrip «een niet door de gemeente in stand gehouden school» dan wel «een andere dan een gemeentelijke school» wordt niet bedoeld de scholen waarvoor een commissie ex artikel 82 van de Gemeentewet actief is. De reden hiervoor is dat – hoewel de overgedragen bevoegdheden per gemeente verschillend kunnen zijn – de financiële verantwoordelijkheid niet wordt overgedragen. Deze scholen vallen derhalve in principe onder het begrip «een door de gemeente in stand gehouden school» (primair onderwijs) onderscheidenlijk «een gemeentelijke school» (voortgezet onderwijs). De enige uitzondering betreft de situatie waarin het gaat om huisvestingsvoorzieningen ten behoeve van een nevenvestiging in een andere gemeente.

De Onderwijsraad heeft in zijn advies aangegeven het niet passend te vinden dat een nevenvestiging wordt aangemerkt als school in het systeem van de Wet op het basisonderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs.

Een nevenvestiging is en blijft onderdeel van een groter geheel. Er zal evenwel ten behoeve van de nevenvestiging (dat geldt zowel voor nevenvestigingen die binnen dezelfde gemeente zijn gelegen als de bijbehorende hoofdvestiging als voor nevenvestigingen die in een andere gemeente zijn gelegen als de bijbehorende hoofdvestiging) een aparte aanvraag moeten worden ingediend door het schoolbestuur. Dat wil zeggen dat ten behoeve van de procedure alleen voor het aanvragen van huisvestingsvoorzieningen de nevenvestiging wordt behandeld als school (wat alle nevenvestigingen overigens ook zijn geweest).

In de huidige systematiek van de Wet op het basisonderwijs is dat overigens ook het geval: zie bijvoorbeeld het vigerende artikel 67, waarin het bevoegd gezag van een nevenvestiging een aanvraag kan indienen voor huisvesting ten behoeve van die nevenvestiging.

Naar aanleiding van het commentaar van de VBS c.s. op het concept-wetsvoorstel is in het tweede lid thans een bepaling opgenomen die, evenals vrijwel de gehele in het wetsvoorstel beschreven aanvraagprocedure, ook in het Huisvestingsbesluit WVO/WCBO is neergelegd. Het betreft de mogelijkheid voor de gemeente om aan een bevoegd gezag dat daarom vraagt bouwvoorbereidingskosten toe te kennen, opdat een goede aanvraag kan worden voorbereid en ingediend.

De aanvraagprocedure in de wet is nu zeer sober geregeld. In de gemeentelijke regeling zal – op grond van het derde lid – deze procedure geheel moeten worden uitgewerkt.

Artikel I, onderdeel C, artikel II, onderdeel C, en artikel III, onderdeel F (artikelen 69 t/m 71 WBO, artikelen 77 t/m 79 ISOVSO en artikelen 76f t/m 76h WVO)

Aan de hand van de ingediende aanvragen en de behoefte van door de gemeente in stand gehouden scholen stelt de gemeenteraad jaarlijks een programma voor het eerstvolgende jaar op, waarin de voor vergoeding in aanmerking te brengen voorzieningen en de voor het openbaar onderwijs noodzakelijke voorzieningen zijn opgenomen. Uitsluitend die voorzieningen worden opgenomen waarmee redelijkerwijs in het jaar na het jaar van vaststelling van het programma een aanvang kan worden gemaakt, dat wil zeggen waarvan de aanbesteding dan kan plaatsvinden. Tevens dient het te gaan om voorzieningen waarbij niet één van de weigeringsgronden van toepassing is en het vastgestelde bedrag toereikend is. Is het bedrag niet toereikend voor alle aangevraagde voorzieningen plus alle voor het openbaar onderwijs in de eigen gemeente nodig geachte voorzieningen, dan dient de gemeente een volgorde vast te stellen met behulp van de urgentie- en prognosecriteria uit de gemeentelijke verordening. Vervolgens worden alleen de voorzieningen met de hoogste aldus bepaalde scores opgenomen, totdat het bedrag voor nieuwe voorzieningen op is.

Het programma vormt een bundel beschikkingen en legt rechten vast. De VNG heeft in het commentaar op het concept-wetsvoorstel aangegeven dat het beter bij de bestuurspraktijk aan zou sluiten te bepalen dat de gemeenteraad een principe-besluit neemt, dat vervolgens door burgemeester en wethouders in gedetailleerde beschikkingen wordt uitgewerkt. Dat is evenwel uitdrukkelijk niet de bedoeling. Burgemeester en wethouders dienen een gedetailleerd voorstel aan de gemeenteraad voor te leggen, die vervolgens een gedetailleerd programma vaststelt, waaraan scholen rechten kunnen ontlelen. Burgemeester en wethouders dienen vervolgens het programma uit te voeren, en zeker niet nog eens uit te werken, aan te vullen of in te perken.

In het concept-wetsvoorstel was een bepaling opgenomen die de gemeenteraad verplichtte tegelijkertijd met het programma een overzicht voor het daaropvolgende jaar vast te stellen waarin de voorzieningen die in dat jaar naar verwachting voor vergoeding in aanmerking zouden kunnen worden gebracht, dienden te worden opgenomen. Het overzicht zou slechts een prognose bevatten, er zouden geen rechten aan kunnen worden ontleend.

Naar aanleiding van het commentaar van de VNG, die stelde dat er dan weliswaar geen rechten aan zouden kunnen worden ontleend, maar dat het toch wel verwachtingen zou kunnen wekken, is overwogen het overzicht geheel te schrappen. Naar aanleiding van het commentaar van de VBS c.s. die hebben aangegeven behoefte te hebben aan meer openbaarheid ten aanzien van de gewenste voorzieningen, is besloten het overzicht te handhaven, doch het wel een andere inhoud te geven. Het gaat nu niet meer om een overzicht van voorzieningen die naar verwachting op een volgend programma kunnen worden opgenomen, maar om een overzicht van voorzieningen die niet op het huidige programma zijn opgenomen. Het betreft dan – net als bij het programma – zowel voorzieningen die zijn aangevraagd ten behoeve van niet door de gemeente in stand gehouden scholen als voorzieningen die nodig zijn voor door de gemeente in stand gehouden scholen. De gemeente dient daarbij aan te geven waarom de voorziening niet op het programma is geplaatst. Dat kan zijn omdat het budget onvoldoende was en de voorziening niet voldoende hoog op de urgentielijst stond, maar het kan bijvoorbeeld ook gaan om een voorziening die niet onder het begrip «voorziening in de huisvesting» valt zoals globaal opgenomen in de wet en uitgewerkt in de gemeentelijke verordening.

Mocht er geen behoefte aan een voorziening voor een gemeentelijke school zijn en geen aanvraag voor een andere dan een gemeentelijke school zijn gedaan (noch voor een school in het primair onderwijs noch voor een school in het voortgezet onderwijs), dan behoeft er geen programma en geen overzicht te worden vastgesteld.

Artikel I, onderdeel C, artikel II, onderdeel C, en artikel III, onderdeel F (artikel 72 WBO, artikel 80 ISOVSO en artikel 76i WVO)

Voor een aanvraag voor een huisvestingsvoorziening met een spoedeisend karakter die niet in het programma is opgenomen, staan de artikelen 72 van de WBO, 80 van de ISOVSO en 76i van de WVO open. Overigens bevat het wetsvoorstel een aantal tamelijk stringente criteria waaraan de aanvraag om een spoedvoorziening zal worden getoetst:

- a. de gemeente kan besluiten dat de voorziening op het eerstvolgende programma kan worden opgenomen, dat wil zeggen dat er de goede voortgang van zaken van het onderwijs geen gevaar loopt, dan wel
- b. een van de weigeringsgronden is van toepassing, overigens met uitzondering van de financiële weigeringsgrond. In een eerder stadium was in het wetsvoorstel wel voorzien in een dergelijke weigeringsgrond. Deze is thans geschrapt, onder meer naar aanleiding van het commentaar van de VBS c.s., alsmede het advies van de Onderwijsraad die terecht stellen dat spoedvoorzieningen doorgaans noodzakelijk zijn als gevolg van onvoorziene omstandigheden als bijvoorbeeld brand. In geval van calamiteiten ligt het niet in de rede de ontoereikendheid van de middelen als weigeringsgrond toe te passen.

Artikel I, onderdeel C, artikel II, onderdeel C, en artikel III, onderdeel F (artikel 73 WBO, artikel 81 ISOVSO en artikel 76j WVO)

Met betrekking tot een verkregen aanspraak – doordat een voorziening in het programma is opgenomen – bepaalt de gemeenteraad het moment waarop de gevraagde voorziening wordt vergoed. Het is dus niet zo (zoals de VBS c.s. kennelijk menen) dat de gemeente opnieuw een beslissing neemt ten aanzien van de (hoogte van de) vergoeding.

Om te voorkomen dat een verkregen aanspraak niet binnen afzienbare tijd wordt geëffectueerd en de gemeente daardoor na jaren met een «slapende» aanspraak wordt geconfronteerd, is bepaald dat de aanspraak vervalt als niet binnen een door de gemeente in de verordening bepaalde termijn – behoudens verlenging – een bouwopdracht is gegeven of een koop-, huur- of erfpachtovereenkomst is gesloten.

Artikel I, onderdeel C, artikel II, onderdeel C, en artikel III, onderdeel F (artikel 74 WBO, artikel 82 ISOVSO en artikel 76k WVO)

De artikelen 74 van de WBO, 82 van de ISOVSO en 76k van de WVO bevatten de gronden waarop een gevraagde voorziening zal worden geweigerd. Deze zijn limitatief in die zin dat de aanvraag uitsluitend op deze gronden kan worden geweigerd, behoudens het niet voldaan hebben aan procedurele voorschriften. Daarnaast kan de voorziening worden geweigerd als er sprake is van verwijtbaar nalaten van onderhoud of ingeval van schade die het gevolg is van schuld of toedoen van het bevoegd gezag. De gemeente zal hier, net als tot nu toe de eerste ondergetekende op grond van artikel 8 van het Huisvestingsbesluit WVO/WCBO, per geval de verwijtbaarheid van de schade moeten afwegen tegen het belang van de voortgang van het onderwijs.

Artikel I, onderdeel C, artikel II, onderdeel C, en artikel III, onderdelen B en F (artikel 75 WBO, artikel 83 ISOVSO en artikelen 28 en 76l WVO)

Onder «bij of krachtens de wet gestelde voorschriften» kunnen bijvoorbeeld voorschriften uit het desbetreffende Bouwbesluit worden verstaan, zoals bouwfysische voorschriften.

Door het vervallen van de wettelijke bases daarvoor, vervallen met het in werking treden van dit wetsvoorstel het Bouwbesluit WBO en het Bouwbesluit ISOVSO. Artikel 28 van de WVO, de basis voor een Bouwbesluit WVO, is in dit verband eveneens geschrapt.

In het Bouwbesluit zijn in 1991 door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne de voorschriften gegeven voor het bouwen van woningen en voor niet voor bewoning bestemde gebouwen. Momenteel worden in aanvulling op het Bouwbesluit de nadere technische eisen voor een aantal gebouwfuncties (waaronder onderwijsgebouwen) geformuleerd.

Het Bouwbesluit bevat de minimum voorschriften waaraan een bouwwerk moet voldoen. Deze voorschriften gelden zowel voor nieuwbouw als voor bestaande bouw.

De voorschriften zijn te herleiden tot de uitgangspunten: veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid. Voor de bestaande bouw zijn geen voorschriften gegeven voor de energiezuinigheid.

In het Bouwbesluit zijn de volgende voorschriften opgenomen:

- Bouwtechnische voorschriften betreffende de constructie en de technische voorzieningen. Hiertoe worden ook bouwfysische en brandveiligheidsvoorschriften gerekend.
- Woon- of inrichtingstechnische voorschriften betreffende de bruikbaarheid van een gebouw: situering, inrichting en oppervlakte van ruimten.

Bouwtechnische voorschriften zijn uit de gemeentelijke bouwverordeningen gehaald. Deze voorschriften zijn met bouwtechnische voorschriften uit andere regelgeving verwerkt in het Bouwbesluit. Overal in het land gelden dan ook dezelfde regels.

Het niveau van de voorschriften is in beginsel ongewijzigd gebleven. Het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit heeft een grote rol gespeeld. Ten aanzien van de aspecten geluidsisolatie, thermische isolatie en toegankelijkheid voor gehandicapten moet worden opgemerkt dat als gevolg van het Kabinetsbeleid de voorschriften al eerder zijn verzwaaard en dat de vergoedingsbedragen daar reeds op waren aangepast.

De VBS c.s. zijn van mening dat deze bepaling dient te worden geschrapt. De reden hiervoor is dat men meent dat er sprake is van alweer een toetsingsmoment, hetgeen strijdt met het beginsel dat een eenmaal verkregen beschikking kan worden uitgevoerd, tenzij de verkrijger daartoe in redelijkheid niet (meer) kan overgaan. Het betreft hier evenwel een toetsing van uitgewerkte plannen aan bestaande voorschriften alsmede of bepaalde omstandigheden zich drastisch hebben gewijzigd sinds de plaatsing van de voorziening ten behoeve van een bijzondere dan wel van een openbare school op het programma. Het gaat hier om een met het oog op een zo goed mogelijke besteding van gemeenschapsgelden alleszins gerechtvaardigde toetsing, die overigens ook thans al plaatsvindt op grond van artikel 9 van het Huisvestingsbesluit WVO/WCBO.

Artikel I, onderdeel C, artikel II, onderdeel C, en artikel III, onderdeel F (artikel 76 WBO, artikel 84 ISOVSO en artikel 76m WVO)

Een van de wezenlijke elementen van het wetsvoorstel is de gemeentelijke regeling die met betrekking tot de voorzieningen in de huisvesting

moet worden vastgesteld. In het eerste lid is vastgelegd welke onderwerpen in de gemeentelijke verordening aan de orde dienen te komen. Daaronder valt in elk geval de uitwerking op gemeentelijk niveau van de voorzieningen die in de wet zelf globaal zijn aangegeven. Het gaat daarbij in feite om een soort programma's van eisen, zoals tot nu toe door de rijksoverheid vastgesteld, maar dan op gemeentelijk niveau, toegesneden op de lokale situatie.

In het derde en vierde lid is bepaald dat de gemeenteraad en burgemeester en wethouders tevoren vastleggen hoe zij technisch/administratief omgaan met beschikbaar te stellen bedragen. Het betreft derhalve geen nieuwe beslismomenten ten aanzien van de toekenningen, noch aan het openbaar noch aan het bijzonder onderwijs. Het begrip «normen» in het derde lid houdt niet per definitie in dat wordt gedacht aan een normatieve benadering. Ook bijvoorbeeld het hanteren van een offerteprocedure valt hieronder.

Door de wijze waarop deze regeling tot stand komt, hebben de bevoegde gezagsorganen van de niet door de gemeente in stand gehouden scholen in de gemeente behalve via de gebruikelijke politieke wegen mogelijkheden om hun belangen effectief te behartigen door de in het vijfde lid bedoelde inspraakmogelijkheden. Bovendien is democratische controle beter mogelijk nu, in vergelijking met de huidige situatie, de gemeenteraad, die verantwoordelijk is voor het vaststellen van de verordening, gemakkelijk aanspreekbaar is door betrokkenen.

Artikel I, onderdeel C, en artikel II, onderdeel C (Artikel 77 WBO, artikel 85 ISOVSO en artikel 76n WVO)

Wat artikel 77 van de WBO en artikel 85 van de ISOVSO betreft, kan worden opgemerkt dat het primaat van het bouwheerschap – anders dan thans het geval is – bij het bevoegd gezag is gelegd. In de praktijk is het in feite in ongeveer 90 % van de gevallen al zo dat het bevoegd gezag bouwheer is. Het blijft overigens mogelijk dat het bevoegd gezag, indien dat met de gemeente wordt overeengekomen, het bouwheerschap aan de gemeente over laat.

Naar aanleiding van een vraag van de Katholieke vereniging voor a.v.o. en v.w.o. in de reactie op het concept-wetsvoorstel over de eisen van eigendomsoverdracht waarvan in deze bepaling sprake is, wordt opgemerkt dat het hier gaat om de eisen die zijn opgenomen in Boek 3, titel 4, afdeling 2 van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel I, onderdeel C, en artikel II, onderdeel C (Artikel 78 WBO en artikel 86 ISOVSO)

Deze artikelen, die in essentie overeenkomen met de vigerende artikelen 81 WBO en 88a ISOVSO, zijn ontdaan van bepalingen ten aanzien van beslistermijnen en beroep. Hier komt duidelijk de keuze tot uiting voor het in volle omvang laten werken van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel I, onderdeel C, en artikel II, onderdeel C (Artikel 79 WBO en artikel 87 ISOVSO)

Deze artikelen zijn vrijwel letterlijk overgenomen uit de huidige WBO (artikel 82) en ISOVSO (artikel 88b).

Artikel I, onderdeel C, en artikel II, onderdeel C (Artikel 80 WBO en artikel 88 ISOVSO)

Deze artikelen, geënt op de huidige artikelen 79 WBO en 87 ISOVSO, hebben in de eerste plaats betrekking op de onderhoudsplicht ten aanzien

van gebouwen, terreinen en roerende zaken. Anders dan in het conceptwetsvoorstel is thans niet voorzien in een verplichting tot het opstellen van een onderhoudsplan. Deze wijziging is het gevolg van een heroverweging naar aanleiding van de reactie van de VBS c.s. Ondergetekenden kunnen zich vinden in het door hen aangereikte argument, dat de eerste volzin reeds voldoende de plicht voor het bevoegd gezag aangeeft.

In de tweede plaats regelt dit artikel het toestemmingsvereiste bij vervreemding. Anders dan de VBS c.s. in hun reactie veronderstellen, geeft de toevoeging «waarvoor vergoeding is genoten» voldoende legitimering voor het opleggen van deze toestemming. Er wordt immers nog altijd overheidsgeld in deze voorzieningen gestoken (materiële instandhouding), ook al is met «eigen vermogen» gebouwd. Overigens is ook dit conform de huidige regelgeving. Ten aanzien van de termijn waarbinnen burgemeester en wethouders de toestemming dienen te verlenen, zijn in het wetsvoorstel geen voorschriften meer opgenomen en dus is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Artikel III, onderdeel F (Artikelen 76n t/m 76u WVO)

De artikelen 76n tot en met 76u van de WVO zijn inhoudelijk gelijk aan de artikelen 77 tot en met 85 van de WBO en de artikelen 85 tot en met 88e van de ISOVSO. Zij ontbraken in de WVO, maar zijn nodig geworden nu de gemeente in de huisvesting voorziet waar dit eerder door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen werd gedaan volgens de daarvoor geldende uitvoeringsregels. De artikelen 76s en volgende leggen de basis voor de medegebruikregel, conform de voor het primair onderwijs geldende regels. Zij vervangen de regel van de artikelen 100a en volgende.

Artikel I, onderdeel C, artikel II, onderdeel C en artikel III, onderdeel F (Artikel 81 WBO, artikel 88a ISOVSO en artikel 76r WVO)

Zoals in het algemeen deel van de toelichting al is aangegeven, is het vorderingsrecht voor de gemeente uitgebreid naar andere culturele, maatschappelijke of recreatieve doeleinden.

Ten aanzien van het voortgezet onderwijs strekt deze uitbreiding zich ook uit tot de sportterreinen, die als gevolg van dit wetsvoorstel eveneens worden gedecentraliseerd (zie artikel 76r, eerste lid). De uitbreiding is niet alleen bedoeld voor sportterreinen die gedurende een langere tijd (bijvoorbeeld een schooljaar) niet voor het onderwijs worden gebruikt, maar ook voor gebruik tijdens de avonden, de weekends en de vakanties. Wel is daarbij bepaald dat het gebruik zodanig dient te zijn dat het terrein direct weer bruikbaar is voor het onderwijs. Met andere woorden, het mag niet worden gebruikt voor doeleinden die een te zware aanslag op het veld betekenen (zoals brandweeroefeningen met zwaar materieel of een popconcert met mogelijk vele duizenden bezoekers, podia en zware apparatuur).

Artikel I, onderdeel C, artikel II, onderdeel C en artikel III, onderdeel F (Artikel 82 WBO, artikel 88b ISOVSO en artikel 76s WVO)

Deze artikelen bevatten nieuwe, ten opzichte van de bestaande regelgeving duidelijk gedereguleerde, bepalingen ten aanzien van verhuur en medegebruik.

De hoofdelementen van de bestaande regeling ten aanzien van het primair onderwijs zijn gebleven:

- a. het bevoegd gezag kan een deel van een gebouw of terrein verhuren dan wel in gebruik geven;
- b. het bevoegd gezag van een bijzondere school heeft voor verhuur

toestemming van burgemeester en wethouders nodig. Indien deze niet is gevraagd of verkregen, is een huurovereenkomst ter zake nietig;

c. verhuur of medegebruik eindigt indien het deel van het gebouw of het terrein weer nodig voor eigen school dan wel indien burgemeester en wethouders op grond van het voorgaande artikel vordert. In het tweede lid, onderdeel a, is geregeld dat hieruit voor de gemeente nooit een schadeplicht kan ontstaan. Het bevoegd gezag dient hiermee bij verhuur rekening te houden;

d. rechtsbescherming voor het bijzonder onderwijs, via de toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht.

Daarnaast is in het artikel opdracht aan de gemeenteraad gegeven om in een verordening een en ander uit te werken, in plaats van zoals tot op heden in de wet gedetailleerd voor te schrijven.

Artikel I, onderdeel C, artikel II, onderdeel C, en artikel III, onderdeel F (Artikel 84 WBO, artikel 88d ISOVSO en artikel 76u WVO)

Deze artikelen weerspiegelen de huidige systematiek. Het «onaanvaardbaar» dat de VBS c.s. over deze bepalingen hebben uitgesproken in verband met vermeende ongelijke behandeling tussen openbaar en bijzonder onderwijs, wekt dan ook bevreemding.

In het vierde lid is sprake van «tenzij deze een gebouw betreft als bedoeld in artikel E 33 van de Overgangswet WBO». Hiermee worden de zogenaamde oude eigendomsscholen bedoeld, waarbij zowel de juridische als ook de economische eigendom in handen van het schoolbestuur is. Voor deze scholen is het derhalve niet zo dat bij het einde van het gebruik automatisch de gebouwen en terreinen aan de gemeente vallen. Hoe in een dergelijke situatie te handelen, is geregeld in het Besluit oude eigendoms- en huurscholen WBO, gebaseerd op artikel E 35, vierde lid, van de Overgangswet WBO. Dit besluit zal, evenals een aantal andere besluiten en ook ministeriële regelingen, waar nodig worden aangepast aan de nieuwe situatie die ontstaat door het onderhavige wetsvoorstel. Een aparte regeling in dit wetsvoorstel is dan ook, anders dan de VBS c.s. en de Onderwijsraad menen, niet nodig.

Artikel I, onderdeel C, artikel II, onderdeel C, en artikel III, onderdeel F (artikel 85 WBO, artikel 88e ISOVSO en artikel 76v WVO)

Deze bepaling biedt aan een gemeente en een rechtspersoon die een school in stand houdt (dat kan gaan om een bijzondere school, maar ook een school die in stand gehouden wordt door een orgaan dat daartoe op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen is opgericht) de mogelijkheid tot doordecentralisatie. Het betreft hier geen recht waarop de school een beroep kan doen noch een plicht van de gemeente. Het gaat om een door gemeente en school overeen te komen afspraak waarbij kan worden afgeweken van de overige wettelijke bepalingen inzake huisvesting. In hoeverre daadwerkelijk wordt afgeweken, hangt af van de voorwaarden die de gemeente op grond van de onderhavige bepaling kan stellen en van de onderlinge afspraak tussen gemeente en school. Indien een bevoegd gezag van een bijzondere school het niet eens is met de voorwaarden die de gemeente stelt, kan het bevoegd gezag afzien van doordecentralisatie. Het gaat immers op basis van vrijwilligheid.

Zie verder paragraaf 4.4 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel I, onderdeel C, en artikel II, onderdeel C (Artikel 86 WBO en artikel 88f ISOVSO)

In het wetsvoorstel dat thans bij de Tweede Kamer in behandeling is inzake de vereenvoudiging van het bekostigingsstelsel in het primair onderwijs (Kamerstukken II, 1993/94, 23 636, nrs. 1–3) is reeds het

voornemen neergelegd dat de gemeente de gehele vergoeding voor het gymnastiekonderwijs ontvangt, met uitzondering van die voor de vaste kosten, die gaan naar de eigenaar van een ruimte waar gymnastiekonderwijs wordt gegeven. Tevens is bepaald dat de gemeente de vergoeding voor materiële instandhouding doet toekomen aan het bevoegd gezag dat eigenaar is. Deze voorgenomen maatregel is gebaseerd op de omstandigheid dat op dit moment de gemeente reeds ontvanger is van circa 90% van de door het Rijk verstrekte exploitatievergoedingen voor gymnastiekonderwijs in het basisonderwijs. Door deze maatregel zou onnodig rondpompen van vergoedingen worden voorkomen.

Op grond van het onderhavige wetsvoorstel wordt het gehele bedrag dat door het Rijk ten behoeve van het gymnastiekonderwijs via het Gemeentefonds wordt uitgekeerd, direct aan gemeenten ter beschikking gesteld. De gemeente wordt hierbij verplicht aan het bevoegd gezag dat eigenaar is van een gymnastiekaccommodatie de op de accommodatie van toepassing zijnde vergoeding ter beschikking te stellen. Het aantal uren dat wordt vergoed, is hierbij afhankelijk gesteld van een maximaal aantal uren per week per groep leerlingen. Bij de vaststelling van de programma's van eisen voor het jaar 1996 stelt de eerste ondergetekende de door de gemeente uit te keren bedragen vast. In de daarop volgende jaren worden deze bedragen geïndexeerd, waarbij zoals gebruikelijk een koppeling wordt gelegd met de cijfers in de Macro Economische Verkenningen.

Artikel I, onderdeel C, artikel II, onderdeel C, en artikel III, onderdeel F (Artikel 87 WBO, artikel 88g ISOVSO en artikel 76w WVO)

In deze artikelen is de plicht neergelegd voor de schoolbesturen om aan de gemeente die gegevens te verschaffen die de gemeente nodig acht voor een juiste uitvoering van de bepalingen ten aanzien van de huisvesting. Ter bescherming van de schoolbesturen, om willekeur bij het vragen van gegevens te voorkomen, is in de wet de verplichting opgenomen voor de gemeenteraad om in de gemeentelijke verordening aan te duiden welke gegevens kunnen worden gevraagd (zie het eerste lid, onderdeel f, van respectievelijk artikel 76 WBO, artikel 84 ISOVSO en artikel 76m WVO).

Artikel I, onderdeel D, en artikel II, onderdeel D (artikel 92 WBO en artikel 89 ISOVSO)

Nu artikel 90 van de WBO is vervallen, moet in artikel 92 de verwijzing naar artikel 90 worden vervangen door de inhoud van die bepaling. Voor artikel 88j van de ISOVSO geldt hetzelfde met betrekking tot artikel 89.

Artikel I, onderdelen E, H en I, en artikel II, onderdelen E, H en I (artikelen 93, 105d en 105e WBO, en artikelen 90, 102d en 102e ISOVSO)

Artikel 74 van de WBO en artikel 82 van de ISOVSO vervallen door dit wetsvoorstel. Deze artikelen hadden betrekking op de zogenaamde andere voorzieningen die ingevolge de wettelijke systematiek tot de voorzieningen in de huisvesting dienden te worden gerekend. Voor die andere voorzieningen ontving de gemeente jaarlijks van het Rijk een vergoeding ten behoeve van alle scholen in die gemeente. De bijzondere scholen konden voor een bepaalde voorziening een aanvraag bij de gemeente indienen. Deze tussenvorm verdwijnt derhalve nu door middel van dit wetsvoorstel, hetgeen met zich brengt dat de desbetreffende voorzieningen hetzij onder het bereik komen van de artikelen die de jaarlijkse reguliere aanvraagprocedure regelen (artikelen 68 en volgende), dan wel worden toegevoegd aan de vergoedingenstroom voor de materiële

instandhouding waarvoor een rechtstreekse vergoedingsrelatie blijft bestaan tussen het Rijk en de schoolbesturen.

Zoals in paragraaf 2.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting reeds is aangegeven, zijn de activiteiten uit het bouwkundig onderhoud thans zodanig verdeeld, dat de hoogte van de vergoeding van de onderhoudswerkzaamheden die in de exploitatiekostenvergoeding zijn opgenomen, wordt bepaald en onderbouwd met het op grond van artikel 92 WBO respectievelijk artikel 89 ISOVSO vast te stellen programma van eisen «onderhoud». De consequentie daarvan is dat in principe de bouwkundige onderhoudsactiviteiten aan de binnenkant van het gebouw door het bevoegd gezag, zonder aanvraagprocedure, kunnen worden uitgevoerd. De bouwkundige onderhoudsvoorzieningen aan de buitenkant van het gebouw en het terrein daarentegen lopen in principe via de gemeente.

Aangetekend wordt dat de verschuiving van onderhoudswerkzaamheden naar de materiële instandhouding leidt tot een toename van het aantal voorzieningen dat valt onder het bereik van de overschrijdingsregeling. Teneinde te voorkomen dat de uitgaven voor een voorziening met een lange afschrijvingstermijn (bijvoorbeeld 40 jaar) zonder meer onder de overschrijdingsregeling komen te vallen, is in dit wetsvoorstel – voorafgaande aan de in het Regeerakkoord neergelegde voornemen tot nadere bezinning op de overschrijdingsregeling – een technische aanpassing van de regeling aangebracht. De aanpassing betekent dat de periodiek te maken uitgaven voor de overgehevelde activiteiten niet slechts drukken op een maximale vergelijkingsperiode voor de uitgaven en inkomsten van vijf jaar, aangezien overschrijving in de uitgaven voor langcyclische activiteiten in een dergelijk korte periode onvermijdbaar is.

De gemeenten krijgen thans de mogelijkheid grote uitgaven voor de overgehevelde voorzieningen met een afschrijvingstermijn van ten minste 20 jaar in de tijd te spreiden door over meerdere jaren af te schrijven en te financieren door middel van leningen. In plaats van de gemaakte kosten voor uitvoering van de voorziening kunnen hierdoor de jaarlijkse lasten (rente en aflossing) als uitgaven worden aangemerkt.

Uiteraard moeten gemeenten op heldere wijze een overzicht bijhouden van de investeringsbedragen en van jaarlijkse rente- en afschrijvingsbedragen. Dit overzicht is vergelijkbaar met de gemeentelijke staat van voorzieningen.

Daartoe zijn de artikelen 93, 105d en 105e van de WBO en de artikelen 90, 102d en 102e van de ISOVSO aangepast.

Artikel I, onderdelen F en G, en artikel II, onderdelen F en G (artikelen 97 en 98 WBO, en artikelen 94 en 95 ISOVSO)

In de artikelen 97 en 98 van de WBO en de artikelen 94 en 95 van de ISOVSO is de geldstroom van de gemeente naar het bevoegd gezag van een bijzondere school en die van het Rijk naar de gemeente geregeld. Deze bepalingen kunnen onder de nieuwe constructie vervallen. Alleen de bepaling met betrekking tot vergoeding inzake de belastingen ter zake van onroerende zaken blijft in stand.

Ten aanzien van de onroerend zaak belasting wordt opgemerkt dat de vergoedingen in het Gemeentefonds zijn opgenomen. Gemeenten kunnen er derhalve voor kiezen geen aanslag op te leggen. Er wordt op gewezen dat, mocht de gemeente hiertoe overgaan, er geen sprake is van vrijstelling, doch dat het hier louter om een administratieve procedure gaat om het onnodig «rondpompen» van geld te voorkomen.

Artikel I, onderdeel K, artikel II, onderdeel J, en artikel III, onderdeel T (artikel 111 WBO, artikel 107 ISOVSO en artikel 102a WVO)

Nu schade niet meer voor vergoeding door het Rijk maar door de gemeente in aanmerking komt, zijn de artikelen 111, derde lid, van de WBO en 107, derde lid, van de ISOVSO op dit punt gewijzigd en is een nieuw artikel 102a in de WVO ingevoegd. Toegevoegd is de bepaling dat als er een collectieve verzekering door de gemeente is afgesloten ten behoeve van door hem bekostigde voorzieningen, het bevoegd gezag van de desbetreffende school geen aanspraak op schadevergoeding meer jegens de gemeente heeft, indien de verzekering tot uitkering overgaat.

Naar aanleiding van een opmerking van de VNG in de reactie op het concept-wetsvoorstel over artikel 111, eerste lid, WBO wordt aangetekend dat uit de aard van de bepaling voortvloeit dat het slechts kan gaan om het door het Rijk inhouden van (een deel van) de vergoeding die door het Rijk zelf is toegekend. Het kan uiteraard niet zo zijn dat het Rijk beslist over inhouding van vergoedingen die door lokale overheden zijn toegekend. Hetzelfde kan worden gesteld van artikel 107, eerste lid, ISOVSO.

Artikel III onderdelen A, C t/m E, G t/m J en M t/m R (Artikelen 19, 42a, 50, 76y, 76z, 77, 79, 96b, 96c, 98, 99, 100a, 100b, 100c, 101, 102 en 102a, en opschrift titel III, afdeling IA, hoofdstuk I, WVO)

Zoals in hoofdstuk I.1 van deze toelichting is aangegeven, heeft het voorliggende wetsvoorstel alleen betrekking op de voorzieningen in de huisvesting voor scholen voor zover het betreft het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, het hoger en middelbaar algemeen voortgezet onderwijs en het voorbereidend beroepsonderwijs, dat wil zeggen het op het primair onderwijs aansluitende deel van het voortgezet onderwijs. Dit is vastgelegd in artikel III onderdeel F (artikel 76a). Voor een scholengemeenschap waarin deels een van bovenstaande onderwijsvormen, en deels een van de overige vormen van voortgezet onderwijs is opgenomen, is in artikel 19 nader bepaald dat die scholengemeenschap niet onder de reikwijdte van het wetsvoorstel valt.

Het onderscheid tussen het voortgezet onderwijs dat al dan niet aansluit op het primair onderwijs, werkt door in de gehele WVO, en heeft wijziging van een aantal artikelen tot gevolg.

Voorts is op grond van de tweedeling van het voortgezet onderwijs afdeling IA gesplitst in twee hoofdstukken, namelijk hoofdstuk I dat betrekking heeft op scholen voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, voor hoger en middelbaar algemeen voortgezet onderwijs en voor voorbereidend beroepsonderwijs, en hoofdstuk II dat betrekking heeft op scholen voor middelbaar beroepsonderwijs, voor voortgezet algemeen volwassenenonderwijs en voor andere vormen van voortgezet onderwijs als bedoeld in afdeling IV van titel II.

De bestaande artikelen 76a en 76b zijn overgebracht naar hoofdstuk II en vernummerd tot 76y en 76z.

ARTIKEL III, ONDERDEEL L

Ten aanzien van de belastingen ter zake van onroerende zaken (OZB) is de regeling geharmoniseerd met die van het primair onderwijs. Dit betekent dat in de exploitatievergoeding aan de scholen voor voortgezet onderwijs geen rekening meer zal worden gehouden met OZB. Zie ook hetgeen is opgemerkt over deze belastingen bij de toelichting op de artikelen 97 en 98 WBO en de artikelen 94 en 95 ISOVSO.

De omschrijving van de exploitatiekosten is eveneens geharmoniseerd, doch dit levert materieel weinig of geen verschil op met de bestaande regeling.

ARTIKELN IV, V EN VI

(Overgangswet WBO, Overgangswet ISOVSO en Overgangswet W.V.O.)

Nu wordt voorgesteld de geldstroom van het Rijk naar de gemeenten via het Gemeentefonds te laten lopen waar het de kosten voor de voorzieningen in de huisvesting betreft, dienen de artikelen E 29, E 32, E 35, tweede lid, E 43 en E 47 van de Overgangswet WBO en artikel E 23 van de Overgangswet ISOVSO te vervallen. Artikel E 35, vierde lid, van de Overgangswet WBO is in verband daarmee aangepast. De werking van de artikelen 28, 29, 45, 46, 48, 50, 60, 68, 76, 77, 83, 93 en 97 van de Overgangswet W.V.O. is, in lijn met het voorliggende artikel III van het wetsvoorstel, beperkt tot scholen die niet op het primair onderwijs aansluiten.

Opgemerkt zij dat een aantal artikelen van de Overgangswet W.V.O. wordt gewijzigd, hoewel deze artikelen betrekking hebben op het hoger beroepsonderwijs. Niet uitgesloten moet immers worden dat het bevoegd gezag van dergelijke instellingen gebouwen heeft overgedragen aan het op het primair onderwijs aansluitende voortgezet onderwijs.

ARTIKEL VII

Naast een aanpassing van de terminologie inzake de belastingen ter zake van de onroerende zaken (zie ook de toelichting bij artikel III, onderdeel L), wordt voor de toelichting op de wijziging van het derde en vierde lid van artikel XV van de Wet van 27 februari 1992 (Stb. 1992, 112) allereerst verwezen naar paragraaf 3.6. In aanvulling daarop is van belang dat naast een vast bedrag per school het aantal leerlingen van de school de variabele factor is bij de bepaling van de hoogte van de aan de huisvesting gerelateerde exploitatiekostenvergoeding. De Normeringscommissie vergoedingsstelsel voortgezet onderwijs heeft in zijn advies over de eigenaarsvergoeding aangegeven dat bij een normatieve vergoeding de voorgestelde benadering met 3 rekenformules voor AVO, VBO en AVO/VBO te globaal is; er zou moeten worden gewerkt met berekeningen van het Ruimtelijk Normerings Stelsel (RNS). De eerste ondergetekende heeft in haar reactie op het advies van de commissie meegedeeld bereid te zijn te onderzoeken in hoeverre een verdere verfijning van de berekening van de normatieve m^2 deze berekening dichter kan laten aansluiten bij het RNS. Dit onderzoek heeft er inmiddels in geresulteerd dat de hoofdlijnen van een dergelijke meer verfijnde regeling vast staan. Deze regeling heeft het RNS als uitgangspunt, maar er wordt uitgegaan van een vaste voet per school en per nevenvestiging met spreidingsnoodzaak. Aangezien dat laatste begrip geen in de WVO gedefinieerd begrip is, wordt in de wijziging van artikel XV voor de voorwaarden waaraan een nevenvestiging moet voldoen, wil deze in aanmerking komen voor een vaste voet, verwezen naar bij ministeriële regeling te stellen voorwaarden. Tevens wordt uitgegaan van een gemiddeld aantal m^2 per leerling (gedifferentieerd naar schoolsoort), terwijl het RNS – uitgaande van de groepsgrootte trapsgewijs theorie-lokalen, vaklokalen e.d. toekent. De verdere uitwerking van deze nieuwe systematiek zal plaats vinden bij de ministeriële regeling, bedoeld in de aanhef van het derde lid van artikel XV.

ARTIKEL VIII

Artikel XV van de Wet van 15 december 1993, Stb. 716 geeft voorschriften met betrekking tot de voor blijvend gebruik bestemde voorzieningen in de huisvesting die worden gewenst voor de jaren 1996 tot en met 2000. Waar de voorstellen omtrent de decentralisatie van de

huisvesting PO/VO naar verwachting met ingang van 1 januari 1997 in werking zullen treden, is het noodzakelijk de duur van het tijdvak waarop genoemde wet betrekking heeft, aan te passen.

ARTIKELEN IX T/M XVIII (ALGEMEEN)

In deze artikelen zijn in beginsel de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- aanvragen die in 1996 bij de minister zijn ingediend en voorzieningen betreffen die in 1996 gewenst zijn, worden door hem afgedaan volgens de huidige voorschriften,
- aanvragen die in 1996 bij de minister zijn ingediend en voorzieningen betreffen die in 1997 gewenst zijn, worden aangemerkt als aanvragen volgens het nieuwe stelsel en door de gemeente afgewikkeld met inachtneming van het bepaalde in artikel XVIII, eerste lid, van het wetsvoorstel; de desbetreffende uitgaven komen ten laste van de gemeenten, en
- aanvragen die in 1996 bij de minister zijn ingediend en voorzieningen betreffen die in 1998 gewenst zijn, worden aangemerkt als aanvragen volgens het nieuwe stelsel, teruggezonden naar de gemeenten en door de gemeente in procedure genomen aan de hand van de nieuwe bepalingen van de WBO, ISOVSO en WVO.

Een en ander betekent dat in 1997 uitsluitend beslissingen met betrekking tot de toekenning van voor 1997 gewenste huisvestingsvoorzieningen worden genomen op aanvragen die onder het huidige stelsel zijn ingediend. Basis voor deze beslissingen is artikel XVIII, eerste lid, van dit wetsvoorstel; voor de afhandeling van deze aanvragen is voorzien in een gemeentelijke regeling die in de periode tussen de plaatsing van de wet in het Staatsblad en 31 december 1996 wordt vastgesteld.

De toekenning van huisvestingsvoorzieningen gewenst voor 1998 geschiedt aan de hand van de nieuwe voorschriften van de WBO, ISOVSO en WVO. De aanvragen voor het Programma huisvestingsvoorzieningen 1998 bestaan uit nieuwe aanvragen, ingediend in 1997 volgens de nieuwe voorschriften, en uit aanvragen die in 1996 zijn ingediend en via het overgangsrecht als aanvragen nieuwe stijl zijn aangemerkt.

ARTIKEL IX

Dit artikel treft enkele voorzieningen van overgangsrechtelijke aard met betrekking tot de aanvragen van voor blijvend gebruik bestemde voorzieningen in de huisvesting voor het basisonderwijs, gewenst voor de jaren 1997 en 1998; voor de voorzieningen gewenst voor 1996 is geen overgangsrecht nodig, omdat deze aanvragen in 1995 zijn afgewikkeld overeenkomstig het bepaalde in artikel 69 van de WBO.

Ten aanzien van de voorzieningen die worden gewenst voor 1997, gold/geldt de volgende procedure. De aanvragen voor het overzicht van de voor blijvend gebruik bestemde voorzieningen zijn ingediend voor 1 april 1995. De gemeenteraad heeft vervolgens voor 1 november 1995 het overzicht 1997 vastgesteld en ter goedkeuring aan de minister aangeboden. Ten slotte vindt goedkeuring van de in het overzicht 1997 opgenomen voorzieningen op grond van artikel 69, vijfde of zesde lid, van de WBO plaats uiterlijk 1 augustus 1996. Dit brengt mee dat deze voorzieningen voor vergoeding in aanmerking komen. In verband met de «overheveling» van de middelen voor de huisvesting per 1 januari 1997

van het Rijk naar de gemeenten, brengt de gemeente een goedgekeurde voorziening voor vergoeding in aanmerking.

Met betrekking tot aanvragen voor voorzieningen die gewenst zijn voor 1998, is de gang van zaken als volgt. De aanvragen moeten worden ingediend voor 1 april 1996, waarna de gemeenteraad voor 1 november 1996 een overzicht dient vast te stellen en ter goedkeuring dient voor te leggen aan de minister. Deze aanvragen worden aangemerkt als aanvragen «nieuwe stijl»; eventueel aan de minister doorgezonden aanvragen worden door hem aan de gemeenten teruggezonden. Afhandeling daarvan vindt plaats volgens de nieuwe voorschriften, zoals neergelegd in de artikelen 69 en volgende van de WBO.

Aanvragen voor voorzieningen die voor 1999 gewenst zijn, dienen ingevolge het nieuwe systeem in 1998 te worden ingediend; zie artikel 68 (nieuw) van de WBO.

ARTIKEL X

Artikel X voorziet in overgangsrecht ten behoeve van de voor blijvend gebruik bestemde voorzieningen in de huisvesting in het (voortgezet) speciaal onderwijs; het betreft voorzieningen gewenst voor de jaren 1997 en 1998; met betrekking tot de aanvragen voor voorzieningen gewenst voor 1996 wordt opgemerkt dat deze in 1995 zijn afgewikkeld overeenkomstig artikel 77 van de ISOVSO.

Voor wat betreft de voor blijvend gebruik bestemde voorzieningen gewenst voor 1997 is de procedure de volgende (geweest). Aanvragen zijn ingediend voor 1 april 1995. De gemeente heeft vervolgens het desbetreffende overzicht (1997–1999) voor 1 november 1995 vastgesteld en ter goedkeuring voorgelegd aan de minister. Goedkeuring vindt uiterlijk plaats voor 1 augustus 1996. Dit betekent dat deze voorzieningen voor vergoeding in aanmerking komen. Waar echter per 1 januari 1997 de middelen ten behoeve van de huisvesting van het Rijk naar de gemeenten worden «overgeheveld», dient de uitvoering van de goedgekeurde overzichten door de gemeenten te geschieden.

Met betrekking tot aanvragen voor voorzieningen die gewenst zijn voor 1998 en voor 1999, geldt wat in de toelichting op artikel IX met betrekking tot onderscheidenlijk 1998 en 1999 is gesteld.

ARTIKEL XI

Dit artikel bevat overgangsrecht ten behoeve van spoedvoorzieningen in het (voortgezet) speciaal onderwijs die gewenst zijn voor 1996 en volgende jaren; voor spoedvoorzieningen in het basisonderwijs geldt de procedure van artikel XV van de wet van 15 december 1993 (Stb. 716).

Tot 1 november 1996 kunnen aanvragen voor spoedvoorzieningen gewenst voor 1996, worden ingediend volgens de huidige voorschriften. Deze datum die zeer dicht ligt bij het tijdstip van inwerkingtreding van het nieuwe stelsel (1 januari 1997), is gekozen om te bereiken dat spoedvoorzieningen zo lang mogelijk op de huidige voet kunnen worden aangevraagd en nog in 1996 kunnen worden geëffectueerd (met rijksmiddelen). Omdat een latere datum van indiening tijdige effectuering gezien de beslistermijn van acht weken niet meer mogelijk maakt, blijven aanvragen die tussen 31 oktober 1996 en 1 januari 1997 ten behoeve van het jaar 1996 worden gedaan, buiten behandeling.

Aanvragen voor spoedvoorzieningen gewenst voor 1997 of voor een later jaar, worden aangemerkt als aanvragen waarop de nieuwe bepalingen van toepassing zijn. Bij de minister binnengekomen aanvragen worden doorgezonden naar de desbetreffende gemeente. De aanvragen voor 1997 en latere jaren worden afgehandeld volgens het bepaalde in artikel XI, eerste lid, van het wetsvoorstel onderscheidenlijk de nieuwe bepalingen van de ISOVSO; zie onder meer artikel 80, tweede lid, van die wet.

ARTIKEL XII

Het bevoegd gezag van een bijzondere school of van een openbare nevenvestiging kan overeenkomstig de artikelen 71 van de WBO en 79 van de ISOVSO voor 1 november van enig jaar een verzoek voor een tijdelijke voorziening in de huisvesting ten behoeve van het daaropvolgende (school)jaar indienen. Met betrekking tot de aanvragen voor voorzieningen die in 1997 gewenst zijn, is in artikel XII vastgelegd dat deze aanvragen worden beschouwd als aanvragen waarop de nieuwe voorschriften van toepassing zijn. Afhandeling vindt plaats aan de hand van de gemeentelijke regeling, bedoeld in artikel XVIII, eerste lid.

ARTIKEL XIII

Artikel XIII bevat overgangsrecht ten behoeve van voor tijdelijk gebruik bestemde voorzieningen in de huisvesting. Op grond van de huidige voorschriften van de WBO en ISOVSO dienen deze voorzieningen tussen 1 oktober en 1 januari door de gemeente bij de minister te worden aangevraagd, onder vermelding van het (school)jaar waarvoor de voorziening wordt gewenst. In spoedeisende gevallen kan buiten genoemde periode worden aangevraagd.

Ook voor deze categorie voorzieningen is 1 november 1996 als omslagdatum gekozen. Aanvragen, ingediend voor 1 november 1996 en betrekking hebbend op 1996, worden volgens het huidige recht door de minister afgewikkeld; in verband met «overheveling» van de middelen voor de huisvesting betekent dit dat de afwikkeling voor 1 januari 1997 plaats zal vinden. Aanvragen gewenst voor 1996 en ingediend na 1 november 1996, kunnen niet meer in 1996 worden geëffectueerd en blijven derhalve buiten behandeling.

Voor wat betreft aanvragen voor voorzieningen gewenst voor 1997 of voor 1998 geldt dat deze worden aangemerkt als aanvragen nieuwe stijl. De door de minister ontvangen verzoeken worden teruggezonden naar de desbetreffende gemeenten. De aanvragen voor 1997 worden afgehandeld volgens de gemeentelijke regeling, bedoeld in artikel XVIII, eerste lid, terwijl met betrekking tot de aanvragen voor 1998 de voorschriften van artikel 69 van de WBO en artikel 77 van de ISOVSO gelden.

ARTIKEL XIV

Het bevoegd gezag van een bijzondere school of van een openbare nevenvestiging kan bij de gemeenteraad een verzoek om een zogenaamde andere voorziening (bijvoorbeeld technisch onderhoud) indienen. Een dergelijke aanvraag is niet aan een bepaalde termijn gebonden. Dit artikel regelt de afhandeling van de aanvragen die onder de huidige voorschriften zijn ingediend. In verband met het feit dat de andere voorzieningen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet meer als

zodanig bestaan (ze worden immers verdeeld over de onderdelen huisvesting (via de gemeente) en materiële instandhouding (scholen zelf uit de exploitatiekostenvergoeding)) is voor deze categorie voorzieningen gekozen voor een ander overgangssysteem dan voor de andere categorieën. Op grond van de voorschriften voor inwerkingtreding dient een verzoek om een andere voorziening binnen vier maanden te worden afgehandeld, anders volgt automatisch toekenning. De cesuur is dan ook gelegd bij 31 augustus 1996. Aanvragen die na die datum worden ingediend, worden buiten behandeling gelaten.

ARTIKEL XVII

In de huidige procedure wordt voor 1 oktober 1996 het investerings-schema (IS) gepubliceerd, waarop projecten staan die in 1997 kunnen worden aanbesteed en die in 1997 (voor een klein deel) en latere jaren tot betaling leiden. In het Huisvestingsbesluit WVO/WCBO is bepaald dat daartoe middelen op de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen moeten zijn gereserveerd.

Allereerst moet worden opgemerkt dat in de tot nu toe gevolgde procedure, projectaanvragen zonder tussenkomst van gemeenten bij het ministerie worden ingediend, beoordeeld en eventueel toegekend. Dit betekent dat gemeenten – anders dan in de sector PO – op geen enkele wijze zijn betrokken bij de (voorbereiding van de) besluitvorming, terwijl na de decentralisatie de gemeenten wel de financiële gevolgen ervan krijgen te dragen. In het kader van het streven naar het verkleinen van de overgangsproblemen en het zo groot mogelijk maken van de (financiële) beleidsruimte van de gemeenten is dat geen goede zaak. Daarnaast is het zo dat er na 1996 geen middelen voor huisvesting meer op de begroting en meerjarenramingen van het ministerie zijn opgenomen. Gelet op het bovenstaande is niet besloten om het Huisvestingsbesluit WVO/WCBO aan te passen, maar is besloten voor het jaar 1997 geen investerings-schema meer uit te brengen. Om het bouwproces niet te laten stagneren is wel besloten tot aan de datum van decentralisatie door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voorbereidingsbudgetten te blijven verstrekken.

Vandaar dat ervan is afgezien voor het jaar 1997 nog een IS uit te brengen waarin door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen genomen beslissingen zouden zijn opgenomen.

Aanvragen voor het IS 1997 en het IS 1998 kunnen blijkens artikel 20 van het Huisvestingsbesluit tot 1 februari 1996 worden ingediend. Hoe wordt gehandeld ten aanzien van aanvragen voor het IS 1997 is in het eerste lid geregeld. In het tweede lid is aangegeven dat de aanvragen voor het IS 1998 alsmede eventuele aanvragen voor het IS 1999 en het IS 2000 die na 1 februari 1996 (deze zouden volgens het tot nu toe vigerende systeem voor 1 februari 1998 moeten worden ingediend bij het ministerie) worden ingediend, worden beschouwd als nieuwe aanvragen en zullen derhalve worden doorgestuurd aan de desbetreffende gemeente ter afhandeling. Hetzelfde is geregeld voor aanvragen voor voorzieningen in de inventaris voor het jaar 1997 die voor 15 december 1996 bij het ministerie worden ingediend (zie het vijfde lid).

In het derde en vierde lid is een regeling getroffen voor de zogenaamde overige beslissingen op aanvragen als bedoeld in artikel 6 van het Huisvestingsbesluit WVO/WCBO. Voor de goede orde zij vermeld dat de beslissingen ten behoeve van 1997 uiterlijk 31 december 1997 dienen te worden genomen.

ARTIKEL XVIII

Het eerste lid verplicht de gemeenteraad tussen de dag na de plaatsing van deze wet in het Staatsblad en 1 januari 1997 een verordening vast te stellen ten behoeve de afhandeling van de aanvragen voor in 1997 gewenste voorzieningen die op basis van de huidige wetgeving in 1996 bij de minister zijn ingediend en op grond van de artikelen XI, XII en XIII als aanvragen nieuwe stijl zijn aangemerkt. Gelet op het specifieke karakter van deze aanvragen en het feit dat de in het tweede lid bedoelde gemeentelijke verordeningen eerst in de loop van 1997 tot stand komen, is voor de beslissingen die ten behoeve van 1997 moeten worden genomen, in een afzonderlijke gemeentelijke verordening voorzien.

De artikelen 76, eerste lid, van de WBO, 84, eerste lid, van de ISOVSO en 76m, eerste lid, van de WVO schrijven voor dat een verordening wordt vastgesteld betreffende de in die artikelen genoemde onderwerpen. Ingevolge het tweede lid van dit artikel wordt deze verordening ten minste acht weken voor het tijdstip waarop aanvragen voor huisvestingsvoorzieningen kunnen worden ingediend, vastgesteld. Hierdoor kunnen aanvragers bij de inrichting van hun aanvraag rekening houden met de inhoud van de verordening.

Het is niet uitgesloten dat gemeenten zullen kiezen voor het gelijktijdig vaststellen (al dan niet door ze te koppelen) van de verordening op grond van artikel XVIII en de verordening op grond van de eerste leden van de artikelen 76 van de WBO, 84 van de ISOVSO en 76m van de WVO.

ARTIKEL XIX

Wanneer de gemeente sinds de invoering van de Londo-systematiek (voor het basisonderwijs per 1 augustus 1985 en voor het (voortgezet) speciaal onderwijs per 1 januari 1987) ten behoeve van bijzondere scholen ressorterend onder één bevoegd gezag meer heeft ontvangen dan uitgegeven, dan keert de gemeente het verschil uit aan dat bevoegd gezag. Is er een negatief saldo, dan wordt dit niet verrekend.

In het tweede lid is bepaald dat bij ministeriële regeling zullen worden vastgesteld de berekeningswijzen waarlangs de gemeente tot het bepalen van een saldo per bevoegd gezag kan komen. Een gemeente mag zelf kiezen (op basis van de mogelijkheden gezien bijvoorbeeld de beschikbaarheid van gegevens) of wordt gewerkt met een vergelijking van de werkelijke inkomsten en uitgaven in de aangegeven periode dan wel dat wordt geïnventariseerd hoe hoog normatief de vergoeding voor de overgehevelde binnenactiviteiten is geweest en dat normatief de noodzakelijke uitgaven per bestuur worden bepaald.

ARTIKEL XX

Volgens vast gebruik blijven op gedingen die op grond van de huidige voorschriften aanhangig zijn gemaakt, die voorschriften van toepassing. Het betreft hier alle gedingen tegen beslissingen van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op huisvestingsvoorzieningen. Alleen de uitvoering van de uitspraak wordt opgedragen aan de gemeente. Een en ander houdt ook in dat de partijen in het geschil dezelfde blijven. Het is dus bijvoorbeeld niet zo dat na 1 januari 1997 een gemeente in de plaats van het Rijk hoger beroep zou moeten instellen tegen een uitspraak in eerste aanleg. De gemeente wordt dus slechts belast met de uitvoering van een niet meer voor beroep vatbare uitspraak.

Bij de financiële verplichtingen ten aanzien van huisvestingsvoorzieningen die het Rijk op of voor 1 januari 1997 is aangegaan dan wel na die datum nog aangaat (bijvoorbeeld doordat beslissingen op aanvragen pas na die datum worden genomen) en die de gemeenten op grond van dit artikel allemaal van het Rijk overneemt, valt te denken aan:

- bij bijvoorbeeld nieuwbouwprojecten, waarvan de verplichting nog door het Rijk is aangegaan en waarbij feitelijke betalingen zich nog voordoen na de invoering van de decentralisatie, zullen die betalingen door de gemeente worden verricht;
- toezeggingen door het Rijk in verband met de huur van tijdelijke voorzieningen die zich uitstrekken over een aantal jaar, ook na de periode van decentralisatie. De toegezegde bedragen moeten dan na de decentralisatie worden gefinancierd door de gemeente;
- vroeger heeft het Rijk gegarandeerde leningen verstrekt. Deze garanties worden bij dit wetsvoorstel overgenomen door de gemeenten. Indien de garantie geëffectueerd moet worden zullen de gemeenten de bedragen verstrekken;
- bij geschillen in beroep, die zijn aangekaart onder de oude regelgeving, zal bij uitspraak na decentralisatie de gemeente de eventuele financiële gevolgen van de uitspraak voor haar rekening nemen.

De ondergetekenden achten het ongewenst dat gemeenten worden geconfronteerd met een onbekende hoeveelheid oude beroepszaken. Mede daarom wordt in 1995 en 1996 binnen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen gewerkt aan een versnelde afhandeling van liggende beroepen. Ter illustratie is hieronder opgenomen een stand van zaken van de afgehandelde beroepszaken per 1 september 1995, alsmede de in behandeling zijnde beroepszaken per die datum (zowel aanhangig bij rechtbanken als bij de Raad van State). Uiteraard is dit een momentopname. Ondergetekenden zijn van mening dat de stand op het moment van invoering van de decentralisatie aanzienlijk lager zal zijn dan op 1 september 1995:

beroepen tegen afrekenbeschikkingen primair onderwijs	230
beroepen tegen huisvestingsbeschikkingen art. 69 WBO	85
beroepen tegen huisvestingsbeschikkingen art. 77 ISOVSO	21
overige lopende beroepen in het primair onderwijs	279
beroepen tegen beschikkingen kleine stichtingskosten in het voortgezet onderwijs	295
beroepen tegen huurbeschikkingen en/of huisvestingsbeschikkingen voortgezet onderwijs	126
overige lopende beroepen in het voortgezet onderwijs	149

Binnen het primair onderwijs spelen met name een rol de beroepen die zijn ingesteld in het kader van de Londo-nabetalingsproblematiek tegen de zogenaamde afrekenbeschikkingen over de jaren 1985 tot en met 1991. Momenteel wordt in een apart project gewerkt aan het versneld afhandelen van deze beroepen. Naar verwachting zullen al deze beroepen in november 1995 zijn afgehandeld. De financiële gevolgen van deze beroepszaken bedragen naar de huidige inschatting f 9 miljoen. Dit betekent dat er sprake is van een volledige afdekking van de risico's voor gemeenten, aangezien er in de naar het Gemeentefonds overgehevelde budgettreks rekening is gehouden met een bedrag van f 10,8 miljoen.

Het aantal beroepen tegen huisvestingsbeschikkingen is te verwaarlozen. In het verleden hebben deze beschikkingen nooit tot budgettaire problemen geleid.

De beroepen tegen de beschikkingen kleine huisvestingsvoorzieningen in het voortgezet onderwijs zijn ontstaan in 1993, toen is overgestapt van het declaratiestelsel naar een stelsel van genormeerde vergoedingen voor deze voorzieningen. De verwachting is dat deze voorraad beroepen tegen 1 januari 1997 volledig zal zijn weggewerkt. Omdat het hier om à fonds

perdu te vergoeden bedragen gaat, zullen de gemeenten geen nadelige financiële effecten op dit punt hebben.

ARTIKEL XXI

Gezien het feit van de decentralisatie van de huisvestingsvoorzieningen in het primair en het voortgezet onderwijs met ingang van 1 januari 1997, is het niet meer zinvol dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen nog programma's van eisen voor het jaar 1997 vaststelt.

ARTIKEL XXII

Met ingang van 1 januari 1997 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de voorziening in de huisvesting van scholen voor primair en voortgezet onderwijs. Vanaf dat tijdstip worden de daarmee gepaard gaande kosten via het Gemeentefonds vergoed. De aanvraagprocedure volgens de voorschriften nieuwe stijl start eveneens in 1997.

Gezien de inwerkingtreding van de wetwijzigingen inzake onder meer de regeling lump sum in het voortgezet onderwijs met ingang van 1 augustus 1996 (Stb. 1995, 318) is inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel voor zover het betrekking heeft op de normering van het te bekostigen aantal vierkante meters in het voortgezet onderwijs (artikel VII) met ingang van 1 januari 1997 niet logisch. In het wetsvoorstel inzake de lump sum wordt immers overgegaan van financiering op kalenderjaarbasis naar financiering op schooljaarbasis. Op die wijze zou dan tweemaal kort achter elkaar een breuk in de systematiek worden aangebracht, te weten in de eerste plaats op 1 augustus 1996 en vervolgens in de tweede plaats op 1 januari 1997. Om dit te voorkomen, is ervoor gekozen artikel VII in plaats van op 1 januari 1997, op 1 augustus 1997 in werking te laten treden. Hierin voorziet het tweede lid.

Voor het indienen van aanvragen voor spoedvoorzieningen en tijdelijke voorzieningen volgens de huidige wetgeving is 31 oktober 1996 als einddatum gekozen. Dit biedt de minister mogelijkheid de aanvragen ten behoeve van 1996 nog voor de ingangsdatum van het nieuwe systeem conform het huidige recht af te wikkelen. Daarnaast zijn voorzieningen getroffen voor reeds ingediende aanvragen ten behoeve van 1997 en latere jaren. De desbetreffende voorschriften (artikelen IX tot en met XVIII) dienen voorafgaand aan de inwerkingtreding van de nieuwe huisvestingsvoorschriften van de WBO, ISOVSO en WVO van kracht te worden.

Mede op verzoek van de VNG treedt artikel XVIII (op grond waarvan gemeenten een gemeentelijke regeling voor de afhandeling van doorgezonden aanvragen dient te worden vastgesteld) reeds zo spoedig mogelijk in werking, te weten op de dag nadat de wet in het Staatsblad wordt gepubliceerd; artikel XXI, dat regelt dat er geen programma's van

eisen voor 1997 meer behoeven te worden vastgesteld, treedt op diezelfde dag in werking. Hierin voorzien het derde respectievelijk vierde lid van artikel XXII.

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

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
A. G. M. van de Vondervoort

De Minister van Financiën,
G. Zalm

**BIJLAGE BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING OP HET
WETSVOORSTEL TOT 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 HUISVESTINGS-
VOORZIENINGEN**

Bekostigingsstromen

Huidige tekst WBO/ISOVSOWVO		Na aanvaarding wetsvoorstel decentrali- satie huisvesting PO/VO			
soort voorziening	rijk	ge- meente ¹	bevoegd nieuwe aanduiding gezag	ge- meente ²	bevoegd gezag
nieuwbouw PO		X	nieuwbouw	X	
nieuwbouw VO	X		nieuwbouw	X	
vervang. nieuwbouw PO		X	nieuwbouw	X	
nieuwbouw VO	X		nieuwbouw	X	
bestaand gebouw PO		X	bestaand gebouw	X	
bestaand gebouw VO	X		bestaand gebouw	X	
uitbreiding (ruimte) PO		X	uitbreiding	X	
uitbreiding (m2) VO	X		uitbreiding	X	
terrein PO		X	terrein PO	X	
terrein VO	X		terrein VO	X	
alg. aanpassing PO	X		aanpassing	X	
n.v.t. VO			aanpassing	X	
part. aanpassing PO	X		aanpassing	X	
n.v.t. VO			aanpassing	X	
ingrijpend onderhoud PO	X		onderhoud (gesplitst		
kleine en grote			zie overzicht)	X	X
aanpassing VO	X ³	X ⁴	onderhoud (gesplitst	X	X
			zie overzicht)		
technisch onderhoud PO	X		onderhoud (gesplitst		
kleine en grote			zie overzicht)	X	X
aanpassing VO	X ³	X ⁴	onderhoud (gesplitst	X	X
onderhoud VO	X		zie overzicht)	X	X
nieuwbouw tijd.lokalen PO		X	nieuwbouw tijd.	X	
nieuwbouw tijd.lokalen VO	X		lokalen	X	
			nieuwbouw tijd.		
			lokalen		
verplaats.tijd.lokalen PO		X	verplaatsing tijd.	X	
verplaats.tijd.lokalen VO	X		lokalen	X	
			verplaatsing tijd.		
			lokalen		
huur PO		X	huur	X	
huur VO	X		huur	X	
klokuren (C-lokaal) PO		X	huur	X	
huur (C-lokaal) VO	X		huur	X	
eerste inrichting			eerste inrichting		
onderwijsleerpakket en			onderwijs leerpakket		
meubilair PO		X	en meubilair	X	
eerste aanschaf					
inventaris VO	X		hulpmiddelen en	X	
			meubilair		

Huidige tekst WBO/ISOVSO/WVO		Na aanvaarding wetsvoorstel decentralisatie huisvesting PO/VO			
soort voorziening	rijk	ge-meente ¹ gezag	bevoegdnieuwe aanduiding	ge-meente ² gezag	bevoegd
techn. en functie-verbeterende aanpassingen PO	X		aanpassingen (gesplitst zie onderverdeling t/f aanpas.)	X	X
kleine en grote aanpassingen VO	X ³	X ⁴	aanpassingen	X	X
vervanging/aanpassing meubilair PO	X		vervanging/aanpassing meubilair	X	
vervanging/aanpassing meubilair en leer- en hulpmiddelen VO	X		vervanging/aanpassing meubilair en leer en hulpmiddelen	X	
verzekering uitgebreide gevaren/schadeherstel PO		X	verzekeringen PO inboedel verzekeringen PO opstal	X X	
verzekering uitgebreide gevaren/schadeherstel VO	X		verzekeringen VO inboedel verzekeringen VO opstal	X X	
verzekering/schadeherstel constructie fouten PO n.v.t. VO		X	verzekeringen n.v.t. VO	X	
heffingen PO		X(ozb)	heffingen X (ozb)	X	
heffingen VO		X	heffingen X (ozb)	X	
overige andere voorzieningen PO n.v.t. VO		X	overige voor de school noodzakelijke voorzieningen n.v.t. VO	X	

¹ rijksvergoeding; dit kan zowel een jaarlijkse normvergoeding als een vergoeding op aanvraag zijn.

² Gemeentefonds

³ meer dan f 25/m²

⁴ ten hoogste f 25/m²

**OVERZICHT ONDERVERDELING ONDERHOUDS-
ACTIVITEITEN PO**
(gegroepeerd in categorieën)

	VERGOEDINGSSTROOM			
	huidig LONDO- stelsel		volgens wetsvoor- stel	
	BG	GEM	BG	GEM
I PREVENTIEF ONDERHOUD				
1 klein herstel, controle en klachten onderhoud incl. dakcontrole, schoonmaak en herstel kleine klachten buitenkant	x		x	
2 onderhoud touwen, banden etc. binnenzonwering	x		x	
3 herstellen vitale kleine onderdelen van CV, ventilatie, warmwatervoorziening en alarminstallatie	x		x	
4 buitenschilderwerk	x		x	
5 binnenschilderwerk	x		x	
6 controle/klachten onderhoud ventilatiesysteem	x		x	
7 vervangen/reparatie stucwerk/wandplaten	x		x	
6 vervangen pomp en expansievat Cv-installatie	x		x	
9 vervangen inhoud brandb)ussers	x		x	
10 vervangen brandblussers extra onderhoudsactiviteiten	x		x	
A1 buitenschilderwerk (kozijnen)	x		x	
A2 buitenschilderwerk (goot)	x		x	
A3 binnenschilderwerk (kozijnen)	x		x	
A4 onderhoudskosten van de zandbak en omranding	x		x	
II TECHNISCH ONDERHOUD				
1 vervangen alarminstallatie		x	x	
2 vervangen prikboarden		x	x	
3 vervangen vloerbedekking		x	x	
4 vervangen Cv-ketel + regalapparatuur		x	x	
5 vervangen mechanische ventilatie		x	x	
6 vervangen warmwatervoorziening		x	x	
7 vervangen brandslang		x	x	
8 vervangen kapstokhaken		x	x	
9 vervangen elektra-armaturen		x	x	
10 vervangen dakbedekking, regenpijp		x		x
III INGRIJPEND ONDERHOUD				
1 vervangen verplaatsbare wanden		x	x	
2 vervangen zonwering		x	x	
3 vervangen water)aiding/kranen		x	x	
4 vervangen groepenbord (elektra)		x	x	
5 vervangen brandslanghaspal		x	x	
6 vervangen waterleiding/sanitair		x	x	
7 vervangen luchtkanalen ventilatie		x	x	
8 vervangen buitenberging c.q. dak buitenberging		x		x
9 vervangen rijwielstalling c.q. rijwielstaanders		x		x
10 vervangen brandtrap		x		x
11 vervangen erfscheiding		x		x
12 vervangen/herstellen riolering/bestrating schoolplein		x		x
13 vervangen binnenkoziinen (renovatie-activiteit)		x		x
14 vervangen hang-/sluitwerk binnenkoziinen		x		x
15 vervangen buitenkoziinen (renovatie-activiteit)		x		x
16 vervangen hang-/sluitwerk buitenkozijnen		x		x
17 vervangen radiatoren, convectoren, leidingen (renovatie-activiteit)		x		x
18 vervangen dakpannen incl. houtwerk en goten		x		x
IV TECHNISCHE EN FUNCTIEVERBETERENDE AANPASSINGEN				
1 invalidentoilet aanbrengen		x	x	
2 terrein toegankelijk maken voor rolstoelgebruikers		x		x
3 school toegankelijk maken voor gehandicapten (drempels)		x	x	

**OVERZICHT ONDERVERDELING ONDERHOUDS-
ACTIVITEITEN PO**
(gegroepeerd in categorieën)

	VERGOEDINGSSTROOM	
	huidig LONDO- stelsel	volgens wetsvoor- stel
4 school toegankelijk maken voor gehandicapten (deurkozijnen)	x	x

BG = Bevoegd Gezag
GEM = Gemeente

**OVERZICHT ONDERVERDELING ONDERHOUDS-
ACTIVITEITEN VO**
(gegroepeerd in categorieën)

	VERGOEDINGSSTROOM			
	huidig LONDO- stelsel		volgens wetsvoor- stel	
	BG	GEM	BG	GEM

1 AANPASSINGEN Aanpassen (aanbrengen, ver-
plaatsen, verwijderen), vernieuwen (ingrijpend
onderhoud) van:

stenen dakbedekking				x
dakranden				x
dakvensters	afhan- kelijk			x
lichtkoepels	van			x
buitenwanden	bedrag,			x
voegwerk	soort			x
buitenkozijnen	voor- zie-			x
entrepui	ning en			x
buitenzonwering	aanwe- zig bruto	x		
buitentrappen	vloer-	x		
binnenwanden	opper- vlak	x		
vouwwanden		x		
binnenkozijnen		x		
binnenzonwering		x		
stucwerk		x		
plafonddelen		x		
vloeren		x		
vloertegels		x		
sanitair		x		
aanrechten		x		
keukenkastjes		x		
zuurkasten		x		
waterleiding		x		
binnenriolering		x		
gasleiding		x		
Cv-leiding		x		
radiatoren		x		
bestrating				x
rijwielloosden				x
afrastering				x
buitenriolering				x

2 ONDERHOUD

De activiteiten blijven naar de schoolbesturen
gaan.

BG = Bevoegd Gezag
GEM = Gemeente