

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

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 19 juli 1995 en het nader rapport d.d. 13 oktober 1995, aangeboden aan de Koningin door de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, A. G. M. van de Vondervoort, en de Minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 mei 1995, no. 95.003589, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, T. Netelenbos, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, A. G. M. van de Vondervoort en de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende 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.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 2 mei 1995, no. 95.003589, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde wetsvoorstel rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 juli 1995, no. W05.95.0212, bied ik U hierbij, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, A. G. M. van de Vondervoort, en de Minister van Financiën, aan.

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

Ik merk, mede namens bovengenoemde bewindspersonen, het volgende op naar aanleiding van het advies van de Raad.

*1. Artikel 23 van de Grondwet en verticale delegatie
Zoals de Raad van State reeds in enige eerder uitgebrachte adviezen heeft overwogen, staat naar het oordeel van het college artikel 23, eerste lid, van de Grondwet niet zonder meer in de weg aan delegatie van regelgevende bevoegdheid aan lagere overheden, maar moet daarbij wel wijze voorzichtigheid en grote terughoudendheid worden betracht. In het eerste lid van artikel 23 van de Grondwet is met zoveel woorden vastgelegd dat het onderwijs een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering is. Reeds dit*

impliceert dat het de taak van de wetgever is om ten principale verantwoordelijkheid te behouden voor de vaststelling van deugdelijkheidseisen en andere bekostigingsvoorwaarden voor het onderwijs. Het bij de grondwetsherziening van 1983 gevolgde strakke systeem van clausulering van grondrechten gaat ook van deze gedachtengang uit. Gelet op de hiervoor genoemde eisen van voorzichtigheid en terughoudendheid behoort de wetgever dan ook slechts over te gaan tot delegatie van de bevoegdheid tot het regelen van die bekostigingsvoorwaarden aan de gemeentebesturen nadat bij, of eventueel krachtens, formele wet het kader is geschapen waarbinnen die regelingen tot stand dienen te worden gebracht.

1. Ik ben verheugd over het oordeel van de Raad dat artikel 23, eerste lid, van de Grondwet, niet zonder meer in de weg staat aan delegatie van regelgevende bevoegdheid aan mede-overheden. Ik ben het eens met de Raad dat het de taak van de wetgever is ten principale verantwoordelijkheid te houden voor de deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden voor het onderwijs en dat bij of krachtens formele wet het kader dient te worden geschapen voor nadere regelingen door mede-overheden.

Ik ben van mening dat met het onderhavige wetsvoorstel dit kader is gegeven. Ik wijs in dit verband op paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting, waarin naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad uitgebreid de relatie met de Grondwet is uiteengezet.

2. *Artikel 23 van de Grondwet en de zorgplicht van de regering voor het onderwijs*

2.1. Uitgangspunt

De Raad heeft zich bij twee eerdere gelegenheden uitgesproken over de zorgplicht van de regering voor het onderwijs, zoals die voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet.

– In zijn advies over het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het hoger beroepsonderwijs in verband met decentralisatie van huisvestings- en bestedingsbeslissingen en regeling van de overname van het economisch claimrecht sprak de Raad uit dat de overheid, op grond van artikel 23, eerste lid, van de Grondwet de taak heeft om het door haar ontworpen onderwijsstelsel, daaronder te rekenen het hoger beroepsonderwijs (h.b.o.), in stand te houden, en wel zodanig dat daarbij een bepaald kwaliteitsniveau kan worden gehandhaafd (kamerstukken II 1992/93, 22 957, A, punt 1.8).

– In de wet houdende wijziging van het stelsel van stichtingsnormen en opheffingsnormen in de Wet op het basisonderwijs en van het huisvestingsstelsel in de Wet op het basisonderwijs en de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (Stb. 1993, 716) werd voor de vergoeding van huisvestingsvoorzieningen een budgetplafond ingevoerd (artikel 64b van de Wet op het basisonderwijs (WBO)). De Raad merkte in zijn advies op dat het recht op bekostiging van noodzakelijke voorzieningen, zoals voortvloeiend uit het systeem van de WBO, vast dient te staan. De Raad meende dat, bij ontoereikendheid van financiële middelen, alleen een uitstel voor beperkte duur aanvaardbaar was (kamerstukken II 1992/93, 23 070, B, punt 3.1a).

Door de invoering van een budgetplafond voor huisvestingsvoorzieningen is voor het primair onderwijs reeds geknaagd aan het uitgangspunt dat noodzakelijke voorzieningen door het Rijk worden vergoed. Met de nu voorgestelde maatregelen wordt, bij het primair en het voortgezet onderwijs, het verband tussen rijksvergoeding en noodzakelijke voorzieningen volledig doorgesneden. Het is van belang om te onderzoeken wat dit voor gevolgen heeft voor gemeenten en voor scholen.

2.1. De Raad van State stelt dat, met de nu voorgestelde maatregelen, het verband tussen rijksvergoeding en noodzakelijke voorzieningen volledig wordt doorgesneden.

Ik wijs erop dat dit per definitie zo is, door de voorgestelde systematiek waarbij de gelden van de rijksbegroting worden overgeheveld naar het Gemeentefonds. De essentie van de opmerking van de Raad wordt dan ook zo opgevat, dat in de voorgestelde systematiek het verband tussen vergoeding en noodzakelijke voorzieningen wordt doorgesneden. Ik ben het met deze stellingname niet eens. Principieel niet, maar ook niet als zou worden gesteld

dat de voorgestelde regeling een wezenlijke wijziging ten opzichte van de huidige situatie inhoudt. Ten principale is naar mijn mening een budgetplafond inherent aan een noodzakelijke beheersing van de openbare financiën. Een budgetplafond dient er daarenboven voor dat er een duidelijke discussie kan worden gevoerd over het begrip «noodzakelijke voorzieningen». Zoals in alle sectoren van de overheid, maar ook daarbuiten, is er altijd sprake van discrepantie tussen de «behoefte» en de beschikbare middelen. Het rijksbeleid is er tot op heden altijd op gericht geweest de urgente zaken op te lossen, waarbij welhaast per definitie het niet onbeperkt beschikbaar zijn van financiële middelen betekent dat niet alle aanvragen kunnen worden gehonoreerd. In het kader van de decentralisatie van de huisvesting is het dan ook van belang of er bij gemeenten doelmatiger met de beschikbare middelen kan worden omgegaan dan bij de rijksoverheid. Ik ben van mening dat dit het geval is.

De bepalingen zoals opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel zijn analoog aan de huidige bepalingen. Zo is de huidige systematiek van de opstelling van het Investeringschema VO/BVE (neergelegd in het Huisvestingsbesluit WVO/WCBO) in grote lijnen als volgt. Instellingen dienen aanvragen in welke op het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen via een objectieve systematiek (neergelegd in de Regeling huisvesting v.o./b.v.e.) worden voorzien van urgentiepunten. Aldus ontstaat een rangorde. Met behulp van het programma van eisen kunnen dan voor ieder voorstel de financiële gevolgen worden berekend. Het beschikbare begrotingsbedrag bepaalt vervolgens waar de «streep» moet worden getrokken, met andere woorden: welke projecten kunnen wel en welke kunnen niet op het Investeringschema worden geplaatst. De financiële weigeringsgrond opgenomen in artikel 6 van het Huisvestingsbesluit WVO/WCBO geeft hiertoe de mogelijkheid. Zoals de Raad van State in zijn advies zelf al aangeeft, is ten aanzien van het primair onderwijs een vergelijkbare systematiek van toepassing.

Geconcludeerd kan worden dat in het wetsvoorstel geen wezenlijke wijziging ten opzichte van de vigerende systematiek is opgenomen.

2.2. Gevolgen voor gemeenten

Na overheveling van rijksmiddelen voor huisvestingsvoorzieningen naar het Gemeentefonds krijgen gemeentebesturen de vrijheid om meer of juist minder geld aan huisvesting van scholen te besteden dan thans volgens het stelsel van de rijksvergoedingen het geval is. Die vrijheid is evenwel betrekkelijk. Weliswaar kunnen gemeentebesturen, binnen de randvoorwaarden die het wetsvoorstel vastlegt, zelf bepalen hoeveel geld zij aan huisvesting van scholen willen besteden, dat neemt niet weg dat het doen van extra uitgaven ten koste zal gaan van de andere uitgaven van de gemeente. De financiële positie van veel gemeenten is geleidelijk aan zo moeilijk geworden dat het doen van extra uitgaven in die gemeenten nauwelijks meer mogelijk is. Het is dus van belang te onderzoeken hoe het bedrag dat een afzonderlijke gemeente zal ontvangen, zich verhoudt tot de huisvestingskosten die die gemeente zal moeten vergoeden. Daarbij zijn de volgende punten van belang:

- 1. het huidige niveau van de rijksvergoeding;*
- 2. het bedrag dat aan het Gemeentefonds zal worden toegevoegd;*
- 3. de verdeling van dat bedrag.*

Ad 1. Het huidige niveau van de rijksvergoeding

In diverse adviezen en rapporten over het wetsvoorstel komt naar voren dat het bedrag dat thans beschikbaar is voor huisvestingsvoorzieningen, onvoldoende is. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) stelt dat met name het voortgezet onderwijs te kampen heeft met een forse mate van achterstallig onderhoud (advies van 24 januari 1995, kenmerk OCSR/409 439, bladzijde 4). De Vereniging voor openbaar onderwijs doet een soortgelijke constatering (advies van 21 december 1994, kenmerk 1196/CvP/jdb). De Raad voor de gemeentefinanciën meent dat bij gemeenten die, met toepassing van de Tijdelijke wet medefinanciering onderwijsgebouwen, schoolgebouwen hebben medegefinancierd, sprake was van een noodsituatie die mede is ontstaan door het tekortschieten van het Rijk (advies van 3 januari 1995, kenmerk Rgf 06.00/004 003, bladzijde 6). Het Nederlands Economisch Instituut wijst erop dat er scholen zijn die al vele jaren op de wachtlijst voor urgente

projecten staan (rapport voor de besturenorganisaties in het bijzonder onderwijs, juni 1993, bladzijde 26).

Mede gelet op deze passages in de adviezen stelt de Raad vast dat met dit wetsvoorstel een bedrag dat al langere tijd ontoereikend is zonder nadere studie wordt «gedecentraliseerd». Ter gelegenheid van de decentralisatie dient eerst te worden vastgesteld welk bedrag structureel noodzakelijk is voor een voldoende kwaliteit van onderwijshuisvesting. Het bedrag dat het Rijk structureel – dus afgezien van de overgangperiode – aan de gemeenten ter beschikking stelt, dient te worden gebaseerd op die berekening. Aldus kan worden voorkomen dat feitelijk sprake is van decentralisatie van armoede, en daarmee van het te kort doen aan de verantwoordelijkheid die artikel 23, eerste lid, van de Grondwet op de regering legt.

2.2. ad 1. De Raad van State merkt op dat een bedrag wordt gedecentraliseerd dat thans al ontoereikend is voor een voldoende kwaliteit van de onderwijshuisvesting. Daarbij baseert de Raad zich op enkele reacties die eerder zijn uitgebracht naar aanleiding van het wetsvoorstel.

Ik meen dat het voor de duidelijkheid goed is het gestelde in de door de Raad aangehaalde reacties te bezien. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) stelt: «Daarbij komt dat uit diverse rapportages blijkt dat met name het voortgezet onderwijs kampt met een forse mate van achterstallig onderhoud». Bij deze bewering wordt door de VNG geen bronvermelding aangegeven. De Vereniging voor openbaar onderwijs (VOO) stelt: «Door het gevoerde huisvestingsbeleid van de laatste jaren ontbreekt het nogal eens aan goede huisvesting van scholen». De Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) spreekt in relatie tot hun opmerkingen over de Tijdelijke wet medefinanciering van «een noodsituatie die mede is ontstaan door tekortschieten van het Rijk». Deze constatering worden zowel door de VOO als de Rgf niet nader onderbouwd. Overigens staan zowel de VNG als de VOO en de Rgf positief tegenover de decentralisatie van de huisvesting zoals voorzien in het wetsvoorstel.

Het Nederlands Economisch Instituut (NEI) stelt in het door de Raad aangehaalde rapport, dat is vervaardigd op verzoek van de besturenorganisaties in het bijzonder onderwijs: «Rekening moet worden gehouden met aanzienlijke claims van scholen die reeds jaren op de wachtlijst van urgente projecten staan». Ook deze veronderstelling wordt niet nader onderbouwd.

Ik meen dat de Raad van State, door zich slechts te baseren op bovenstaande passages, wellicht te snel tot de conclusie komt dat «een bedrag dat al langere tijd ontoereikend is zonder nadere studie wordt gedecentraliseerd».

Een feitelijke beschrijving van de onderhoudssituatie in het voortgezet onderwijs is opgenomen in een rapport van het NEI dat zich daarbij heeft gebaseerd op een rapport van het Nederlands Instituut voor Begeleiding en Advisering Geluidsisolatie (NIBAG). Uit die rapporten blijkt dat er weliswaar onderhoudsachterstanden zijn, maar ook dat er veel overtollige vierkante meters zijn zodat het mogelijk is met name die gebouwen die in een minder goede onderhoudssituatie verkeren, af te stoten. Afstoten kan doordat het aantal leerlingen en scholen is teruggelopen. Een uitvoeriger uiteenzetting is opgenomen in paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting («Financiële aspecten»). Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen werkt actief samen met de besturenorganisaties in het bijzonder onderwijs, aan het bevorderen van passende huisvesting met name via het afstoten van overtollige vierkante meters en het herinvesteren van de opbrengst in de resterende gebouwen, hetgeen straks door de gemeenten kan worden voortgezet.

Ad 2. Het bedrag dat aan het Gemeentefonds zal worden toegevoegd

Op het bedrag dat naar het Gemeentefonds wordt overgeheveld, wordt een efficiencykorting toegepast, die geleidelijk zal oplopen tot 125 miljoen gulden structureel (paragraaf 2.3 (Financiële aspecten) van de toelichting). De taakverzwaring voor gemeentebesturen als gevolg van dit wetsvoorstel wordt onderkend; er wordt voor die nieuwe taak een bedrag van 5 miljoen gulden aan het budget toegevoegd.

Dat gemeentebesturen bij de huisvestingsvoorzieningen voor scholen doelmatiger zullen kunnen werken dan het Rijk is op zichzelf niet onaanne-

melijk. Het zou evenwel voor de hand liggen dat de verwachte doelmatigheids-winst eerst dan op de uitkering in mindering wordt gebracht als de achterstand in de huisvestingsvoorzieningen is ingelopen. Naar het oordeel van het college zou voorts nader en op deugdelijke wijze moeten worden geschat hoe groot de doelmatigheids-winst naar verwachting zal zijn, waarbij de doelmatigheids-korting met de uitkomst van die schatting overeen zou moeten komen. Daarbij zou onder meer moeten worden becijferd hoeveel personeel gemeenten zullen moeten aantrekken voor het uitvoeren van het wetsvoorstel; de toevoeging aan het budget voor apparaatskosten zou op die berekening moeten worden gebaseerd.

De toelichting verdient op dit punt derhalve een aanvulling.

Ten slotte ligt het voor de hand dat de personele uitgaven voor het ministerie met een bepaald bedrag worden verminderd, nu op het ministerie personeel zal verdwijnen (Eindrapportage decentralisatie huisvesting primair en voortgezet onderwijs van de gemengde ambtelijke werkgroep O. en W./VNG van 27 april 1992, bladzijde 17). Hierop dient in de toelichting eveneens te worden ingegaan.

2.2. ad 2. De Raad van State vraagt naar een nadere onderbouwing van de efficiency-korting zoals die blijktens de memorie van toelichting is voorzien.

In paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting is hieraan thans een nadere beschouwing gewijd.

De Raad van State vraagt tevens naar de effecten van het wetsvoorstel voor de apparaatskosten bij gemeenten en bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Ook hieraan wordt in paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting aandacht besteed. In het kort komt het erop neer dat het moeilijk is in te schatten hoeveel personeel de gemeenten eventueel extra nodig zullen hebben. Daarnaast zullen bij de Centrale Financiën Instellingen, de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, als gevolg van de decentralisatie in totaal 53 personen (49 fte's) hun taken zien verdwijnen.

Ad 3. De verdeling van het bedrag dat aan het Gemeentefonds zal worden toegevoegd

In paragraaf 2.4 (Verdeelsystematiek) van de toelichting wordt uiteengezet hoe de financiële bijdrage aan het Gemeentefonds zal worden verdeeld. Uitgegaan wordt van de voorziene wijziging van de Financiële-Verhoudingswet 1984, die op 1 januari 1997 in werking moet treden. In punt 3 van dit advies wordt afzonderlijk aandacht besteed aan de gevolgen van mogelijke vertraagde inwerkingtreding van de wijziging van de Financiële-Verhoudingswet 1984.

Voor de huisvesting van het basisonderwijs wordt uitgegaan van de voorziene Gemeentefonds-maatstaf «aantal 0 t/m 19 jarigen». Voor de huisvesting van het (voortgezet) speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs wordt deels gebruik gemaakt van nieuw in te voeren maatstaven «schoolleerlingen (V)SO en VO». In het eerste jaar van decentralisatie zullen deze maatstaven voor 75% van het te verdelen budget worden gebruikt; dit percentage zal in een periode van drie tot vijf jaar worden teruggebracht tot 50%. Op deze manier zal een geringer percentage worden verdeeld via de verfijnde maatstaven en een toenemend percentage via de meer algemene verdeelmaatstaven «omgevingsadressendichtheid» (OAD) en «klanten-potentieel lokaal» (KPL). In dit verband rijst de vraag op basis waarvan de genoemde percentages tot stand zijn gekomen en waarom aanpassing van die percentages noodzakelijk is. Volgens de toelichting achtte een ambtelijke werkgroep een verdeling van het volledige voor (V)SO en VO beschikbare budget via genoemde algemene verdeelmaatstaven niet acceptabel, omdat dit bij te veel gemeenten te grote verschillen zou geven ten opzichte van een vergoeding op basis van de kostenfactoren schoolleerling per sector. Het is echter niet ondenkbaar dat ook een verdeling van de helft van het voor (V)SO en VO beschikbare budget overeenkomstig de maatstaven OAD en KPL bij een niet onbelangrijk aantal gemeenten tot onrechtvaardigheden zal leiden. Deze maatstaven hebben namelijk slechts een zeer ver verwijderde inhoudelijke verwantschap met de relevante kostenfactoren. In de toelichting wordt niet overtuigend aangetoond dat de verdeelmaatstaven OAD en KPL een recht-

vaardige verdeling waarborgen van een in de loop der jaren toenemend deel van het budget.

Mede gelet op de zorgplicht van de regering voor het onderwijs en de moeilijke financiële positie van veel gemeenten acht de Raad het van wezenlijk belang dat de verdeelmaatstaven zo nauwkeurig mogelijk aansluiten bij de werkelijke kosten. Voor de kosten van onderwijshuisvesting kunnen, gelet op het vooroverwogene, geen adequate structuurkenmerken van de gemeenten worden vastgesteld die zich laten vertalen in acceptabele verdeelmaatstaven op basis waarvan verdeling van het Gemeentefonds mogelijk is. Ook de hiervoor genoemde ambtelijke werkgroep heeft dit onderkend. Daarom is aangedrongen op de introductie van de maatstaven schoolleerling (V)SO en schoolleerling VO. Deze maatstaven sluiten vrij nauwkeurig aan bij de werkelijke kosten.

In dat verband kan er nog op worden gewezen dat de hier geïntroduceerde verfijningsmaatstaven niet specifiek met bepaalde structuurkenmerken van gemeenten samenhangen. In het huidige verdeelstelsel heeft deze onvoldoende samenhang geleid tot een gebrekkige aansluiting tussen de wijze van verdeling en de verschillen in kostenstructuren. Het is bekend dat het nieuwe verdeelsysteem in de ontwerp-Financiële-verhoudingswet deze aansluiting beoogt te verbeteren. Toevoeging van de maatstaven schoolleerling (V)SO en schoolleerling VO aan de reeds in de ontwerp-Financiële-verhoudingswet voorziene maatstaven zou dan ook een goede aansluiting kunnen belemmeren. Daarnaast rijst de vraag hoe de toevoeging van deze verfijnde verdeelmaatstaven zich verhoudt tot de globaliteitseis, die inhoudt dat de gewenste verdeling op een globale wijze tot stand moet worden gebracht. Deze eis is er, volgens paragraaf 2.4 (Verdeelsystematiek) van de toelichting, mee gediend dat zo veel mogelijk geld met zo weinig mogelijk algemene verdeelmaatstaven wordt verdeeld. De maatstaven schoolleerling (V)SO en schoolleerling VO kunnen niet als algemene verdeelmaatstaven worden gekwalificeerd, aangezien ze voor buiten het onderwijs gelegen doeleinden geen bruikbare maatstaven vormen.

Aangezien voor de huisvestingskosten van scholen geen structuurkenmerk van de gemeenten kan worden vastgesteld op basis waarvan verdeling door middel van de algemene uitkering mogelijk is, beveelt de Raad aan die kosten, doch in ieder geval de huisvestingskosten voor het (voortgezet) speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs niet uit de algemene uitkering, maar door middel van een specifieke uitkering te bekostigen. Daarbij kan de toedeling van middelen volledig worden gebaseerd op het aantal leerlingen dat in die gemeente het (voortgezet) speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs volgt.

Teneinde de financiële gevolgen van de decentralisatie voor de huisvestingsvoorzieningen voor de gemeenten en de scholen te kunnen overzien, acht het college het daarbij noodzakelijk, dat in de toelichting de financiële effecten van het te kiezen verdeelmodel en de overgangsregeling worden gespecificeerd.

2.2. ad 3. De Raad van State komt tot het oordeel dat voor de huisvestingskosten van scholen geen structuurkenmerk van de gemeenten kan worden vastgesteld op basis waarvan verdeling door middel van de algemene uitkering mogelijk is. Hij beveelt daarom aan deze kosten, maar in ieder geval de huisvestingskosten voor het (voortgezet) speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs door middel van een specifieke uitkering te bekostigen.

Anders dan de Raad van State ben ik van mening dat binnen het kader van het Gemeentefonds een goede toedeling van middelen voor huisvestingskosten kan plaatsvinden. Ik onderken dat daarbij leerlingen (v)so en vo als verdeelmaatstaven worden gebruikt, iets wat op zich minder geschikt is, vanwege de samenhang met specifieke gemeentelijke voorzieningen. Meer algemene kenmerken als de leeftijdsopbouw in een gemeente en een centrumindicator genieten de voorkeur. De criteria waaraan verdeelmaatstaven moeten voldoen, laten echter ruimte voor weging. Ik laat zwaarder wegen dat de beide leerlingmaatstaven een belangrijke rol spelen bij het bereiken van een goede verdeling, mede door het bereiken van een betere aansluiting tussen ijkpunt en verdeelmiddel. Ik teken daarbij aan dat beide maatstaven behalve tijdens de invoeringsfase – maar voor 50% worden ingezet. Op het totale huisvestingsbudget van circa f 1,7 miljard wordt zodoende slechts ruim f 300 miljoen via de beide leerlingmaatstaven verdeeld.

Als aanvullend argument meld ik nog dat instelling van een specifieke uitkering niet leidt tot de beoogde lokale afweging van de inzet van middelen. Een van de doelstellingen van de decentralisatie is een efficiënte afweging te doen plaatsvinden op lokaal niveau. Gemeenten worden in staat gesteld de allocatie van middelen af te stemmen op de lokale behoeften aan onderwijs-huisvesting. De wet schept ook de mogelijkheden voor gemeenten om onder randvoorwaarden naar eigen inzicht beleid te voeren op het gebied van de onderwijshuisvesting. Door deze afweging op lokaal niveau te doen plaatsvinden zal naar mijn mening een efficiëntere besteding van middelen tot stand kunnen komen.

Daarnaast leidt instelling van een specifieke uitkering tot grotere bemoeienis van het Rijk met de besteding van de middelen. Immers bij een specifieke uitkering blijft het Rijk in laatste instantie verantwoordelijk voor de besteding van de middelen. Ik ben van mening dat het Rijksbeleid op dit punt in voldoende mate wettelijk is verankerd. Gezien het doel van de decentralisatie, namelijk het vergroten van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de allocatie van middelen, is bekostiging via de algemene uitkering hier op zijn plaats.

Gezien het vorenstaande zie ik geen aanleiding de aanbeveling een specifieke uitkering te hanteren, over te nemen.

De Raad van State vraagt voorts in de memorie van toelichting een specificatie op te nemen van de financiële effecten van het te kiezen verdeelmodel en de overgangsregeling.

Het werkgroeprapport ter zake uit 1995 en de adviesaanvraag aan de Rgf ten aanzien van het verdeelmodel geven reeds een indicatie van de financiële gevolgen. Op dit moment worden het verdeelmodel en de overgangsregeling nader uitgewerkt. Zodra de bedoelde gegevens beschikbaar komen, zullen zij aan de Tweede Kamer worden overgelegd.

Ik merk tenslotte op dat de Rgf inmiddels heeft geadviseerd over de verdeling van de huisvestingsmiddelen. Het advies van die Raad wordt besproken in paragraaf 2.4 (Verdeelsystematiek) van de memorie van toelichting.

2.3. Gevolgen voor scholen

Voor scholen zou het wetsvoorstel de volgende nadelige effecten kunnen hebben:

- 1. de vergoeding kan onvoldoende zijn;*
- 2. er kunnen binnen één gemeente verschillen ontstaan tussen scholen;*
- 3. er kunnen verschillen van betekenis ontstaan in de vergoeding van scholen die in verschillende gemeenten zijn gevestigd;*
- 4. bevoegde gezagsorganen die scholen in meer gemeenten hebben, krijgen zwaardere administratieve lasten.*

Ad 1. Risico van onvoldoende vergoeding

Het samenstel van artikel 23 van de Grondwet verlangt dat de noodzakelijke kosten van scholen, waaronder ook de huisvestingskosten, van overheidswege worden vergoed. Deze constitutionele eis vindt algemene uitdrukking in artikel 51, eerste lid, WBO, waarin wordt bepaald dat de kosten van de openbare en de bijzondere scholen door het Rijk worden vergoed volgens de bepalingen van titel IV WBO. Artikel 51 vormt tevens de formeel-wettelijke grondslag van de uitvoeringsbesluiten, waarin de bekostigingsregels, in aanvulling op titel IV van de wet, nader worden uitgewerkt.

In het wetsvoorstel wordt artikel 51, eerste lid, niet gewijzigd, maar afdeling 3 van titel IV – inzake de bekostiging van huisvestingsvoorzieningen – wordt vervangen door een nieuwe afdeling. Voorts wordt de grondslag voor de nu nog geldende huisvestingsbesluiten geschrapt.

De grondwettelijke eis dat de noodzakelijke kosten van scholen van overheidswege worden vergoed, vindt in het wetsvoorstel nog slechts op twee manieren uitwerking. Ten eerste wordt bepaald dat de gemeentelijke verordening zodanig moet zijn vastgesteld dat kan worden voldaan aan de redelijke eisen die het onderwijs aan de huisvesting stelt (artikel 76, tweede lid, WBO). Ten tweede wordt in globale termen aangegeven om welke huisvestingsvoorzieningen het moet gaan (artikel 66).

Opmerking verdient dat de toereikendheid van de vergoedingen met de genoemde artikelen niet wezenlijk is verzekerd.

Het criterium «redelijke eisen» in artikel 76 WBO, waaraan de gemeentelijke verordening moet voldoen, geeft weinig houvast. Het is nauwelijks verantwoord om de uitwerking en toetsing van dit criterium over te laten aan jurisprudentie. Dat betekent immers dat scholen en gemeentebesturen tijd en inspanning moeten aanwenden om duidelijkheid te krijgen over de vraag wat de wetgever kan hebben bedoeld. Die duidelijkheid moet, mede gelet op aanwijzing 12 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, zoveel mogelijk in de regeling zelf worden geboden. Het is voorts zeer te betwijfelen of de rechter in staat zal zijn zonder nadere criteria de gewenste verduidelijking binnen een afzienbare periode tot stand te brengen. Hoe dan ook, het betreft hier bij uitstek een kwestie die de wetgever zelf duidelijker behoort te regelen.

De omschrijving van huisvestingsvoorzieningen in artikel 66 WBO geeft evenmin veel duidelijkheid. Het artikel geeft weinig meer dan een categorisering van soorten voorzieningen. Ook deze bepaling is dus conflict-opwekkend, met dezelfde bezwaren als hiervoor omschreven.

De Raad vraagt zich voorts af wat er nog overblijft van de rechts-beschermende werking van de waarborgfunctie van de hiervoor genoemde bepalingen, nu ingevolge het voorgestelde artikel 67 WBO huisvestingsvoorzieningen slechts worden vergoed tot de hoogte van het jaarlijks door de gemeenteraad vast te stellen huisvestingsbudget.

Naar het oordeel van het college wordt die vraag niet bevredigend beantwoord in de toelichting (paragraaf 4.6), waarin wordt overwogen dat, nu de wettelijke normen («redelijke eisen, redelijke behoeften») beslissingen genereren die via de jurisprudentie tot algemeen afdwingbare rechten leiden, de gemeente ook in staat moet 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.

2.3. ad 1. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad inzake artikel 51, eerste lid, van de Wet op het basisonderwijs is dit artikellid (evenals het daarmee overeenkomende artikel 59, eerste lid, van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs) zodanig aangepast dat daaruit thans duidelijk wordt dat de kosten van de openbare en de bijzondere scholen ten aanzien van de huisvesting (afdeling 3 van de desbetreffende titel) niet meer door het rijk worden vergoed. Deze kosten worden immers na de decentralisatie door de gemeenten vergoed.

De opmerking van de Raad dat de toereikendheid van de vergoedingen met de genoemde artikelen niet wezenlijk is verzekerd, is juist, maar dat is geen gevolg van de decentralisatie. Ook thans hanteert de rijksoverheid een budgetplafond voor de voorzieningen in de huisvesting, waardoor ook nu de toereikendheid niet per definitie is verzekerd. Er komt derhalve geen wijziging in die situatie.

De Raad verwijst naar aanwijzing 12 van de Aanwijzingen voor de regelgeving waarin staat dat zo veel mogelijk duidelijkheid in de regelgeving zelf moet worden geboden, met het oog op het zo veel mogelijk vermijden van conflicten. In de eerste plaats zij opgemerkt dat in de toelichting op die aanwijzing al is vermeld dat het tot op zekere hoogte onvermijdelijk is dat regelingen die aanspraak geven, aanleiding geven tot conflicten. In de tweede plaats refereert de Raad bij deze opmerking aan het criterium «redelijke eisen», dat te weinig houvast zou bieden. In andere artikelen binnen de thans te wijzigen wetten zijn evenwel eveneens bepalingen opgenomen (en bovendien ook elders binnen de onderwijswetgeving) die een dergelijk criterium bevatten, zoals bijvoorbeeld de artikelen 90 en 92 van de Wet op het basisonderwijs, de artikelen 88j en 89 van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, alsmede de artikelen 80 en 86 van de Wet op het voortgezet onderwijs, waarin staat dat de programma's van eisen «voldoen aan de redelijke behoeften van een in normale omstandigheden verkerende school». Ander voorbeeld: in artikel 14 van de Wet op de erkende onderwijsinstellingen is aangegeven dat het bevoegd gezag ervoor dient zorg te dragen dat de lokaliteiten waarin mondelinge lessen of praktijkoefeningen worden gegeven en die waarin de examens van de instelling worden afgenomen «voldoen aan redelijke eisen». Gegeven het vorenstaande, deel ik dan ook niet

de opvatting van de Raad dat hier sprake is van een te weinig houvast biedend criterium en volg de Raad derhalve niet in de mening dat deze kwestie door de wetgever zelf duidelijker behoort te worden geregeld.

De opmerking van de Raad over de conflictopwekkendheid van de omschrijving van huisvestingsvoorzieningen – een omschrijving die overigens in belangrijke mate overeenkomt met de bestaande omschrijvingen – hoeft mijns inziens ook niet te leiden tot nadere regelgeving van de zijde van de wetgever. Het is juist de bedoeling dat op lokaal niveau, waar men beter de situatie ter plaatse kan inschatten, een nadere invulling wordt gegeven aan de in de wet genoemde huisvestingsvoorzieningen.

De Raad stelt dat de huisvestingsvoorzieningen slechts worden vergoed tot de hoogte van het jaarlijks door de gemeenteraad vast te stellen huisvestingsbudget.

In de eerste plaats dient hierbij te worden opgemerkt dat het door de Raad bedoelde budget alleen is bestemd voor nieuwe voorzieningen, hetgeen maar een klein onderdeel is van het totale budget dat de gemeente voor huisvestingsvoorzieningen op de begroting heeft staan. Het merendeel betreft reeds bestaande financiële verplichtingen die voortvloeien uit eerder genomen beslissingen van de gemeente dan wel van het Rijk uit voorgaande jaren.

In de tweede plaats wordt op dit punt geen wijziging ten opzichte van de bestaande situatie beoogd (zie ook hetgeen is vermeld onder punt 2.1).

In de derde plaats is de financiële weigeringsgrond blijven bestaan, om de gemeenten enigszins te beschermen. De afweging hoeveel geld jaarlijks voor nieuwe onderwijsvoorzieningen ter beschikking wordt gesteld en hoeveel voor overige gemeentelijke voorzieningen, is een verantwoordelijkheid van de gemeenteraad zelf, in het kader van de gemeentelijke begroting.

Ad 2. Ongelijkheid binnen gemeenten

De Raad meent dat met een zo open normering als in artikel 65, eerste lid, WBO voorzien, op een te beperkte wijze uitwerking wordt gegeven aan een grondwettelijke opdracht. De wetgever moet, bij de uitwerking van deze grondwettelijke opdracht, een duidelijke verantwoordelijkheid nemen en kan niet volstaan met vrijwel blanco delegatie aan gemeenten.

2.3. ad 2. Uit het gestelde onder punt 1 en in paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting zal duidelijk zijn dat ik de mening van de Raad niet deel dat er op een te beperkte wijze uitwerking wordt gegeven aan een grondwettelijke opdracht. Ik voeg daar nog aan toe dat er naar mijn mening geen sprake is van een blanco delegatie aan gemeenten. Ik wijs in dit verband bijvoorbeeld op het nieuw voorgestelde artikel 76 van de Wet op het basisonderwijs. De daar bedoelde gemeentelijke verordening dient een aantal met name genoemde onderwerpen te bevatten die voor alle scholen op het grondgebied van de gemeente gelijk moeten zijn (zie het voorgestelde artikel 65 van de Wet op het basisonderwijs). Voorts moet de gemeenteraad jaarlijks een bedrag vaststellen voor nieuwe voorzieningen in de huisvesting en wel zodanig dat redelijkerwijs kan worden voorzien in de huisvesting (zie het voorgestelde artikel 67 van de Wet op het basisonderwijs). Met andere woorden: er zijn wettelijke waarborgen geschapen dat langs wettelijke voorgeschreven procedures voorschriften tot stand komen.

Ad 3. Ongelijkheid tussen gemeenten

Over het vraagstuk van de bekostiging van scholen die in verschillende gemeenten gevestigd zijn naar gelijke maatstaf heeft het college in zijn advies betreffende het ontwerp-Besluit medefinanciering onderwijsgebouwen WVO/WCBO geconstateerd dat een deelname aan die investeringsimpuls feitelijk slechts voor die gemeenten mogelijk was die daarvoor de benodigde financiële middelen konden opbrengen. Het mogelijke gevolg, zo stelde de Raad, is dat gemeenten die die middelen niet kunnen opbrengen niet in staat zullen zijn de inspanningen te leveren die nodig zijn om de bestaande achterstand bij de bouw van onderwijshuisvesting weg te werken. Daardoor dreigde rechtsongelijkheid in die zin dat er geen garantie meer zou bestaan dat scholen naar gelijke maatstaf zouden worden gebouwd. De Raad drong dan ook aan op heroverweging van het ontwerp-besluit (advies van 15 juni 1994; bijvoegsel Stcrt.1995, 7, punt 2).

Op veel grotere schaal zal zich die situatie van ongelijkheid tussen scholen voordoen binnen het regime van het wetsvoorstel. Gemeentebesturen krijgen immers de vrijheid om meer of juist minder geld aan huisvesting van scholen te besteden dan zij vanuit het Gemeentefonds ontvangen.

Het is tegen die achtergrond en gelet op de grondwettelijke zorgplicht voor het onderwijs van groot belang dat de zeer beperkte financiële middelen volgens landelijk geldende, objectieve urgentienormen worden verdeeld.

2.3. ad. 3. en 4. De Raad geeft aan behoefte te hebben aan landelijk geldende objectieve urgentienormen en een nauwkeurige omschrijving op rijksniveau van de huisvestingsvoorzieningen waarop scholen recht hebben.

Zoals hierboven al is gesteld, is er naar de mening van ondergetekenden geen sprake van een blanco delegatie. Steeds is afgewogen tussen de grondwettelijke zorg en de inhoudelijke wijze van decentralisatie waartoe door dit kabinet is besloten. Ten aanzien van beide door de Raad gedane aanbevelingen kan worden gesteld dat deze de feitelijke beleidsvrijheid van de gemeenten (te) zeer inperken.

Zoals blijkt uit het vermelde onder punt 1 ben ik van mening dat met het wetsvoorstel voldoende waarborgen zijn geschapen.

Wel ben ik, mede in acht genomen de aanbevelingen gedaan in de «Eindrapportage decentralisatie primair en voortgezet onderwijs» (april 1992), bereid tot een nadere invulling van datgene wat nu is aangegeven in het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting bij de artikelen 75 van de WBO, 83 van de ISOVSO en 76l van de WVO inzake het Bouwbesluit VROM waardoor wordt gekomen tot een aantal centrale voorschriften omtrent de bouwkundige normering voor zowel het primair als het voortgezet onderwijs. Door middel van een wijziging van het Bouwbesluit is het de bedoeling met betrekking tot de normering van gebouwen en terreinen te komen tot regeling van:

- de minimale omvang van het gebouw,
- de minimale omvang van het terrein,
- de soorten ruimten gerelateerd aan het soort onderwijs,
- de minimale bruto/netto verhouding van vloeroppervlakken van de verschillende soorten ruimten, en
- de toegankelijkheid voor gehandicapten.

Ten aanzien van de opmerkingen van de Raad over de doelmatigheidskorting en de personele lasten wordt verwezen naar hetgeen is vermeld onder punt 2.2. ad 2.

Voor de slotpassage over het verdeelmodel en een specifieke uitkering wordt verwezen naar hetgeen is vermeld onder punt 2.2. ad 3.

Ad 4. Bevoegde gezagsorganen die scholen in meer gemeenten hebben
Voor alle scholen gelden nu landelijke regels. Volgens het wetsvoorstel zullen in elke gemeente afzonderlijke regelingen gaan gelden. De mede als gevolg van stimulering door de overheid gestaag in aantal toenemende bevoegde gezagsorganen die scholen in meer dan een gemeente hebben zullen worden gefronteerd met verschillende gemeentelijke huisvestingsregelingen met verschillende afwegingen van prioriteiten. De vraag rijst hoe deze schoolbesturen nog in staat zullen zijn een eigen huisvestingsbeleid te voeren. Op die vraag zou in de toelichting nader kunnen worden ingegaan.

De Raad concludeert ten aanzien van de nadelige gevolgen voor scholen dat in het wetsvoorstel zou moeten worden voorzien in een nauwkeurige omschrijving op rijksniveau van de huisvestingsvoorzieningen waarop scholen recht hebben.

2.3. ad 4. Conform de suggestie van de Raad van State is in de memorie van toelichting (zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 65 van de WBO en de vergelijkbare artikelen in de ISOVSO en de WVO) ingegaan op de vraag of het voor schoolbesturen nog mogelijk zal zijn een eigen huisvestingsbeleid te voeren.

2.4. Conclusie

De zorgplicht van de regering voor het onderwijs zoals deze voortvloeit uit het samenstel van artikel 23 van de Grondwet brengt met zich dat noodzakelijke huisvestingskosten van scholen van overheidswege worden vergoed; dat scholen binnen één gemeente op gelijke voet worden behandeld; en dat scholen in verschillende gemeenten worden bekostigd naar gelijke maatstaf.

De vervulling van de zorgplicht is alleen gewaarborgd, als op rijksniveau wordt vastgelegd welke huisvestingsvoorzieningen worden vergoed; daartoe moeten de uitvoeringsbesluiten inzake de noodzakelijke huisvestingsvoorzieningen voor scholen, en de meer structurele elementen uit de jaarlijkse programma's van eisen, op rijksniveau worden geregeld.

In de financiële relatie tussen het Rijk, de gemeenten en de scholen moet enerzijds voorkomen worden dat de regering tekortschiet in haar zorgplicht voor het onderwijs, anderzijds dat de gemeenten substantiële aanvullende middelen voor het onderwijs moeten aanwenden. De zorgplicht dient dus in beginsel voor rekening van het Rijk te komen.

Dit betekent allereerst dat het bedrag dat aan de gemeenten zal worden toegekend, gebaseerd moet worden op een onderzoek naar de werkelijke huisvestingskosten, inclusief de nader vast te stellen doelmatigheidswinst als gevolg van de decentralisatie. De doelmatigheidskorting dient eerst dan op de uitkering in mindering te worden gebracht, als de achterstand in de huisvestingsvoorzieningen is ingelopen; de personele lasten die het wetsvoorstel met zich brengt, zouden volledig door het Rijk moeten worden vergoed.

Ten slotte moeten de verdeelmaatstaven voor het (voortgezet) speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs meer nauwkeurig aansluiten bij de omstandigheden die bepalend zijn voor de huisvestingskosten in een gemeente. Daartoe moet voor deze onderwijssoorten uitsluitend gebruik worden gemaakt van leerlingenaantallen. Omdat maatstaven, gebaseerd op leerlingenaantallen, bij het (voortgezet) speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs niet samenhangen met structuurkenmerken van gemeenten, is het naar het oordeel van de Raad noodzakelijk dat de huisvesting voor deze onderwijssoorten door middel van een specifieke uitkering wordt bekostigd.

3. Samenhang met de ontwerp-Financiële-Verhoudingswet

Hiervoor, in punt 2.2 van dit advies, kwam al ter sprake dat het wetsvoorstel uitgaat van een verdeelmodel op basis van de ontwerp-Financiële-Verhoudingswet, waarvoor inwerkingtreding gelijktijdig met dit wetsvoorstel is voorzien (met ingang van 1 januari 1997). De Raad mist een uiteenzetting in de toelichting waarin wordt aangegeven hoe zal worden gehandeld, indien de wijziging van de Financiële-verhoudingswet zodanig laat in werking treedt dat nog moet worden uitgegaan van de Financiële-Verhoudingswet 1984, zoals deze thans geldt. Aangezien deze laatste wet een wezenlijk andere structuur heeft dan de vernieuwde wet, zal een eventuele vertraging in de invoering van de nieuwe Financiële-Verhoudingswet ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de financiële effecten van het voorliggende wetsvoorstel. Hieraan zou in de toelichting de nodige aandacht moeten worden besteed.

3. Naar aanleiding van de vragen van de Raad van State over de relatie met de wijziging van de Financiële-Verhoudingswet 1984 die naar verwachting op hetzelfde tijdstip (te weten 1 januari 1997) als de onderhavige wetswijzigingen in werking treedt, is in paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting een passage opgenomen. Het maakt voor de inhoud van het verdeelmodel niet uit of beide wijzigingen tegelijkertijd in werking treden. Ook zijn er geen financiële consequenties aan verbonden, aangezien gebruik kan worden gemaakt van het zogenaamde integratie-artikel uit de Financiële-Verhoudingswet 1984 (artikel 38), dat het mogelijk maakt bestaande specifieke en andere uitkeringen tijdelijk niet volgens de verdeelmaatstaven van de algemene uitkering te verdelen over de gemeenten.

4. Territoriale en functionele decentralisatie

De regering heeft ervoor gekozen om de zorg voor de huisvesting – met uitzondering van een deel van de voorzieningen die thans onder artikel 74 WBO vallen – te decentraliseren aan de gemeentebesturen, niet aan de bevoegde-gezagsorganen van de scholen. In de toelichting (paragraaf 3.4 (Territoriale versus functionele decentralisatie) wordt, mede in reactie op de

uitgebrachte adviezen, op deze keus ingegaan. Een aspect dat op die plaats niet ter sprake komt, is het feit dat de gemeenten in een dubbele hoedanigheid bij het onderwijs zijn betrokken, namelijk als verantwoordelijk overheidsorgaan en als bevoegd gezag van de openbare scholen in de gemeente. In het advies van de bijzondere besturenorganisaties wordt beklemtoond dat het spanningsveld door deze dubbele verantwoordelijkheid wordt vergroot door de keuze voor territoriale decentralisatie (advies van 16 januari 1995, kenmerk 100/95.U0076/JvE/vr, bladzijde 4-5). In de toelichting zou dit aspect uitdrukkelijk in de afweging moeten worden betrokken.

4. De door de Raad geconstateerde dubbelrol van de gemeenten, enerzijds als bevoegd gezagsorgaan van scholen en anderzijds als voor de onderwijs-huisvesting verantwoordelijk overheidsorgaan, is inderdaad aanwezig.

Ik merk hierover in de eerste plaats op dat dat geen principiële wijziging ten opzichte van de huidige situatie in het primair onderwijs betekent. De gemeenten stellen jaarlijks een overzicht op voor nieuwe huisvestingsvoorzieningen ten behoeve van openbare en bijzondere scholen voor een aantal jaren, dat vervolgens aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen wordt voorgelegd. De minister dient het plan voor zover het het eerste jaar betreft goed te keuren.

In de tweede plaats is in het wetsvoorstel bijvoorbeeld in het voorgestelde artikel 65 van de Wet op het basisonderwijs uitdrukkelijk bepaald dat een gemeente alle scholen op haar grondgebied gelijk dient te behandelen. Doet een gemeente dat in een concreet geval niet, dan kan dit door het betrokken schoolbestuur via de rechter worden afgedwongen.

5. Terminologie bij het aanduiden van scholen

5.1. De termen «openbaar» en «bijzonder»

In het wetsvoorstel worden voor de aanduiding van scholen begrippen gehanteerd die in de begripsbepalingen van de desbetreffende wetten niet worden omschreven. Artikel 65 WBO en artikel 73 van de Interimwet op het speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs (ISOVSO) spreken over «door de gemeente in stand gehouden scholen» en «niet door de gemeente in stand gehouden scholen», artikel 76b van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) heeft het over «gemeentelijke en andere dan gemeentelijke scholen».

In de toelichting op artikel I, onderdeel C, artikel II, onderdeel C, en artikel III, onderdeel E, van het wetsvoorstel wordt aangegeven wat met deze begrippen wordt bedoeld.

Uit de adviezen van de Onderwijsraad (advies van 20 februari 1995, kenmerk OR 9400650/A19) en de VNG blijkt dat in de tekst van het voorontwerp in de artikelen 65 WBO en 76b WVO de gebruikelijke termen «openbare en bijzondere scholen» werden gebruikt (VNG, artikelsgewijze opmerkingen). De memorie van toelichting gaat in de toelichting op de genoemde artikelen ook nog uit van de tekst van het voorontwerp (artikelsgewijze toelichting, bladzijde 82) en heeft het over gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs. «Gelijke behandeling van openbare en bijzondere scholen» is niet een synoniem voor «gelijke behandeling van door de gemeente in stand gehouden scholen en niet door de gemeente in stand gehouden scholen». Tot de categorie «niet door de gemeente in stand gehouden scholen» worden een aantal scholen gerekend die onder de omschrijving van openbare school vallen, te weten:

- een door meer dan een gemeente in stand gehouden school;*
- een door een gemeente samen met een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid in stand gehouden school, en*
- een door meer dan een gemeente samen met een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid in stand gehouden school.*

Na invoering van het wetsvoorstel tot wijziging van de WBO, de ISOVSO en de WVO inzake de bestuursvorm van het openbaar onderwijs (Kamerstukken 1994/95, 24 138, nrs.1-2) komen daar nog bij:

- een door een openbare rechtspersoon in stand gehouden school, en*
- een door een stichting in stand gehouden school.*

Om verwarring te voorkomen, verdient het aanbeveling om de in de desbetreffende onderwijswetten gebruikelijke en in de begripsomschrijvingen gedefinieerde termen «openbare en bijzondere school» te hanteren.

Als de hiervoor bekritiseerde terminologie gehandhaafd blijft, dient in de artikelen 76, vijfde lid, WBO, 84, vijfde lid, ISOVSO en 76, vijfde lid, WVO de term «bijzonder onderwijs» vervangen te worden door: niet door de gemeente in stand gehouden scholen. Door in de genoemde bepalingen alleen het bijzonder onderwijs te noemen zou aan de bevoegde-gezagsorganen van een aantal scholen, namelijk de openbare scholen die niet door de gemeente in stand worden gehouden, de in die bepalingen bedoelde inspraakmogelijkheid worden onthouden. Dit kan niet de bedoeling zijn. Het wetsvoorstel ware aan te passen.

5.1. Het begrip «gemeentelijke school» is niet nieuw. In de begripsbepaling van «bevoegd gezag» in artikel 1 van de Wet op het voortgezet onderwijs is reeds in 1963 (Stb. 1963, 40) het begrip «gemeentelijke school» vermeld. Het is toen en ook later niet nodig geoordeeld een aparte begripsbepaling op te nemen ter verklaring van het begrip «gemeentelijke school». Het valt niet in te zien waarom dan thans, meer dan dertig jaar na dato, wel een begripsbepaling zou dienen te worden opgenomen. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor het primair onderwijs.

Gezien het feit dat onder «een andere dan een gemeentelijke school» respectievelijk «een niet door de gemeente in stand gehouden school» worden verstaan:

- bijzondere scholen,
 - nevenvestigingen van openbare scholen met een hoofdvesting in een andere gemeente,
 - 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, als dan niet te zamen met een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid,
- is het niet mogelijk uitsluitend het veelal gehanteerde onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs hier ook te gebruiken. De wetteksten zouden er bovendien in leesbaarheid niet op vooruit gaan als telkens de hierboven bij de drie liggende streepjes opgenomen opsomming zou moeten worden gegeven. Ik opteer er derhalve voor de gekozen terminologie te handhaven.

Ongeacht de gebruikte terminologie is ook in alle drie betrokken wetten uitdrukkelijk neergelegd dat een gemeente alle scholen op haar grondgebied gelijk behandelt.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad over mogelijke inconsistenties bij het hanteren van de terminologie is het wetsvoorstel inclusief memorie van toelichting nogmaals in zijn geheel doorgelicht en waar nodig aangepast.

5.2. Nevenvestiging als school

Blijkens de toelichting worden met «een niet door de gemeente in stand gehouden school» en «een andere dan een gemeentelijke school» in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs onder meer bedoeld de nevenvestigingen van door de gemeente in stand gehouden scholen waarvan de hoofdvesting in een andere gemeente is gelegen, waaronder ook openbare scholen.

Zoals de Onderwijsraad heeft opgemerkt past het aanmerken van een nevenvestiging als school niet in het systeem van de WBO en de WVO (advies Onderwijsraad, bladzijde 16). Hierop dient in de toelichting ingegaan te worden.

5.2. Ik ben het niet eens met de opmerking die de Raad van State in navolging van de Onderwijsraad maakt over het niet passen van het aanmerken van een nevenvestiging 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 een aparte aanvraag moeten worden ingediend door het

schoolbestuur. Dat wil zeggen dat ten behoeve van de procedure en bij wijze van fictie alleen voor het aanvragen van huisvestingsvoorzieningen de nevenvestiging wordt behandeld als school.

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.

In de artikelsgewijze toelichting is bij artikel 68 een en ander uiteengezet.

6. Sportterreinen

Het voorstel van wet Tijdelijke wet vergoeding waarde sportterreinen voortgezet onderwijs (Kamerstukken I 1993/94, 23 190, nr. 199) zal, zo wordt aangekondigd, worden ingetrokken. De inhoud van dat wetsvoorstel zal worden meegenomen met het voorliggende wetsvoorstel (paragraaf 2.6 (Samenhang met enige andere wetsvoorstellen) van de toelichting).

Wetsvoorstel 23 190 wordt als volgt in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen. Gemeenten die sportvelden in eigendom hebben – kennelijk in hun hoedanigheid van bevoegd gezag van openbare scholen – verkrijgen het economisch claimrecht voor deze velden. De waarde van deze sportterreinen bedraagt volgens de toelichting ongeveer 30 miljoen gulden. Daarom wordt eenmalig een bedrag van 35 miljoen gulden via het Gemeentefonds verrekend voor die gemeenten met een over te dragen sportveld. Deze passage in de toelichting geeft het college aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Het economisch claimrecht voor de gebouwen en terreinen van scholen voor voortgezet onderwijs berust thans bij het Rijk. Het wetsvoorstel kiest als uitgangspunt dat dit claimrecht, tezamen met de verantwoordelijkheid daarvoor, aan de gemeenten wordt overgedragen, en wel om niet (paragraaf 3.4 (Territoriale versus functionele decentralisatie) (bladzijde 73) van de toelichting). Dat voor een deel van de sportvelden juist wordt gekozen voor overdracht tegen vergoeding van de economische waarde, is daarom systematisch onjuist. Een argumentatie, anders dan dat over het claimrecht van sportvelden een wetsvoorstel aanhangig is, ontbreekt.

Ten tweede valt op dat de operatie beperkt blijft tot sportvelden van openbare scholen. Dit zal zijn achtergrond vinden in het feit dat het claimrecht van de sportvelden van bijzondere scholen door het Rijk wordt overgedragen aan de gemeenten – nu in de hoedanigheid van bekostigende instantie – zodat het Rijk geen financieel belang meer heeft bij dit onderdeel van het omstreden wetsvoorstel 23 190. Het maakt niettemin des te meer duidelijk dat de nu voorziene korting op de gemeentefondsuitkeringen van weinig consistentie in het wetgevingsbeleid getuigt.

Voorts merkt het college op dat niet duidelijk is waarom de verrekening tussen het Rijk en de gemeenten een bedrag van 35 miljoen gulden betreft, terwijl de sportterreinen volgens de toelichting een waarde van ongeveer 30 miljoen gulden vertegenwoordigen. De verrekening, zo die al moet plaatsvinden, zou gebaseerd moeten worden op de werkelijke waarde en dus op ongeveer 30 miljoen gulden moeten uitkomen.

Een bijkomende vraag is of niet de toezegging van de minister aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken I 1993/94, nr. 199e) gestand zou moeten worden gedaan om bij de waardeberekening uit te gaan van een maximum van f 25,- per vierkante meter.

Gelet op het voorgaande geeft de Raad in overweging om de overdracht van het claimrecht op de sportvelden om niet te doen geschieden en dus de eenmalige korting op het Gemeentefonds te heroverwegen.

Overigens wordt in paragraaf 2.6 van de toelichting nog gesteld dat de verrekening in 1996 zal plaatsvinden. Nu de inwerkingtreding van het wetsvoorstel is uitgesteld tot 1 januari 1997, moet dit, overeenkomstig het gestelde in paragraaf 2.3 (Financiële aspecten) van de toelichting, zijn: 1997.

6. In reactie op het door de Raad gestelde merk ik in de eerste plaats op dat het voorstel van wet Tijdelijke wet vergoeding waarde sportterreinen voortgezet onderwijs inmiddels is ingetrokken. Dit is door mij gemeld bij brief van 14 juni 1995 aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal (kenmerk WJZ 95010325/3243) en bij brief van 14 juni 1995 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kenmerk WJZ 95010270/3243).

De reden dat met de overdracht van de sportterreinen een verrekening (die zoals de Raad terecht opmerkt in 1997 zal plaats vinden en niet zoals in de memorie van toelichting abusievelijk was opgenomen in 1996) gepaard gaat, is tweeledig. De verwachte opbrengst van het toenmalige voorstel diende voor het majeure deel ter vergroting van het investeringsbudget en maakte daarnaast onderdeel uit van een pakket ter invulling van een ombuigingstaakstelling. Door de verschuiving van de invoeringsdatum van de maatregel, waardoor de opbrengst niet tijdig kon worden geëffectueerd, is een aantal malen een alternatieve dekking gevonden.

Aan de overdracht van het economisch claimrecht van de gebouwen in het kader van het onderhavige wetsvoorstel is een efficiency-korting verbonden. Deze korting kan worden gerealiseerd door, op lokaal niveau, een betere benutting van de gebouwenvoorraad (zie hetgeen is vermeld onder punt 2.2. ad 2). De gemeente kan bij de effectuering van dit wetsvoorstel beschikken over de reeds in haar bezit zijnde gemeentelijke terreinen, de nieuw verkregen (onderwijs)sportterreinen waar men zowel economisch als juridisch eigenaar van is geworden. De gemeente wordt tevens economisch eigenaar van de terreinen van het bijzonder onderwijs. De juridische eigendom van die laatste categorie terreinen ligt bij de schoolbesturen in het bijzonder onderwijs. Van deze terreinen kan de gemeente onder de condities van de wet gebruik maken. Ook hier kan dus efficiency-winst worden geboekt, ofwel door een optimale benutting van het totale terreinenbestand, dan wel door verkoop van overtollige terreinen.

De Raad van State vraagt zich af of niet de door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen gedane toezegging gestand zou moeten worden gedaan door bij de waardeberekening uit te gaan van een maximum van f 25,- per vierkante meter. In de eerste plaats had deze toezegging alleen betrekking op verkoop aan schoolbesturen en uitdrukkelijk niet aan gemeenten. In de tweede plaats zou, zoals bij brief van 16 juni 1994 (Kamerstukken I, 1993/94, 23 190, nr. 199e) aan de Voorzitter van de Eerste Kamer al is aangegeven, de opbrengst bij een dergelijk bedrag per vierkante meter rond de f 45 miljoen liggen. Dit zou een verzwarend van de verrekening betekenen (thans is een bedrag van f 35 miljoen voorzien).

7. Financiële gevolgen van lopende beroepsprocedures

Procedures over vergoeding van huisvestingsvoorzieningen die op 31 december 1996 aanhangig zijn, worden afgewikkeld volgens het dan geldende recht, maar de gemeente wordt belast met de uitvoering van de uitspraak in het geschil (artikel XX, eerste lid). De VNG (bladzijde 15 van het advies, inzake het toenmalige artikel XXII) heeft met enige bezorgdheid gevraagd om meer informatie over aantallen geschillen en over de eventuele financiële gevolgen voor de gemeenten. In de toelichting op het artikel wordt slechts in zeer algemene termen op deze vragen ingegaan.

Voorkomen moet worden dat gemeenten worden geconfronteerd met nog onbekende financiële risico's die in de risicosfeer van het Rijk zijn ontstaan. Daarbij speelt ook dat, zoals de VNG opmerkt, gemeenten in de regel geen wezenlijke invloed kunnen uitoefenen op de uitkomst van de procedures, omdat niet zij maar de minister als verweerder optreedt.

Het verdient daarom aanbeveling om in de toelichting de gevraagde duidelijkheid alsnog te geven. Mocht dit onvoldoende mogelijk zijn, dan dient het wetsvoorstel zodanig te worden aangepast dat de financiële risico's van lopende gerechtelijke procedures voor rekening van het Rijk komen.

7. De Raad merkt op dat moet worden voorkomen dat gemeenten worden geconfronteerd met onbekende financiële risico's in de sfeer van lopende beroepsprocedures.

Ik onderschrijf deze stellingname. Ik memoreer op dit punt dat er, in de naar het Gemeentefonds overgehevelde bedragen, ook een voorziening is opgenomen voor de financiële effecten van beroepen. In 1995 en 1996 wordt gewerkt aan een versnelde afhandeling van beroepen, zodat per datum van decentralisatie de gemeente niet wordt geconfronteerd met een forse hoeveelheid oude beroepszaken. In het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting is op dit punt bij artikel XX een nadere beschouwing opgenomen.

8. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

8. Met de redactionele kanttekeningen van de Raad is rekening gehouden.

Naast de uit het advies van de Raad van State voortvloeiende wijzigingen van het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting, is – naast een aantal redactionele aanpassingen – nog een aantal andere, deels technische, wijzigingen aangebracht.

a. In het wetsvoorstel is thans expliciet bepaald dat een gemeente jaarlijks één integraal budget voor huisvestingsvoorzieningen ten behoeve van scholen in het basisonderwijs, in het (voortgezet) speciaal onderwijs, alsmede het voortgezet onderwijs dient vast te stellen (zie de nieuw voorgestelde artikelen 67 van Wet op het basisonderwijs, 74 van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, alsmede 76d van de Wet op het voortgezet onderwijs). In de aan de Raad voorgelegde versie was nog sprake van drie afzonderlijke budgetten. De reden voor de keuze voor een integraal budget is gelegen in de grotere mogelijkheden voor een gemeente om een integraal huisvestingsbeleid te voeren. Op deze wijze is het voor een gemeente ook beter mogelijk efficiënt om te gaan met het gebouwenbestand.

b. Ten aanzien van het onderscheid tussen enerzijds voorzieningen waarvoor het bevoegd gezag van een school zelf zorg dient te dragen met behulp van de exploitatievergoeding en anderzijds voorzieningen waarvoor het bevoegd gezag een aanvraag bij de gemeente moet indienen is een wijziging ten opzichte van het aan de Raad van State voorgelegde voorstel aangebracht. In het wetsvoorstel was voorzien in een identieke benadering bij de drie betrokken onderwijssoorten.

Nadere bestudering van het voorstel heeft ertoe geleid dat er thans voor het voortgezet onderwijs een wat ander onderscheid wordt gemaakt. Dit vindt zijn oorzaak in de verschillende startsituaties bij respectievelijk het primair en het voortgezet onderwijs. In het voortgezet onderwijs zijn thans al veel meer zaken belegd bij het bevoegd gezag dan dat in het primair onderwijs het geval is. Het is ook niet de bedoeling in conflict te komen met het streven naar grotere autonomie voor de bevoegde gezagsorganen. Daarnaast dient te worden voorkomen dat er een situatie zou ontstaan waarin zaken van het bevoegd gezag zouden moeten worden overgeheveld naar de gemeente (inclusief verrekening van eventuele reserveringen). Vandaar dat thans in het voorgestelde artikel 76c van de Wet op het voortgezet onderwijs is gekozen voor een verdeling die de zaken die al bij het bevoegd gezag waren belegd, daar laat en voor het overige bepaalt dat voorzieningen aan de buitenzijde van het gebouw en op het terrein bij de gemeente moeten worden aangevraagd, alsmede voorzieningen aan de binnenzijde van het gebouw die een bedrag van f 500 000 te boven gaan.

c. In verband met de voorziene decentralisatie van de huisvesting met ingang van 1 januari 1997 is thans in het overgangsrecht in een aantal extra bepalingen voorzien.

Zo is in artikel XVII, met het oog op:

- het feit dat gemeenten geen rol spelen bij de totstandkoming van het Investeringsprogramma 1997 voor het voortgezet onderwijs,
- het feit dat er voor 1997 geen geld meer voor onderwijshuisvesting in het voortgezet onderwijs op de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen staat, en
- het feit dat de gemeenten zouden worden geconfronteerd met soms forse financiële verplichtingen als gevolg van een door de minister zeer kort voor de invoering van de decentralisatie genomen beslissing, te weten net voor 1 oktober 1996,

thans neergelegd dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen geen Investeringsprogramma 1997 meer vaststelt.

In de tweede plaats is in artikel XXI voorzien in een bepaling dat bedoelde minister ook geen programma's van eisen voor de huisvesting in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs meer vaststelt voor het jaar 1997.

d. Door de wijziging van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs met ingang van 1 augustus jl. in verband met de vorming van instellingen voor visueel gehandicapten, kent ook het speciaal onderwijs thans nevenvestigingen. Dit heeft ertoe geleid dat in het wetsvoorstel nu ook in genoemde wet (in de Wet op het basisonderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs was dat al het geval) bepalingen zijn opgenomen inzake de huisvesting van nevenvestigingen.

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

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. J. Boukema*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 19 juli 1995, no. W05.95.0212, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft

- In de considerans de woorden «de gemeente» vervangen door: de gemeentebesturen.
- In het wetsvoorstel telkens de woorden «door de gemeente in stand gehouden scholen» en «door de gemeente niet in stand gehouden scholen» laten voorafgaan door het woord: de.
- In artikel 74, eerste lid, onderdeel e, van de Wet op het basisonderwijs (en in de daarmee corresponderende artikelen) «onder meer» wijzigen in: bijvoorbeeld.
- In artikel XI, tweede lid, de woorden «gewenst voor het jaar 1998 of een later jaar» wijzigen in: gewenst voor het jaar 1997 of een later jaar.
- In de artikelen XI, tweede lid, en XIII, eerste lid, de verwijzing naar artikel XII, eerste lid, wijzigen in verwijzingen naar artikel XVIII, eerste lid.
- In de toelichting op artikel XI, tweede lid, de verwijzing naar artikel XI, eerste lid, wijzigen in een verwijzing naar artikel XVIII, eerste lid.
- Aan het opschrift van de artikelen XV en XVI toevoegen: primair onderwijs.
- In de toelichting «te zamen» telkens wijzigen in: tezamen.
- In artikel XII een verwijzing opnemen naar artikel XVIII, eerste lid.