

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. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 19 februari 1996

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

Bij deze nota naar aanleiding van het verslag is een nota van wijziging gevoegd, waarin slechts technische wijzigingen van het wetsvoorstel zijn opgenomen die het gevolg zijn van inmiddels in werking getreden wetswijzigingen. Tevens zijn enige onvolkomenheden rechtgezet. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij de nota van wijziging.

INHOUDSOPGAVE

1. ALGEMEEN	2	b. Efficiencykorting	25
1.1. Inleiding	2	c. Personeel/apparaatskosten	27
1.2. Invoeringstraject	3	1.7. Verdeelsystematiek	28
1.3. Grondwet	6	a. Algemeen	28
1.4. Rechtsbescherming	8	b. Overgangsregeling	41
1.5. Decentralisatie	9	1.8. Overgang naar normatieve bekostiging voortgezet onderwijs	43
a. Algemeen	9	1.9. Samenhang met andere regelgeving	45
b. Functionele versus territoriale decentralisatie	14	1.10. Evaluatie	47
c. Doordecentralisatie	17		
1.6. Financiële aspecten	19	2. ARTIKELN	47
a. Algemeen	19		

1. ALGEMEEN

1.1. Inleiding

De leden van de fracties van de PvdA, de VVD en D66 hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Het verheugt ondergetekende dat zij zich kunnen vinden in het streven van de regering te komen tot decentralisatie van de toekenning van huisvestingsvoorzieningen voor scholen voor primair en voortgezet onderwijs naar gemeenten. Ondergetekende kan zich aansluiten bij de mening van de leden van de fracties van de VVD en van D66 dat de decentralisatie met goede waarborgen dient te zijn omgeven en dat er een goede verdeelsleutel dient te zijn voor de verdeling van de middelen uit het Gemeentefonds over de gemeenten. Ondergetekende is van mening dat daarvan bij het onderhavige voorstel sprake is. Zij hopen dat deze leden zich na de beantwoording van de door hen gestelde vragen, hierbij kunnen aansluiten.

De leden van de CDA-fractie en van de GPV-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van het wetsvoorstel. De leden van de SGP-fractie geven aan met veel belangstelling, maar niet met instemming kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. De leden van de RPF-fractie hebben te kennen gegeven grote moeite te hebben met een aantal fundamentele keuzes die in het voorstel zijn opgenomen. Ondergetekende hoopt met de beantwoording van de vele vragen die ook bij deze fracties leven, deze scepsis voor een aanzienlijk deel weg te kunnen nemen.

Ondergetekende is van mening dat gesproken kan worden van een wetsvoorstel waarin een juist evenwicht is gevonden tussen de met deze decentralisatieoperatie beoogde beleidsvrijheid voor gemeenten en het scheppen van waarborgen voor alle betrokken partijen in de vorm van centrale regelgeving. Ondergetekende hoopt dat ook bij de verdere behandeling van dit wetsvoorstel dit evenwicht niet zal worden verstoord. Ook ten aanzien van de financiële implicaties is ondergetekende van mening dat er, ondanks de herverdeeleffecten die zich voordoen bij de overgang van bekostiging vanuit de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen naar een bekostiging uit het Gemeentefonds, sprake is van een gedegen opzet. Ondergetekende wijst erop dat eventuele aanpassingen in het zogenoemde verdeelmodel, waarop overigens later in de antwoorden wordt teruggekomen, altijd leidt tot situaties waarin gemeenten erop vooruit gaan ten koste van andere gemeenten.

Hieronder worden kort de verschillende gevolgen samengevat van de decentralisatie van de huisvesting voor het PO en VO. Op hoofdlijnen komt dit voor de scholenbouw in het volgende schema op vier essentiële punten neer:

	Claimrecht	Financieringswijze	Taak gemeente	Taak school
<i>Primair Onderwijs</i>	oud: Claimrecht ligt bij de gemeente, overdracht van claimrecht vindt niet plaats.	oud: OCenW bekostigt gemeenten op grond van individuele verplichtingen op basis van een lineaire lening. Gemeenten financieren m.b.v. kapitaalsdienst.	oud: Gemeente beoordeelt aanvragen scholen, eindbelissing ligt bij OCenW. OCenW financiert bij goedkeuring. Gemeente financiert vervolgens het bouwproject.	oud: aanvraag bij Gemeente. School veelal bouwbeheer.
	nieuw: Idem.	nieuw: Rijk financiert gemeenten op basis van algemene uitkering Gemeentefonds. Gemeenten financieren bouwprojecten m.b.v. kapitaalsdienst.	nieuw: Gemeente beoordeelt de aanvragen van scholen, beslist en financiert. OCenW is niet meer als schakel aanwezig.	nieuw: Idem.
<i>Voortgezet Onderwijs</i>	oud: Claimrecht bij rijk.	oud: OCenW bekostigt scholen a fonds perdu op grond van individuele verplichtingen. Daarnaast zijn er historische leningen en worden ook individuele huren vergoed op jaarbasis.	oud: gemeente geen specifieke taak.	oud: aanvraag bij Rijk. School bouwheer.
	nieuw: Claimrecht ligt bij gemeente. Claimrecht wordt overgedragen.	nieuw: Idem als Primair Onderwijs. Gemeente bekostigt.	nieuw: Idem als Primair Onderwijs. Gemeente krijgt specifieke taak.	nieuw: aanvraag bij Gemeente. School bouwheer.

1.2. Invoeringstraject

De leden van de PvdA-fractie stellen dat het bij het onderhavige wetsvoorstel gaat om een ingrijpende wijziging van regelgeving, waarbij de invoering een zorgvuldige begeleiding zal vragen. Zij informeren hoe de regering zich dat voorstelt. Tevens vragen zij naar de mening van de regering over de stelling dat het gezien de vele onzekerheden omtrent de gevolgen van het wetsvoorstel niet verantwoord lijkt de verantwoordelijkheid voor de gevolgen per 1 januari 1997 volledig bij de gemeenten te leggen, hoewel met uitstel van invoering van de wet niemand is gebaat. Deze leden vragen tenslotte hoe, naast de in de memorie van toelichting aangekondigde samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de bevoegde gezagsorganen anders dan gemeenten in het bestuurlijk traject worden betrokken.

De leden van de VVD-fractie vragen of er een nascholingsprogramma voor de gemeente-ambtenaren komt die zich met de onderwijshuisvesting gaan bezig houden en door wie dat dan wordt verzorgd en bekostigd.

De leden van de D66-fractie vragen zich af of de gemeenten wel voldoende voorbereidingstijd krijgen om hun nieuwe taken op een adequate en efficiënte manier uit te voeren. Zij informeren hoe de VNG hierin een ondersteunende rol kan spelen.

De leden van de RPF-fractie vragen zich af of elke gemeente de bestuurlijke kracht heeft om het beheer over de onderwijsgebouwen te voeren.

Ten aanzien van het invoeringstraject kan het volgende worden opgemerkt. In de eerste plaats sluit ondergetekende zich van harte aan bij de opmerking van de leden van de fractie van de PvdA dat niemand is gebaat bij uitstel van invoering van het wetsvoorstel. In de tweede plaats wordt opgemerkt dat er door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen overleg is gevoerd met zowel de VNG als de bijzondere besturenorganisaties.

Met de VNG is afgesproken dat er een projectbureau wordt ingesteld,

onder verantwoordelijkheid van de VNG, specifiek voor begeleiding, voorlichting, scholing, advisering en instrumentontwikkeling richting alle gemeenten. Dit projectbureau is sinds 1 mei 1995 werkzaam en wordt gefinancierd door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

De besturenorganisaties zullen desgewenst van het ministerie eveneens een budget ten behoeve van voorlichting krijgen.

Er zal in april een, door de VNG geïnitieerd, uitgebreid scholingsprogramma starten voor gemeente-ambtenaren. Dit scholingsprogramma wordt eveneens door het ministerie gefinancierd en uitgevoerd door het projectbureau van de VNG, de bestuursacademies en een commercieel bureau.

De cursus is modulair van opzet en geeft inzicht in alle onderdelen van de decentralisatie. De modules worden gecombineerd en verspreid over 1996 aangeboden. De totale cursus bestaat uit een algemene introductie, die gevolgd wordt door zeven gerichte modules en een terugkomdag. De algemene introductie geeft inzicht in de achtergronden en doelstelling van de decentralisatie onderwijshuisvesting, de mogelijkheden voor lokaal onderwijsbeleid worden belicht en de uitgangspunten van de verdeling van de financiële middelen komen aan de orde. Daarna komt in een afzonderlijke module de modelverordening aan de orde. Praktische zaken als aanvraagprocedures, normering, prognoses en urgentiesystematiek komen aan bod. In een aparte module komt een extra verdieping van de modelverordening aan de orde, waarin een op maat toegesneden verordening wordt besproken. Deze module wordt gevolgd door een module over de mogelijkheden van een efficiënte aanwending van het gebouwenbestand. De module over doordecentralisatie brengt de mogelijkheden van een (gedeelde) huisvestingsverantwoordelijkheid met schoolbesturen in kaart. Tevens zijn er modules die nader ingaan op de (noodzaak van) gemeentelijke samenwerking, de financiën en de uitvoering van het gegevensbeheer.

Terzijde wordt opgemerkt dat als gevolg van het feit dat de VNG een modelverordening ontwikkelt, de gemeenten hiervoor dus niet zelf majeure inspanningen behoeven te verrichten. Een concept modelverordening zal in april 1996 aan de gemeenten worden toegestuurd. De gemeenten kunnen zich dan gaan voorbereiden op de invoering hiervan en kunnen eventueel specifiek voor hun gemeente noodzakelijke of gewenste aspecten inbrengen. Ook kan dan een eerste overleg met het bijzonder onderwijs plaatsvinden. Ook op andere gebieden zoals urgentiecriteria, modellen voor doordecentralisatie etc. wordt veel voorwerk door de VNG verricht. Dit maakt het invoeringstraject voor de individuele gemeenten eenvoudiger.

De gemeenten hebben gegevens nodig om een goede start te kunnen maken. De gegevens met betrekking tot het primair onderwijs – betreffende de gebouwelijke situatie en met betrekking tot de financiering – liggen nu al bij de gemeenten. Met betrekking tot het voortgezet onderwijs, en dan in het bijzonder aangaande het bijzonder onderwijs, liggen de gegevens bij het ministerie. In december 1995 en januari 1996 heeft een eerste overdracht van huisvestings- en financiële gegevens van het ministerie naar alle gemeenten plaatsgevonden. Hiermee kunnen de gemeenten dus al aan de slag. Na de zomer zullen deze gegevens opnieuw worden verstrekt, het betreft dan de definitieve informatie waarop ook bijvoorbeeld de verdeling en de overgangsregeling Gemeentefonds is gebaseerd. Daarnaast wordt op verzoek van gemeenten nadere informatie verstrekt over bijvoorbeeld de opbouw van de historische vergoeding als gehanteerd in de rapporten «Huisvesting verdeeld».

De leden van de fractie van de VVD spreken hun zorg uit over de praktische uitvoerbaarheid op gemeentelijk niveau van de voorgestelde regeling. Zij vragen een overzicht van de formele en feitelijke handelingen die door de gemeenten tijdig moeten worden verricht, wil van een zorgvuldige invoering sprake zijn.

De gemeenten zullen ten behoeve van de afhandeling van aanvragen op grond van de artikelen 71 en 73 van de WBO en 78, 79 en 81 van de ISOVSO die nog bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen worden ingediend, een «overgangs»-verordening dienen op te stellen. Zie artikel XVIII van het wetsvoorstel. Deze verordening moet voor 1 januari 1997 worden vastgesteld. Tevens zullen de gemeenten een verordening moeten vaststellen voor de afhandeling van reguliere aanvragen, zoals die na de decentralisatie bij de gemeenten worden ingediend. Het tijdstip waarop die verordening gereed moet zijn, hangt af van de planning die de gemeenten voor de jaarlijkse indiening en afhandeling van aanvragen voor huisvestingsvoorzieningen maken. In artikel XVIII, tweede lid, is geregeld dat de vaststelling ten minste acht weken voor het tijdstip van indiening van de eerste serie aanvragen dient te geschieden. Voordat deze verordening kan worden vastgesteld, moet overleg plaatsvinden met vertegenwoordigers van de niet door de gemeente in stand gehouden scholen. Gemeenten kunnen om tijd te besparen ook beide verordeningen in een keer vaststellen, waarbij de verschillende onderdelen op verschillende tijdstippen in werking zullen kunnen treden.

Gemeenten kunnen vanaf januari 1996 overleg voeren met het bijzonder onderwijs. Punten van overleg hierbij kunnen zijn:

- de verdeling van verantwoordelijkheden na invoering
- het overgangsjaar 1996
- de verordening
- samenwerking
- mogelijkheden tot doordecentralisatie
- gegevensverstrekking
- inventarisatie van wensen en knelpunten

Vanaf februari 1996 kunnen de gemeenten aan de slag met een inventarisatie van gegevens. Het gaat daarbij om algemene informatie, financiële en gebouw- en terreingegevens, een en ander afkomstig van het rijk, het bijzonder onderwijs en de gemeente zelf. Men kan eveneens starten met de voorbereiding van de nulmeting, dat wil zeggen het in beeld brengen van de startsituatie per 1 januari 1997.

In april begint dan het scholingstraject. In mei kan de aanpassing van de concept-modelverordening naar lokale omstandigheden plaatsvinden en in relatie tot het overleg met de schoolbesturen. In augustus/september kan dan de nulmeting worden uitgevoerd en afhankelijk van de plaatsing van het wetsvoorstel in het Staatsblad kan de gemeentelijke verordening worden vastgesteld.

In de tijd gezien zijn de activiteiten van de rijksoverheid zodanig gepositioneerd dat gemeenten tijdig de uit te voeren activiteiten kunnen oppakken en voor 1 januari 1997 het gemeentelijke invoeringsproces kunnen afronden. Dit werkt als volgt.

Eind 1995 is het rapport «Huisvesting verdeeld, overgangsregeling» aan alle gemeenten gezonden. In de junicirculaire van 1996 van het ministerie van Binnenlandse Zaken mede namens het ministerie van Financiën zal de verdeling van de middelen worden opgenomen. Op basis hiervan kunnen de gemeenten een berekening maken van de middelen die zij in 1997 uit het Gemeentefonds zullen ontvangen. Op grond van het rapport kunnen de gemeenten ook een inschatting maken of zij in aanmerking komen voor de overgangsregeling. Het voornemen is ten tijde van de september-circulaire, die rond de derde dinsdag in september wordt uitgebracht, de definitieve verdeling en de bedragen van de overgangsregeling aan de

gemeenten bekend te maken. Tevens zal direct na de plaatsing van het wetsvoorstel in het Staatsblad de procedure ten aanzien van de algemene maatregel van bestuur («integratie-amvb») worden afgerond, waarin de overgangsregeling zijn definitieve juridische vorm krijgt. Gemeenten kunnen die gegevens gebruiken bij het afronden van hun begroting, die zij eind november aan provinciale staten dienen voor te leggen.

1.3. Grondwet

De leden van de CDA-fractie sluiten zich aan bij de opvattingen van de Raad van State inzake het onderhavige wetsvoorstel. Zij vragen zich af waarom het kabinet adviezen van de Raad van State waarin deze Raad stelt dat een wetsvoorstel op gespannen voet staat met artikel 23 grotendeels negeert. Deze leden refereren daarbij aan de herbevestiging van de zijde van het kabinet van de waarde van artikel 23 van de Grondwet in het debat dat op 5 en 6 december jongstleden over dit artikel in de Tweede Kamer is gevoerd. Zij stellen dat de bestaande interpretatie van artikel 23 wordt opgerekt en uitgebreid. Naar hun mening is de intentie van de Grondwet niet delegeren.

Met deze stelling is ondergetekende het niet eens. In de eerste plaats heeft de Raad van State in het advies over het onderhavige wetsvoorstel het reeds eerder ingenomen standpunt van de Raad herhaald dat artikel 23 niet zonder meer in de weg staat aan delegatie van regelgevende bevoegdheden aan decentrale overheden, maar dat daarbij wel wijze voorzichtigheid en grote terughoudendheid dient te worden betracht. Met andere woorden: ook de Raad van State acht delegatie van regelgevende bevoegdheden mogelijk. Ondergetekende heeft in de memorie van toelichting al aangegeven dat van deze juridische mogelijkheden slechts voorzichtig en behoedzaam gebruik dient te worden gemaakt. Een zorgvuldige constructie waarbinnen een zekere regelingsbevoegdheid aan gemeenten wordt gegeven, is geboden. In het onderhavige wetsvoorstel is sprake van een dergelijke constructie. Gemeentelijke taken en bevoegdheden, inclusief die ten aanzien van regelgevende bevoegdheden, zijn zodanig genormeerd in regelgeving van rijksniveau, dat het wetsvoorstel de toets aan artikel 23 kan doorstaan. Er komen centrale regels voor de onderwijshuisvesting in het primair en het voortgezet onderwijs, waarbij een garantie is ingebouwd voor een gelijke behandeling van alle scholen, openbaar en bijzonder, op het grondgebied van een gemeente. Ook de normen die de gemeente in de verordening moet neerleggen, mogen en kunnen niet verschillend zijn voor openbaar en bijzonder onderwijs. Als sluitstuk daarbij is de rechtsbescherming van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Indien een gemeente openbaar en bijzonder onderwijs niet op gelijke voet zou behandelen, wordt in strijd met de wet gehandeld.

Hiermee zijn tevens de vragen beantwoord van de leden van de GPV-fractie inzake de dubbelrol van de gemeente als enerzijds bevoegd gezagsorgaan en anderzijds als beslissend orgaan in het kader van de onderwijshuisvesting in het primair en het voortgezet onderwijs en naar de noodzakelijkheid het gelijkheidsbeginsel in de wet neer te leggen. Dat laatste is naar het oordeel van ondergetekende reeds het geval in het onderhavige wetsvoorstel.

Tijdens het door deze leden aangehaalde debat in de Tweede Kamer op 5 en 6 december 1995 over artikel 23 van de Grondwet is door de minister van Binnenlandse Zaken ook al aangegeven dat het wetsvoorstel naar de mening van het kabinet binnen de grenzen past die artikel 23 aangeeft.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af in hoeverre nog sprake is van «aanhoudende zorg van de Regering», waar nieuwe onderwijsconcepten veel extra investeringen vragen, waar zonder enige vorm van tekort-inventarisatie de scholenhuisvesting aan de gemeenten wordt

overgedragen en bovendien ook nog eens een doelmatigheidskorting wordt toegepast.

Nieuwe onderwijs-concepten kunnen inderdaad nieuwe investeringen vragen. Zoals uit de beantwoording van vragen van de leden van de fracties van de VVD en van D66 in paragraaf 1.6 zal blijken, behoeven deze niet geheel en al zonder meer voor rekening van de gemeenten te komen. Overigens is het door de leden van de CDA-fractie aangehaalde voorbeeld van ROC-vorming in dit kader minder relevant, aangezien deze instellingen niet tot het primair noch tot het voortgezet onderwijs behoren, maar onder het bereik van de Wet educatie en beroepsonderwijs vallen. De decentralisatie van de huisvesting in dat kader vindt plaats door middel van een wijziging van die wet.

De koppeling die de leden van de CDA-fractie leggen tussen dit decentralisatievoorstel en het Investeringschema voortgezet onderwijs is niet reëel. In de afgelopen jaren, ook onder vorige kabinetten, is het zo geweest dat de aanvragen voor grote bouwprojecten via een urgentiesystematiek werden gewogen en werden afgezet tegen de beschikbare middelen. Alsdan resulteerde een schema met gehonoreerde aanvragen en een lijst met afgewezen aanvragen. Ook in de gedecentraliseerde situatie zullen de gemeenten een afweging plegen tussen aanvragen, het daarmee gemoeide bedrag en de beschikbare middelen.

Voor wat betreft de vragen van de leden van de CDA-fractie naar de doelmatigheidskorting wordt verwezen naar paragraaf 1.6.b.

Naar de mening van ondergetekende is er derhalve nog wel degelijk sprake van «aanhoudende zorg van de Regering».

De leden van de CDA-fractie stellen dat zij in aansluiting op het advies van de Raad van State bezwaar hebben tegen delegatie van regelgevende bevoegdheid. Voor de beantwoording van deze vraag, alsmede van de vraag van de leden van de GPV-fractie of delegatie van regelgevende bevoegdheden wel is toegestaan op grond van artikel 23 van de Grondwet, wijst ondergetekende op het advies van de Raad van State inzake dit wetsvoorstel. Daarin wordt uitdrukkelijk – anders dan de stelling van de leden van de CDA-fractie – gesteld dat de Raad van mening is dat artikel 23 niet zonder meer in de weg staat aan delegatie van regelgevende bevoegdheden aan decentrale overheden, maar dat daarbij wel wijze voorzichtigheid en grote terughoudendheid moet worden betracht. Naar de mening van ondergetekende is daarvan in dit wetsvoorstel sprake, onder meer door de bepaling dat alle scholen op het grondgebied van een gemeente op gelijke voet moeten worden behandeld, gekoppeld aan de rechtsbescherming van de Algemene wet bestuursrecht. De stelling van de leden van de GPV-fractie dat de Grondwet delegatie niet toestaat omdat bij delegatie het gevaar dreigt van belangenverstrengeling en ongelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs, wordt door ondergetekende dan ook niet onderschreven.

De ondergetekende wil daarnaast graag enige kanttekeningen plaatsen bij de mening van de leden van de fractie van het CDA dat een landelijke, nationale aanpak meer objectiviteit, meer afstand en een betere afweging garandeert. Meer objectiviteit betekent meer landelijke objectiviteit en het is de vraag of dan geheel recht kan worden gedaan aan de couleur locale. Ook bij de criteria «meer afstand» en «een betere afweging» plaatst ondergetekende vraagtekens en in feite om dezelfde reden. Een van de uitgangspunten van dit wetsvoorstel is immers dat door de beslissingsbevoegdheid op gemeentelijk niveau te leggen en dus door de afstand te verkleinen, er een betere afweging kan plaatsvinden. Er kan dan worden gezocht naar meer op de plaatselijke situatie toegesneden criteria en oplossingen, die vanuit Zoetermeer niet kunnen worden bedacht.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat het vertrouwen in gemeentebesturen en -bestuurders niet per definitie beschaamd hoeft te worden,

maar zij vragen zich wel af wat gedaan moet worden indien er, ondanks de wettelijke waarborgen, problemen ontstaan in een bepaalde gemeente.

In het wetsvoorstel zijn zodanige wettelijke waarborgen ingebouwd, dat bij problemen een beroep kan worden gedaan op de rechter in kader van de rechtsbescherming die de Algemene wet bestuursrecht biedt. Indien een gemeente dan wel ten gunste van het openbaar dan wel ten gunste van het bijzonder onderwijs jaar in jaar uit een bepaalde prioriteit stelt, kan sprake zijn van een handelen in strijd met de bepaling in de wet dat een gemeente alle scholen op haar grondgebied in het primair en voortgezet onderwijs gelijk behandelt, zulks ter beoordeling van de rechter.

De leden van de fractie van het CDA zijn zich ervan bewust dat er mogelijk verschillen kunnen bestaan tussen gemeenten die het gevolg zijn van de decentralisatie van de regelgevende bevoegdheid. Zij menen dat er voor schoolbesturen geen rechtszekerheid is en dat zij afhankelijk worden van gemeentelijke financieringstekorten.

Het is inderdaad zo dat er mogelijk verschillen kunnen ontstaan tussen gemeenten. Dat hoeft overigens niet altijd in het nadeel te zijn van schoolbesturen. De verschillen zijn bovendien deels beoogd, in verband met de wens tot oplossingen die zijn toegesneden op het lokale niveau. Daarnaast is er voor schoolbesturen altijd de mogelijkheid in beroep te gaan indien een gemeente de beslissing neemt een bepaalde huisvestingsvoorziening niet op het huisvestingsprogramma op te nemen wegens ontoereikendheid van het budget. De rechter kan in zijn overwegingen betrekken dat de gemeente bij de vaststelling van het jaarlijks budget voor nieuwe voorzieningen zich niet heeft gehouden aan het wettelijk voorschrift dat met dat budget redelijkerwijs moet kunnen worden voorzien in de huisvesting van de scholen voor primair en voortgezet onderwijs op het grondgebied van de gemeente.

Aan de rechtszekerheid wordt door dit wetsvoorstel niet toe- of afgedaan, er is alleen een ander rechtsbeschermingstraject voorzien.

1.4. Rechtsbescherming

De leden van de fracties van het CDA, de RPF, de SGP en het GPV vragen waarom is gekozen voor de rechtsbescherming van de Algemene wet bestuursrecht en waarom niet meer aansluiting is gezocht bij het rechtsbeschermingsmodel uit het zogenaamde Schevenings Akkoord. Daarbij is naar de mening van deze leden een rol weggelegd voor de Onderwijsraad, die immers alles te maken heeft met het evenwicht tussen openbaar en bijzonder onderwijs.

Ondergetekenden tekent hierbij in de eerste plaats aan dat de decentralisatie van de huisvesting uitdrukkelijk niet betrokken is geweest bij de afspraken uit het Schevenings Akkoord.

Daarnaast kan worden opgemerkt dat het bij de onderwijshuisvesting veelal om beslissingen zal gaan aan de hand van objectieve, in een gemeentelijke verordening vastgelegde criteria. Specifieke richtingskwesties zijn hier niet aan de orde. Voor zover het gaat om de toetsing aan het criterium van gelijke behandeling tussen openbaar en bijzonder onderwijs, acht ondergetekende geen aparte rechtsbeschermingsconstructie noodzakelijk. Naar geldend inzicht moet de algemene bestuursrechter bij uitsteking in staat worden geacht aan het gelijkheidsbeginsel te toetsen, nu hij daarbij kan bogen op een brede expertise in het kader van de vanaf de jaren vijftig van deze eeuw ingezette ontwikkeling van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het bestuursrecht.

Zonder afbreuk te willen doen aan het voorgaande merkt ondergetekende op dat zij bij kwesties van lokaal onderwijsbeleid in het algemeen slechts een adviesrol voor de Onderwijsraad zien weggelegd. Van aansluiting bij het in het kader van het Schevenings Beraad overeenge-

komen rechtsbeschermingsmodel zal geen sprake meer kunnen zijn, omdat door ondergetekende om drie redenen een algemene afwijking van dit model wordt voorgestaan. In het licht van de – rijksbrede – discussie over de rol van adviesorganen op het terrein van het beleid van de rijksoverheid, zal worden afgezien van het toekennen van een geschillenbeslechtende rol aan de Onderwijsraad. Ondergetekende verwijst daarvoor naar de voornemens die zijn gepresenteerd in het vierde voortgangsbericht in het kader van Raad op Maat. Verder acht ondergetekende de administratieve rechter bij uitstek geschikt om een oordeel te geven over de rechtmatigheid van besluiten van overheidsorganen, ook waar het gaat om conflicten tussen een bijzondere school en de gemeente.

Op grond van een en ander zal, in die gevallen waarin dat aangewezen wordt geacht, worden gekozen voor een adviesrol van de Onderwijsraad in de fase voorafgaand aan het nemen van het besluit door het gemeentelijke orgaan. Vanaf het moment dat er sprake is van een besluit, is vervolgens de rechtsgang ingevolge de Algemene wet bestuursrecht onverkort van toepassing.

De leden van de fractie van het CDA en de GPV vragen zich af of het overleg dat de gemeente over de concept-verordening moet voeren met vertegenwoordigers van niet door de gemeente in stand gehouden scholen op overeenstemming moet zijn gericht.

Ondergetekende is van mening dat bij een dergelijk overleg tussen gemeente en vertegenwoordigers van betrokken schoolbesturen altijd zal worden getracht overeenstemming te bereiken, doch dat niet moet worden uitgesloten dat – gezien de diverse actoren die in het proces zijn betrokken – deze niet op alle punten zal kunnen worden bereikt.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de SGP inzake mogelijke ongelijkheden tussen wel en niet door de gemeente in stand gehouden scholen, verwijst ondergetekende naar het antwoord op soortgelijke vragen van de leden van de fractie van het CDA in paragraaf 1.5.a. Hetzelfde geldt voor de vraag van deze leden omtrent centrale normen.

1.5. Decentralisatie

a. Algemeen

De leden van de VVD-fractie zijn met de Raad van State van mening dat bij of krachtens de formele wet voldoende handvatten moeten worden verschaft voor het verkrijgen van een adequate vergoeding op schoolniveau. Deze leden verwijzen naar de in het wetsvoorstel voorkomende criteria «redelijke eisen» en «toereikende voorzieningen». Zij betwijfelen of dit wel bepaald genoeg is. Ook de leden van de fracties van SGP en GPV stellen soortgelijke vragen.

Ondergetekende kan zich niet vinden in de opvatting van de leden van de VVD-fractie dat «vrijwel een ongeclausuleerde decentralisatie naar gemeentelijk niveau» mogelijk wordt gemaakt.

In feite vindt voor wat betreft de gebruikte terminologie geen principiële wijziging plaats ten opzichte van de huidige regelgeving voor het primair en het voortgezet onderwijs. Ook daarin zijn termen als «in redelijkheid», «redelijkerwijs», «normale eisen» en dergelijke te vinden, zowel in artikelen die betrekking hebben op huisvestingsvoorzieningen als in andere artikelen. Ook de verwijzing van de leden van de VVD-fractie naar aanwijzing 12 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, kan ondergetekende niet op andere gedachten brengen. Zoals daar ter plaatse in de toelichting wordt aangegeven, is het noodzakelijk te komen tot conflictbeperking. Dit is wenselijk vanuit een sociaal-maatschappelijk oogpunt,

maar ook om de lasten die verbonden zijn aan de rechtsbescherming ter zake van de regeling zo laag mogelijk te houden. In diezelfde toelichting wordt evenwel tevens aangegeven dat het tot op zekere hoogte onvermijdelijk is dat regelingen waarbij aan de burger lasten worden opgelegd of die hem aanspraak geven op bepaalde voordelen, aanleiding geven tot conflicten.

Ondergetekende is daarnaast van mening dat de genoemde criteria beter op lokaal niveau kunnen worden ingevuld dan op rijksniveau. Eén van de uitgangspunten van de decentralisatie is immers dat de situatie op gemeentelijk niveau bepalend dient te zijn, opdat de huisvestingsvoorzieningen op de specifieke omstandigheden kunnen worden toegesneden. Te strakke regels van rijkswege zouden dit maatwerk kunnen belemmeren. De regering vertrouwt erop dat gemeenten deze taken zorgvuldig zullen uitvoeren. Ook vanuit een oogpunt van deregulering is het beter niet op rijksniveau normen of criteria nader in te vullen.

De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze is gewaarborgd dat (neven)vestigingen van scholen in verschillende gemeenten toch zoveel mogelijk volgens gelijke maatstaf worden bekostigd. Waar liggen de grenzen van de gemeentelijke beleidsvrijheid.

De leden van de SGP-fractie gaan eveneens in op de kwestie van hoofd- en nevenvestigingen in verschillende gemeenten.

In principe krijgen de gemeenten de beleidsvrijheid om, binnen de grenzen van de wet, een eigen invulling te geven aan het huisvestingsbeleid. In die zin is er geen waarborg dat – nevenvestigingen van – scholen die in verschillende gemeenten liggen volstrekt gelijk worden behandeld. Het is echter wel zo dat zoals reeds is vermeld de VNG bezig is met het ontwerpen van een modelverordening, waarin eveneens de urgentiecriteria, prognosecriteria en normering zijn opgenomen. Wanneer deze modelverordening een brede implementatie krijgt, zal hier een zekere uniformerende werking vanuit gaan.

Gesteld moet worden dat schoolbesturen ook in de huidige situatie in principe geen eigen huisvestingsbeleid kunnen voeren, tenzij zij uit eigen middelen investeringen plegen. Men kan slechts de ontwikkelingen volgen en aanvragen doen die, op basis van objectieve criteria, door het rijk worden beoordeeld.

In antwoord op vragen van de leden van de SGP-fractie merkt ondergetekende het volgende op. Het wervings- en aanmeldingsbeleid is een verantwoordelijkheid van schoolbesturen. De gemeente kan daar, als lokaal bestuur, geen invloed op uitoefenen. Indien de vraag impliceert dat gemeenten bepaalde voorzieningen niet zullen treffen om daarmee de aanmeldingen negatief te beïnvloeden, dan wijst ondergetekende op de desbetreffende wetsartikelen die de gelijke behandeling van openbaar- en bijzonder onderwijs garanderen.

De leden van de RPF-fractie voorzien problemen in het kader van het lokaal onderwijsbeleid in relatie tot de decentralisatie, met name daar waar scholen nevenvestigingen hebben die op het grondgebied van een andere gemeente zijn gevestigd dan de hoofdvestiging. Deze leden vragen zich af hoe de harmonisatie zal worden geregeld indien een school wordt geconfronteerd met het beleid van verschillende gemeenten.

In de eerste plaats merkt ondergetekende hierbij op dat deze problemen zich vrijwel alleen in het voortgezet onderwijs zouden kunnen voordoen, aangezien in het primair onderwijs nauwelijks nevenvestigingen in een andere gemeente zijn gelegen dan de bijbehorende hoofdvestiging.

In de tweede plaats wil ondergetekende wijzen op de notitie Lokaal Onderwijsbeleid die in oktober met de Tweede Kamer is besproken. Daarin is op blz. 14 al aangegeven dat met het decentralisatieproces ook de wijze van landelijke aansturing verandert. Daar past een globaler sturingsinstrumentarium bij voor het rijk. «De rijksoverheid zal zich meer

toeleggen op het aangeven van verantwoordelijkheden, taken, bevoegdheden en de beoogde resultaten, kortom op het omschrijven van de kaders. Daarbij creëert het rijk voorwaarden om deze doelstellingen te realiseren. Hoe de resultaten concreet bereikt worden zal meer een zaak van de scholen en andere betrokkenen op lokaal niveau zijn.» Op blz. 17 van diezelfde notitie wordt gemeld dat samenwerking bij de aanpak van uitdagingen die de gemeentegrenzen overstijgen tussen gemeenten aan de orde kan zijn. Uitgangspunt bij de samenwerking is vrijwilligheid. Voorschriften voor wie met wie moet samenwerken worden zoveel mogelijk afgeschaft.

In aansluiting op de vorige vraag voorzien de leden van de RPF-fractie een gecompliceerde verhouding tussen de desbetreffende schoolbesturen en de verschillende gemeenten. Tevens stellen zij dat bijvoorbeeld achterstandsbeleid moeilijker is te voeren in de gevallen dat het voedingsgebied van een school groter is dan het grondgebied van een gemeente.

Ook hiervoor wil ondergetekende verwijzen naar de notitie Lokaal Onderwijsbeleid, waarin op blz. 16 sprake is van bestuurlijke samenwerking of bestuurlijke schaalvergroting die het beleidsvoerend vermogen van scholen kan doen toenemen. Gekoppeld aan de samenwerking tussen gemeenten, die in de notitie is voorzien en in de praktijk al plaatsvindt, alsmede het feit dat de VNG een modelverordening opstelt en daarvan naar verwachting enige uniformering zal uitgaan, verwacht ondergetekende geen wezenlijke problemen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of overeenstemming tussen partijen dient te bestaan bij eigendomsoverdracht van gebouwen en (sport)terreinen aan gemeenten dan wel dat kan worden overgegaan tot onteigening van dergelijke gebouwen en (sport)terreinen in geval van particuliere investeringen.

Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen het economisch claimrecht en het juridisch eigendom. In de huidige regelgeving ten aanzien van het voortgezet onderwijs ligt het juridisch eigendom bij de schoolbesturen en het economisch claimrecht in de meeste gevallen bij het rijk. In een aantal gevallen berust zowel het juridisch eigendom als het economisch claimrecht bij de schoolbesturen. Door het wetsvoorstel verandert het juridisch eigendom niet, alleen het economisch claimrecht, dat wordt – voor zover het aldaar berust – door het rijk overgedragen aan de gemeenten. Daardoor wordt de situatie in het voortgezet onderwijs gelijkgeschakeld aan die in het primair onderwijs. Het economisch claimrecht kan pas worden geëffectueerd als een gebouw of terrein aan de onderwijsbestemming wordt onttrokken. Dat laatste geldt uiteraard niet indien zowel het juridisch eigendom als het economisch claimrecht bij het schoolbestuur berust. Wel kan een gemeente op grond van artikel 76r WVO gebruik (laten) maken van een dergelijk gebouw of sportterrein.

De leden van de VVD-fractie stellen dat in het huisvestingsprogramma een overzicht moet worden opgenomen dat het volgende en het tweede jaar betreft, maar dat een integraal huisvestingsplan een langere periode dan twee jaar dient te beslaan. Deze leden vragen of de regering daartoe bereid is.

Ondergetekende merkt op dat in het huisvestingsprogramma alleen die voorzieningen worden opgenomen waarmee naar verwachting in het jaar na de vaststelling van het programma een aanvang kan worden gemaakt. «Een aanvang maken» houdt in: de aanbesteding kan plaatsvinden. Met andere woorden, in het programma worden geen huisvestingsvoorzieningen voor het tweede jaar opgenomen. Het overzicht waar de leden van de VVD-fractie op doelen bevat slechts een verzameling afgewezen aanvragen van niet door de gemeente in stand gehouden scholen en gewenste huisvestingsvoorzieningen van door de gemeente in

stand gehouden scholen die niet in het eerste jaar kunnen worden gerealiseerd. De plaatsing op het overzicht kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van het feit dat het voor nieuwe voorzieningen vastgestelde budget niet toereikend is dan wel dat de aangevraagde voorziening geen huisvestingsvoorziening in de zin van de wet en/of de gemeentelijke verordening is.

De enige reden dat bedoeld overzicht dient te worden gepubliceerd, is informatieverschaffing aan scholen om te kunnen inschatten of een aanvraag in een volgend jaar een kans van slagen heeft. Het is derhalve niet bedoeld als huisvestingsplan. In de huidige situatie worden ten behoeve van het primair onderwijs door de gemeente en ten behoeve van het voortgezet onderwijs door de minister wel meerjarenoverzichten/schema's opgesteld. Ook dat is niet een huisvestingsplan. Alleen de huisvestingsvoorzieningen voor het eerste jaar worden goedgekeurd, voor de jaren daarna worden slechts intenties uitgesproken. Scholen kunnen daaraan geen rechten ontlenen. In de praktijk blijkt evenwel soms dat scholen er wel verwachtingen aan ontlenen. Teneinde te voorkomen dat dit in de toekomst weer zal gebeuren, is voor de in het wetsvoorstel neergelegde opzet gekozen.

Indien een gemeente overigens voor zichzelf een overzicht zou willen hebben van wat in de komende jaren aan aanvragen kan worden verwacht, kan op grond van de informatie-artikelen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen (artikel 87 WBO, artikel 88g ISOVSO en artikel 76w WVO) bij de schoolbesturen worden gevraagd naar hun plannen. Indien gewenst kan een gemeente aan de hand van de binnengekomen informatie zelf een huisvestingsplan opstellen.

De leden van de VVD-fractie vragen welke ministeriële regelingen op basis van het wetsvoorstel nog zijn te verwachten.

Op grond van het wetsvoorstel zullen slechts twee ministeriële regelingen worden vastgesteld. De eerste regeling is gebaseerd op artikel VII. Deze regeling betreft enerzijds de voorwaarden waaraan een nevenvestiging in het voortgezet onderwijs moet voldoen, wil deze in aanmerking komen voor een vaste voet bij de overgang naar een normatieve bekostiging. In de wandeling wordt een dergelijke nevenvestiging een «nevenvestiging met spreidingsnoodzaak» genoemd. In diezelfde ministeriële regeling zal een overgangsregeling worden neergelegd voor die gevallen waarin de overgang naar een normatieve bekostiging in het voortgezet onderwijs een verschil van meer dan 10% in bekostiging zou opleveren in vergelijking met de huidige situatie. Het gaat dan om scholen die er, ondanks alle gezamenlijke inspanningen van de schoolbesturen en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, nog niet in zijn geslaagd voldoende overtollige vierkante meters af te stoten. De basis voor dit laatste onderdeel is neergelegd in een aanvulling op artikel VII, die is opgenomen in de bij deze nota gevoegde nota van wijziging.

De tweede ministeriële regeling is gebaseerd op artikel XIX. In het huidige stelsel ontvangen gemeenten voor alle scholen voor primair onderwijs in hun gemeente, onder de noemer «andere voorzieningen» de (rijks)vergoedingen voor de voorzieningen die opgenomen zijn in de programma's van eisen «Technisch onderhoud», «Technische en functieverbeterende aanpassingen» en «Vervanging en aanpassing meubilair».

Schoolbesturen moe(s)ten een verzoek ex artikel 74 WBO respectievelijk artikel 82 ISOVSO bij de gemeente indienen om in aanmerking te komen voor een of meer van de voorzieningen die onderdeel van de eerdergenoemde programma's van eisen uitmaken.

Hierbij inbegrepen zitten ook de zogenaamde «binnenactiviteiten», waarvoor het voornemen is om deze in het kader van het wetsontwerp decentralisatie «over te hevelen» van gemeenten naar schoolbesturen.

Het derde lid van de in artikel XIX bedoelde overgangsregeling voorziet erin dat de door de gemeenten tot nu toe ontvangen vergoedingen voor met name deze «binnenactiviteiten», na aftrek van de vergoedingen die door gemeenten in de afgelopen jaren in het kader van artikel 74 WBO respectievelijk artikel 82 ISOVSO al voor deze binnenactiviteiten verstrekt zijn aan schoolbesturen, van de gemeenten worden overgeheveld naar schoolbesturen. De bedoelde tweede ministeriële regeling betreft de uitvoering hiervan. Thans is nog overleg gaande met de VNG over de wijze waarop de over te hevelen overschotten berekend zouden moeten worden. Na afronding van dit overleg zal de berekeningswijze opgenomen worden in de ministeriële regeling.

De regelingen zullen worden vastgesteld zodra de basis voor de regelingen op grond van artikel XXII in werking is getreden. Wat betreft artikel VII is dat 1 augustus 1997, wat betreft artikel XIX is dat 1 januari 1997.

Ondergetekende is van mening dat, mits het wetsvoorstel tijdig in het Staatsblad kan verschijnen, gemeenten voldoende tijd zullen hebben de voorbereiding op hun nieuwe taken en activiteiten op een zorgvuldige wijze af te ronden.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering nog eens duidelijk te omschrijven wat onder binnenkant en wat onder buitenkant valt in het kader van de bevoegdhedenverdeling tussen gemeente en schoolbestuur.

Een uitvoerig overzicht van de verdeling binnenkant/buitenkant is opgenomen op bladzijde 119 van de bijlage bij de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Bij deze nota naar aanleiding van het verslag is een nieuwe versie van deze bijlage gevoegd. Gebleken is dat bij het zetten van het stuk enige kruisjes in de verkeerde kolom zijn terechtgekomen, waardoor geen juist beeld wordt verkregen van activiteiten die onder het huidige en onder het toekomstige wettelijk regime onder verantwoordelijkheid vallen van rijk, gemeente dan wel bevoegd gezag.

De leden van de PvdA-fractie vragen om een nadere onderbouwing van de beslissing om verantwoordelijkheden die in het huidige stelsel reeds bij het schoolbestuur zijn belegd, niet te verleggen naar het gemeentebestuur.

Gelet op de afspraken in het eindrapport Decentralisatie dient de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur met betrekking tot het onderhoud te worden vergroot. Voor het primair onderwijs wordt de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur met betrekking tot het onderhoud, als gevolg van de binnen/buitenkant-splitsing vergroot. De vergoeding van een aantal onderhoudsactiviteiten, die in het huidige stelsel nog plaats vindt van rijk naar gemeente, zal worden verlegd van rijk naar schoolbestuur.

Daarnaast worden verantwoordelijkheden die nu reeds bij het schoolbestuur zijn belegd, daar niet weggehaald. Deze problematiek speelt vooral in het voortgezet onderwijs waar in het huidige stelsel meer verantwoordelijkheden bij het schoolbestuur zijn belegd dan bij het primair onderwijs.

Een strikte toepassing van het binnen/buitenkant-principe zou voor het primair onderwijs een verdere autonomievergroting betekenen, maar tevens grotere risico's en herverdeeffecten. Ondergetekende acht dit ongewenst, gelet op de effecten die de vereenvoudiging Londo en de reserveringsproblematiek met zich brengen.

Voor het voortgezet onderwijs ligt dit anders. Harmonisatie tussen primair en voortgezet onderwijs zou, in het voortgezet onderwijs slechts mogelijk zijn door activiteiten die voorheen voor verantwoordelijkheid van het schoolbestuur kwamen, te verleggen naar de gemeente. Dit zou haaks staan op het beleid gericht op grotere autonomie voor de school.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie inzake het verschil in benadering ten aanzien van de vorm van decentralisatie tussen de sector middelbaar beroepsonderwijs enerzijds en de sectoren primair onderwijs en voortgezet onderwijs, wordt beantwoord in paragraaf 1.5.b (functionele versus territoriale decentralisatie).

De vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie over de decentralisatie van regelgevende bevoegdheden, alsmede de vragen van deze leden naar een landelijke aanpak bij het scholenhuisvestingsbeleid zijn reeds beantwoord in paragraaf 1.3.

b. Functionele versus territoriale decentralisatie

Door de leden van de fracties van de PvdA, het CDA, de RPF en de SGP is gevraagd het onderscheid tussen de territoriale decentralisatie huisvesting voor het primair en voortgezet onderwijs enerzijds en de functionele benadering voor het beroepsonderwijs anderzijds, nader te motiveren.

De leden van de CDA-fractie vragen evenals de leden van de fracties van SGP en GPV, of de regering bereid is ook voor de sector voortgezet onderwijs zogenaamde maatschappelijke ofwel functionele decentralisatie te overwegen, zoals deze is voorzien in de sector middelbaar beroepsonderwijs en gerealiseerd in de sectoren hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs. Deze laatste leden vragen ook of, indien in het veld de bereidheid bestaat te komen tot creatieve oplossingen, deze mogelijkheid niet ook voor de sector primair onderwijs zou kunnen worden overwogen. Zij betrekken daarbij het in de memorie van toelichting gememoreerde rapport van het Nederlands Economisch Instituut (NEI), dat op instigatie van de bijzondere besturenorganisaties is opgesteld.

De vragen van de leden van de CDA-fractie naar het recht op wat zij noemen, maatschappelijke decentralisatie, worden beantwoord in paragraaf 1.5.c, waar soortgelijke vragen van de fracties van de RPF, SGP en GPV aan de orde komen.

De leden van de GPV-fractie vragen in te gaan op de eventuele gevolgen van de optredende bestuurlijke schaalvergroting voor de keuze voor een bepaalde vorm van decentralisatie.

Ondergetekende wil hierbij verwijzen naar de reactie op de voorstellen van de besturenorganisaties, zoals weergegeven in de memorie van toelichting, waarin een aantal praktische bezwaren tegen hun voorstellen aan de orde komen. Ook de Onderwijsraad wijst in haar reactie op de risico's verbonden aan een traject zoals wordt voorgesteld door de besturenorganisaties. De Onderwijsraad verbindt daaraan dan ook de conclusie dat de in dit wetsvoorstel neergelegde constructie van territoriale decentralisatie de voorkeur verdient.

Uit de diverse vragen over dit onderwerp zijn een aantal hoofdpunten te distilleren.

- * territoriale decentralisatie ten aanzien van de huisvesting in het primair onderwijs wordt door een groot aantal partijen (CDA, D66, PvdA, VVD) ondersteund. Andere partijen vragen om een gefaseerde benadering; voor een bepaalde periode nog een territoriale decentralisatie om afhankelijk van het tempo van schaalvergroting over te gaan tot functionele decentralisatie;

- * de leden van de fracties van het CDA, het GPV, de RPF en de SGP vragen waarom ten aanzien van het voortgezet onderwijs niet direct is gekozen voor functionele decentralisatie. Bij de vraagstelling van deze leden spelen de volgende punten een rol:

- de schaalgrootte van het voortgezet onderwijs,
- het ten volle vormgeven van de autonomie,

- de mogelijke verzilvering van het economisch claimrecht,
- het voedingsgebied van de scholen voor voortgezet onderwijs strekt zich uit over meer gemeenten,
- wordt het voorstel van de besturenorganisaties als neergelegd in het NEI-rapport op de punten van de dereguleringsdoelstelling en de fondsvorming/verrekening wel recht gedaan in vergelijking met de voorgestelde maatregelen door de regering.

Zoals ook reeds in de memorie van toelichting is uiteengezet, berust het onderscheid tussen de aanpak van het primair en voortgezet onderwijs enerzijds en het middelbaar beroepsonderwijs anderzijds op een aantal factoren. Door het vorige kabinet is het besluit tot de decentralisatie van de huisvesting in het primair en voortgezet onderwijs genomen in het kader van de Decentralisatie Impuls (DI). Bij de DI was met name de vraag aan de orde of en hoe de huisvesting van deze sectoren kon worden gedecentraliseerd naar gemeenten. De uitwerking van deze vraag in het eindrapport van de gemengde ambtelijke werkgroep van april 1992 gaf aan dat decentralisatie huisvesting in het primair en voortgezet onderwijs naar gemeenten technisch uitvoerbaar was. Dit eindrapport kan ook worden gezien als de pendant of nadere vertaling voor het primair en voortgezet onderwijs van het heroverwegingsrapport van mei 1991 «Doelmatigheid van de planning en allocatie van middelen ten behoeve van de huisvesting in het voortgezet onderwijs, het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs, waar de leden van de SGP-fractie naar verwijzen. In het regeringsstandpunt van juni 1991 naar aanleiding van genoemd heroverwegingsrapport was voor het voortgezet onderwijs aangegeven dat zou worden overgegaan naar een partiële lump-sum. Voor het overige werd ook daar verwezen naar de nadere besluitvorming ten aanzien van territoriale decentralisatie in het kader van de decentralisatie impuls. Partiële lump-sum betrof kleine investeringen en huisvesting gebonden exploitatie. In het nu voorliggende wetsvoorstel is deze partiële lump-sum in stand gehouden. Verwezen wordt naar het gehanteerde onderscheid binnen-/buitenkant.

Bij de uitwerking van de decentralisatie-huisvesting onder de DI bleek de gecombineerde overheveling van taken en middelen voor primair en voortgezet onderwijs noodzakelijk. Door beide sectoren naar de gemeente over te hevelen ontstond op lokaal niveau, ook naar het oordeel van de VNG, voldoende mogelijkheden om lokaal maatwerk voor onderwijs-huisvesting te leveren. De gemeente wordt in staat gesteld een integraal huisvestingsbeleid te voeren, waardoor een optimaal gebruik van de gebouwen capaciteit, niet alleen voor onderwijs, maar ook voor andere doeleinden mogelijk wordt. Het huisvestingsbeleid wordt een instrument om verschillende activiteiten, zoals onderwijs, sport, recreatieve voorzieningen, volwasseneneducatie, kinderopvang en naschoolse opvang beter op elkaar af te stemmen. Ook omzetting van de diverse vigerende financieringsmethodieken naar een gemeentelijke methodiek draagt bij tot de mogelijkheden van optimalisatie op gemeentelijk niveau. De ingeschatte optimalisatiemogelijkheden op lokaal niveau maakte het vorige kabinet tevens mogelijk een met de DI samenhangende efficiencykorting in te voeren en deze met de VNG overeen te komen.

De leden van de RPF-fractie stellen dat het onderzoek van het NEI van juni 1993 heeft aangetoond dat decentralisatie van huisvesting naar schoolbesturen een werkbaar optie is. Het NEI-rapport geeft echter helder aan dat dit onder andere met de nodige extra middelen gepaard moet gaan. Gewezen wordt op het feit dat de decentralisatieoperaties bekend onder de afkortingen OKF-HBO, IVH-WO, maar ook de OKF-BVE, budgettair neutraal zijn uitgevoerd, dat wil zeggen dat de huisvestingsuitkeringen in zijn totaliteit niet boven de op de begroting voor deze sectoren genoemde bedragen zijn gekomen. Voor zover middelen zijn toegevoegd, betroffen deze de rentecomponent van de zogenaamde

initiële leningen die de instellingen moesten aangaan bij de overdracht van het economisch claimrecht.

De opmerking van de leden van de CDA-fractie dat bij functionele decentralisatie het economische claimrecht kan worden verzilverd, acht ondergetekende niet relevant. Zoals bekend was bij het wetenschappelijk onderwijs en zal ook bij het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie een dergelijke verzilvering niet meer aan de orde zijn. Bovendien zou de «verzilvering» enige miljarden zijn, waarvoor in de plaats dan een forse structurele rentecomponent in de vergoeding zou moeten worden opgenomen.

Zoals in de memorie van toelichting reeds is aangegeven, heeft het model van functionele decentralisatie zoals voorgestaan door de besturenorganisaties nog een ander praktisch nadeel, naast de benodigde majeure financiële injecties. Ter dekking van de ook in het NEI omschreven risico's, voor een flink deel veroorzaakt door de schaalgrootte van de instellingen, is extra rijksregelgeving noodzakelijk. Regelgeving die ongewenst is als gevolg van het verdergaande streven naar deregulering en die daarnaast de mogelijkheden tot lokaal maatwerk zal gaan belemmeren.

Een aantal partijen vraagt zich af of de schaalvergroting in het voortgezet onderwijs inmiddels niet heeft geleid tot instituten van een zodanige omvang dat functionele decentralisatie in het voortgezet onderwijs mogelijk zou zijn.

Ondanks de fusie-ontwikkelingen van de afgelopen jaren ligt het gemiddeld aantal leerlingen per instituut in het voortgezet onderwijs nog aanmerkelijk onder dat van het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger beroepsonderwijs. Op basis van gegevens van het cursusjaar 1995/96 is de gemiddelde grootte in het voortgezet onderwijs ca. 1080 leerlingen, in het middelbaar beroepsonderwijs is dit bijna 2200 leerlingen (door de ROC-vorming zal dit aantal nog stijgen) en in het hoger beroepsonderwijs is dit ruim 4100 leerlingen. Deze vergelijking geeft wel aan dat er geen sprake is van een overeenkomstige schaal in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger beroepsonderwijs. Dit betekent ook dat de beschouwing in de memorie van toelichting over de financiële risico's overeind blijft. Dit betekent weer dat een functionele decentralisatie niet mogelijk is zonder een waarborgfondsconstructie. In de memorie van toelichting is ingegaan op de voorwaarden die in het NEI-rapport zijn vermeld in relatie tot een waarborgfonds. Deze zijn onder andere dat het rijk een initiële storting verricht en een achtervangpositie inneemt en dat alle scholen verplicht moeten zijn aangesloten.

Ten aanzien van de autonomiebevordering het volgende.

De indruk bestaat dat de nadruk bij de discussie tussen territoriale versus functionele decentralisatie teveel wordt gelegd bij de kwestie van de eigendomsverhoudingen, terwijl het in feite zou moeten gaan om de gebruiksmogelijkheden. Het economisch claimrecht van een school is in een stabiele situatie een «slapend» bezit, er kunnen immers niet geforceerd gebouwen worden ontruimd om een opbrengst uit verkoop te realiseren. Terzijde zij opgemerkt dat de primaire verantwoordelijkheid van de school ligt bij de vormgeving en de verzorging van het onderwijs en niet in het handelen met onroerend goed. Ten aanzien van het beheer van het schoolgebouw ligt de situatie anders. Uiteraard is de «omgeving» waarin de leerlingen les krijgen belangrijk. Daarom ook is bij het maken van het wetsvoorstel als een van de uitgangspunten gehanteerd dat de autonomie van de scholen bevorderd moest worden. Dit is ten aanzien van de verantwoordelijkheden met betrekking tot het onderhoud gebeurd. De situatie is grosso modo nu dat een schoolbestuur een zeer grote mate van zeggenschap heeft over het beheer van haar gebouw.

Een aantal leden wijzen erop dat de voedingsgebieden over de gemeentegrenzen reiken in het voortgezet onderwijs en het daarom niet opportuun zou zijn voor het voortgezet onderwijs te decentraliseren naar gemeenten. Voor de vraag van het gebouwenbeheer is het niet relevant waar de leerlingen vandaan komen, maar waar zij naar school gaan (schoolleerling), daar staat immers het gebouw. Scholen met een centrumfunctie waarbij een deel of zelfs het merendeel van de leerlingen niet afkomstig is uit de gemeente zelf vormen geen probleem. Gemeenten hebben in meer of mindere mate een centrumvoorziening voor tal van maatschappelijke voorzieningen. In de maatstaven van het Gemeentefonds is hier bovendien ook rekening mee gehouden, met de maatstaf schoolleerling.

Eveneens is door een aantal fracties gevraagd waarom naar het oordeel van de regering de scholen de risico's voor personeelsbeleid (vervanging, wachtgeld) wel kunnen dragen en die voor de huisvesting niet. De leden van de CDA-fractie spreken in dit verband «wij wijzen er fijntjes op dat deze verantwoordelijkheden veelal omvangrijker zijn dan de verantwoordelijkheden voor het schoolgebouw». In de eerste plaats gaat het hier om de vraag wie de risico's het beste kan dragen zonder dat allerlei extra voorzieningen nodig zijn. Gelet op het voorgaande is een gemeente hiertoe beter in staat dan een school. In de tweede plaats is het karakter van de risico's met investeringen van een volstrekt andere orde dan die bij het personeel. Kort gezegd gaat het bij investeringen om een groot structureel risico als gevolg van een enkele beslissing. Bij personeel gaat het om een grote hoeveelheid kleine risico's. De beheersbaarheid van de laatst genoemde is dan naar de aard van het risico beter te beheersen. In de derde plaats zijn voor genoemde risico's van wachtgeld en vervanging ook diverse uitvoeringsinstanties en fondsen in het leven geroepen om de beheersbaarheid te garanderen.

c. Doordecentralisatie

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de overweging van de regering om gemeenten de mogelijkheid te geven als voorwaarde bij doordecentralisatie te stellen dat het bevoegd gezag een blijvende keus doet. Deze leden vinden dat een brug te ver. Tevens vragen deze leden of de wettelijke bepaling ter zake niet te summier is.

Met name bij de bijzondere besturenorganisaties, zo stellen de leden van de fractie van D66 vast, bestaat onrust en onduidelijkheid bestaat over de mogelijkheid tot doordecentralisatie.

De leden van de VVD-fractie betuigen hun instemming met het mogelijk maken van doordecentralisatie. Zij zijn het eens met het feit dat de gemeente bepaalt of en onder welke omstandigheden wordt doorgedecentraliseerd. Deze leden missen evenwel door de regering vastgestelde objectieve criteria, volgens welke doordecentralisatie geoorloofd is. Zij verzoeken om een uitvoerige beschouwing over de mogelijkheden en onmogelijkheden van doordecentralisatie.

De leden van de fracties van het CDA, de SGP, de RPF en het GPV vragen of is overwogen om de mogelijkheid tot doordecentralisatie om te zetten in een recht van schoolbesturen. Tevens wordt gevraagd om nadere informatie omtrent voorwaarden, vormgeving en dergelijke en informeren of hieromtrent niet meer in de wet zou moeten worden vastgelegd. De leden van de SGP-fractie en van de GPV-fractie vragen daarnaast naar een reactie op het voorstel van de bijzondere besturenorganisaties om het recht op doordecentralisatie te zien als een eerste stap in de richting van decentralisatie in de richting van schoolbesturen.

Naar aanleiding van de vragen van bovengenoemde partijen volgt hieronder een nadere beschouwing aangaande de mogelijkheid van doordecentralisatie.

Twee van de basiselementen van het wetsvoorstel zijn, dat het economisch claimrecht van alle gebouwen en terreinen in het primair en voortgezet onderwijs bij de gemeente komt te liggen en de financiële middelen betreffende de investeringen worden overgedragen van het rijk aan de gemeenten. De verantwoordelijkheden die daarmee samenhangen worden eveneens overgedragen van het rijk aan de gemeenten.

In deze zin moet ook het wetsartikel aangaande de doordecentralisatie worden gelezen. Het initiatief voor doordecentralisatie kan komen van zowel gemeente als bijzonder onderwijs, doordecentralisatie kan niet aan of door een van de partijen worden opgelegd. Het is echter uiteindelijk de gemeente die afstand zal moeten doen van bevoegdheden en middelen die zij van het rijk heeft overgedragen gekregen. In dat licht bezien is het logisch dat het rijk geen nadere voorwaarden heeft gesteld aan de wijze of inhoud van de doordecentralisatie, het is de gemeente die dit moet doen. Daarbij komt dat in de wet de noodzakelijke voorwaarden geregeld zijn die ervoor moeten zorgen dat de gemeenten eenzelfde gelijkheid en zorgvuldigheid hanteren als de rijksoverheid op het gebied van de onderwijshuisvesting. Als een bestuur voor bijzonder onderwijs met een gemeente een overeenkomst sluit met betrekking tot doordecentralisatie, neemt zij daarbij in alle vrijheid een beslissing om een aparte behandeling te krijgen. Een behandeling die, afhankelijk van de inhoud van de doordecentralisatie overeenkomst, voor een deel of geheel, naast de reguliere procedure van de wet valt. De regering acht beide partijen zeer wel in staat zonder gedetailleerde regelgeving tot een verantwoorde wijze van doordecentralisatie te komen.

Het besluit tot doordecentralisatie is een overeenkomst tussen gemeente en schoolbestuur en wordt bekrachtigd door de gemeenteraad. Juridisch is de overeenkomst tussen gemeenteraad en schoolbestuur op te vatten als een privaatrechtelijke overeenkomst.

Het wetsvoorstel geeft de ruimte tot verschillende vormen van doordecentralisatie, het is op voorhand dus geen automatisme dat bij een doordecentralisatie overeenkomst bijvoorbeeld altijd het economisch claimrecht moet overgaan van gemeente naar schoolbestuur.

In principe zijn er een aantal hoofdvarianten van doordecentralisatie te onderscheiden, die hieronder niet limitatief kort worden besproken.

De eerste variant is die waarbij steeds jaarlijks een overeenkomst wordt gesloten over het onderhoudsbedrag dat de gemeente aan het schoolbestuur overmaakt en waarvan het schoolbestuur al het onderhoud (aan de binnen- en buitenkant) naar eigen inzicht moet verzorgen. In deze variant wordt er ieder jaar opnieuw gesproken en moet er dus ieder jaar opnieuw overeenstemming over de voorwaarden en het bedrag worden bereikt. In een onzekere onderhoudssituatie kan dat gewenst zijn. Te verwachten grote uitgaven in een bepaald jaar kunnen dan door middel van een specifieke overeenkomst worden opgelost. Er is weinig autonomie voor de school, maar ook weinig risico.

De tweede variant is die waarbij een meerjarige overeenkomst wordt gesloten over de onderhoudsbedragen en waarbij derhalve het beheer van het totale gebouw, qua onderhoud, energievoorziening en dergelijke in handen van het schoolbestuur wordt gelegd. Deze variant is te overwegen bij een goed onderhouden gebouw en een goede meerjarige onderhoudsplanning. Er is een grote mate van autonomie waarbij het gehele gebouwenbeheer in handen van het schoolbestuur ligt.

Als derde kan een variant worden onderscheiden waarbij naast de geldstroom voor onderhoud, eveneens iets wordt overeengekomen ten aanzien van nieuwe investeringen. In een stabiele situatie lijken bij deze

variant niet echt veel voordelen boven de meerjarige onderhoudsvariant te zijn. Uiteraard moet in een niet doorgedecentraliseerde situatie het schoolbestuur voor een grotere investering soms naar de gemeente. Maar daar tegenover staat een groter risico wanneer blijkt dat een eerder overeengekomen bedrag niet voldoende is.

Als vierde is er een variant waarin het economisch claimrecht van het gebouw van gemeente naar schoolbestuur wordt overgedragen, naast afspraken over onderhoud en investeringen. Daarbij speelt allereerst de vraag of een gemeente het gebouw om niet overdraagt of hiervoor een prijs vraagt. Omdat een gebouw een bepaalde economische waarde vertegenwoordigt lijkt het aannemelijk te veronderstellen dat de gemeente er een bepaalde prijs voor zal vragen. Zeker als er op het gebouw nog een lening rust, zal de gemeente willen dat de school deze lening overneemt. Als de gemeente een overnamebedrag vraagt, moet het schoolbestuur een lening aangaan om de aankoopsom te financieren. Uiteraard heeft men in deze situatie de volledige autonomie bereikt, maar er staat een toegenomen financiële last tegenover. In een stabiele situatie, waarin men het gebouw nog voor decennia niet zal en wil vervreemden, is het economisch eigenaarschap een slapend bezit. Uiteraard kan het bij fusies of inkrimping interessant zijn om het gebouw in eigendom te hebben, maar dan geldt weer dat een initiële inschatting van de waarde in het economisch verkeer zeer belangrijk is en of dit het bedrag dat men aan de gemeente heeft moeten betalen compenseert.

Zoals boven is gesteld is het mogelijk via een doordecentralisatie overeenkomst af te wijken van bepalingen in de wet. Zo kan er in de doordecentralisatie overeenkomst bijvoorbeeld ook worden afgesproken dat de gemeente afziet van haar vorderingsrecht of dat het schoolbestuur, zonder toetsing vooraf door de gemeente, een leegstaand gebouw of gebouwdeel mag verhuren.

Concluderend kan het volgende worden gesteld. Niet op voorhand kan worden gezegd dat doordecentralisatie alleen voor grote schoolbesturen mogelijk is en voor kleine besturen niet haalbaar is. Bovenstaande varianten tonen dat aan. Tevens zijn er meer varianten dan die waarbij het economisch claimrecht wordt overgedragen, het kan ook gaan om zaken ten aanzien van bijvoorbeeld het vorderingsrecht of medegebruik. Een en ander geeft aan dat rijksregelgeving op het punt van doordecentralisatie zeer gedetailleerd zou moeten zijn om alle mogelijkheden te bevatten en dat daardoor de flexibiliteit voor gemeenten en schoolbesturen om op maat gesneden overeenkomsten af te sluiten zou verdwijnen.

1.6. Financiële aspecten

a. Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen naar de precieze opbouw vanuit de verschillende begrotingsartikelen naar de reeks bedragen in de eerste regel in de tabel op blz. 3 van de memorie van toelichting.

De opbouw vanuit de verschillende begrotingsartikelen is als volgt (bedragen in f mln.)

Omschrijving	begrotingsartikel	1997	1998	1999	2000
1. Huisvesting PO	24.0	1105,2	1117,7	1117,7	1117,7
2. Andere voorzieningen PO	18.02	229,8	231,2	231,2	231,2
3. Huisvesting VO	24.02	443,7	417,6	417,6	417,6
4. Verzek./OZB VO	19.02	38,2	38,2	38,2	38,2
Totaal		1816,9	1804,7	1804,7	1804,7

De leden van de fractie van D66 vragen zich af hoe wordt omgegaan met wijzigingen in het onderwijsbeleid die mogelijk leiden tot extra kosten in de huisvestings sfeer. Zij kunnen zich voorstellen dat wijzigingen die voortvloeien uit rijksbeleid voor rekening van de rijksoverheid komen en wijzigingen die voortvloeien uit gemeentelijk beleid, voor rekening van de gemeentelijke overheid. In aansluiting op deze vraag van de leden van de D66-fractie vragen de leden van de VVD-fractie zich af hoe de planprocedure hiertoe zal worden aangepast en of dit aspect niet een oneigenlijk element in de procedure is. De leden van de fractie van de SGP vragen zich af hoe het zit met de beschikbaarstelling van huisvestingsvoorzieningen die immers in een andere hand ligt dan de verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld onderwijsvernieuwingen. De leden van de GPV-fractie stellen soortgelijke vragen.

Ondergetekende wijst op de verplichting die is opgenomen in artikel 2 van de Financiële Verhoudingswet 1984 inzake de uitgangspunten voor de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten. In dit artikel is opgenomen dat indien beleidsvoornemens van het rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door gemeenten, in een afzonderlijk deel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, wordt aangegeven welke financiële gevolgen deze wijziging voor de gemeenten heeft. Ook moet worden aangegeven hoe de gemeenten deze gevolgen kunnen opvangen. Tevens vindt tijdig overleg plaats tussen de desbetreffende ministers en (vertegenwoordigers van) de gemeenten.

Een en ander betekent derhalve dat de planprocedure niet zal worden aangepast, maar dat alleen overleg zal worden gepleegd over de gevolgen die beslissingen in het kader van die procedure voor gemeenten zullen hebben.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat in het wetenschappelijk onderwijs, het hoger beroepsonderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen honderden miljoenen (globale schatting 1,1 miljard) heeft ontvangen na de overdracht van het economisch claimrecht aan de besturen (universiteiten, hogescholen en toekomstige ROC's).

Deze leden keuren het af dat het economisch claimrecht om niet aan de gemeentebesturen wordt overgedragen. Meer toegespitst op het voortgezet onderwijs stellen zij dat de opbrengst van thans vrijkomende gebouwen in het voortgezet onderwijs nu door de rijksoverheid opnieuw wordt geïnvesteerd in gebouwen binnen die onderwijssector. Het gemeentebestuur heeft in de nabije toekomst daartoe geen enkele verplichting, maar kan de kapitaalopbrengsten gebruiken voor de exploitatie van bijvoorbeeld de schouwburg.

De overdracht van de huisvesting aan de instellingen in het hoger beroepsonderwijs heeft inderdaad incidenteel een opbrengst voor het rijk gegenereerd. In de andere door de leden van de CDA-fractie genoemde sectoren is en wordt echter geen netto-opbrengst gegenereerd. De overdracht van de huisvesting van het voortgezet onderwijs aan de gemeenten om niet is derhalve niet uitzonderlijk. Deze wijze van overdracht maakt deel uit van het tussen de regering en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten gesloten oorspronkelijke akkoord van 31 maart 1993 over de decentralisatie van de huisvesting en moet in samenhang worden gezien met de overeengekomen efficiencykorting van, in de structurele situatie, f 125 miljoen.

Het voorbeeld dat de leden van de CDA-fractie geven ten aanzien van de inzet van de verkoopopbrengsten in het voortgezet onderwijs is eenzijdig. Het omgekeerde geldt evenzeer: de gemeente kan ook besluiten verkoopopbrengsten uit andere sectoren aan te wenden voor onderwijs-huisvesting. Er is, gezien het wetsvoorstel, geen aanleiding te veronder-

stellen dat de beleidsvrijheid van de gemeente in het nadeel van de scholen zou werken.

De leden van de CDA-fractie vragen of het waar is dat gemeenten nu reeds honderden miljoenen bijpassen in het verband van het lokale onderwijsbeleid, de mogelijke overschrijdingsregeling en mogelijk andere extra gelden. De leden van de VVD-fractie vragen naar een schatting van de toename die als gevolg van het wetsvoorstel zal optreden in het kader van de overschrijdingsregeling.

In de brief van ondergetekende van 31 oktober 1995, kenmerk PO/B-95027588 is in antwoord op een aantal vragen die gesteld zijn in het Algemeen Overleg over de notitie Lokaal Onderwijsbeleid, een uitsplitsing gegeven van de f 1,1 miljard die gemeenten uit eigen middelen bijdragen aan het onderwijs. Hierbij is tevens uitdrukkelijk gesteld dat hieruit niet de conclusie getrokken mocht worden dat de rijksbijdrage niet toereikend zou zijn. De inzet van eigen gemeentelijke middelen voor onderwijs kan gebaseerd zijn op lokale prioriteiten.

Het laatste onderzoek over de overschrijdingsregeling in het primair onderwijs dateert van zomer/najaar 1993. Toen is door VB Accountants in samenwerking met de Accountantsdienst van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen een onderzoek verricht naar de feitelijke gang van zaken bij de overschrijdingsregeling materiële instandhouding basisonderwijs. Dit onderzoek had betrekking op het (eerste) vijfjaarlijkse tijdvak van 1 augustus 1985 tot en met 31 december 1990.

Belangrijk resultaat uit dat onderzoek was dat in oktober 1993, 40% van de onderzochte gemeenten aangaf te maken te krijgen met een afrekening in het kader van de overschrijdingsregeling en 30% van de onderzochte gemeenten heeft vastgesteld dat zij de overschrijdingsregeling niet hoeven toe te passen omdat de bestedingen over het eerdergenoemde tijdvak binnen de rijksvergoeding zijn gebleven.

Eveneens 30% van de gemeenten gaf aan nog geen idee te hebben of zij te maken kregen met de overschrijdingsregeling.

Recenter onderzoek op het terrein van de overschrijdingsregeling is niet beschikbaar, evenmin als gegevens hoeveel geld nu gemoeid is met deze overschrijdingsregeling.

De door de leden van de VVD-fractie aangekondigde opmerkingen van meer principiële-inhoudelijke aard over de overschrijdingsregeling in het kader van een nog in te dienen wetsvoorstel ter zake, ziet ondergetekende met belangstelling tegemoet.

De leden van de VVD-fractie vragen naar eventuele herverdeeffecten als gevolg van het bepalen van de hoogte van de vergoeding van groot onderhoud met behulp van het programma van eisen «onderhoud».

De vergoeding voor onderhoud voor het voortgezet onderwijs is gesplitst in twee componenten. In de eerst plaats het gebruikersdeel. Deze vergoeding is ondergebracht in de lump-sumvergoeding voor de materiële exploitatie. Nu en ook na de decentralisatie is dit een vergoeding per leerling.

In de tweede plaats is er het eigenaarsdeel. Dit onderdeel van de vergoeding werd uitgekeerd aan de hand van het geregistreerd bruto vloeroppervlakte in eigendom van de school. Na decentralisatie zal de vergoeding worden bepaald aan de hand van het normatief benodigd oppervlak.

Herverdeeffecten kunnen optreden, daar waar het normatief benodigde oppervlak sterk afwijkt van de werkelijk bij de school aanwezige capaciteit. Dit probleem is onderkend. In verband hiermee wordt gedacht aan een overgangsregeling voor die scholen in het voortgezet onderwijs die kort na de invoering van de normatieve bekostiging te veel in bekostiging achteruit gaan. Daarnaast is twee jaar

geleden een project gestart om de capaciteit van scholen meer in overeenstemming te brengen met de normatieve behoefte. Voor meer informatie wordt verwezen naar de beantwoording van vragen in paragraaf 1.8, die in zijn geheel is gewijd aan de overgang naar normatieve bekostiging in het voortgezet onderwijs.

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af hoe het zit met de verrekening van f 35 miljoen inzake de overdracht van de sportterreinen. In de memorie van toelichting is sprake van een bedrag van f 30 miljoen als waarde.

De gemeenten krijgen het economisch claimrecht overgedragen van de terreinen van zowel de openbare als de bijzondere scholen. De totale waarde in het economisch verkeer van de sportterreinen van het openbaar en het bijzonder onderwijs bedraagt ruim f 100 miljoen. De genoemde f 30 miljoen is de getaxeerde economische verkeerswaarde van de sportvelden van het openbaar onderwijs, hierover krijgen de gemeenten dus zowel de economische als juridische beschikkingskracht. Dit bedrag is slechts genoemd als indicatie van het feit dat de korting en het te verkrijgen volledige eigendom in een redelijke verhouding staat en dat daarenboven – op de f 30 miljoen – nog eens het economisch claimrecht komt van de sportvelden van het bijzonder onderwijs. Bovendien is het zo dat de korting alleen wordt toegepast bij gemeenten waarin een over te dragen sportveld ligt.

In hoeverre worden gemeenten geacht uit de overige autonome middelen bij te dragen in de bekostiging van de huisvesting van scholen, zo informeren de leden van de fractie van D66.

De leden van de CDA-fractie vragen of niet de kans bestaat dat de diverse gemeentebesturen nog meer geld in hun lokale onderwijs moeten investeren nu ook de zorg voor de scholenhuisvesting voor hun rekening gaat komen.

De naar het Gemeentefonds overgehevelde huisvestingsmiddelen zijn over het geheel toereikend om de aan de gemeenten opgedragen huisvestingstaken te kunnen uitvoeren. Het wetsvoorstel geeft de gemeenten enerzijds voldoende mogelijkheden doelmatig met de over te dragen bouwvoorraad om te gaan en anderzijds de uitgaven beheersbaar te houden. De verdeling is gebaseerd op de kostenfactoren die de behoefte aan onderwijshuisvesting weergeven. Gemeenten zullen de zorg voor onderwijshuisvesting integreren in het totale beleid en kunnen zo lokaal afwegen in hoeverre zij overige autonome middelen inzetten bijvoorbeeld bij de overgang. Of een gemeente na decentralisatie meer of minder geld uit de algemene uitkering besteedt aan de onderwijs-huisvesting is beleid van de gemeenteraad.

De leden van de fractie van D66 vragen wie verantwoordelijk is voor het wegwerken van onderhoudsachterstanden.

In de huidige situatie geldt de wettelijke bepaling (artikel 98 WVO), dat een schoolbestuur de gebouwen en terreinen ten behoeve waarvan een vergoeding wordt genoten behoorlijk dient te gebruiken en te onderhouden. Bij het aanvragen van een nieuwe huisvestingsvoorziening of bij het afstoten van een gebouw kan en wordt het dan ook aangesproken op achterstallig onderhoud. Deze regel wordt in alle redelijkheid toegepast dat wil zeggen dat als een school geen reserves heeft en de gelden die zijn toegekend voor onderhoud daar aantoonbaar ook voor heeft besteed, verrekening achterwege blijft.

De overdracht van de huisvesting aan de gemeente hoeft op zich niet tot een wijziging in die procedure te leiden. De wettelijke bepaling is gehandhaafd.

De leden van de RPF-fractie vragen wat de indieners doen met de signalen inzake de ontoereikendheid van de financiële middelen die de gemeenten in het vooruitzicht zijn gesteld. Daarbij vragen de leden zich af of er garanties kunnen worden gegeven met betrekking tot een goede spreiding van schoolvoorzieningen. Deze leden vrezen dat er in de nieuwe wijken van nadeelgemeenten een niet adequaat onderwijsvoorzieningsniveau zal ontstaan.

Het verzoek van de leden van de RPF-fractie in het wetsvoorstel garanties op te nemen voor de spreiding van goede schoolvoorzieningen, neemt ondergetekende niet in overweging. Ondergetekende meent dat het wetsvoorstel in combinatie met de ruime overgangsregeling de gemeenten in staat stelt een integraal huisvestingsbeleid te voeren en de over te dragen gebouwenvoorraad en beschikbare middelen optimaal in te zetten zodat de gemeenten hun taak te zorgen voor een adequaat voorzieningsniveau kunnen vervullen.

De leden van de CDA-fractie willen graag en detail geïnformeerd worden over de voorgenomen scholenbouw in de kalenderjaren 1996 en 1997. Zij vragen of het voornemen van het kabinet is de scholenbouw in deze twee kalenderjaren op te schorten en dan met name in het voortgezet onderwijs en tevens welke school- en gemeentebesturen door deze opschorting worden getroffen. Tenslotte informeren deze leden welke overgangsregelingen ter zake zijn afgesproken?

De scholenbouw wordt in de kalenderjaren 1996 en 1997 niet opgeschort. Derhalve zijn er ook geen school- en gemeentebesturen daarvan de dupe. Voor het kalenderjaar 1996 zijn voor de VO-sector 13 scholenbouwprojecten in 12 gemeenten opgenomen op het Investerings-schema VO/BVE 1996. Voor deze bouwprojecten wordt door het Rijk in 1996 nog wel de financiële verplichting aangegaan, maar de bouwuitvoering zal na decentralisatie uit de uitkering uit het Gemeentefonds betaald moeten worden. De betrokken investeringsprojecten zijn daartoe, omgerekend naar een dertigjarige annuïteit, meegeteld bij de historische vergoedingen, die overgaan van Rijk naar gemeente. Op deze wijze zijn de bouwprojecten betrokken bij de grondslag van de overgangsregeling voor de verdeling van de middelen voor de onderwijshuisvesting uit het Gemeentefonds. De werking van de overgangsregeling staat gedetailleerd beschreven in het rapport «Huisvesting verdeeld, overgangsregeling» van de werkgroep verdeling middelen onderwijs-huisvesting d.d. 6 december 1995.

De voorgenomen scholenbouwprojecten voor het voortgezet onderwijs voor het jaar 1997 (zie bijgevoegd overzicht), zijn op dezelfde wijze opgenomen in de grondslag van de overgangsregeling. Voor deze bouwprojecten kan de financiële verplichting pas in 1997 aangegaan worden, maar om stagnatie in de scholenbouw te voorkomen zijn de kapitaallasten voor deze toekomstige investeringen meegeteld bij de historische vergoeding.

Van de gemeente Smallingerland hebben de leden van de CDA-fractie verontrustende berichten ontvangen als het om het overgangsregime gaat. Kunnen deze berichten ontzenuwd worden, zo vragen deze leden?

Het scholenbouwproject voor de scholengemeenschap Liudger te Drachten in de gemeente Smallingerland is een voorgenomen bouwproject voor het jaar 1997. De bouwvoorbereiding van dit project zal dan ook binnenkort worden gestart. De bouwkosten zullen op de bovengenoemde wijze worden betrokken in de grondslag van de overgangsregeling voor de verdeling van de huisvestingsmiddelen. Hiermee kunnen verontrustende berichten uit de gemeente Smallingerland over de overgangsregeling ontzenuwd worden.

De leden van de fractie van D66 vragen naar de interpretatie van de in de brief aan de Tweede Kamer inzake het Investerings-schema VO/BVE

1996 van 20 december 1995 (kenmerk CFI/I/D-95/400 U) opgenomen zinsnede «gemeenten hebben niet (de) mogelijkheid van uitvoering van de projecten af te zien.» Hoe zit het in dit geval met de financiële weigeringsgrond.

Bedoelde brief is het antwoord op de op 24 november 1995 door de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen gevraagde nadere uitleg over het gepubliceerde Investeringsprogramma VO/BVE 1996. Nadere uitleg werd gevraagd omdat er bij de betrokken scholen grote onduidelijkheid was ontstaan over het tijdstip waarop zij de bouw zouden mogen aanvangen. Ter geruststelling van betrokken schoolbesturen was in de brief uitgelegd dat gemeenten niet de mogelijkheid hebben van deze bouwprojecten af te zien. Aan de publikatie van het Investeringsprogramma VO/BVE 1996 kunnen de daarop vermelde scholen krachtens het Huisvestingsbesluit WVO/WCBO immers rechten ontleen ten aanzien van de uitvoering van de bouw. Deze verplichting is nog door het Rijk aangegaan, daarom is vooraf met betrokken gemeenten overlegd over het opnemen van deze scholen op het Investeringsprogramma. De uitvoering van deze bouwprojecten vindt echter na de voorgenomen decentralisatiedatum plaats. Deze bouwprojecten zijn daarom als lopende verplichting opgenomen in de historische vergoeding ten behoeve van de verdeling van de middelen uit het Gemeentefonds en als zodanig ook opgenomen in de grondslag van de overgangsregeling.

Het Rijk is deze verplichtingen aangegaan, omdat deze projecten wat betreft prioriteit en kasbegroting 1996 in aanmerking kwamen voor plaatsing op het Investeringsprogramma 1996. In de zin van het Huisvestingsbesluit WVO/WCBO moest het Rijk deze projecten opnemen op het Investeringsprogramma VO/BVE 1996. De financiële weigeringsgrond uit het Huisvestingsbesluit was van toepassing op alle niet geplaatste huisvestingsprojecten voor 1996.

De leden van de SGP-fractie hebben bezwaar tegen de vage formuleringen van artikel 67 en 76, tweede lid, WBO etc. met betrekking tot de noodzakelijkheid van voorzieningen. Er dient hierbij een relatie te worden gelegd met grondwettelijke normen, waarop het rijk aanspreekbaar is, ook als een deel van de verantwoordelijkheid wordt gedelegeerd. Zij vinden verder dat de scholen geen adequate vorm van rechtsbescherming ter beschikking lijkt te staan met betrekking tot de vaststelling van het budgetplafond. Tegen de vaststelling daarvan zou bezwaar en beroep door schoolbesturen mogelijk moeten zijn. Zij vragen hierop de reactie van de regering.

De zienswijze van de leden van de SGP-fractie dat de wetgever de normen in de genoemde artikelen waaraan de huisvesting moet voldoen, nauwkeuriger moet omschrijven wordt door ondergetekende niet gedeeld. Ook met de huidige bekostiging zijn niet alle gehanteerde huisvestingsnormen vastgelegd in wetten en regels. Dat geldt bijvoorbeeld voor artikel 80 van de huidige WVO waarin is opgenomen dat de programma's van eisen «voldoen aan de redelijke behoeften van een in normale omstandigheden verkerende school». Ondergetekende merkt op dat de omschrijvingen van de huisvestingsvoorzieningen in het wetsvoorstel in belangrijke mate overeenkomen met de omschrijvingen in de huidige wet.

Ondergetekende constateert ook dat in de Grondwet geen specifieke huisvestingsnormen zijn vastgelegd. De door de leden van de SGP-fractie bedoelde relatie met de Grondwet is in verband hiermee niet alleen niet mogelijk maar afgezien daarvan ook niet wenselijk.

Het wetsvoorstel biedt naar de mening van ondergetekende voldoende waarborgen zodanig dat de gemeente haar zorgplicht voor de onderwijs-huisvesting in redelijkheid ook zal vervullen wanneer zich in enig jaar de situatie voordoet dat de gemeentelijke begroting onder druk komt te staan. In verband hiermee neemt ondergetekende de suggestie van de

leden van de SGP-fractie niet over om in de wet te regelen dat besturen in beroep moeten kunnen gaan van het besluit van de raad over de hoogte van het budgetplafond. Het budgetplafond wordt jaarlijks door de gemeenteraad vastgesteld en is voor de gemeente een noodzakelijk instrument om de uitgaven beheersbaar te houden. Hierbij is een parallel te trekken met de huidige wetgeving op grond waarvan jaarlijks eveneens een budgetplafond wordt ingesteld. In de praktijk zal er altijd een discrepantie zijn tussen de beschikbare middelen en behoeften. Het instellen van een budgetplafond betekent dat prioriteiten moeten worden gesteld. Dat geldt evenzeer voor de centrale als decentrale overheid.

b. Efficiencykorting

De leden van de fracties van de PvdA, het CDA, D66 en de SGP hebben vragen gesteld over de efficiencykorting. Gevraagd is naar de onderbouwing van de met de VNG overeengekomen oplopende efficiencykorting en naar de mogelijkheden voor gemeenten om besparingen te realiseren. Tevens is gevraagd of het invoeringsscenario realistisch wordt geacht en wordt geïnformeerd of met het uitstel met 1 jaar het financiële nadeel niet eenzijdig op het bordje van de gemeenten is gelegd, aangezien de kortingsreeks begint met f 50 miljoen in 1997. Tenslotte is gevraagd of overwogen is de efficiencykorting in de eerste jaren achterwege te laten onder verhoging van de korting op een later tijdstip.

In antwoord op de vragen van de leden van genoemde fracties, deelt ondergetekende mede dat de regering van mening is dat het realistisch en verantwoord is al tijdens de invoering te starten met een efficiencykorting. Uitdrukkelijk wordt gekozen voor de term «een efficiencykorting» en niet «de efficiencykorting» aangezien juist bij de aanloop slechts een voorzichtig begin gemaakt wordt met de invoering van genoemde korting. Gezien de door meerdere fracties gestelde vragen ten aanzien van de hoogte van genoemde efficiencykorting en het overeengekomen invoeringstraject, is de regering graag bereid om nog eens uitvoerig in te gaan op de overwegingen die aan de gemaakte keuzes ten grondslag liggen.

Het besluit tot decentralisatie van de huisvestingsvoorzieningen in het primair en voortgezet onderwijs is genomen in het kader van de Decentralisatie-Impuls (DI) in 1992. De DI kende een tweetal uitgangspunten. Ten eerste was er een bij de decentralisatie gebruikelijke korting van 10% over het totale bedrag vanaf het jaar van invoering voorzien. Ten tweede zou het structurele bedrag van overheveling naar het Gemeentefonds gebaseerd worden op de uitgavenraming 1994.

Om te bezien of en hoe een besparing van 10% op het naar het Gemeentefonds over te hevelen bedrag voor de huisvesting van het primair en voortgezet onderwijs verantwoord zou kunnen worden gerealiseerd, is in 1992 een gemengde werkgroep ingesteld. Deze werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries van Binnenlandse Zaken, Financiën, Onderwijs en Wetenschappen, én van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, heeft begin 1993 gerapporteerd.

De werkgroep heeft bij de uitwerking van haar opdracht in de eerste plaats het oude verplichtingenbestand geanalyseerd. Gebleken is dat door afloop van oude verplichtingen van de op grond van oude wetgeving aangegane leningen, bij het primair onderwijs en voortgezet onderwijs de niet verplichte kasruimte in het eerste jaar weliswaar minder groot is, maar in de loop van de jaren aanzienlijk toeneemt (in een tijdsbestek van circa 5 jaar oplopend naar circa f 400 miljoen). Dit zijn middelen die op basis van kapitaallastenfinanciering kunnen worden ingezet.

In de tweede plaats zijn de mogelijkheden beschreven voor een grotere doelmatigheid indien de huisvestingsbeslissingen aan de gemeenten worden overgedragen. In kwalitatieve zin zijn de volgende mogelijkheden

aangedragen. Gemeenten zullen minder administratieve lasten onder vinden vanwege de rijksregelgeving; gemeenten kunnen sneller en soepeler inspelen op eigen wensen en lokale omstandigheden. Ook kan leegstand beter worden tegengegaan; verwijzing kan in sommige gevallen over de schoolsoorten primair en voortgezet onderwijs heen. Tevens bestaan er mogelijkheden om gebouwen (mede) te gebruiken voor activiteiten op andere terreinen van gemeentelijke zorg, bijvoorbeeld voor kinderopvang, peuterspeelzalen, gymnastiek-lokalen. Daarnaast kunnen in geval van leegstand gebouwen worden ingezet voor reeds genoemde activiteiten en voor bijvoorbeeld voorzieningen voor bejaarden, buurt-huiswerk en andere welzijnsactiviteiten. Ten slotte kunnen gebouwen tegen marktwaarde worden verkocht, waarbij de gemeente door het instrument van het bestemmingsplan invloed kan uitoefenen op die marktwaarde. Gememoreerd zij dat de rijksoverheid in de afgelopen jaren alleen al in het voortgezet onderwijs bedragen variërend van f 40 tot f 60 miljoen per jaar heeft gerealiseerd via de reguliere verkopen onroerend goed. Deze ontvangsten zullen net als in het verleden, ook in de toekomst weer kunnen worden ingezet voor de onderwijshuisvesting.

In de derde plaats heeft de werkgroep de gevolgen en mogelijkheden van de decentralisatie met betrekking tot de wijziging van de financieringssystematiek in het voortgezet onderwijs niet buiten beschouwing willen laten. De tot nu toe gebruikelijke à fonds perdu-financiering in het voortgezet onderwijs, wordt na decentralisatie aangewend voor de bij gemeenten gebruikelijke kapitaallasten-financiering. Dat houdt in dat met name in de eerste jaren van decentralisatie op macro-niveau minder nodig is voor de instandhouding van het investeringsvolume.

Tot nu toe zijn kwalitatieve mogelijkheden weergegeven. Kwantificeren van concrete mogelijkheden op micro-niveau achtte de werkgroep niet mogelijk. Immers afhankelijk van de lokale situatie doen zich per gemeente verschillende mogelijkheden voor. Wel achtte de werkgroep een substantiële korting binnen de bandbreedte van 5 à 10% in de structurele situatie mogelijk.

Naast het onderzoek naar de mogelijkheden voor een besparing van 10% op het budget is tevens het budget zelf onder de loep genomen. Uitvoering van het tweede uitgangspunt bij de decentralisatie-impuls (structurele overheveling op basis van de uitgavenraming 1994) zou, naast de aanvankelijk voorziene 10% efficiencykorting, leiden tot een vrijval op de rijksbegroting van circa f 8 miljoen in het eerste jaar na decentralisatie, oplopend tot circa f 54 miljoen in het derde jaar na decentralisatie. De werkgroep heeft echter geconcludeerd dat er beleidsmatige argumenten aanwezig waren om van deze algemene lijn af te wijken. Ten eerste werd het uitgavenniveau voor het basis en het speciaal onderwijs beïnvloed door verschillende investeringsregimes, met name door de werking van de destijds in werking getreden Noodwet restrictief bouwbeleid, waardoor reeds een tijdelijk beperkt investeringsniveau werd aangehouden. Ten tweede bleek het (financiële) onderscheid tussen de investeringen voor voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs/volwasseneneducatie minder strikt, en moest een onderscheidend en verantwoord verplichtingenniveau op basis van à fonds perdu-financiering voor het voortgezet onderwijs worden vastgesteld. Concluderend heeft de werkgroep vastgesteld voor zowel het primair als het voortgezet onderwijs, dat overheveling naar het Gemeentefonds op basis van de (toenmalige) uitgavenraming 1994 op termijn (reeds vanaf 1995) tekort zou doen aan het door het rijk adequaat geachte uitgaven- c.q. investeringsniveau.

Op basis van bovengenoemde overwegingen is de regering in maart 1993 met de VNG het volgende overeengekomen. Het eerste uitgangspunt wordt op zodanige wijze ingevuld dat een korting over het totale budget

wordt aangebracht van f 25 miljoen in het eerste jaar oplopend naar f 125 miljoen in de structurele situatie na 5 jaar. Per saldo betekent dit een korting van nog geen 7% in de structurele situatie.

Ten tweede is overeengekomen dat het tweede uitgangspunt niet zal worden gehanteerd; dat betekent dat alle middelen conform de meerjarenraming naar het Gemeentefonds zijn overgeheveld.

Hoewel de invoering een aantal jaren later dan beoogd zal plaatsvinden, zijn de uitgangspunten en overwegingen die ten grondslag lagen aan de overeenstemming met de VNG van de mogelijkheden tot het opvangen door gemeenten van een efficiencykorting niet gewijzigd. Derhalve is de regering van mening dat het realistisch en verantwoord is al tijdens de invoering conform de bestaande afspraken, te starten met de overeengekomen efficiencykorting.

De leden van de genoemde fracties wijzen er overigens terecht op dat in 1997 wordt begonnen met een korting van f 50 miljoen in plaats van de aanvankelijk overeengekomen f 25 miljoen. In het voortgaande proces van voorbereiding van de decentralisatie, waarbij aanvankelijk de invoering was gepland op 1 januari 1996, is op verzoek van en in overleg met de VNG besloten tot uitstel van de invoering met één jaar naar 1 januari 1997. Dit uitstel werd door de VNG voor de gemeenten noodzakelijk geacht in verband met de benodigde voorbereidingstijd. Ook de VNG zelf zou op deze manier de mogelijkheid hebben gemeenten goed voor te kunnen bereiden op de decentralisatie door bijvoorbeeld het opstellen van modelverordeningen. Hoewel ook het rijk een belang heeft bij een goede voorbereiding aan gemeentelijke zijde, is aan beide zijden onderkend dat het financiële nadeel dat bij uitstel met één jaar zou ontstaan, niet ten laste van het Rijk gebracht kon worden. In dit licht is expliciet met de VNG overeengekomen dat wel tot uitstel kon worden overgegaan, maar dat tevens het traject van een efficiencykorting zou worden gehandhaafd, in casu f 50 miljoen vanaf 1997. Zo bezien zijn de voordelen voor de gemeenten, die zich immers een volledig jaar extra kunnen voorbereiden op de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de huisvesting, niet afgewenteld op het rijk.

Tenslotte, de regering heeft afgezien van de mogelijkheid de efficiencykorting naar een later tijdstip te verplaatsen. Ten eerste omdat er, gezien de vrijvallende verplichtingen in de tijd, een verantwoorde opbouw in de korting zit. Ten tweede omdat de situatie zou kunnen ontstaan dat in de beginjaren meer verplichtingen worden aangegaan dan dat op een later tijdstip, gerelateerd aan de vergoedingen uit het Gemeentefonds, verantwoord zou blijken te zijn. Tenslotte zou het overgangstraject onnodig worden gecompliceerd. Voor gemeenten zelf is het ook niet nodig, immers gemeenten (hebben) kunnen anticiperen op de decentralisatie en sommige efficiencyverbeteringen kunnen op korte termijn al worden gerealiseerd. Overigens staat het gemeenten uiteraard vrij zelf de korting in de tijd te spreiden door bij de lange-termijnplanning de gemeentelijke reserves te betrekken.

c. Personeel/apparaatskosten

De leden van fracties van de PvdA, het CDA, de VVD en D66 vragen een nadere onderbouwing van het bedrag van f 5 miljoen dat aan de gemeenten wordt overgedragen ten behoeve van apparaatskosten. Tevens wordt geïnformeerd naar de besparingen die op het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen kunnen worden ingeboekt als gevolg van de decentralisatie.

De leden van de D66-fractie vragen tevens om een schatting van de hoeveelheid personeel die de gemeenten zullen moeten aantrekken om de nieuwe taken uit te voeren en hoe zich dit verhoudt tot de verwachte doelmatigheidswinst. Zij vragen aan te geven hoeveel medewerkers van

het departement werk bij de gemeente hebben gevonden en wat de verwachtingen dienaangaande zijn.

De huisvestingstaken in het primair, voortgezet en het beroepsonderwijs die worden gedecentraliseerd berusten nu bij de directie Infra. Deze directie is een onderdeel van de Centrale Financiën Instellingen, het agentschap van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De werkzaamheden werden op 1 februari 1995 uitgevoerd door 53 personen met een vast dienstverband. Omgerekend naar full time equivalenten waren dit 49 ftes. De taken van deze 53 personen zullen na de effectivering van de decentralisatie niet meer door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen worden uitgevoerd, derhalve moeten deze personen worden herplaatst. Met de Bijzondere Commissie is afgesproken dat voor deze personen vanaf 1 februari 1995 het Sociaal Beleidskader 1991-1994 van toepassing is geworden.

Op dit moment, in februari 1996, zijn dertig personen herplaatst. Een aantal hebben de directie Infra reeds verlaten, een aantal zal dit in de loop van 1996 doen. Voor de overige 23 gaan de herplaatsingsactiviteiten door. Momenteel is één persoon herplaatst bij een gemeente en bestaat er voor nog twee personen een gereede kans op plaatsing binnen een gemeente.

De gemeenten krijgen in verschillende mate te maken met extra werkzaamheden als gevolg van de decentralisatie van de huisvestingsvoorzieningen. Ten aanzien van de taken op het terrein van het primair onderwijs zal er per saldo sprake zijn van geen of slechts een marginale toename. In de huidige constellatie verrichten de gemeenten ten behoeve van het primair onderwijs al een groot aantal taken. Daarbij komt nog dat de aanvragen ten aanzien van de zogenaamde andere voorzieningen (artikel 74 WBO, artikel 82 ISOVSO) wegvallen. Het is naar verwachting in deze gemeenten niet zo dat er extra personeel benodigd is. Met betrekking tot de taken op het terrein van het voortgezet onderwijs is wel sprake van een uitbreiding van taken. Dit leidt echter veelal niet tot een uitbreiding van personeel. Oorzaak is dat bij veel gemeenten op dit moment sprake is van bezuinigingstaakstellingen en afslankingsoperaties, mede als gevolg van kerntaken-discussies. Hierdoor moeten eerst boventalligen (of pre-boventalligen) binnen de eigen gemeente worden herplaatst alvorens tot het aantrekken van personeel van buiten kan en mag worden overgegaan.

Bovenstaande maakt duidelijk dat, zowel op macro niveau als op individueel gemeentelijk niveau, niet kan worden aangegeven wat de omvang is van de extra personele behoefte dan wel wat de kosten van de taakverzwaring zijn als gevolg van deze operatie. Er zijn overigens op dit moment bij het ministerie geen signalen van gemeenten bekend die stellen dat de nieuwe huisvestingstaken een te grote belasting betekenen in relatie tot de personele capaciteit. Er is tevens geen reden aan te nemen dat de f 5 miljoen, die is afgeleid van de operationele kosten van de directie Infra, onvoldoende is.

1.7. Verdeelsystematiek

a. Algemeen

De leden van de fractie van D66 zijn bezorgd over het verdeelmodel en de werking daarvan in de toekomst. Het verdeelmodel is in wezen een statisch model dat geen recht doet aan veranderende omstandigheden. Het ijkpunt wordt bepaald op basis van de bestaande situatie waarbij onvoldoende rekening wordt gehouden met schommelingen in het leerlingaanbod zoals die niet alleen de komende vijf jaar maar ook daarna zullen optreden door demografische ontwikkelingen. Hetzelfde geldt voor de verhouding tussen de schoolsoorten basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs (1:2,4:0,76). Door wijzigingen in de financieringssystematiek van à fonds perdu naar afschrijvingen op

basis van annuïteiten zal op termijn wellicht een groter gewicht toegekend moeten worden aan het voortgezet onderwijs. Ook zijn er wijzigingen te verwachten op het gebied van het speciaal onderwijs. Op grond van het nieuwe akkoord WSNS en de besluiten omtrent een verevening in de bekostiging zal in de toekomst waarschijnlijk juist minder gewicht moeten worden toegekend aan het al dan niet hebben van scholen voor speciaal onderwijs.

Al met al vrezen de leden van de fractie van D66 dat de werking van deze wet op basis van het huidige ijkpunt en op bestaande gronden gekozen verdeelmaatstaven altijd te traag zal zijn en altijd na zal ijlen ten opzichte van de actuele situatie en de actuele financieringsbehoefte in een gemeente. De leden van D66 achten het van groot belang dat de verdeling van het bedrag dat aan het Gemeentefonds zal worden toegevoegd, zal geschieden aan de hand van verdeelmaatstaven die zo nauwkeurig mogelijk aansluiten bij de actuele behoefte en de werkelijke kosten.

De leden van de fractie van D66 zijn zich ervan bewust dat elke verdeelmaatstaf zal leiden tot herverdeeeffecten. Maar zij vragen zich toch af of herverdeeeffecten niet te verkleinen zijn door andere verdeelmaatstaven. Waarom niet vooral gekozen, ook op de langere termijn, voor de meest directe maatstaf: leeftijd, bijvoorbeeld 0–19 jaar waarbij leerlingen die secundair onderwijs volgen hun «budget» als rugzakje meenemen naar die gemeente waar zij naar school gaan? De argumenten van de Rgf om vooral veel gewicht toe te kennen aan algemene kenmerken van gemeenten overtuigt de leden van D66 nog niet erg. Immers de financiële middelen zijn er op de eerste plaats voor de huisvesting van leerlingen en niet voor iets anders.

Ondergetekende antwoordt hierop dat de kostenoriëntatie een belangrijk kenmerk is van de verdeelsystematiek. Het ijkpunt bevat exogene behoefte- c.q. kostenfactoren i.c. aantallen schoolleerlingen en het gewicht dat daaraan is toegekend in de vorm van bedragen per eenheid. Het gewicht wordt toegekend op basis van de relatieve kostenverschillen. De huidige budgetverhouding tussen de verschillende onderwijssoorten is de basis voor deze kostenverschillen. Binnen het basisonderwijs is vervolgens een differentiatie aangebracht voor leerlingen in kleinere kernen alsmede voor achterstandsfactoren. In het speciaal onderwijs is onderscheid aangebracht tussen duurdere en goedkopere onderwijsvormen. Het ijkpunt wijkt af van de historische vergoeding aan gemeenten, omdat de bekostigingssystematiek van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen ten principale verschilt van de bekostiging via het Gemeentefonds (te denken valt bijvoorbeeld aan de à fonds perdu-financiering in het voortgezet onderwijs en aan de relatief hoge vergoeding voor jonge gebouwen en de lage vergoeding voor oudere gebouwen in het primair onderwijs, vanwege de systematiek van lineaire afschrijving). Het is daarom ook niet wenselijk dat de verdeling aansluit op de historische vergoedingen. Zo brengt het vasthouden aan de verdeling van de historische vergoeding met zich mee dat onterecht voorbij wordt gegaan aan de toekomstige ontwikkelingen in de behoefte aan onderwijshuisvesting. Logische conclusie is dat de herverdeeeffecten verklaarbaar zijn. Zij bepalen de overgangsproblematiek.

Een tweede kenmerk van de verdeelsystematiek is globaliteit. De verdeling sluit aan op het ijkpunt, waarbij onderzocht is of de verdeelmaatstaven in het Gemeentefonds onder de nieuwe Financiële Verhoudingswet een goede aansluiting geven op het ijkpunt. Gebleken is dat het aantal jonge inwoners geschikt is als indicator voor het aantal schoolleerlingen BO. Gezien de differentiatie in het ijkpunt zijn ook de maatstaven allochtonen, laag-inkomentrekkers en oppervlakte land en binnenwater toegevoegd. Voor het (voortgezet) speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs is gebleken dat met de maatstaven van het nieuwe

verdeelstelsel onvoldoende kon worden aangesloten bij het ijkpunt. Daarom zijn ook specifieke maatstaven op basis van schoolleerlingen toegepast. Op die wijze worden de middelen toebedeeld aan de gemeente waarin leerlingen onderwijs volgen. Met het gebruik van deze verdeelmaatstaven in het basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs wordt gegeven de kenmerken van kostenoriëntatie en globaliteit zo dicht mogelijk aangesloten bij het ijkpunt.

Het verdeelmodel is dynamisch in de zin dat het de dynamiek van de verdeelmaatstaven volgt, waarvan de maatstaven inwoners jonger dan 20 jaar en schoolleerlingen (voortgezet) speciaal onderwijs, schoolleerlingen voortgezet onderwijs en het aantal lokale potentiële klanten de belangrijkste zijn. Het verdeelmodel volgt de dynamiek in deze maatstaven binnen gemeenten bij verschuivingen tussen de onderwijssoorten als tussen gemeenten bij ontwikkelingen in de demografie. Door de maatstaf inwoners jonger dan 20 jaar op te nemen in de verdeling is het aantal 0- tot 4-jarigen mede bepalend voor de middelen die gemeenten ontvangen, waarmee de verdeling middelen toedeelt aan gemeenten met (veel) jongeren in die leeftijdscategorie, als het ware vooruitlopend op de behoefte aan onderwijs(huisvesting). De suggestie om uit te gaan van 0-19 jarigen met een budget in hun «rugzakje» voor het volgen van secundair onderwijs, brengt met zich mee dat gemeenten onderling moeten gaan verrekenen. Dit zou leiden tot een ongewenste situatie. Het is eenvoudiger en wenselijker in de verdeling tegemoet te komen aan deze wens via de maatstaf schoolleerlingen in het voortgezet onderwijs.

In het ijkpunt is de budgetverhouding tussen de schoolsoorten basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs afgeleid van de bestaande budgetverhoudingen. Het is echter niet zo dat deze budgetverhouding voor altijd vastligt. Indien zich belangrijke ontwikkelingen voordoen in de kostenverschillen per leerling in verschillende onderwijssoorten (zoals bijvoorbeeld aangegeven door de leden van de D66-fractie), kan dat aanleiding zijn de verdeling daaraan aan te passen. In de toekomst zal de vinger aan de pols worden gehouden ten aanzien van de verdeling, in het bijzonder bij de evaluatie na vijf jaren en in het algemeen bij het periodiek onderhoud van het nieuwe verdeelstelsel van het Gemeentefonds. Onder de nieuwe Financiële Verhoudingswet is een meer stelselmatig onderhoud voorzien van de verdeling van de middelen in het Gemeentefonds. Ook de middelen voor de onderwijshuisvesting zijn daarbij aan de orde. In dat kader worden ontwikkelingen in de kosten en in de kostenverschillen gevolgd. Zodra de signalen die bij deze monitoring worden verkregen daartoe aanleiding geven, vindt nadere analyse en zo nodig bijstelling plaats. Van deze monitoring en eventuele voorstellen tot bijstelling van de verdeling zal in de memorie van toelichting bij de gemeentefondsbegroting verslag worden gedaan.

De leden van de VVD-fractie onderschrijven op zich de wens om gemeenten een lokaal afwegingskader te verschaffen bij de toedeling van onderwijshuisvestingsmiddelen, maar zij vragen zich ten principale af waar hierbij de grenzen liggen. Kan de wenselijkheid van een lokaal afwegingskader zo belangrijk zijn dat een zo accuraat mogelijke onderwijshuisvestingssystematiek moet worden ingewisseld voor een bekostiging die in belangrijke mate is gebaseerd op de meer algemene verdeelmaatstaven «omgevingsadressendichtheid» en «klantenpotentieel lokaal», zo stellen deze leden. Welke andere overwegingen hebben hierbij een rol gespeeld. Deze leden vragen tevens of de regering kan verduidelijken waarom een algemene uitkering de voorkeur heeft boven een specifieke uitkering.

Het is niet wenselijk en strijdig met de uitgangspunten van het wetsvoorstel indien de centrale overheid de grenzen van lokale afwegingskaders waarbij een onderwijshuisvestingsvoorziening moet wijken voor een andere voorziening of (andersom) scherp afgebakend aan lokale overheden oplegt. De afwegingskaders moeten op lokaal niveau door de gemeenteraad mede op basis van de werking van de wet in de praktijk en jurisprudentie worden bepaald. De artikelen in de wet met name artikel 67 WBO «Vaststelling door gemeenteraad van het bedrag voor nieuwe voorziening in de huisvesting» en artikel 76 WBO over de gemeentelijke regeling en de overeenkomstige artikelen in de ISOVSO en WVO geven hierbij de kaders aan. Artikel 67 bepaalt dat de gemeenteraad jaarlijks het bedrag vaststelt zodanig dat redelijkerwijs kan worden voorzien in de huisvesting. De regeling van artikel 76 bepaalt het vaststellen van programma's van eisen zoals dat nu door de rijksoverheid geschiedt, maar dan op lokaal niveau en toegesneden op de lokale situatie. De afweging van middelen en behoeften op lokaal niveau in combinatie met een beleidsvrijheid binnen bepaalde kaders resulteert naar verwachting in een grotere doelmatigheid en meer beleidsvrijheid dan de door de leden van de VVD-fractie aangeduide «zo accuraat mogelijke onderwijshuisvestingssystematiek op centraal niveau».

De invoering van een specifieke uitkering vereist een grotere bemoeienis van het rijk met de besteding van de toegekende middelen omdat het rijk dan verantwoordelijk blijft voor de besteding daarvan. Meer autonomie voor zowel gemeenten als schoolbesturen, vermindering van regelgeving en bemoeienis van het rijk, vergroting van doelmatigheid en vergroting van de kansen voor gemeentelijke en regionale samenwerking zijn doelstellingen van deze wet. Verdeling van middelen uit een algemene uitkering door middel van de voorgestelde verdeelsystematiek sluit daarbij naar de mening van ondergetekende het best op aan.

De leden van de D66-fractie verzoeken de regering verder om een nadere motivering voor de verdeelmaatstaven allochtone leerlingen, aantal laag-inkomentrekkers en het aantal lokale potentiële klanten.

Zoals hierboven is aangegeven, sluit de verdeling aan op het ijkpunt waarin de belangrijkste kostenfactoren zijn opgenomen. De Rgf heeft in zijn advies aangegeven dat gemeenten met zogenaamde achterstandsleerlingen extra kosten maken voor onderwijshuisvesting. Het gaat daarbij onder andere om sociale achterstand. De verdeelmaatstaven aantal allochtonen en aantal laag-inkomentrekkers sluiten aan op deze kostenverhogende factor voor gemeenten. De verdeelmaatstaf aantal lokale potentiële klanten is opgenomen in de verdeling omdat met name in het voortgezet onderwijs de gemeenten die een centrumfunctie in de regio hebben ook veelal voortgezet onderwijs huisvesten. Met de maatstaf aantal lokale potentiële klanten wordt een goede aansluiting bereikt tussen verdeling en behoefte aan onderwijshuisvesting.

De Rgf heeft geadviseerd rekening te houden met de hogere huisvestingsbehoeften van gemeenten met zogenaamde achterstandsleerlingen, waaronder sociale achterstand. De factor allochtonen (etniciteit) speelt een belangrijke rol bij de uitwerking hiervan (memorie van toelichting, pag. 8). Het is de leden van de VVD-fractie niet duidelijk op welke wijze genoemd kenmerk een goede parameter zou kunnen zijn voor de toewijzing van huisvestingsmiddelen, een en ander in tegenstelling tot met name de lump sum, alwaar de wegingsfactor achterstand wel degelijk een rol van betekenis kan spelen. Daarnaast zijn deze leden van opvatting dat toevoeging van genoemd kenmerk de verdeelsleutel onnodig compliceert. Zij vernemen gaarne de opvatting van de regering op dit punt.

Ondergetekende is met de Rgf van mening dat de achterstandssituatie een relevante kostenfactor is voor gemeenten. Ook in de huidige

bekostigingssystematiek voor de huisvesting speelt dit element een rol. In de verdeelsystematiek is het goed mogelijk dit element op te nemen door middel van de maatstaf allochtonen en de maatstaf laag-inkomentrekkers die zijn opgenomen in de voorstellen voor de nieuwe Financiële Verhoudingswet.

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af hoe het overnemen van het pleidooi van de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) voor het verdisconteren in de verdeelsystematiek van de kostenverhogende factor kleinkernigheid zich verhoudt tot de vele reacties van gemeenten met veel kleine kernen, die grote financiële problemen verwachten als gevolg van dit verdeelmodel.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de problematiek van de kleine scholen eventueel kan worden opgelost door een onverkorte doorvergoeding uit het Gemeentefonds van de bestaande vergoedingen voor rente en aflossing en hoeveel geld gemoeid zou zijn met het schadeloos stellen van gemeenten met kleine scholen.

De leden van de fractie van D66 vragen of de conclusie juist is dat kleine (plattelands)-gemeenten met een groot verzorgingsgebied (en meerdere kernen?), zoals bijvoorbeeld Goes, in een onvoordelige positie zitten.

Wat de kostenverhogende factor kleinkernigheid betreft is in het ijkpunt een opslag van 30% op het bedrag per leerling basisonderwijs gehanteerd, die in het verdeelmodel is omgezet in een uitkering naar rato van de oppervlakte van een gemeente. Daarbij is het advies van de Rgf gevolgd, waarin een samenhang werd gesignaleerd tussen het voorkomen van kleine kernen, kleine scholen en de uitgestrektheid van een gemeente. Door het advies van de Raad te volgen meent ondergetekende het probleem van de kleine scholen voldoende te hebben opgelost. Ter illustratie wordt verwezen naar de uitkomsten van de gemeenten in de provincies Friesland en Zeeland, twee provincies waar kleine scholen veel voorkomen. In Zeeland overtreft de gemeentefondsuitkering de huidige vergoeding. In Friesland is dat niet het geval, maar dat vindt zijn oorzaak in de effecten van grootschalige investeringen in het voortgezet onderwijs in een tweetal gemeenten. Op deze wijze bezien worden gemeenten met kleine scholen in voldoende mate via het verdeelmodel tegemoet gekomen.

Een onverkorte doorvergoeding van bestaande uitkeringen via het Gemeentefonds ziet ondergetekende niet als een oplossing voor de problematiek van kleine scholen. De doorvergoeding richt zich immers op reeds gerealiseerde investeringen, met voorbijgaan aan de behoefte aan nieuwe investeringen uit hoofde van hetzij vervanging, hetzij uitbreiding. Ook overigens vindt ondergetekende een systeem van onverkorte doorvergoeding ongeschikt. De lange afschrijvingstermijn van investeringen zou er namelijk toe leiden dat tot het midden van de volgende eeuw het overgangsregime zou gelden. Daarnaast is het in administratieve zin onnodig complex. Via de voorgestelde overgangsregeling en het opnemen van de factor kleinkernigheid in de verdeling wordt immers op een eenvoudiger wijze aan de problematiek tegemoet gekomen en een soortgelijk, zij het minder vergaand overeenkomstig effect bereikt.

Naar het oordeel van de leden van de SGP-fractie is nog onvoldoende zeker dat nadeelgemeenten ook bij toepassing van de compensatieregeling bijvoorbeeld door het voeren van een actief voorraadbeheer in staat zullen zijn de noodzakelijke kosten van huisvesting te vergoeden zonder er zelf substantieel middelen bij te moeten leggen. De combinatie van nadeel op basis van het verdeelmodel met de efficiencykorting kan fors uitpakken. Dit probleem speelt extra zwaar in groeigemeenten. De leden vragen welke tegemoetkoming de regering daar nog kan geven. Zij vragen ook of de regering een uitgewerkt meerjarig financieel overzicht

kan geven van dat deel van de beschikbare middelen dat is vastgelegd in de vorm van kapitaallasten, onderhoudsvergoedingen, al verplichte a fonds perdu-bedragen en dergelijke, met daarvan afgeleid de vrije onverplichte ruimte. In welke mate kan de vrije ruimte per gemeente fluctueren als gevolg van de herverdeeleffecten?

Ondergetekende is het met de leden van de SGP-fractie eens dat de herverdeeleffecten van het verdeelmodel in een aantal gevallen groot zijn. Daar staat tegenover dat voor de decentralisatie van huisvestingstaken een ruime regeling is getroffen (ruimer dan gebruikelijk het geval is bij andere decentralisatie operaties) waarbij alle gemeenten met een negatief herverdeeleffect van 0,75% of meer worden gecompenseerd. Een zeer groot deel van het negatieve effect wordt dus opgevangen. De invloed van de efficiencykorting op de achteruitgang als percentage van de algemene uitkering is klein. Anders dan de leden van de SGP-fractie meent ondergetekende dat ook nadeelgemeenten gelet op de algemene uitkering, de overgangsregeling, de over te dragen gebouwenvoorraad en de vrijheid binnen de voorwaarden van het wetsvoorstel een eigen huisvestingsbeleid te voeren, in staat zijn te zorgen voor de noodzakelijke huisvestingsvoorzieningen voor het onderwijs, zeker bezien vanuit een meerjarig perspectief.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de SGP-fractie welke tegemoetkoming de regering aan de groeigemeenten kan geven, merkt ondergetekende op dat de onderlinge verschillen tussen de groeigemeenten op grond van het verdeelmodel groot zijn. Als ook andere gemeenten in de vergelijking worden betrokken, blijkt echter dat groeigemeenten niet werkelijk een uitzonderingspositie innemen. Ondergetekende is van mening dat de vrijheid een eigen huisvestingsbeleid te voeren in combinatie met het verdeelmodel en de overgangsregeling tegemoet komt aan de problematiek van de groeigemeenten. In verband hiermee ziet ondergetekende geen aanleiding voor specifieke maatregelen voor groeigemeenten. Onderkend wordt echter dat het verdeelmodel voor de gemeente Almere een groot nadelig effect laat zien. Met de gemeente, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, en het ministerie van Binnenlandse Zaken vindt overleg plaats over de oorzaken en omstandigheden.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SGP-fractie over het beslag van de kapitaallasten op de middelen het volgende. Een meerjarig overzicht van verplichtingen zoals gevraagd is niet voorhanden. In het antwoord op de vragen van deze leden met betrekking tot de efficiencykorting wordt in paragraaf 1.6.b ingegaan op de afloop van het verplichtingenbestand. In welke mate de vrije ruimte van individuele gemeenten fluctueert, mede in samenhang met de herverdeeleffecten, is niet aan te geven, gezien het ontbreken van bovenbedoeld meerjarig overzicht.

De leden van de PvdA-fractie vragen een toelichting op het niet overnemen van de suggestie van de Rgf om het budget voor het voortgezet onderwijs te verhogen ten koste van het budget voor het primair onderwijs. Wat betekent dit voor het voortgezet onderwijs op de langere termijn.

Een zwaarwegend argument om het advies van de Rgf niet over te nemen ten aanzien van de budgetverhoudingen is dat de gekozen budgetverhouding al langere tijd ongeveer dezelfde is gebleven en dat bij ongewijzigd beleid ook geen grote verandering is voorzien. Het lijkt daarom op korte termijn bezwaarlijk in de Gemeentefondsverdeling van een verschuiving van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs uit te gaan. Daarbij speelt ook een rol dat met name in het primair onderwijs veel uitgaven op de korte termijn vastliggen. Mede daarom is een dergelijke verschuiving op korte termijn met name voor de

gemeenten met alleen primair onderwijs onwenselijk. Bij de evaluatie na vijf jaar zal dit onderwerp overigens wel alle aandacht moeten krijgen. Hierbij zal ook de positie van het voortgezet onderwijs in ogenschouw worden genomen.

In het rapport van de werkgroep Verdeling Middelen Onderwijs-huisvesting staat dat het gewicht van de leerlingmaatstaven de eerste drie jaar 75% van het ijkpunt bedraagt en daarna 50%, tenzij dit op zwaarwegende bezwaren stuit. De leden van de VVD-fractie vragen of de staatssecretaris kan aangeven aan welke bezwaren gedacht wordt.

Voor de leden van de D66-fractie is het de vraag of over drie jaar inderdaad overgegaan moet worden naar een 50-50-model, daar het 75-25-model meer recht doet aan werkelijke leerlingaantallen. Deze leden vragen of het niet wenselijk is om reeds over drie jaar een evaluatie te laten plaatsvinden voor de overgang van het 75%- naar 50%-model en als dit niet haalbaar is de invoering van het 50%-model uit te stellen tot na de evaluatie.

De leden van de SGP-fractie zijn nog niet overtuigd dat de verdeling van de middelen over de gemeenten over de gemeenten redelijk genoeg uitpakt. De leden vinden het merkwaardig dat al na drie jaar gekozen wordt voor omzetting van het 75%- naar het 50%-model. Deze leden vinden de keuze voor 50% onvoldoende gemotiveerd.

Voor het 75%-model gedurende de eerste drie jaar is gekozen als overgang naar het 50%-model. De periode is tot 3 jaar beperkt om te voorkomen dat gedurende langere tijd uitgegaan wordt van specifieke maatstaven bij de structurele verdeling uit het Gemeentefonds. Afgesproken is dat voorafgaande aan de overgang van het 75%- naar het 50%-model zal worden geëvalueerd of deze overgang op zwaarwegende bezwaren zou stuiten. Welke bezwaren dat zijn, zou uit de evaluatie duidelijk moeten worden. Ondergetekende verwacht deze bezwaren overigens niet.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom er vanaf wordt gezien om de leerlingen voortgezet onderwijs voor 100% mee te tellen.

Een belangrijk kenmerk van het verdeelstelsel onder de nieuwe Financiële Verhoudingswet is de globaliteit van het stelsel. Ook de verdeelsystematiek van de middelen voor de onderwijshuisvesting heeft dat kenmerk. De globaliteitseis brengt met zich mee 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. Aanvullend geldt ook het argument dat het leerlingenaantal niet voor 100% de dynamiek in kosten op de korte termijn volgt, daarbij valt te denken aan kapitaallasten. Daarom is het wenselijk om naast het aantal schoolleerlingen in het voortgezet onderwijs ook andere maatstaven in te zetten. Die inwonergerelateerde maatstaven zijn stabiel en daardoor door gemeenten beter te ramen.

Gegeven bovenstaande argumenten is gekozen voor de verdeling in het Gemeentefonds uit te gaan van het 50%-model. Dat wil zeggen dat aan de leerlingmaatstaven een gewicht wordt toegekend van 50% van hun gewicht in het ijkpunt. In de eerste drie jaar wordt – ter bevordering van een vlotte invoering – een percentage van 75% gehanteerd.

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af of er geen onevenredige achteruitgang zou gelden voor groeigemeenten, waarbij Almere het meest in het oog springende voorbeeld is.

De leden van de fractie van het CDA hebben verontrustende berichten ontvangen van groeigemeenten, in dit geval van de gemeenten Almere,

Haarlemmermeer en Houten. Deze leden vragen op welke manier aan de zorgen van deze gemeenten tegemoet wordt gekomen. Zij vragen of een oplossing op maat past in de systematiek van het Gemeentefonds en ten laste van welk budget een eventuele oplossing gaat.

De leden van de fractie van de VVD hebben de indruk dat met name jonge groeigemeenten, bijvoorbeeld Almere, zwaar getroffen worden door het voorgestelde verdeelmodel. Deze leden vragen naar de mogelijkheden die de regering ziet om voor deze restgroep de (structurele) problemen tot een oplossing te brengen, dan wel tot meer aanvaardbare proporties te reduceren. In de aanbevelingen van de werkgroep wordt groeigemeenten geen uitzonderingspositie gegund, met als argument dat de uitzonderingspositie van de groeigemeenten in het voorontwerp van de nieuwe Financiële Verhoudingswet niet verlengd wordt. Deze leden vragen de staatssecretaris of zij deze argumentatie voldoende acht, gezien de gesignaleerde problemen, en of er inhoudelijke argumenten zijn de groeigemeenten geen uitzonderingspositie te verlenen.

De leden van de fractie van D66 vragen of de conclusie juist is dat groeigemeenten die een jong scholenbestand hebben met hoge kapitaal-lasten en met veel uitbreidingsinvesteringen er fors op achteruit gaan. Deze leden vragen zich af of het probleem van de groeigemeenten niet is op te lossen door «groei prognoses van gemeenten» als verdeelmaatstaf te hanteren. Deze leden vragen de regering de aard en de omvang van de structurele problematiek bij een aantal van deze gemeenten in kaart te brengen.

De leden van de fractie van de RPF zijn benieuwd naar de positie van de groeigemeenten en of er mededelingen kunnen worden gedaan over het verloop van onderhandelingen met deze gemeenten.

Wat de groeigemeenten betreft is het beeld juist dat deze gemeenten doorgaans een financieel nadeel zullen ondervinden, zoals blijkt uit de navolgende tabel. Weergegeven zijn de gemeenten die in één of meer van de jaren vanaf 1990 in het kader van het Gemeentefonds de status van aangewezen groeikern bezitten.

Gemeentenaam	Herverdeeleffect (in procenten van de algemene uitkering)*
Almere	- 8,22
Duiven	- 1,67
Haarlemmermeer	- 1,19
Helmond	1,09
Houten	- 5,03
Leidschendam	1,56
Lelystad	- 1,71
Zoetermeer	- 2,14

* Bron: Huisvesting verdeeld, overgangsregeling.

Ondergetekende acht dit beeld representatief, ook voor gemeenten waarvan de groeitaakstelling al is afgelopen.

De uitkomsten zijn een logische consequentie van de gemaakte keuzen. Een belangrijke reden voor de nadelen is namelijk dat de scholen in deze gemeenten relatief jong zijn en een hoge boekwaarde hebben, zodat daarvoor uit hoofde van de huidige onderwijsbesteding nog een hoge vergoeding wordt ontvangen, vanwege de systematiek van lineaire afschrijvingen. Bij ongewijzigd beleid zou de vergoeding dalen, door de daling van de boekwaarde, uiteindelijk tot nihil. De uitkering uit het Gemeentefonds is op het gemiddelde afgestemd, en het wordt aan de gemeenten overgelaten de ongelijke fasering op elkaar af te stemmen. Daartoe staan hen verschillende middelen ter beschikking. Te noemen zijn een algehele reorganisatie van het bestaande scholenbestand, het bevorderen van het gebruik van scholen op momenten dat deze niet voor

onderwijs worden gebruikt en de optimale ontwikkeling van investeringsprojecten voor uitbreiding en vervanging, maar ook bijvoorbeeld omzetting van dure leningen in goedkope. Als sluitstuk valt te noemen deerschikking van gemeentelijke middelen, teneinde het huisvestingsbeleid in te kaderen in het totale gemeentelijke beleid. Op deze wijze zal de overgang van de huidige bekostigingssystematiek op de gemeentefonds-bekostiging, waar nodig onder toepassing van de overgangsregeling, de gemeenten in staat stellen te komen tot structurele oplossingen.

Uit de tabel blijkt dat de onderlinge verschillen tussen groeigemeenten groot zijn. Als ook de andere gemeenten in de beschouwing worden betrokken blijkt dat de groeigemeenten niet werkelijk een uitzonderingspositie innemen. Het overgrote deel van de gemeenten met grote nadelige effecten neemt die positie in om een andere reden dan op grond van het kenmerk groei. Dat betekent dat het verdeelmodel en de overgangsregeling die in hun combinatie op de problematiek van alle gemeenten zijn afgestemd ook tegemoet komen aan de problematiek van de groeigemeenten. Dat gebeurt door via het structurele verdeelmodel de verdeling op de behoefte af te stemmen en door via de overgangsregeling gemeenten de tijd te geven nadelige herverdeeleeffecten op te vangen. Zo krijgt naar huidig inzicht bijvoorbeeld Almere daarvoor effectief 9 jaar de tijd. De gegevens die van belang zijn voor de overgangsregeling zullen worden geactualiseerd, om de definitieve termijn en uitkeringshoogte te bepalen.

Gezien de uitkomsten ziet ondergetekende geen aanleiding voor specifieke maatregelen ten aanzien van de groeigemeenten. Eén van de argumenten daarbij is dat in het voorstel voor een nieuwe Financiële-verhoudingswet de uitzonderingspositie van groeigemeenten juist wordt beëindigd en dat het creëren van een nieuwe uitzonderingspositie daarmee in tegenspraak zou zijn. Daarnaast is echter van belang dat de overgangsregeling al rekening houdt met investeringen die gemeenten in de nabije toekomst moeten doen. Dat is mede van belang voor groeigemeenten. Verder bestaat enerzijds de verwachting dat de groeigemeenten zullen moeten investeren in onderwijshuisvesting. Daar staat anderzijds echter tegenover dat met de stijging van het aantal jongeren en leerlingen ook de uitkering uit het Gemeentefonds zal stijgen. Voor nieuwe investeringen is daarbij de beleidsvrijheid van groot belang. Groeigemeenten kunnen bij de eerste inrichting van stadswijken optimaal rekening houden met de onderwijsbehoefte. Voorts is van belang dat de afbakening van de groeigemeenten problematisch is. Het creëren van een specifieke maatregel vereist namelijk een helder en eenduidig criterium op basis waarvan een gemeente als groeigemeente kan worden gekenmerkt, alsmede een criterium waarop de omvang van een extra verhoging van de uitkering kan worden gebaseerd. Zo'n criterium is niet de groeioprognose van een gemeente. Ten eerste zal doorgaans de behoefte aan voortgezet onderwijs pas met een aanzienlijke vertraging ontstaan. Ten tweede kan met name voortgezet onderwijs de gemeentegrens overschrijden. Ten derde gaat zo'n criterium volledig voorbij aan de vervangingsbehoefte en richt het zich eenzijdig op de uitbreidingsbehoefte.

De leden van de fractie van de VVD signaleren bij de huidige overgangsregeling een restprobleem voor een aantal gemeenten. Zij vragen de regering deze problematiek in kaart te brengen, waarbij wordt gedacht aan een lijst van gemeenten die er na vijf jaar meer dan 3% op achteruit gaan. Deze leden vragen naar de omvang van het (structurele) tekort van deze gemeenten.

De leden van de fractie van D66 merken op dat nogal wat gemeenten met forse nadelige herverdeeleeffecten te maken krijgen en dat ook na de

overgangsregeling een aantal gemeenten er structureel flink op achteruit gaat. Voor gemeenten als Groenlo, Weststellingwerf en Almere is de achteruitgang extreem te noemen. Dat is gezien het toch al magere budget in wezen onaanvaardbaar.

Met de overgangsregeling wordt er voor gezorgd dat nadeelgemeenten in de eerste vijf jaar van decentralisatie een oplossing voor maximaal 3,75% van de algemene uitkering behoeven te vinden. Van de 27 gemeenten met een nadeel van meer dan dat bedrag moeten 9 gemeenten aan het einde van die periode een oplossing vinden voor meer dan 3% van de algemene uitkering. In de tabel zijn de desbetreffende gemeenten opgenomen, alsmede het totale nadelige herverdeeleffect per gemeente en de bedragen die de gemeenten ontvangen uit de overgangsregeling in het eerste jaar van decentralisatie en in het vijfde jaar van decentralisatie. De bedragen die de gemeenten ontvangen in het tweede, derde en vierde jaar liggen in tussen die beide bedragen. Tevens is de afkoopsom van die gemeenten opgenomen. Die gemeenten en het totale nadelige herverdeeleffect zijn:

Gemeentenaam	Herverdeeleffect procenten van de algemene uitke- ring	Herverdeeleffect in duizenden gulden	Bedragen overgangsregeling in het 1e en 5e jaar na dec. in duizenden gulden		Afkoopsom in 5e jaar in duizenden gulden
			1e jaar	5e jaar	
Groenlo	- 13,75	- 974	921	709	2516
Esch	- 9,94	- 148	137	92	206
Hedel	- 8,60	- 267	244	151	256
Almere	- 8,22	- 9335	8483	5075	7895
Weststellingwerf	- 8,06	- 2104	1908	1125	1676
Broekhuizen	- 7,79	- 133	120	69	94
Muiden	- 7,67	- 422	381	216	284
Nieuwegein	- 7,42	- 3596	3233	1780	2185
Holten	- 6,94	- 460	410	211	214

De gegevens in de tabel zijn ontleend aan c.q. gebaseerd op bijlage 6 van het rapport «Huisvesting verdeeld, overgangsregeling», de bedragen van de overgangsregeling (en de afkoopsom) geven een indicatie, in september 1996 zal een definitieve berekening worden gemaakt.

De restproblematiek heeft overigens geen structureel karakter, maar een tijdelijk. Op het moment van decentralisatie wijkt de historische vergoeding af van de verdeling van de middelen in het Gemeentefonds. In de historische vergoeding worden ook bepaalde nieuwe, toekomstige investeringen meegenomen die nog niet in de bekostiging zijn opgenomen. Op langere termijn echter ontvangen deze gemeenten uit het Gemeentefonds voldoende middelen om in de behoefte aan onderwijs-huisvesting te voorzien. De overgangsregeling is erop gericht in de tussenperiode de gemeenten middelen te geven om die periode te overbruggen en de gemeenten de gelegenheid te geven geleidelijk de uitgaven aan te passen aan de inkomsten. Op termijn is er echter geen aanleiding om de ene gemeente voor hetzelfde aantal leerlingen meer geld te geven dan de andere.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe door sommige gemeenten in nieuwe investeringen dient te worden voorzien als er niet voldoende middelen beschikbaar worden gesteld?

Tijdelijke overschotten en tekorten in voorzieningen en middelen tussen sectoren kunnen met het wetsvoorstel flexibel door gemeenten worden aangewend en opgevangen. Ondergetekende meent dat gemeenten bezien van uit een meerjarig perspectief in staat zijn te zorgen voor de noodzakelijke huisvestingsvoorzieningen voor het onderwijs, gelet op de

algemene uitkering, de over te dragen bouwvoorraad, de vergoeding uit de overgangsregeling en de vrijheid binnen de voorwaarden van het wetsvoorstel een eigen beleid te voeren. Indien het budget in enig jaar niet toereikend is voor alle noodzakelijke huisvestingsvoorzieningen, beslist de raad volgens de verordening welke aanvragen worden afgewezen en publiceert daarvan een overzicht met de reden van afwijzing.

De leden van de VVD-fractie constateren dat in het rapport «Huisvesting verdeeld, overgangsregeling» op twee bijzondere vergoedingen wordt gewezen. De financieringsvorm waarbij schoolgebouwen door het ministerie werden gefinancierd middels gegarandeerde leningen is inmiddels afgeschaft. De rente en aflossingen van voor die tijd aangegane leningen lopen nog steeds door, terwijl in sommige gevallen het schoolgebouw aan onderwijsdoeleinden is onttrokken. De werkgroep noemt als mogelijke oplossing het versneld aflossen van de schuldrest in 5 jaarlijkse termijnen. Bestaan er nog andere oplossingen? Hoe denkt de staatssecretaris over dit aangedragen alternatief.

Er zijn meer mogelijke oplossingen denkbaar voor de wijze van vergoeden van de twee (in het rapport over de overgangsregeling genoemde) bijzondere vergoedingen. Het gaat hierbij om de vergoeding voor het zogenoemde lang cyclisch onderhoud van de voormalige rijksscholen en de rente en aflossing van lopende leningen waarvan het gebouw buiten gebruik is gesteld. Een van de mogelijke oplossingen voor de genoemde vergoedingen zou zijn de vergoeding via de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen te laten lopen. Bezwaar hiervan is onder meer dat in ieder geval de hiermee samenhangende middelen geen deel uitmaken van het middelenkader van het Gemeentefonds. Ondergetekende acht deze oplossing niet wenselijk. Een andere mogelijkheid is vergoeding op grond van het integratie-artikel van de Financiële Verhoudingswet, waarbij de looptijd van de vergoeding varieert afhankelijk van de expiratedatum van de desbetreffende leningen (het integratie-artikel biedt de mogelijkheid – tijdelijk – gelden anders te verdelen over de gemeenten dan op basis van de verdeelmaatstaven).

De voorkeur van ondergetekende gaat uit naar een vergoeding op basis van het integratie-artikel van de Financiële Verhoudingswet, waarbij de met de bijzondere vergoedingen samenhangende middelen opgenomen zijn in het Gemeentefonds en het schuldrestant per 1-1-1997 in een tijdsbestek van maximaal 5 jaar volledig wordt afgelost. Een korte periode verdient de voorkeur om het overgangstraject naar de structurele verdeelsystematiek niet te zeer te belasten.

Naar de schuldrest van de leningen, waarvan het gebouw buiten gebruik is gesteld, wordt nu onderzoek gedaan door middel van een enquête. Van de circa 600 verzonden enquêteformulieren is medio februari ongeveer 90% ontvangen. Op basis van de ontvangen gegevens wordt de schuldrest van bedoelde leningen geraamd op ongeveer f 100 miljoen.

De kosten van het lang cyclisch onderhoud van de voormalige rijksscholen worden aan de desbetreffende gemeenten vergoed totdat alle kosten zijn betaald. Ondergetekende is van mening dat deze vergoedingswijze voor de oplossing van de problematiek een goede aanpak is.

De uitgaven voor de twee bijzondere vergoedingen komen ten laste van de totale naar het Gemeentefonds overgehevelde huisvestingsmiddelen voor het onderwijs.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen het redelijk acht dat projecten waarvan de bouwvoorbereiding is begonnen op basis van een zogenaamde startbrief die is verzonden voor 1 juli 1996, worden meege-

nomen in de overgangsregeling. Er is immers in strikt juridische zin nog geen sprake van een ontstane verplichting. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen om een reactie op de aanbeveling van de Rgf om bij het voortgezet onderwijs niet uit te gaan van de startbrief, maar van de beschikkingen.

De voorbereiding van een bouwproject in het voortgezet onderwijs geschiedt op basis van een zogenoemde startbrief. Deze brief wordt in de regel circa twee jaar voor de feitelijke aanvang van de bouw aan het schoolbestuur verzonden. Tegelijkertijd wordt ook een bouwvoorbereidingskrediet aan het schoolbestuur verstrekt. Met dit geld kan het schoolbestuur een architect inschakelen, een programma van eisen ontwikkelen en dergelijke. In de huidige situatie is het zo dat wanneer een startbrief aan een schoolbestuur is verstrekt de feitelijke bouw in principe doorgang kan en zal vinden. Zoals gebruikelijk bij bouwprojecten, is er echter nog het moment van de goedkeuring tot aanbesteding. Dit moment is in de procedure ingebouwd om een sturingsmoment te hebben ten aanzien van de feitelijke uitputting van rijksmiddelen en een toetsingsmoment betreffende de goede bouwuitvoering. Slechts wanneer de financiële middelen in een bepaald jaar ontbraken, bijvoorbeeld als gevolg van een bezuinigingsmaatregel, of als de goede uitvoering van het project niet was gewaarborgd, werd het geplande moment van toestemming tot aanbesteding uitgesteld. Er is dus, zoals uit het bovenstaande kan worden afgeleid, op het moment van het verstrekken van de startbrief geen feitelijke verplichting ontstaan, doch ondergetekende beschouwt dit als een voldoende indicatie van de noodzaak tot het bouwen van de school door de desbetreffende gemeente. Het schoolbestuur gaat dan twee jaar van intensieve bouwvoorbereiding in. In die zin acht de regering het redelijk om alle projecten, waarvan de bouwvoorbereiding is begonnen op basis van een startbrief die is verzonden voor juli 1996, mee te nemen in de huidige vergoeding. In het rapport van de werkgroep is hierover eveneens een nadere argumentatie opgenomen.

Op deze wijze wordt tevens de continuïteit van de bouw van scholen bevorderd.

De leden van de VVD-fractie vragen of het niet redelijk zou zijn gemeenten te compenseren voor voorzieningen die zijn goedgekeurd door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, maar die op 1 januari 1997 nog niet hebben geleid tot verplichtingen bij het ministerie (bijvoorbeeld projecten uit het investeringsprogramma vo/bve 1996 en de overzichten vermeerdering huisvesting basisonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs). Het overgangsrecht zal uitsluitend betrekking hebben op projecten van het investeringsprogramma vo/bve 1997 en de overzichten vermeerdering huisvesting van het basisonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs. Dit betekent dat de gemeenten voor de projecten waarvoor door het ministerie toestemming is verleend op geen enkele manier compensatie krijgen.

De opmerking van de leden van de VVD-fractie dat de gemeenten voor de projecten waarvoor toestemming is verleend op geen enkele wijze compensatie krijgen, is niet juist.

De op de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voor de huisvesting geraamde budgetten zijn per 1-1-1997 geïntegreerd in het Gemeentefonds. Per genoemde datum worden alle lopende verplichtingen door de gemeente bekostigd. De financiële gevolgen van alle tot 1-7-1996 verstrekte en nog te verstrekken goedkeuringen worden opgenomen in de historische vergoedingen. Ook de investeringen van a fonds perdu gefinancierde projecten waarvoor in 1996 toestemming is of wordt verleend tot aanbesteding en de investeringen in verband met de afgegeven startbrieven met geraamde uitgaven in latere jaren, welke bij ongewijzigd beleid pas in latere jaren tot betaling zouden zijn gekomen, worden op basis van de jaarlast van een 30-jarige

annuïteit opgenomen in de historische vergoeding per 1-7-1996. Het is redelijk dat gemeenten worden gecompenseerd voor zover zij bij de vergelijking tussen historische vergoeding en uitkering uit het Gemeentefonds in aanmerking komen voor een vergoeding op grond van de overgangsregeling.

Ondergetekende meent dan ook dat in de overgangsregeling in hoge mate rekening wordt gehouden met de financiële consequenties van alle genomen beslissingen.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af in hoeverre de verminderde bestaansmogelijkheden van kleine scholen haaks staan op de uitgangspunten van de wet Toerusting en Bereikbaarheid?

Zoals reeds eerder in de beantwoording van de vragen is aangegeven, zal de verantwoordelijkheid en de daarmee samenhangende financiële ruimte met name op het terrein van het onderhoud, voor schoolbesturen in het voortgezet onderwijs minimaal gelijk en in het primair onderwijs zelfs groter worden als gevolg van dit wetsvoorstel. Er is dus in de optiek van ondergetekende geen sprake van verminderde bestaansmogelijkheden voor scholen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in de huidige regelgeving termijnen van 60 jaar worden gehanteerd. In het algemeen is de economische levensduur echter veel korter. In de gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften wordt ook uitgegaan van 40 jaar. Hoe verhoudt zich dit tot elkaar. Wat zijn de budgettaire consequenties indien wordt overgestapt op deze – reëlere – termijnen van 40 jaar.

In de gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften wordt geen termijn van 40 jaar voorgeschreven waarin vaste activa moeten worden afgeschreven. De afschrijvingstermijn moet zijn afgestemd op de gebruiksduur van het activum. Gemeenten die kiezen voor een verkorting van de afschrijvingstermijn zullen in hun begroting hogere lasten moeten opnemen.

De leden van de fractie van D66 vrezen dat het gevaar bestaat dat voor een aantal gemeenten een cumulatie van herverdeeleffecten gaat optreden door de wijziging van de Financiële Verhoudingswet, de wijziging van de Londonormen en de decentralisatie van de huisvesting. De werkgroep onderkent daarenboven ook in haar rapport dat herverdeeleffecten van de decentralisatie kunnen cumuleren met herverdeeleffecten van andere overhevelingen, met name het Fonds Sociale Vernieuwing. Kan de regering aangeven voor welke gemeenten de cumulatie extra negatieve of positieve effecten heeft. Deze leden vragen tevens of de regering het niet van belang acht dat de cumulatie van herverdeeleffecten van de diverse operaties met financiële consequenties voor gemeenten integraal wordt gezien.

Ondergetekende acht het van belang ten aanzien van de verschillende maatregelen de effecten primair op zichzelf te beoordelen. De operaties vinden plaats binnen eigen beleidskaders en in afzonderlijke besluitvormingstrajecten en de effecten moeten dan ook primair op de eigen merites worden beoordeeld. Nadat op deze wijze over de afzonderlijke operaties besluitvorming heeft plaatsgevonden, ontstaat zicht op de cumulatie van de effecten van de afzonderlijke maatregelen. De beheerders van het Gemeentefonds hebben aan de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken een overzicht van de cumulatie toegezegd.

De leden van de D66-fractie vragen zich af of gemeentelijke herindelingen en de vorming van stadsprovincies nog kunnen leiden tot vervelende herverdeeleffecten en tot problemen in de bevoegdheidsfeer.

Ten aanzien van de herverdeeleffecten is, gezien de (voorziene) herindelingen van gemeenten in de provincie Noord-Brabant naar de

huidige inzichten de kans op mitigeren van de effecten groter dan de kans dat negatieve effecten elkaar versterken. Zo is de gemeente Esch (herverdeeeffect -9,94%) samengevoegd met de gemeenten Haaren en Helvoirt; de som van de drie herverdeeeffecten is circa f 300 000 positief (zie bijlage 6 van het rapport «Huisvesting verdeeld, overgangsregeling»). Gemeentelijke herindeling en de vorming van stadsprovincies laat de gemeentelijke bevoegdheden zoals in dit wetsvoorstel neergelegd ongemoeid. De uitoefening van deze bevoegdheden in de situatie van gemeentelijke herindeling zal veelal gepaard gaan met schaalvergroting van de desbetreffende gemeente. Zo'n schaalvergroting beperkt niet op enigerlei wijze de uitoefening van de bevoegdheden.

De leden van de VVD-fractie geven aan dat er op dit moment nog geen volledige duidelijkheid bestaat over zowel de wijze van verdeling van de huisvestingsmiddelen over het Gemeentefonds als over de overgangsregeling. Wanneer kan dit verwacht worden? Welke zijn de beïnvloedingsmogelijkheden voor de Tweede Kamer, zo vragen deze leden.

De regering heeft de voorstellen voor de wijze van verdelen van de onderwijshuisvestingsmiddelen en de overgangsregeling tezamen met een afschrift van de adviesaanvraag aan de Rgf aan de Tweede Kamer toegezonden met de brief van 18-12-1995, kenmerk FO 95/U2353.

De Tweede Kamer kan haar bevoegdheid ten aanzien van deze voorstellen uitoefenen in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel voor de decentralisatie van de onderwijshuisvesting. Een belangrijke stap op weg naar volledige duidelijkheid wordt met die behandeling gezet. De Tweede Kamer heeft daarnaast uit hoofde van haar controlerende taak de mogelijkheid ook na die behandeling betrokken te blijven bij beslissingen over de verdeling.

b. Overgangsregeling

De leden van de fractie van D66 waarderen het dat de overgangsregeling gemeenten die met een fors herverdeeeffect te maken krijgen in staat stelt zich in kleine stapjes op de nieuwe financiële situatie voor te bereiden. Zij onderkennen ook de merites van de overgangsregeling met het oog op de huisvestingsprojecten die voor 1996 op het investerings-schema stonden en die zonder deze overgangsregeling welhaast zeker geen doorgang hadden kunnen vinden. Toch kan de overgangsregeling niet voorkomen dat vroeger of later gemeenten met de structurele herverdeeeffecten van de decentralisatie worden geconfronteerd. Met andere woorden een goede overgangsregeling kan een gebrekkige herverdeling van middelen uiteindelijk toch niet compenseren alleen maar verzachten.

De leden van de fractie van D66 hopen dan ook dat de inspanning van de regering uiteindelijk vooral op een goede en adequate structurele regeling gericht zal zijn.

De verdeling is kostengeoriënteerd en globaal. De gemeenten ontvangen middelen naar rato van de behoefte aan onderwijshuisvesting. De behoefte aan onderwijshuisvesting wordt weergegeven door de structurele, exogene kostenfactoren. De verdeling sluit aan op het ijkpunt waarin deze factoren zijn opgenomen en de verdeling is dus globaal gesproken structureel de juiste. Over de verdeling is advies gevraagd aan de Rgf. De Raad heeft geadviseerd om meer factoren op te nemen dan in eerste instantie was voorgesteld. Dit advies is overgenomen. Daarmee zijn gezien het eerste rapport van de werkgroep en het advies van de Rgf de belangrijkste factoren opgenomen in het ijkpunt en daarmee expliciet of impliciet in de verdeling. De verdeling is daarmee gebaseerd op de structurele kostenfactoren. Herverdeeeffecten zijn onontkoombaar vanwege de verschillen tussen de huidige bekostigingssystematiek van

het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de systematiek na decentralisatie.

De overgangsregeling is bedoeld om gemeenten in staat te stellen het verschil tussen de huidige verdeling van middelen en de verdeling via het Gemeentefonds te overbruggen. Daarbij is gekozen voor een voorzichtig traject. Zoals reeds hierboven is aangegeven zal de verdeling van de middelen voor de onderwijshuisvesting in de evaluatie na vijf jaren en in het periodiek onderhoud van het nieuwe verdeelstelsel de nodige aandacht krijgen.

De Rgf heeft geconstateerd dat bij de bepaling van de toekomstige verdeling ten onrechte van het tijdelijke verdeelmodel wordt uitgegaan. Dat betekent dat of een deel van het herverdeeffect buiten de overgangsproblematiek blijft of dat de overgangsregeling nodeloos ingewikkeld wordt. De leden van de PvdA-fractie vragen hierop een reactie.

De leden van de VVD-fractie vragen waarop de veronderstelling is gebaseerd dat de gemeenten de nieuwe herverdeeffecten zelf kunnen opvangen en de onderbouwing hiervan. Aan welke praktische bezwaren moet worden gedacht bij het na drie jaar toepassen van het structurele verdeelmodel bij de overgangsregeling.

De leden van de SGP-fractie vragen of zij het goed zien dat bij de overgangsregeling, die zes jaar werkt geen rekening wordt gehouden met de omzetting van 75% naar 50% na drie jaar.

Voor de overgangsregeling wordt één keer het herverdeeffect bepaald door de huidige vergoeding (peildatum 1 juli 1996) te vergelijken met de toekomstige vergoeding (peildatum 1 juli 1996). De duur van de regeling is vijf jaar, waarbij in het vijfde jaar tevens een afkoopsom wordt verstrekt aan gemeenten met een nadelig herverdeeffect dat groter is dan 3,75% (5 jaar 0,75%) van de algemene uitkering. Bij het berekenen van de afkoopsom wordt ervan uitgegaan dat de gemeenten na het vijfde jaar jaarlijks 1% van de algemene uitkering zelf kunnen opvangen.

Aangezien het gaat om de overgang van 1996 op 1997 is ervoor gekozen om bij de toekomstige verdeling uit te gaan van het tijdelijke verdeelmodel (waarin de leerlingmaatstaven een gewicht hebben van 75%). Dit model wordt vanaf 1997 gedurende drie jaar toegepast en bepaalt daardoor in belangrijke mate de financiële consequenties van de overgang.

De overgang op het structurele model (waarin de leerlingmaatstaven een gewicht van 50% hebben) zal inderdaad tot nieuwe herverdeeffecten kunnen leiden. Er is van afgezien om deze effecten ook in de overgang te betrekken, omdat verwacht kan worden dat gemeenten, als zij gedurende drie jaar ervaring hebben opgedaan met de nieuwe taak en nieuwe bekostigingswijze, in staat zullen zijn eventuele nieuwe herverdeeffecten op te vangen. Overigens zijn de herverdeeffecten bij de decentralisatie veelal groter dan de effecten van de overgang van het 75%-model naar het 50%-model (zie bijlage 6 van het rapport «Huisvesting verdeeld, overgangsregeling»).

Bij de praktische bezwaren moet worden gedacht aan het nadeel van het tussentijds herberekenen van de effecten en het aanpassen van de overgangsregeling. Hier komt bij dat de definitieve uitkomsten van de overgangsregeling dan zowel voor de nadeel- als de voordeelgemeenten (in verband met de bekostiging) onzeker zullen zijn, hetgeen in bestuurlijk opzicht ongewenst is, omdat gemeenten bij de start van de decentralisatie zo veel mogelijk zekerheid moeten hebben.

De leden van de PvdA-fractie vragen om een reactie op het commentaar van de Rgf op de vormgeving van de overgangsregeling.

De Raad heeft aangegeven dat het minder logisch is om de afkoopsom ten laste van de reeds bestaande algemene uitkering te brengen en niet

ten laste van de voordeelmunicipaliteiten. Daarnaast heeft de Raad opgemerkt dat bij de bekostiging van de leningen waar geen gebouw meer tegenover staat de voorkeur uitgaat naar bekostiging ten laste van het over te hevelen huisvestingsbudget.

Ondergetekende heeft besloten om het advies van de Rgf voor wat betreft deze punten over te nemen (bij de reactie van het kabinet op het advies dat aan de Tweede Kamer is toegezonden bij brief van 15 februari 1996, kenmerk FO 96/74).

De leden van de VVD-fracties stellen dat een verlaging van de uitkering van de gemeenten met een voordelig herverdeel­effect wordt gezien als dekking van de suppletie-uitkering. Wat zijn de effecten in het herverdeelde Gemeentefonds. Zijn deze nog waarneembaar in het nieuwe Gemeentefonds.

De suppletie-uitkering gaat ten laste van de gemeenten die een positief herverdeel­effect hebben bij de decentralisatie van de onderwijs-huisvesting. De overgangsregeling, inclusief de bekostiging, wordt op één moment bepaald (peildatum 1 juli 1996, uitgedrukt in de algemene uitkering 1996) en zal via een aparte (integratie)-uitkering (tot 2002) zichtbaar blijven in het Gemeentefonds. Naar huidig inzicht gaat het ongeveer om 0,7% van de algemene uitkering van de voordeelmunicipaliteiten met dien verstande dat hun voordeel niet onder 0,75% daalt.

Dat blijft ook zo bij de invoering van het nieuwe verdeelstelsel van het Gemeentefonds (voorzien met ingang van 1997).

De leden van de VVD-fractie stellen dat pas per 1 juli 1996 de historische vergoeding per gemeente definitief kan worden vastgesteld. Welke correctiemogelijkheden bestaan er nog indien op dat moment blijkt dat de historische vergoeding afwijkt van de huidige schattingen. In hoeverre zijn dergelijke afwijkingen reëel, zo vragen deze leden.

Voor een aantal gemeenten zullen de schattingen van de historische vergoedingen zoals vermeld in het rapport «Huisvesting Verdeeld, de overgangsregeling» reëel afwijken van de definitieve vaststelling per 1 juli 1996. Dit is het gevolg van door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in dit jaar tot genoemde datum verstrekte en nog te verstrekken goedkeuringen onder meer op aanvragen voor huisvestingsvoorzieningen. Na genoemde datum vindt een algehele actualisatie plaats van de overgangsregeling, waarvan de verstrekte goedkeuringen deel uitmaken.

1.8. Overgang naar normatieve bekostiging voortgezet onderwijs

De leden van de fracties van de PvdA, D66, de VVD en de SGP stellen, onder referte aan de passage in de memorie van toelichting over een onderzoek van het Nederlands Economisch Instituut (NEI), diverse vragen over de relatie tussen onderhoudsachterstand, reserves scholen en het afstoten van overtollige m².

Inderdaad heeft het NEI een nader onderzoek ingesteld naar de verhouding tussen de nu beschikbare reserves gevormd uit rijksvergoedingen voor materieel en de benodigde reserves voor materieel.

De onderhoudsachterstand kan langs drie wegen worden opgelost:

- a. via aanwending van een deel van de reserves aan onderhoud,
- b. via vergroting deskundigheid scholen en daardoor betere prioriteitsstelling onderhoud,
- c. via afstoten overtollige vierkante meters.

Ad a

Wat betreft de aanwending van reserves voor het verkleinen van onderhoudsachterstanden valt uit het rapport van het NEI «Reserve-

vorming en materiële exploitatiekosten» oktober 1995 af te leiden, dat het merendeel van de scholen per 31-12-1991 beschikte over reserves, die 2 à 3 maal hoger waren dan benodigd. Mede op basis van recentere gegevens over de groei van de reserves in de jaren 1993 en 1994 kan – voorzichtig ingeschat – worden gesteld, dat 50% van de onderhoudsachterstand kan worden weggewerkt zonder de resterende noodzakelijke reserves aan te tasten.

In de steekproef van het NEI bevinden zich enkele scholen die overige inkomsten en inkomsten uit ouderbijdragen hebben, die 50 tot 100% van de rijksvergoeding bedragen. Deze scholen geven aan geen reserves te hebben maar wel een – vrij gemiddelde – onderhoudsachterstand. Het is dus niet zo dat rijke scholen hogere reserves en geen onderhoudsachterstanden hebben.

Deze bevinding spoort met de conclusie van het NEI-onderzoek voor de steekproef van 50 scholen dat er geen relatie is tussen de omvang van de onderhoudsachterstand en de omvang van de reserves: met andere woorden ook als er voldoende reserves zijn, geven de scholen veelal weinig prioriteit aan het wegwerken van onderhoudsachterstanden.

De steekproef van het NEI is te klein om te bepalen of op gemeentelijk niveau de reserves voldoende compensatie bieden voor de achterstanden. Wel kan er op worden gewezen dat gemeenten met een overwegend oud scholenbestand lage verplichtingen hebben en bij de nieuwe structurele bekostigingssystematiek er veelal op vooruitgaan, waardoor verbetering van gebouwen of nieuwbouw kan plaatsvinden.

Ad b

Het NIBAG-onderzoek «Onderhoud schoolgebouwen in het VO» geeft op blz. 16 aan dat de achterstand mede veroorzaakt wordt door:

- veelal verkeerde prioriteitsstelling bij uitvoering onderhoudsactiviteiten (door de school);
- gemis aan controle bij uitvoering;
- gemis aan specifieke onderhoudskundige kennis bij bestuur en directies;
- «aesthetica» heeft veelal voorrang op gebreken.

De oplossing hiervoor wordt gezocht in vergroting deskundigheid en voorlichting.

Ad c

Tenslotte kan het probleem van het achterstallig onderhoud deels worden opgelost via het afstoten van overtollige vierkante meters. Inmiddels is door een gerichte aanpak dit probleem macro grotendeels opgelost. Was de overtolligheid in de steekproef van het NEI nog 20% inmiddels is voor de totale populatie nog slechts sprake van een overtolligheid van 8% (totaal aantal vierkante meters 9,07 mln).

De leden van de PVDA-fractie vragen zich af in hoeveel gevallen de overtollige vierkante meters volledig geïntegreerd zijn in het schoolgebouw en hoe dit probleem dan opgelost kan worden.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of er niet ten onrechte wordt uitgegaan van bruto vloeroppervlak in plaats van lokaaloppervlakten. Van de in totaal 784 scholen zijn er circa 30, waarbij de overcapaciteit zich in één gebouw voordoet. Van de overtollige m² in die scholen (50 à 100% ten opzichte van de norm) wordt slechts een klein deel (ca. 10%) veroorzaakt door andere dan schoollokaalgebonden oppervlakten (zoals gangen, aula en dergelijke).

Met besturenorganisaties wordt overleg gepleegd over een algemene overgangsregeling, waarbij voor scholen met een achteruitgang van meer dan 10%, het meerdere wordt gecompenseerd (120 scholen in 1994 en is inmiddels gedaald tot 65 in 1995).

1.9. Samenhang met andere regelgeving

De leden van de PvdA-fractie missen in paragraaf 2.6 van de memorie van toelichting de samenhang met onder meer regelgeving inzake Toerusting en bereikbaarheid, Weer samen naar school, mavo/vbo en profiel 2e fase voortgezet onderwijs.

De beleidsvoornemens voor mavo/vbo en profiel 2e fase vo verdragen zich heel wel met de overdracht van het huisvestingsbudget naar de gemeenten. Ten aanzien van de beleidsvoornemens mavo/vbo kan worden opgemerkt dat er geen sprake zal zijn van fusiedwang en dat het invoeren van opheffingsnormen voor vbo-afdelingen en het bevorderen van uitruil de huisvestingsbehoefte zal beperken. De afdelingen worden gemiddeld groter en er zullen minder praktijklokalen benodigd zijn.

Wat de invoering van profiel 2e fase betreft werken nu reeds scholen met een «studiehuis» binnen de bestaande huisvestingsnormen. Dit lijkt goed werkbaar uitgaande van aanpassingen in de inrichting of eenvoudige bouwkundige aanpassingen binnen, ook al is het niet altijd optimaal.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het bijvoorbeeld kan gebeuren dat een school die in het kader van «Toerusting en bereikbaarheid» kan blijven bestaan als zelfstandige school of als nevenvestiging, toch moet worden gesloten omdat als gevolg van de decentralisatie van de huisvesting de middelen ontoereikend blijken te zijn. De kans dat dit zal gebeuren is te verwaarlozen. Zoals reeds eerder aangegeven is, zullen de verantwoordelijkheid en de daarmee samenhangende financiële ruimte met name op het terrein van het onderhoud van de gebouwen als gevolg van de binnen/buitensplitsing voor schoolbesturen in het primair onderwijs vergroot worden.

Bezien tegen de achtergrond van een kostendekkende vergoeding in het primair onderwijs, zullen schoolbesturen in het primair onderwijs daardoor eerder en adequater de instandhouding van hun gebouwen ter hand kunnen nemen.

Bovendien worden in het wetsvoorstel «Vereenvoudiging bekostigingsstelsels primair onderwijs», nevenvestigingen vergoedingstechnisch beschouwd «als ware zij zelfstandige hoofdvestigingen», hetgeen financiële voordelen met zich meebrengt.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan aangeven wat de gevolgen van de aangekondigde wetwijziging met betrekking tot de overschrijdingsregeling zullen zijn. De aangekondigde wetwijziging met betrekking tot de financiële gelijkstelling is aanvullend van karakter op de huidige overschrijdingsregeling.

Gemeenten krijgen door de wetwijziging de mogelijkheid om op basis van een verordening additionele middelen ter beschikking te stellen. Hierdoor kan op lokaal niveau sneller en flexibeler op nieuwe ontwikkelingen ingespeeld worden. Het uitgangspunt blijft echter dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen openbaar en bijzonder onderwijs en dat het grondwettelijk criterium van «dezelfde maatstaf» gehanteerd wordt.

Wat de gevolgen van het wetsontwerp Decentralisatie hierop zullen zijn, zal sterk afhangen van de lokale situatie en zijn om die reden ook nauwelijks in te schatten.

Om een schatting te kunnen maken van de eventuele toename van het overschrijdingsbedrag, moeten gegevens gegenereerd worden uit de jaarrekeningen van de afzonderlijke gemeenten. Gezien de systematiek van de overschrijdingsregeling zullen deze steeds een vijfjarig tijdvak moeten omvatten.

Het meest recente onderzoek op het terrein van de overschrijdingsregeling dateert van zomer/najaar 1993 en had betrekking op het tijdvak

van 1 augustus 1985 tot en met 31 december 1990. Bij dit onderzoek gaf 40% van de onderzochte gemeenten aan dat zij te maken kregen met een afrekening in het kader van de overschrijdingsregeling over de aangegeven periode, 30% gaf aan dat zij de overschrijdingsregeling niet hoefden toe te passen en de resterende 30% wist toen nog niet of zij te maken zouden krijgen met de overschrijdingsregeling.

Recenter onderzoek op dit terrein is niet beschikbaar, evenmin als gegevens hoeveel geld gemoeid is met de overschrijdingsregeling. Het is dus voor ondergetekende niet mogelijk om op dit moment aan te geven of en zo ja, in welke orde van grootte extra uitgaven te verwachten zijn in de sfeer van de overschrijdingsregeling.

De leden van de PvdA-fractie missen de relatie met in voorbereiding zijnde wetgeving bij andere departementen zoals Binnenlandse Zaken (herverdeling Gemeentefonds). Tevens melden deze leden dat zij de relatie met de in voorbereiding zijnde wijziging van het Bouwbesluit VROM missen.

De verdeelsystematiek die wordt toegepast, is ontwikkeld tegen de achtergrond van de nieuwe Financiële Verhoudingswet, waarvan de invoering per 1/1/1997 is voorzien. Dit uit zich niet alleen in het gebruik van verdeelmaatstaven die worden ingevoerd, maar ook in de aandacht voor de achtergronden van het nieuwe verdeelstelsel voor het Gemeentefonds, waarbij te denken valt aan twee belangrijke kenmerken van dat stelsel te weten, kostenoriëntatie en globaliteit.

De relatie met het Bouwbesluit VROM wordt niet genoemd in paragraaf 2.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. De reden daarvoor is dat in genoemde paragraaf alleen de relatie met een aantal andere wetsvoorstellen wordt aangegeven en niet met eventueel onder handen zijnde wijzigingen in besluiten. Overigens wordt in de artikelsgewijze toelichting (toelichting op artikel 75 WBO, artikel 83 ISOVSO en de artikelen 28 en 76l WVO) wel op het Bouwbesluit ingegaan, evenals in het nader rapport (punt 2.3. ad 3 en 4, kamerstukken II 1995/96, 24 455, B, blz. 10).

De leden van de D66-fractie vragen in aansluiting hierop naar de afstemming tussen de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne op het punt van de bouwvoorschriften en de minimumeisen in het Bouwbesluit. Voor wiens verantwoordelijkheid komen de extra kosten die voortvloeien uit de aangekondigde aanscherpingen van het Bouwbesluit. Deze leden vragen zich tevens af wat de regering vindt van het voorstel van de VNG bij de tweede fase van het Bouwbesluit VROM ook de eis van deregulering zou moeten worden gesteld.

Voor de 2e fase van het Bouwbesluit worden de onderdelen die betrekking hebben op bouwtechnische en woon- of inrichtingstechnische voorschriften uit de bouwbesluiten WBO en ISOVSO gehaald en overgeheveld naar het Bouwbesluit van VROM.

Een van de uitgangspunten bij de omzetting was dat het niveau van de voorschriften ongewijzigd bleef. Van aanscherping van het bouwbesluit kan dus geen sprake zijn.

Als gevolg van de decentralisatie is met name op het gebied van de ruimtelijke normering minder centrale regelgeving gewenst. School- en gemeentebesturen moeten zoveel mogelijk beleidsvrijheid krijgen bij de bouwkundige inrichting van scholen.

Met het ministerie van VROM en met de VNG zijn afspraken gemaakt om voor de datum van invoering van de decentralisatie het Bouwbesluit van VROM op dit punt aan te passen.

1.10. Evaluatie

De leden van de PvdA-fractie hebben de vraag gesteld wat er zal gebeuren als de rijksvergoedingen na decentralisatie niet toereikend blijken te zijn om de noodzakelijke voorzieningen in stand te houden.

Allereerst is het zo dat in de systematiek van het Gemeentefonds er geen sprake zal zijn van geormerkte gelden voor de onderwijs-huisvesting. Het is dus niet meer zo dat er een verband kan worden gelegd tussen de middelen die bij aanvang van deze decentralisatie operatie op 1 januari 1997 in het Gemeentefonds worden gestort en de huisvestingsvoorzieningen die na decentralisatie op gemeentelijk niveau worden gerealiseerd. Wel kan worden gesteld dat er op macro niveau er sprake is van voldoende middelen om een aanvaardbaar niveau van voorzieningen te realiseren, de huidige middelenreeks op de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen wordt immers, inclusief een efficiëncykorting, naar het Gemeentefonds overgeboekt. Bij de evaluatie die na een aantal jaar plaatsvindt, zou eventueel wel een onderzoek kunnen plaatsvinden naar het niveau van de gemeentelijke onderwijshuisvestingsuitgaven.

De leden van de fractie van D66 vragen of de bevoegdheid van de rijksoverheid om regelgevende bevoegdheden ten aanzien van de onderwijshuisvesting te delegeren aan gemeenten, diezelfde overheid ontslaat van de verantwoordelijkheid om die uitvoering vervolgens ook periodiek te controleren.

In het licht van de evaluatie na respectievelijk 3 en 5 jaar is het noodzakelijk vanaf de datum van overdracht het investeringsbeleid van de gemeenten te monitoren. In overleg tussen de ministeries van Binnenlandse Zaken, Financiën en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zullen nadere afspraken over de wijze van monitoren worden gemaakt. Onderwerpen die daarbij aan de orde kunnen komen zijn van methodische aard, zoals steekproef of integraal monitoren en van meer inhoudelijke aard, wat wordt er gemonitord. Bij de laatste vraag gaat het om investeringsvolumes, soorten van voorzieningen, aantallen m² en dergelijke.

Op de vraag van de leden van de fractie van D66 welke rol is weggelegd voor inspectie dan wel Rijksgebouwendienst, geeft ondergetekende aan op dit moment geen rol voor deze instanties te zien. De gemeenten hebben zelf al expertise ten aanzien van technische kwaliteitseisen voor gebouwen.

2. ARTIKELN

Artikel 65 WBO, artikel 73 ISOVSO en artikel 76b WVO

De vraag van de leden van de VVD-fractie vragen naar de implementatie van de decentralisatie-operatie bij kleine gemeenten is meegenomen in paragraaf 1.6.c (personeel/apparaatskosten).

De leden van de fractie van D66 informeren hoe het in de praktijk werkt indien een bevoegd gezag een nevenvestiging wil opheffen of verplaatsen die in een andere gemeente ligt dan de hoofdvesting.

De verplaatsing van een nevenvestiging is een aangelegenheid waarvoor de goedkeuring van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is vereist. Gemeenten hebben daar geen zeggenschap in.

Een opheffing anders dan wegens een te laag aantal leerlingen, is een zaak voor het schoolbestuur. In geval van een openbare school kan een gemeenteraad alleen besluiten een nevenvestiging te sluiten indien er wel

behoefte is aan openbaar onderwijs en er binnen 10 kilometer een andere school aanwezig is waarbinnen openbaar onderwijs wordt gegeven.

Op de vraag van de leden van de D66-fractie of de wet toestaat dat een gemeente waaruit een nevenvestiging weggaat de middelen overdraagt aan de gemeente waar de hoofdvestiging zich bevindt, kan worden gemeld dat het de gemeenten vrij staat afspraken te maken over de overdracht van de middelen. Via maatstaven op basis van de aantallen schoolleerlingen (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs vindt overigens in een dergelijk geval in de verdeling al een verschuiving van middelen plaats in de algemene uitkering van het Gemeentefonds.

Artikel 66 WBO, artikel 74 ISOVSO en artikel 76c WVO

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de VVD-fractie inzake de vervangingscyclus van onderwijsgebouwen wordt opgemerkt dat zowel in het Huisvestingsbesluit WBO als in het Huisvestingsbesluit ISOVSO in artikel 1 de definiëring van de voor blijvend gebruik bestemde voorzieningen is weergegeven.

Deze luidt: «huisvestingsvoorzieningen met een permanente bouwaard die door de keuze van ontwerp en door de aard van de constructies en materialen tenminste 60 jaar als volwaardige huisvesting kunnen functioneren». De vergoedingen, zoals weergegeven in het Bekostigingsstelsel WBO en het Bekostigingsstelsel ISOVSO, zijn hierop gebaseerd. Dit blijkt ondermeer uit begripsbepalingen zoals opgenomen in het Eindadvies LONDO Basisonderwijs uit 1989. Voor permanente huisvesting staat aangegeven dat «bij de gestelde eisen aan onderwijskundig gebruik, ruimtelijke indeling, fysieke -en bouwkundige kwaliteit, de blijvende instandhouding, gedurende tenminste 60 jaar, tegen de laagst mogelijke kosten het uitgangspunt is».

Het vorenstaande moge aangeven dat het gehele stelsel is gebaseerd op een gebruiksduur van tenminste 60 jaar. De vergoedingen voor nieuwbouw en uitbreiding zijn hierop gebaseerd. Het feit dat in de onderhoudsvergoedingen rekening wordt gehouden met elementen met een cyclus van 40 en van 60 jaar geeft aan dat ook hier wordt uitgegaan van een levensduur van het gebouw van tenminste 60 jaar, anders zouden deze onderhoudsvergoedingen niet noodzakelijk zijn. In het huidige stelsel kan een gebouw in het 40e jaar in aanmerking komen voor een algehele aanpassing, een vergoeding die niet zou worden verstrekt indien een gebouw na die periode volledig «op» zou zijn. Dat de vergoedingstermijn, de lineaire lening over 60 jaar, hieraan parallel loopt, is in dit verband niet van belang.

De leden van de fractie van de PvdA constateren dat de overigens vergelijkbare artikelen 66 WBO en 74 ISOVSO op een enkel onderdeel niet met elkaar sporen. Zij vragen aan te geven welk artikel de juiste tekst bevat.

De tekst van artikel 66 WBO is correct. Deze is aangepast naar aanleiding van de op het concept-wetsvoorstel binnengekomen commentaren. Abusievelijk is verzuimd ook de tekst van artikel 74 ISOVSO aan te passen. In de bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde nota van wijziging wordt dit rechtgezet.

Artikel 67 WBO, artikel 75 ISOVSO en artikel 76d WVO

Voor een antwoord op de vraag van de leden van de PvdA naar de mogelijkheid voor schoolbesturen nog een eigen huisvestingsbeleid te voeren in het geval dat (neven)vestigingen van scholen op het grondgebied van verschillende gemeenten staan, wordt verwezen naar het antwoord op soortgelijke vragen van de fractie van de VVD in paragraaf 1.5.a.

Artikel 67 WBO, artikel 75 ISOVSO, artikel 76d WVO

De leden van de PvdA-fractie vragen wat precies wordt verstaan onder de term «redelijkerwijs». Ook de leden van de D66-fractie zijn deze mening toegedaan. Deze leden verzoeken de regering te reageren op het oordeel van de Rgf dat jurisprudentie op dit terrein tot een stijging van de kosten voor gemeenten zou kunnen leiden, die door het rijk financieel zou moeten worden gecompenseerd dan wel tot een aanpassing van de regelgeving zou moeten leiden.

De term «redelijkerwijs» is niet nieuw, maar wordt ook in de huidige tekst van in ieder geval de WBO en de ISOVSO al gehanteerd. Zie bijvoorbeeld artikel 69 WBO en het vergelijkbare artikel 77 van de ISOVSO (in beide artikelen in het tweede lid, onderdeel b), waar het gaat over de weigeringsgronden in het kader van het huisvestingsoverzicht: de minister verleent geen goedkeuring aan een onderdeel van het overzicht indien redelijkerwijs op een andere wijze dan is gevraagd in de behoefte aan huisvesting kan worden voorzien. Deze omschrijving komt overigens ook in het onderhavige wetsvoorstel in de artikelen over de weigeringsgrond terug (artikel 74 WBO, artikel 82 ISOVSO en artikel 76k WVO). In essentie wordt met deze term door de wetgever beoordelingsvrijheid gelaten aan het gemeentelijke bestuursorgaan ten behoeve van het concrete geval dat aan hem voorligt. De toedeling van beoordelingsvrijheid bij de uitoefening van bestuursbevoegdheden is een veelvoorkomend en geaccepteerd verschijnsel in de bestuurswetgeving op ook andere beleidsterreinen dan het onderwijs. «Redelijkerwijs» duidt op de verplichting van het bestuursorgaan om de feitelijke bij het besluit betrokken belangen behoorlijk af te wegen en daarbij rekening te houden met de eisen die voortvloeien uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals zorgvuldige voorbereiding van het besluit, het honoreren van gewekte verwachtingen, het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van gelijk behandelen van gelijke gevallen, etc. Op basis van het geschreven (Awb) en ongeschreven bestuursrecht kan het besluit achteraf worden voorgelegd aan en worden getoetst door de bestuursrechter.

De zienswijze van de Rgf inzake het risico van algemene werking van jurisprudentie en de consequenties daarvan voor de gemeentelijke uitgaven in verband met de toepassing van artikel 76 WBO en de vergelijkbare artikelen in ISOVSO en WVO wordt door ondergetekende niet gedeeld. In de regeling worden de eisen waaraan de onderwijs-huisvesting moet voldoen vastgelegd. Zonodig kan de regeling door de gemeenteraad in de praktijk worden aangescherpt.

Verder zal de rechter zoals de raad zelf al aangeeft, eventuele beroepen waarschijnlijk marginaal toetsen. Financiële compensatie zoals de raad voorstelt, acht ondergetekende niet opportuun.

Bij de invoering van nieuw onderwijsbeleid en de huisvestingsconsequenties daarvan ontstaat een andere situatie. Bij de overwegingen met betrekking tot de invoering van nieuw beleid moet het huisvestingsaspect in open overleg tussen de rijksoverheid en de VNG worden betrokken.

Artikelen 69 t/m 71 WBO, artikelen 77 t/m 79 ISOVSO en artikelen 76f t/m 76h WVO

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af waarom het voorstel van de VNG tot het enigszins scheiden van de verantwoordelijkheden van gemeenteraad en burgemeester en wethouders niet is overgenomen, waarbij burgemeester en wethouders aan de hand van een principebesluit van de gemeenteraad gedetailleerde beschikkingen zouden kunnen maken.

Ondergetekende geeft hierbij aan dat ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling tussen gemeenteraad en burgemeester en wethouders is

aangesloten bij de reeds jaren in de onderwijswetgeving gebruikelijke verdeling, waarbij steeds bewuste keuzes zijn gemaakt voor het ene dan wel het andere niveau. Met name in zaken die politiek gevoelig zijn, is de gemeenteraad aangewezen als degene die beslissingen moet nemen. Bij het opstellen van het programma voor de huisvestingsvoorzieningen voor het komende jaar gaat het om een dergelijke beslissing, aangezien de behandeling op gelijke voet van openbaar en bijzonder onderwijs in het geding is. Vandaar ook dat het naar de mening van ondergetekende niet voldoende is dat de raad slechts een principe-besluit neemt.

De leden van de VVD-fractie vragen in aansluiting hierop waarom de raad eveneens het overzicht van afgewezen aanvragen dient vast te stellen, zou niet kunnen worden volstaan met vaststelling door burgemeester en wethouders.

Ten aanzien van deze vraag is ondergetekende van oordeel dat, aangezien het overzicht het complement (afgewezen aanvragen) is van het eveneens door de raad vast te stellen programma (toegewezen aanvragen), het voor de hand ligt dat de raad beide vaststelt.

Artikel 74 WBO, artikel 82 ISOVSO en artikel 76k WVO

De vraag van de leden van de VVD-fractie over de beleidsruimte van gemeenten is meegenomen bij de beantwoording van soortgelijke vragen van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 1.3.

Artikel 76 WBO, artikel 84 ISOVSO en artikel 76m WVO

De vraag van de leden van de VVD-fractie inzake nevenvestigingen is meegenomen in paragraaf 1.5.a, bij de beantwoording van vragen van deze leden, alsmede van vragen van de leden van de SGP-fractie.

Voor de vraag van de leden van de VVD-fractie naar een nadere invulling van de urgentiecriteria en van de leden van de GPV-fractie naar de invulling van de prognose-criteria geldt hetzelfde als in antwoord op vragen van diverse fracties inzake invulling van normen, criteria en termen als «redelijkerwijs» en dergelijke is gesteld. De invulling dient op plaatselijk niveau te geschieden, om recht te doen aan het principe dat de lokale situatie bepalend dient te zijn bij de toewijzing van onderwijshuisvestingsvoorzieningen. Daarnaast geldt dat juist ten aanzien van deze criteria toch sprake zal zijn van enige uniformiteit, gezien de voorzet die de VNG zal doen in de vorm van een modelverordening.

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering een nadere invulling te geven van de urgentiecriteria.

De gemeente dient een regeling op te stellen met betrekking tot de aanvragen van voorzieningen in de huisvesting. In deze regeling moeten tevens de urgentiecriteria worden opgenomen. Aangezien de gemeente per categorie voorziening jaarlijks een maximumbedrag ter beschikking zal stellen, dient met behulp van objectieve criteria een prioriteitsvolgorde in de aanvragen aangebracht te kunnen worden.

Hierbij valt te denken aan de systematiek die door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen wordt gehanteerd bij de aanvragen voor grote huisvestingsvoorzieningen. In deze regeling heeft bijvoorbeeld een school die 10% van de normatief benodigde huisvesting mist een hogere prioriteit dan een school die 7% van de normatief benodigde huisvesting mist.

Artikel 81 WBO, artikel 88a ISOVSO en artikel 76r WVO

De beantwoording van de vraag van de leden van de SGP-fractie naar de positie van de zogenaamde oude eigendomsscholen in relatie tot artikel 81 en 82 WBO en vergelijkbare artikelen in de ISOVSO en de WVO. Voor het antwoord op deze vraag inzake het vorderingsrecht en de verhuurbepanking verwijst ondergetekende naar het antwoord in paragraaf 1.5.a op een vraag van de leden van de VVD-fractie naar de mogelijkheden van eigendomsoverdracht en het gebruik dat gemeenten kunnen maken van met name sportterreinen in het voortgezet onderwijs, ook indien sprake is van eigen investeringen. Dezelfde redenering gaat ook op voor de zogenaamde oude eigendomsscholen: het is alleszins redelijk dat ook bij deze scholen de gemeenten zekere bevoegdheden krijgen, omdat weliswaar de bouw met «eigen vermogen» van het schoolbestuur is gefinancierd, maar de materiële instandhouding van deze huisvestingsvoorzieningen in de loop van de jaren met overheidsgeld is geschied.

Artikel 85 WBO, artikel 88e ISOVSO en artikel 76v WVO

De beantwoording van de vragen van de leden van de fracties van de PvdA en de RPF inzake de doordecentralisatie is reeds meegenomen in paragraaf 1.5.c, die in zijn geheel aan deze problematiek is gewijd.

Artikel VII

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie wanneer de ministeriële regeling gebaseerd op artikel VII beschikbaar zal zijn, wordt verwezen naar het in paragraaf 1.5.a opgenomen antwoord op een vraag van deze leden naar de regelingen op rijksniveau die uit het wetsvoorstel zullen voortvloeien.

Artikel IX e.v.

De leden van de VVD-fractie vragen of gemeenten daadwerkelijk in staat zijn de behandeling van de op grond van het overgangsrecht door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen overgedragen aanvragen af te handelen.

De beantwoording van deze vraag is meegenomen bij de beantwoording van soortgelijke vragen van deze leden in paragraaf 1.2.

Artikel XIX

De leden van de VVD-fractie vragen waarom op grond van artikel XIX van het wetsvoorstel niet ook verrekening van negatieve saldi plaatsvindt.

De ministeriële regeling op grond van artikel XIX gaat uit van reserveringsbedragen die op normatieve wijze vastgesteld zullen worden. Verrekening van negatieve saldi kan in dit model niet plaatsvinden, omdat landelijke negatieve saldi niet beschikbaar zijn.

Artikel XX

De leden van de VVD-fractie vragen of zij uit de memorie van toelichting mogen afleiden dat het uitgesloten is dat gemeenten bij de overname van de afwikkeling van juridische procedures later met hogere gerechtelijke kosten zouden worden geconfronteerd dan thans voorzien.

Met betrekking tot de mogelijke gerechtelijke kosten die uit de lopende procedures voortvloeien moeten twee situaties worden onderscheiden. Allereerst a. de situatie dat het rijk de procedure heeft gevoerd en de gerechtelijke kosten die daaruit voortvloeien, en voorts b. de gerechtelijk

kosten die zouden kunnen voortvloeien uit een geschil dat ontstaat nadat de gemeente ter uitvoering van een uitspraak in een geschil, dat het rijk nog heeft afgehandeld, een nieuw besluit neemt.

ad a.

In artikel XX zelf als ook in de memorie van toelichting is aangegeven dat de aanhangige geschillen door het rijk worden afgehandeld inclusief het eventueel in te stellen hoger beroep. Het spreekt voor zich dat de gerechtelijke kosten die daarmee samenhangen door het rijk worden gedragen.

In de memorie van toelichting is ten aanzien van artikel XX aangegeven dat de financiële gevolgen met betrekking tot de huisvestingsvoorzieningen die voortvloeien uit de afgehandelde beroepen door de gemeenten worden gedragen. Die kosten zijn immers opgenomen in het overgehevelde budget.

ad b.

Indien een gemeente echter ter uitvoering van een uitspraak in geschil een nieuwe beschikking neemt, waartegen beroep wordt ingesteld, komen de kosten die daaruit voortvloeien uiteraard voor rekening van die gemeente. Het rijk staat immers buiten de besluitvorming van de gemeente.

De leden van de fracties van de PvdA en van het CDA vragen de regering in te gaan op commentaren van de VNG en de bijzondere besturenorganisaties. Niet geheel helder is evenwel op welke commentaren deze vraag betrekking heeft. Indien het gaat om de commentaren die zijn binnengekomen op het concept-wetsvoorstel, dan is hierop al ingegaan in de memorie van toelichting (paragraaf 3, alsmede in de artikelsgewijze toelichting). Tevens zijn in het wetsvoorstel inclusief memorie van toelichting naar aanleiding van die commentaren zo veel mogelijk onduidelijkheden weggenomen.

Wordt evenwel bedoeld op commentaren die bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal zijn binnengekomen naar aanleiding van het verzoek om schriftelijk commentaar in de Staatscourant van 9 november 1995, dan moet in de eerste plaats worden aangetekend dat ondergetekende niet in het bezit is van een dergelijk commentaar van de bijzondere besturenorganisaties. De VNG heeft een afschrift van het commentaar aan ondergetekende doen toekomen. De VNG meldt daarin dat sprake is van een wetsvoorstel waarin een juist evenwicht is gevonden tussen de benodigde beleidsvrijheid voor gemeenten en het scheppen van waarborgen voor alle betrokkenen in de vorm van centrale regelgeving. De VNG heeft op enige onjuistheden gewezen, die in de bij deze nota gevoegde nota van wijziging zullen worden rechtgezet (zie bijvoorbeeld het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie inzake artikel 66 WBO en artikel 74 ISOVSO). Een aantal andere opmerkingen van de VNG komen terug in vragen van de leden van de diverse fracties. In de antwoorden op die vragen zal daarop worden ingegaan. Ondergetekende kan evenwel in het artikelsgewijze commentaar van de VNG geen zodanige ten aanzien van het wetsvoorstel gesignaleerde onduidelijkheden aantreffen dat die een effectieve werking van de wet zouden kunnen belemmeren.

Zoals hiervoor reeds is gesteld in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie, is de door de leden van de CDA-fractie genoemde reactie van de bijzondere besturenorganisaties van 15 november 1995 niet bekend bij ondergetekende. De leden van de CDA-fractie stellen nog een drietal specifieke vragen. Voor de beantwoording van de vraag inzake de zogenaamde oude eigendomsscholen wordt verwezen naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de SGP-fractie eerder in deze paragraaf.

In de tweede plaats stellen deze leden dat zij in artikel 76u WVO graag de materiële inhoud van artikel 101 WVO terug zouden zien komen.

Het verschil tussen het huidige en het voorgestelde artikel voor het voortgezet onderwijs is de thans bestaande mogelijkheid voor schoolbesturen om bij het einde van het gebruik van een gebouw als onderwijsgebouw, een eigendomsvoorbehoud te maken. Ondergetekende ziet geen reden in dit geval af te wijken van de harmonisatie door middel van dit wetsvoorstel tussen de regelingen voor het primair onderwijs enerzijds en het voortgezet onderwijs anderzijds.

In de derde plaats vragen de leden van de CDA-fractie naar de bepaling van de ontvangsten en uitgaven op grond van de artikel 74 WBO en 82 ISOVSO zoals neergelegd in artikel XIX van het wetsvoorstel.

In voorbereiding is een ministeriële regeling waarbij als uitgangspunt geldt: de systematiek en berekeningen moeten zo eenvoudig mogelijk zijn.

De tekst van de ministeriële regeling wordt in het tweede kwartaal van 1996 voor advies voorgelegd aan de besturenorganisaties en de VNG. Gestreefd wordt de ministeriële regeling te publiceren onmiddellijk na de plaatsing van de wet in het Staatsblad.

De gedachten gaan er naar uit om in de regelgeving voor de vaststelling van het bedrag aan reserveringen voor overgehevelde onderhoudsactiviteiten en vervanging dat gemeenten aan schoolbesturen zullen overdragen een normatieve werkwijze vast te stellen waarmee per bestuur het verschil tussen veronderstelde vergoedingen en veronderstelde uitgaven wordt bepaald.

De leden van de CDA-fractie ervaren met name het derde lid van overgangsartikel XIX als zeer onrechtvaardig.

Ondergetekende kan dit gevoel niet delen. In het huidige stelsel is het zo dat gemeenten jaarlijks vergoedingen ontvangen voor de onderhoudsprogramma's van eisen anders dan preventief onderhoud. Het gaat dan met name om technisch onderhoud, technische en functieverbeterende aanpassingen en vervanging aanpassing meubilair voor alle binnen hun gemeenten liggende scholen voor primair onderwijs. Scholen voor bijzonder onderwijs moeten via een aanvraag ex artikel 74 WBO respectievelijk 82 ISOVSO een verzoek bij de desbetreffende gemeente indienen om in aanmerking te komen voor een van de in deze programma's van eisen opgenomen voorzieningen. Hierbij inbegrepen zitten ook de zogenaamde binnenactiviteiten, waarvoor het voornemen is om deze in het kader van dit wetsontwerp, «over te hevelen» van gemeentebesturen naar schoolbesturen.

Het derde lid van overgangsartikel XIX voorziet erin dat de door de gemeenten tot nu toe ontvangen vergoedingen voor het name deze «binnenactiviteiten», na aftrek van de vergoedingen die door gemeenten in de afgelopen jaren in het kader van artikel 74 WBO respectievelijk artikel 82 ISOVSO al voor deze binnenactiviteiten verstrekt zijn aan schoolbesturen, van de gemeenten overgeheveld worden naar schoolbesturen.

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

BIJLAGE 1
BEKOSTIGINGSSTROMEN

Huidige tekst WBO/ISOVSO/WVO		Na aanvaarding wetsvoorstel decentralisatie huisvesting PO/VO				
Soort voorziening	rijk	gemeente ¹	bevoegd gezag	nieuwe aanduiding	gemeente ²	bevoegd gezag
nieuwbouw PO nieuwbouw VO	X	X		nieuwbouw nieuwbouw	X X	
vervang. nieuwbouw PO nieuwbouw VO	X	X		nieuwbouw nieuwbouw	X X	
bestaand gebouw PO bestaand gebouw VO	X	X		bestaand gebouw bestaand gebouw	X X	
uitbreiding (ruimte) PO uitbreiding (m ²) VO	X	X		uitbreiding uitbreiding	X X	
terrein PO terrein VO	X	X		terrein PO terrein VO	X X	
alg. aanpassing PO n.v.t. VO		X		aanpassing aanpassing	X X	
part. aanpassing PO n.v.t. VO		X		aanpassing aanpassing	X X	
ingrijpend onderhoud PO kleine en grote aanpassing VO	X ³	X	X ⁴	onderhoud (gesplitst, zie overzicht) onderhoud (gesplitst, zie overzicht)	X X	X X
technisch onderhoud PO kleine en grote aanpassing VO onderhoud VO	X ³	X	X ⁴ X	onderhoud (gesplitst, zie overzicht) onderhoud (gesplitst, zie overzicht)	X X	X X
nieuwbouw tijd. lokalen PO nieuwbouw tijd. lokalen VO	X	X		nieuwbouw tijd. lokalen nieuwbouw tijd. lokalen	X X	
verplaats. tijd. lokalen PO verplaats. tijd. lokalen VO	X	X		verplaatsing tijd. lokalen verplaatsing tijd. lokalen	X X	
huur PO huur VO	X	X		huur huur	X X	
klokuren (C-lokaal) PO huur (C-lokaal) VO	X	X		huur huur	X X	
eerste inrichting onderwijs-leerpakket en meubilair PO eerste aanschaf inventaris VO	X	X		eerste inrichting onderwijs-leerpakket en meubilair hulpmiddelen en meubilair	X X	
techn. en functieverbeterende aanpassingen PO kleine en grote aanpassingen VO	X ³	X	X ⁴	aanpassingen (gesplitst zie onderverdeling t/f aanpas.) aanpassingen	X X	X X
vervanging/aanpassing meubilair PO vervanging/aanpassing meubilair en leer- en hulpmiddelen VO		X	X	vervanging/aanpassing meubilair vervanging/aanpassing meubilair en leer- en hulpmiddelen		X 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 constructiefouten PO n.v.t. VO	X			verzekeringen n.v.t. VO	X	
heffingen PO heffingen VO		X (ozb)	X X	heffingen heffingen	X (ozb) X (ozb)	X X

Huidige tekst WBO/ISOVSO/WVO			Na aanvaarding wetsvoorstel decentralisatie huisvesting PO/VO		
Soort voorziening	rijk	gemeente ¹ bevoegd gezag	nieuwe aanduiding	gemeente ² bevoegd gezag	
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 onderhoudsactiviteiten PO

Vergoedingsstroom

		Huidig LONDO-stelsel		Volgens wetsvoorstel	
		Bevoegd gezag	Gemeente	Bevoegd gezag	Gemeente
I	Preventief onderhoud				
1	klein herstel, controle en klachten onderhoud inclusief 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	
8	vervangen pomp en expansievat CV-installatie	x		x	
9	vervangen inhoud brandblussers	x		x	
10	vervangen brandblussers	x		x	
Extra onderhoudsactiviteiten					
A1	buitenschilderwerk (kozijnen)	x		x	
A2	buitenschilderwerk (groot)	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 + regelapparatuur		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 waterleiding/kranen		x	x	
4	vervangen groepenbord (elektra)		x	x	
5	vervangen brandslanghaspel		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 binnenkozijnen (renovatie-activiteit)		x		x
14	vervangen hang-/sluitwerk binnenkozijnen		x		x
15	vervangen buitenkozijnen (renovatie-activiteit)		x		x
16	vervangen hang-/sluitwerk buitenkozijnen		x		x
17	vervangen radiatoren, convectoren, leidingen (renovatie-activiteit)		x		x
18	vervangen dakpannen inclusief 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	
4	school toegankelijk maken voor gehandicapten (deurkozijnen)		x	x	

Overzicht onderverdeling onderhoudsactiviteiten VO

Vergoedingsstroom

	Huidig stelsel		Volgens wetsvoorstel	
	Bevoegd gezag	Gemeente	Bevoegd gezag	Gemeente
1 Aanpassingen				
Aanpassen (aanbrengen, verplaatsen, verwijderen), vernieuwen (ingrijpend onderhoud) van:				
stenen dakbedekking				x
dakranden				x
dakvensters	afhankelijk			x
lichtkoepels	van			x
buitenwanden	bedrag,			x
voegwerk	soort			x
buitenkozijnen	voorzie-			x
entrepui	ning en			x
buitenzonwering	aanwezig			x
buitentrappen	bruto			x
binnenwanden	vloer-		x	
vouwwanden	opper-		x	
binnenkozijnen	vlak		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	x		x	
De activiteiten blijven naar de schoolbesturen gaan				

BIJLAGE 2

Plaats	Brin	Naam school	Vorbereidings- kosten ²	Totale bouwkosten ¹
<i>IS 1996</i>				
Amsterdam	00lp	Huygens college	485 000,00	9 700 000,00
Amsterdam	16ps	Montessori college oost	1 550 000,00	31 000 000,00
Doetinchem	17xg	SGS. Holterhoek	170 000,00	3 400 000,00
Doorwerth	02sy	Dorenweerd college	670 000,00	13 400 000,00
Eindhoven	08hz	Aloysius school	100 000,00	2 000 000,00
Eindhoven	14hl	School consumptieve be	397 837,50	7 956 750,00
Goes	15bc	SGS. Ter Welle (vbo)	307 254,45	6 145 089,00
Holten/Goor	19ff	SGS. Holten	720 147,55	14 402 951,00
Maassluis	19is	Maas college	363 766,60	7 275 332,00
Rotterdam	16pk	SGS. Johannes Calvijn	1 062 906,75	21 258 135,00
Wolvega	19lo	Linde college	1 250 000,00	25 000 000,00
Zutphen	20dh	SGS. Zutphen	1 150 000,00	23 000 000,00
		sub-totaal	8 226 912,85	164 538 257,00
<i>Bouwvoorbereiding gestart</i>				
Apeldoorn	02ra	Veluws college	310 000,00	6 200 000,00
Apeldoorn	20qu	Koninklijke SGS. Apeldoorn	895 000,00	17 900 000,00
Cuijk	19rx	Merlet college land van	625 000,00	12 500 000,00
Drachten	25cm	Christelijke SGS. Liudger	1 815 000,00	36 300 000,00
Grootebroek	18cv	Martinus college	190 000,00	3 800 000,00
Lelystad	18gc	SGS. de Rietlanden	90 000,00	1 800 000,00
Stadskanaal	13sr	SGS. Comenius	180 000,00	3 600 000,00
Veenendaal	19ip	Rembrandt college	875 000,00	17 500 000,00
		sub-totaal	4 980 000,00	99 600 000,00
<i>Investeringsimpuls projecten</i>			<i>annuïteit</i>	<i>totaal nog te vergoeden</i>
Aalten	00lj	College Schaersvoorde	452 681,81	8 148 272,58
Almelo	02do	SGS. Noordik	402 350,15	7 242 302,70
Den Haag	20mo	Johan de Witt college	1 086 291,91	19 553 254,38
Emmen	00pf	Drents college	2 939 908,18	52 918 347,24
Emmen	16vp	Hondsrug college		
Emmen	20la	Esdal college		
Gorinchem	24tp	Merewade college	857 316,17	15 431 691,06
Groenlo	02qn	SGS. Marianum	682 203,68	12 279 666,24
Leek	00di	Nienoord college	922 161,74	16 598 911,32
Leek	00hd	SGS. de Waezenburg	358 116,85	6 446 103,30
Middelharnis	03rb	SGS. Prins Maurits	1 217 791,01	23 138 029,19
Nieuwegein	17gm	Oosterlicht college	2 317 745,06	44 037 156,14
Rotterdam	02lb	Olympus college	555 703,55	10 002 663,90
Tubbergen	16vi	SGS. St. Canisius	342 669,32	6 168 047,76
Wijchen	00ob	Maas-Waal college	1 295 218,77	24 609 156,63
Zeist	17bi	SGS. Schoonoord	712 298,35	12 821 370,30
Zwolle	20db	Thorbecke SGS.	547 767,63	9 859 817,34
		sub-totaal		269 254 790,08
Totaal				533 393 047,08

¹ Deze bedragen zijn de totale stichtingskosten danwel na decentralisatie nog te vergoeden annuïteit waarbij geen rekening is gehouden met eigen bijdragen, compensatie en onderhoud.

² Voor een deel reeds betaald.