

Vergaderjaar 1984–1985

18771

Wijziging van onder meer artikel 100 van de Wet op het voortgezet onderwijs (regeling medegebruik)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

1.1. *Doel van het ontwerp*

Dit ontwerp beoogt wijzigingen aan te brengen in de huidige bepalingen van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO Stb. 1967, 387) ten einde te bevorderen dat op effectieve wijze kan worden gebruik gemaakt van door het Rijk bekostigde voorzieningen in gebouwen, terreinen en roerende zaken in het voortgezet onderwijs.

Twee redenen zijn aan te geven voor het wijzigen van de huidige bepalingen.

In de eerste plaats maken een dalend leerlingenbestand en de herstructureringen binnen het voortgezet onderwijs, alsmede de hieruit voortvloeiende vraag naar nieuwe huisvesting, waaraan – in verband met de toestand van 's Rijks financiën – niet op redelijkerwijze kan worden voldaan, een actief beleid noodzakelijk ten aanzien van (her)huisvesting en van gebruik van inventaris.

Daartoe is nodig dat de overheid aanspraak kan maken op ruimten, terreinen en roerende zaken die onderbenut worden, danwel vrijgekomen zijn. Gebleken is dat de Wet op het voortgezet onderwijs thans daartoe te weinig mogelijkheden biedt.

In de tweede plaats gaan er steeds meer stemmen op om gebouwen, terreinen en roerende zaken zo intensief mogelijk en multifunctioneel te gebruiken: dat wil zeggen dat deze ook buiten schooltijd of, voor zover mogelijk, tijdens schooltijd door anderen gebruikt moeten kunnen worden. Het huidige systeem laat onvoldoende vrijheid hiertoe en gaat in feite uit van de ongewenstheid ervan (zie het bestaande artikel 100 WVO).

1.2. *Context*

In de memorie van toelichting op de begroting 1984 (18 100, hoofdstuk VIII nr. 2 blz. 59, 62 en 89) is het voornemen aangekondigd om een wetsontwerp in te dienen bij het parlement, dat onder meer ten aanzien van de planning en bekostiging van huisvestingsvoorzieningen in het voortgezet onderwijs nieuwe regelen voorstelt. De in de Wet op het basisonderwijs opgenomen regelen betreffende overeenkomstige voorzieningen, dienen hierbij als voorbeeld.

Het voorbereiden en opstellen van dit ontwerp vergt echter zoveel tijd, dat het noodzakelijk lijkt – in afwachting van het tot stand komen van dit ontwerp – reeds nu meer mogelijkheden tot sturing te scheppen op het gebied van de huisvestingsvoorzieningen.

Besloten is tot maatregelen in fasen, ten einde – met het oog op de financiële situatie van het Rijk – de uitgaven waar mogelijk op korte termijn te beperken.

1°. Met directe ingang is bij de toepassing van artikel 102 WVO (toestaan dat voorzieningen met goedkeuring van de minister door de schoolbesturen worden herbestemd voor ander onderwijs) het beleid gewijzigd in die zin dat onder «ander onderwijs» niet langer alleen ander voortgezet onderwijs zal worden verstaan, maar ook ander dan voortgezet onderwijs: vgl. circulaire d.d. 18 augustus 1983, kenmerk C 83.02-93 VO/BZ-455.683 onder A 5 en 6 (zie bijlage I).¹

2°. In de WVO wordt opnemng bevorderd van bepalingen die medegebruik en verhuur van bestaande voorzieningen mogelijk maken, alsmede oplegging van medegebruik door de minister. Inwerkingtreding zo mogelijk in 1984.

3°. Voorts wordt een samenhangend stelsel van regelen ontworpen, dat voor basis- en voortgezet onderwijs te zamen een optimaal gebouwengebruik verzekert, herbesteding van gebouwen inbegrepen, en dat de beletselen daartoe wegneemt die uit de verschillen tussen de bekostigingssystemen voortvloeien. Hierbij zal worden gezien hoe de lagere overheden kunnen worden betrokken bij de huisvesting van scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Tevens zal worden gezien in hoeverre de gebouwen van het wetenschappelijk onderwijs hierbij eveneens kunnen worden betrokken.

Het onderhavige wetsontwerp is de uitvoering van de hierboven bedoelde tweede fase.

Aanvankelijk is overwogen in het onderhavige wetsontwerp tevens de regels met betrekking tot de beschikkingsbevoegdheid over vrijkomende schoolgebouwen, die primair bij het bevoegd gezag berust, te wijzigen door te bepalen dat gebouwen, terreinen of roerende zaken die blijvend niet meer nodig zijn, in beginsel in eigendom overgaan naar het Rijk. Hierbij zou tevens de mogelijkheid gecreëerd worden om gebouwen van het voortgezet onderwijs definitief te bestemmen voor ander dan voortgezet onderwijs. Een concept-ontwerp waarin ook deze wijzigingen waren vervat (wijziging van de artikelen 101 en 102 WVO) is voor advies aan de Onderwijsraad gezonden.

In het onderhavige wetsontwerp zijn deze wijzigingen niet meer opgenomen. Bij nadere overweging blijkt het wenselijk om in elk geval voor het basisonderwijs en voor het voortgezet onderwijs gelijktijdig, in onderlinge samenhang, de wijziging van de wettelijke bepalingen ten aanzien van buitengebruikstelling en het definitief herbestemmen voor ander onderwijs te effectueren, waarbij ook overdracht over en weer naar de andere onderwijssoort wordt geregeld. De wijziging van de artikelen 101 en 102 zal nu derhalve eerst in de hierboven geschetste derde fase plaatsvinden.

1.3. Inhoud

Het voorliggende wetsontwerp wil, zoals gezegd, het medegebruik en de verhuur van huisvestingsvoorzieningen van het voortgezet onderwijs bevorderen, alsmede in het algemeen het optimaal gebruik daarvan. Het gebruik voor onderwijsdoeleinden zal echter *prioriteit* blijven genieten, en wel in onderstaande volgorde:

- a. gebruik door de eigen school;
- b. gebruik door een andere school voor voortgezet onderwijs of gebruik door een uit 's Rijks kas bekostigde school voor ander onderwijs; eerst daarna kan sprake zijn van:
- c. gebruik door derden, ten behoeve van andere culturele, maatschappelijke of recreatieve doeleinden;
- d. verhuur aan derden ten behoeve van andere doeleinden.

Gebruik of verhuur is pas toegestaan als benutting voor een hoger op dit lijstje geplaatste categorie niet nodig is.

¹ Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

Het onderhavige wetsontwerp bevat alleen bepalingen voor het *tijdelijk* niet nodig zijn van gebouwen, terreinen of roerende zaken. Indien deze *blijvend* niet nodig zijn, zijn de artikelen 101 en 102 vooralsnog van toepassing.

Bij het tijdelijk niet nodig zijn ligt de beschikkingsbevoegdheid primair bij het bevoegd gezag van de school.

Het is hierbij echter wel van belang gedurende welke *termijn* ruimten niet nodig zijn, en ter beschikking kunnen worden gesteld. Het bevoegd gezag heeft zowel overdag als in de avonden de vrijheid tot ingebruikgeving of verhuur over te gaan tot het einde van het schooljaar. Wil hij dit echter doen voor langere termijn, dan is de toestemming van de *minister* vereist. Deze heeft daarnaast de bevoegdheid om medegebruik op te leggen indien de ruimten langer dan tot het eind van het schooljaar niet nodig zijn voor de school. Voordat de minister hiertoe overgaat, treedt hij in overleg met het bevoegd gezag van de betreffende scholen. Van de mogelijkheid mede gebruik op te leggen zal uiteraard met de grootst mogelijke zorgvuldigheid gebruik gemaakt worden, opdat het eigen leefklimaat van de school zoveel mogelijk gewaarborgd blijft.

Bij de *verhuur* aan derden wordt hetzelfde onderscheid gemaakt in termijnen. Verhuur is in beginsel niet toegestaan, als het niet goed te verenigen zou zijn met het onderwijs aan de school. Bij langere verhuur moet de minister altijd toestemming verlenen. De inspectie wordt gevraagd om een onderwijskundig advies, waarbij gekeken wordt of het voorgenomen gebruik zich verdraagt met het onderwijs aan de school. Verhuur als woonruimte of bedrijfsruimte is in verband met de huurbescherming niet toelaatbaar, omdat daardoor de prioriteit van het onderwijs in het gedrang zou komen.

In dit wetsontwerp gaat het over huisvestingsvoorzieningen die geheel of gedeeltelijk niet nodig zijn. Daarnaast heeft de minister echter de bevoegdheid om lokalen, die gedurende gedeelten van de dag wel gebruikt worden voor het onderwijs aan de school, aan te wijzen als ruimten voor medegebruik. Hierbij gaat het met name om *vaklokalen* die – in verband met de aard van de te geven lessen – kostbare voorzieningen vereisen, zoals bij voorbeeld gymnastieklokalen. Uiteraard treedt de minister, voordat hij van deze bevoegdheid gebruik maakt, eerst in overleg met het bevoegd gezag van de betrokken school, en wordt ook hier de vereiste zorgvuldigheid in acht genomen ten aanzien van het leefklimaat van de betrokken scholen.

De vaststelling of ruimten al dan niet nodig zijn voor het onderwijs aan de school, geschiedt aan de hand van de in bijlage II¹ opgenomen criteria.

1.4. *Relatie naar de Wet op het basisonderwijs (WBO)*

In het voorliggend ontwerp is aansluiting gezocht bij de wijze waarop in de WBO de overeenkomstige materie is geregeld. In verband met het interim-karakter van de onderhavige regeling (vgl. onder 1.2) is echter vermeden meer te wijzigen dan in het kader van de beperkte doelstelling noodzakelijk werd geacht.

Afgezien daarvan zijn er belangrijke verschillen tussen de beide onderwijssoorten. Hierbij valt te denken aan:

– De perioden waarvoor groepen worden gevormd (in het voortgezet onderwijs vindt groepsindeling per schooljaar plaats, terwijl in het basisonderwijs in de loop van een schooljaar wijzigingen in de groepsindeling mogelijk zijn).

– De voor de uitvoering van de huisvestingsregeling verantwoordelijke overheidsinstanties (gemeente, Rijk).

Vooral het laatste verschil maakt dat er minder behoefte bestaat aan een detaillering zoals in de WBO, omdat de uitvoering op één punt is geconcentreerd.

¹ Ter inzage gelegd op de bibliotheek, alsmede het advies van de onderwijsraad.

2. Artikelen

Artikel 90, vierde lid, en artikel 105

Het huidige artikel 105 bepaalt dat het bevoegd gezag alleen in beroep kan komen tegen beslissingen van louter financiële aard. Gezien de uitbreiding van de bevoegdheden van de minister in dit ontwerp, is de beroepsregeling in het huidige artikel 105 te beperkt. Derhalve is gekozen voor een meer algemene formulering waardoor in beroep gekomen kan worden van alle besluiten (behoudens die van algemene strekking) op grond van hoofdstuk II.

De wijziging van artikel 105 maakt een technische aanpassing van artikel 90, vierde lid, noodzakelijk, waardoor duidelijker tot uitdrukking wordt gebracht dat de hierin genoemde kring van beroepsgerechtigden groter is dan die in het gewijzigde artikel 105.

In het advies van de Onderwijsraad van 21 februari 1984 (OR/410 S) wordt aanbevolen in artikel 105 de bepaling op te nemen dat het beroep een opschortende werking heeft. Indien het gewenst is dat het in beroep bestreden besluit in afwachting van de beslissing van de Kroon niet wordt uitgevoerd, kan dit echter worden bereikt via de gewone opschortingsprocedure van artikel 60 e.v. van de Wet op de Raad van State (Stb. 1962, 88), *hetgeen openlaat de schorsingsmogelijkheid te toetsen aan de door schorting in gevaar komende belangen.*

Een verzoek tot opschorting heeft tot gevolg dat het in beroep bestreden besluit niet wordt uitgevoerd totdat de voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State heeft beslist op het verzoek tot opschorting.

Artikel 100

Zoals in het algemene gedeelte reeds is gezegd, gaat het huidige artikel 100 uit van de ongewenstheid van het (mede)gebruik van onderwijsvoorzieningen voor andere doeleinden.

Aan gezien de strekking van het wetsontwerp nu juist is om dit te bevorderen, is artikel 100 aangepast.

Artikel 100a, derde lid

Dit lid bevat de bepaling dat de minister om gewichtige redenen zijn toestemming op het verzoek tot medegebruik kan weigeren. Een doelmatig gebruik van de beschikbare ruimte kan met zich meebrengen, dat niet aan het verzoek tot toestemming voor ingebruikgeving voor een langere periode aan een bepaalde school wordt voldaan. Dit doet zich bijvoorbeeld voor, als de voorgestelde medegebruiker slechts een klein deel van de beschikbare ruimte nodig heeft, terwijl er een potentiële andere medegebruiker is, die een veel groter deel van die ruimte zou kunnen gebruiken, maar aan het resterende deel niet genoeg heeft. Er zal dus altijd een zorgvuldige afweging dienen plaats te vinden van alle betrokken belangen, waarbij de gekozen formulering wil duidelijk maken, dat niet te gemakkelijk van de voorkeur van de eigenaar-gebruiker zal dienen te worden afgeweken.

Artikel 100a, vierde lid

Dit artikel beschrijft de bevoegdheid van de minister om een andere bestemming te geven aan huisvestingsvoorzieningen, die niet voor het onderwijs aan de school nodig zijn. Deze bepaling bevat tevens de mogelijkheid medegebruik op te leggen van roerende zaken. Het ligt echter niet in de bedoeling medegebruik op te leggen van alleen roerende zaken; deze zaken zullen slechts voor medegebruik gevorderd worden in combinatie met de onroerende goederen waar zij bijhoren. Uiteraard zal altijd getracht worden om in overeenstemming met de betrokken schoolbesturen tot een bepaald gebruik te komen.

Artikel 100a, zesde lid

Deze bepaling wil de verbindendheid van gebruiksovereenkomsten opheffen die zonder toestemming van de minister tot stand zijn gekomen, terwijl deze toestemming in verband met de duur van de overeenkomst wel door de wet geëist wordt. Zonder een dergelijke bepaling zouden deze overeenkomsten in feite niet te doorbreken zijn. Ook bij toepassing van deze bepaling zal zorgvuldig rekening worden gehouden met alle betrokken belangen.

Artikel 100a, zevende lid

Het veelvuldiger gebruik van huisvestingsvoorzieningen door meerdere scholen, maakt het noodzakelijk een regeling voor het medegebruik te treffen. In het aan de Onderwijsraad ter advisering voorgelegde concept-ontwerp was deze regeling opgedragen aan de minister. Het eerdergenoemde advies van de Onderwijsraad heeft ertoe geleid dat wordt voorgesteld deze regeling te treffen bij algemene maatregel van bestuur. Dit zal echter eerst op verantwoorde wijze kunnen geschieden, aan de hand van ervaringen met het medegebruik. Deze algemene maatregel van bestuur zal onder andere regels moeten bevatten met betrekking tot de aansprakelijkheid, de tijd waarvoor ruimten in medegebruik kunnen worden gegeven alsmede de bouwkundige en financiële gevolgen van het medegebruik. Het is de bedoeling tevens bepalingen te overwegen waardoor een school extra financiële middelen ontvangt indien gebouwen, terreinen of roerende zaken vrijwillig in medegebruik worden gegeven.

Zolang deze algemene maatregel van bestuur nog niet tot stand is gekomen, zal van de bevoegdheid medegebruik op te leggen met de grootst mogelijke souplesse gebruik worden gemaakt, en zal openheid worden betracht omtrent de daarbij te hanteren criteria en in aanmerking te nemen omstandigheden.

Artikel 100b, eerste lid

Deze bepaling opent de mogelijkheid gebouwen, terreinen of roerende zaken geheel of gedeeltelijk in medegebruik te geven aan andere culturele, maatschappelijke of recreatieve doeleinden.

Het woord «andere» duidt aan dat ook onderwijsactiviteiten onder deze doeleinden vallen. Nu het bekostigde onderwijs al in artikel 100a is opgenomen, gaat het hier derhalve alleen nog om het niet bekostigde onderwijs, ongeacht de vraag of dat onderwijs is aangewezen op grond van artikel 56 WVO of artikel 118 van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs (Stb. 1960, 559) danwel is erkend op grond van de Wet erkenning schriftelijk onderwijs (Stb. 1972, 746), danwel in het geheel niet is aangewezen of erkend. Immers voor de in dit artikel bedoelde culturele, maatschappelijke en recreatieve activiteiten is niet de eis gesteld dat bekostiging uit 's Rijks kas plaats vindt.

Artikel 100c, vierde lid

Uitgangspunt blijft dat te allen tijde de verhuurde voorzieningen op een later moment, zo een onderwijsbestemming weer tot de mogelijkheden behoort, ook weer die bestemming moeten kunnen krijgen. In navolging van de Wet op het basisonderwijs zijn daarom enkele bepalingen opgenomen die moeten verhinderen dat op grond van de Huurwet of contractuele bepalingen problemen zouden rijzen bij het verwezenlijken van die bestemming.

De Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen,
N. J. Ginjaar-Maas

De Minister van Landbouw en Visserij,
G. J. M. Braks