

Vergaderjaar 1984–1985

18771

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

Nr. 4

**VOORLOPIG VERSLAG**

Vastgesteld 12 februari 1985

De vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen<sup>1</sup>, met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel belast, brengt als volgt verslag uit over haar voorlopige bevindingen.

**ALGEMEEN**

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden met belangstelling en in beginsel ook met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij deelden het standpunt van de regering dat het bestaande artikel 100 van de WVO, waarin in feite een verbod is vervat om niet-gebruikte lokalen in het voortgezet onderwijs voor ander onderwijs te benutten, in het licht van de toenemende leegstand van lokalen in het voortgezet onderwijs niet ongewijzigd kan blijven. Deze leden wensten er aan te herinneren dat zij reeds bij de behandeling van het wetsvoorstel Beheersing huisvestingsvoorzieningen k.o./l.o. in 1980 voorstellen hebben gedaan om een regeling tot stand te brengen voor gebruik en medegebruik van lokalen, ook ten behoeve van het voortgezet onderwijs. Gezien de afwijzende reacties in die dagen was de tijd daarvoor kennelijk nog niet rijp, ook niet volgens de toenmalige bewindslieden. Dat dit thans wel het geval is, achtten de leden van de P.v.d.A.-fractie op zich verheugend. Dat nam niet weg dat zij – de strekking van het wetsvoorstel onderschrijvend – een aantal kanttekeningen wilden maken bij het onderhavige voorstel van wet.

Alleereerst waren de leden van de P.v.d.A.-fractie er niet gelukkig mee dat thans wordt afgezien van een wetsvoorstel dat een meer fundamentele aanpassing van de regelen voor planning en bekostiging van huisvestingsvoorzieningen in het voortgezet onderwijs zou inhouden, en wel omdat het voorbereiden en opstellen van dit voorstel van wet «zoveel tijd» zou vergen. Zonder nadere toelichting konden zij zich niet voorstellen dat tussen de aankondiging van een dergelijk wetsvoorstel in het najaar van 1983 en heden niet een dergelijk wetsvoorstel zou kunnen zijn opgesteld. En dit temeer niet aangezien op het ministerie reeds vele jaren over deze materie moet zijn nagedacht, getuige het tot stand brengen van de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs en de Wet beheersing huisvestingsvoorzieningen k.o./l.o., waarin – zij het voor het onderwijs dat aan het voortgezet onderwijs voorafgaat – nieuwe regelen voor planning en bekostiging van huisvestingsvoorzieningen zijn opgenomen.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van Ooijen (PvdA), voorzitter, Dees (VVD), Konings (PvdA), Evenhuis (VVD), Worrell (PvdA), Hermes (CDA), Beinema (CDA), Kraaijeveld-Wouters (CDA), Lansink (CDA), Andela-Baur (CDA), ondervoorzitter, Niessen (PvdA), Van Baars (CDA), Mik (D'66), Wagenaar (RPF), Van der Vlies (SGP), Wallage (PvdA), Willems (PSP), Den Ouden-Dekkers (VVD), Dijkstal (VVD), Franssen (VVD), Ernsting (CPN), Vermeend (PvdA), Leijnse (PvdA).  
Plv. leden: Ter Veld (PvdA), Braams (VVD), Van der Doef (PvdA), Kamp (VVD), vacature PvdA, B. de Vries (CDA), De Boer (CDA), Mateman (CDA), Couprie (CDA), Oomen-Ruijten (CDA), vacature PvdA, Hennekam (CDA), Groenman (D'66), Schutte (GPV), Ubels-Veen (EVP), vacature PvdA, Dijkman (groep Scholten/Dijkman), Van Rey (VVD), Korthals (VVD), Lucassen-Stautterer (VVD), Lankhorst (PPR), Poppe (PvdA), Toussaint (PvdA).

De aan het woord zijnde leden vroegen zich af hoeveel tijd met een dergelijk wetsvoorstel zou zijn gemoeid, indien een periode van ongeveer anderhalf jaar onvoldoende is gebleken te zijn. Ook zouden zij graag vernemen of wellicht de vereiste adviesprocedures aan het trage verloop van de voorbereidingen debet zijn.

Gegeven het feit dat door het genoemde trage verloop van de voorbereidingen een samenhangend geheel van regelen voor de planning en bekostiging van huisvestingsvoorzieningen in het onderwijs nog niet beschikbaar is, konden de leden van de P.v.d.A.-fractie instemmen met de procedure die ertoe heeft geleid dat eerst werd toegestaan, bij circulaire dd. 18 augustus 1983, dat huisvestingsvoorzieningen die niet langer voor voortgezet onderwijs noodzakelijk zijn, voor ander onderwijs konden worden bestemd, terwijl vervolgens (via het onderhavige wetsvoorstel) een regeling wordt getroffen om medegebruik en verhuur van bestaande voorzieningen mogelijk te maken c.q. te stimuleren.

Erkennend dat niet alle activiteiten te verenigen zijn met een ruimte die voor onderwijsdoeleinden is bestemd (geweest), meenden zij dat gemeenschapsgelden waaruit de huisvestingsvoorzieningen voor onderwijs zijn bekostigd meer verantwoord kunnen worden besteed, indien schoollokalen bij leegstand of gedurende «vrije uren», waar mogelijk en gewenst, een andere bestemming kunnen krijgen. Dat geldt uiteraard nog meer indien reeds bij de bouw van onderwijshuisvesting met een multifunctioneel gebruik wordt rekening gehouden. Een dergelijk voorstel hadden zij dan ook graag gezien.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden uit de toelichting op het wetsvoorstel onvoldoende kunnen opmaken op welke wijze de vergoeding van rijkswege zal worden geregeld indien lokalen bestemd voor voortgezet onderwijs bij voorbeeld voor basisonderwijs zouden worden benut, danwel andersom, in het licht van het feit dat er verschillen in het bekostigingssysteem tussen voortgezet en basisonderwijs bestaan, die in het wetsvoorstel niet worden weggenomen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie waren er zich van bewust dat in de systematiek van de Wet op het voortgezet onderwijs een regeling waarbij het medegebruik van onderwijsruimten door de minister en niet door de lokale overheid wordt bevorderd, eenvoudig valt onder te brengen. Niettemin hadden de aan het woord zijnde leden liever gezien dat naar een decentraal systeem zou zijn gestreefd. Veel beter dat de rijksoverheid kan immers de lokale overheid beoordelen welke onderwijsruimten in aanmerking komen voor gebruik door derden en door wie. Een beoordeling als deze leent zich naar het oordeel van de leden van de P.v.d.A.-fractie bij uitstek voor overdracht aan de gemeenten. Volgt dat volgens hen reeds uit de aard der materie; zulks zal in de toekomst nog meer voor de hand liggen indien aansluiting wordt gezocht bij de regeling voor gebruik door derden van onderwijsruimten bij de wetgeving die reeds voor het basisonderwijs is voorzien.

Voorts meenden de leden van de P.v.d.A.-fractie dat de opzet van de Kaderwet specifiek welzijn, waarvan het bestaan in de Wet op het basisonderwijs wordt voorondersteld, een decentraal systeem van planning en toewijzing van huisvestingsvoorzieningen wenselijk doet zijn. Zelfs indien de bedoelde Kaderwet niet zou worden ingevoerd, konden deze leden zich niet voorstellen dat alsdan zou worden afgezien van een decentrale planning van welzijnsvoorzieningen, inclusief multifunctionele gebouwen.

Hier wreekt zich naar hun mening de beperkte doelstelling die het onderhavige wetsvoorstel heeft, namelijk «een effectiever gebruik van de door het Rijk ten behoeve van het voortgezet onderwijs bekostigde gebouwen, terreinen en roerende zaken» (redengeving); een doelstelling die op blz. 6 van de memorie van toelichting minder eufemistisch wordt weergegeven met: «de uitgaven waar mogelijk op korte termijn te beperken».

Waar te vermijden uitgaven worden voorkomen, behoeft tegen deze doelstelling op zich geen bezwaar te bestaan; maar gezien de beperkte

reikwijdte van het wetsvoorstel is de vrees gewettigd dat uiteindelijk de financiële voordelen slechts ten goede komen aan het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, en dan nog slechts voor de korte termijn, terwijl een goede afstemming van o.a. het onderwijs- en het welzijnsbeleid ter zake van de huisvesting niet wordt bereikt.

Het feit dat veel welzijnsactiviteiten juist plegen plaats te vinden op tijden dat vaak onderwijshuisvestingsvoorzieningen ongebruikt blijven (avonden, weekeinden, schoolvakanties) vraagt om een dergelijke afstemming van beleid, al dient zich dat ook uit te strekken tot de planning, bouw en verbouw van huisvestingsvoorzieningen.

Het was de leden van de P.v.d.A.-fractie opgevallen dat in het onderhavige wetsvoorstel uitsluitend aandacht wordt gegeven aan de vraag hoe het (mede)gebruik van niet voor het onderwijs benodigde ruimten zou kunnen worden mogelijk gemaakt of bevorderd. Geen plaats is ingeruimd voor een regeling van de bouw of verbouw van onderwijsruimten in het voortgezet onderwijs, ook niet waar deze zouden dienen om lokalen geschikt te maken voor het gebruik door een andere school van voortgezet onderwijs, dan wel voor andere educatieve, culturele, maatschappelijke of recreatieve doeleinden. Daarbij zou – naar de mening van de leden van de P.v.d.A.-fractie – kunnen worden gedacht aan voorzieningen die de (geluids)overlast e.d. bij gebruik door derden kan voorkomen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie konden zich verenigen met de prioriteit die in de memorie van toelichting is aangegeven, en waardoor het gebruik van onderwijsruimte ten behoeve van het onderwijs de voorkeur krijgt boven een bestemming voor andere culturele, maatschappelijke en recreatieve doeleinden, dan wel voor (al of niet commerciële) verhuur. Het was deze leden overigens niet duidelijk op welke wijze zal worden bevorderd dat het bevoegd gezag van een daarvoor in aanmerking komende school ook langs financiële weg zal worden gemotiveerd om genoemde prioriteiten na te streven.

Indien bij voorbeeld verhuur aan de meest biedende een welkome aanvulling van het budget van de school met zich brengt, valt niet uit te sluiten dat een schoolbestuur gemakkelijker tot verhuur aan de meest biedende wil overgaan, dan dat geheel of gedeeltelijk leegstaande ruimten worden beschikbaar gesteld aan instanties die volgens de memorie van toelichting een hogere prioriteit zouden hebben. In eerste instantie kan immers het bevoegd gezag zelf initiatieven ter zake ontplooiën en zal het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen niet in alle gevallen uit eigener beweging op de hoogte zijn van de plaatselijke behoefte op het vlak van educatieve, culturele, maatschappelijke en recreatieve instellingen.

De mededeling dat in het voorliggend wetsvoorstel aansluiting is gezocht bij de wijze waarop in de Wet op het basisonderwijs de overeenkomstige materie is geregeld, leek de leden van de P.v.d.A.-fractie weinig overtuigend. Met name in de Wet op het basisonderwijs wordt aan de gemeente een belangrijke taak toebedeeld bij de huisvesting van het basisonderwijs, in tegenstelling bij voorbeeld tot hetgeen in de Wet beheersing huisvestingsvoorzieningen k.o./l.o. ter zake het geval was. In het onderhavige wetsvoorstel wordt de lokale overheid (gemeente of provincie) in het geheel niet genoemd. Voorts wordt in de Wet op het basisonderwijs veel meer geregeld dan het medegebruik.

Zij zouden graag nader worden ingelicht omtrent het oordeel van de regering over een regeling als in de Wet op het basisonderwijs, die het gemeentebestuur in het (mede)gebruik van de huisvestingsvoorzieningen door derden betreft, en die bovendien regels bevat voor het geval onderwijsruimten buiten gebruik worden gesteld.

De leden van de C.D.A.-fractie zagen, mede gelet op de andere positie van de bevoegde gezagsorganen en de andere bestuurlijke verhoudingen met betrekking tot onderwijsgebouwen die niet langer overeenkomstig hun bestemming worden gebruikt, vooralsnog geen aanleiding om medegebruik in het voortgezet onderwijs ten opzichte van medegebruik in het basisonderwijs, niet op eigen merites te beoordelen.

Vervolgens constateerden zij dat het reeds eerder, met name in de begroting van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen voor het jaar 1984, aangekondigde wetsvoorstel dat ten aanzien van de planning en bekostiging van huisvestingsvoorzieningen in het voortgezet onderwijs nieuwe regelen zal stellen, met het huidige wetsvoorstel een stap dichterbij komt. Dat het beoogde wetsvoorstel veel tijd vergt, en dat daarom de voorkeur wordt gegeven aan een fasegewijze doorvoering van de wetgeving op dit punt, ontmoette bij hen begrip, mede gezien de minder rooskleurige situatie van 's Rijks financiën.

Een nadeel van een gefaseerde invoering is, dat men geen inzicht heeft in de totale problematiek; men legt zich bij een in zekere zin incidentele wijziging als de onderhavige op enkele onderdelen vast, terwijl de consequenties daarvan op het geheel niet worden overzien. De leden van de C.D.A.-fractie waren daarom van oordeel dat aanvaarding van deze wijziging van de WVO geen committerende werking kan hebben ten aanzien van het bedoelde integrale wetsvoorstel.

Een tweede mogelijk nadeel van de gekozen procedure is, dat door het tussentijds regelen van de meest dringende knelpunten de druk van een spoedig indienen van het beoogde wetsvoorstel zelf verdwenen is. Deze leden stelden daarom een indicatie over het tijdstip van indiening van het integrale wetsvoorstel op prijs.

Behalve vanwege het teruglopend aantal leerlingen waardoor leegstand van lokalen kan ontstaan, is als motief voor een wettelijke regeling van medegebruik aangegeven zich voordoende onwil bij schoolbesturen om aan medegebruik mee te werken (begroting 1984). De hier aan het woord zijnde leden menen dat dit suggereert dat het een verschijnsel betreft dat zo frequent voorkomt dat ingrijpen door de overheid noodzakelijk is. Van dergelijke onwil met name bij o.a. de bijzondere schoolbesturen van protestants christelijke en katholieke signatuur is niet gebleken. De Nederlandse Katholieke Schoolraad en de Bestuursraad Protestants Christelijk Onderwijs achten dat argument voor bij hen aangesloten scholen niet steekhoudend, en vroegen zich daarom af of het wijzigingsvoorstel op zichzelf wel voldoende gefundeerd is. De leden van de C.D.A.-fractie sluiten zich bij deze vraag aan, omdat geenszins is aangetoond dat medegebruik niet op vrijwillige basis kan worden geregeld.

De tweede fase van de drie-fasen-procedure doet een stevige ingreep in de bestaande bestuurlijke verhoudingen tussen de rijksoverheid en de bevoegde gezagsorganen van scholen voor voortgezet onderwijs waar het de beschikkingsbevoegdheid betreft ten aanzien van gebouwen, terreinen, lokalen en inventaris. De memorie van toelichting stelt dat met het oog op een zo intensief mogelijk en multifunctioneel gebruik, het huidige systeem onvoldoende vrijheid laat dit tot stand te brengen, en dat het in feite uitgaat van de ongewenstheid ervan.

Het verbaasde de leden van de C.D.A.-fractie dat de memorie van toelichting het bij deze constatering laat, en de historische context achterwege laat.

De ongewenstheid van een beschikkingsbevoegdheid, die berust bij de overheid, over goederen waarvan de volledige eigendom is gegeven aan het bevoegde gezag van de betrokken scholen berust mede op de vrijheid van richting en inrichting van het onderwijs. Hiervoor zij verwezen naar de uitvoerige discussie in het parlement bij de totstandkoming van de Wet op het voortgezet onderwijs, en zoals dat laatstelijk nog tot uitdrukking is gekomen in de circulaire van 18 augustus 1983 (kenmerk VD/BZ 455.683).

Een dergelijke fundamentele ingreep met betrekking tot de beschikkingsbevoegdheid van het bevoegde gezag dient te worden gerechtvaardigd door feitelijke onderbouwing die aantoont dat het beoogde doel – zo dit al in zijn volledige consequentie en met voorbijzien van mogelijke gegronde redenen om van het regime af te wijken – anders niet zal worden bereikt.

Deze onderbouwing ontbreekt ten enen male, zo stelden deze leden vast.

Het bekostigingssysteem zelf is al een praktische drempel om geen steun te verlenen aan medegebruik. De vergoeding van exploitatiekosten van schoolgebouwen is immers niet aan de gebouwelijke capaciteit, maar aan de leerlingentallen gerelateerd. Dat leidt er alleen al uit dien hoofde toe dat medegebruik bij optredende leegstand zoveel mogelijk door de schoolbesturen wordt nagestreefd. Redenen waarom in sommige gevallen de overcapaciteit niet wordt benut door medegebruik, hangen met name in het bijzonder onderwijs ten nauwste samen met de principiële overwegingen die geleid hebben tot het huidige regime. Indien men zelfs in die gevallen het medegebruik moet laten prevaleren, heeft het principiële standpunt waarop het regime berust, geen enkele zin meer.

De vraag of de schoolbesturen in gebreke blijven de volledige bevoegdheid over gebouwen, terreinen en roerende goederen te dragen zoals het behoort, dient in dit stadium eerst ten duidelijkste te worden beantwoord, vooraleer overwogen moet worden die bevoegdheid over te hevelen naar de minister. Aangezien de memorie van toelichting geen poging onderneemt langs andere wegen tot effectiever gebruik van gebouwen, terreinen en roerende goederen te komen dan het verlenen van de bevoegdheid aan de minister om medegebruik dwingend op te leggen, moet worden aangenomen dat geen andere wegen open staan.

De overheid kan mogelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden aan het gesubsidieerd onderwijs stellen. Waarom kan zij, ten einde onnodige leegstand tegen te gaan, geen maatregelen treffen die evenzeer in de sfeer liggen van de financiële relatie overheid: bevoegd gezag, in plaats van zoals nu wordt voorgesteld, de juridische positie van de schoolbesturen aan te tasten?

De leden van de C.D.A.-fractie zagen graag een uitvoerige argumentatie van het gekozen regeringsstandpunt tegemoet.

Het was niet geheel duidelijk voor de leden van de C.D.A.-fractie of de werking van het wetsvoorstel zich beperkt tot door het Rijk bekostigde voorzieningen of zich ook uitstrekt tot onbekostigde voorzieningen.

Indien de werking slechts geldt de door het Rijk bekostigde voorzieningen c.q. roerende goederen, dient wel te worden aangegeven hoe in de praktijk van medegebruik dit onderscheid tot zijn recht komt. In vele gevallen is althans ten minste een deel van de inventaris uit eigen middelen door de schoolbesturen bekostigd. In een aantal gevallen geldt ook voor onroerende zaken dat zij geheel of gedeeltelijk voor rekening van de schoolbesturen tot stand zijn gekomen. Het komt deze leden voor dat de regeling van deze aspecten niet bij algemene maatregel van bestuur, doch principieel bij wet dient te geschieden.

Nadere regels met betrekking tot ingebruikneming c.q. verhuur kunnen bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld (art. 100a, zevende lid). De memorie van toelichting merkt op dat deze algemene maatregel van bestuur zal worden opgesteld, mede naar aanleiding van ervaring in de praktijk met medegebruik en verhuur. De leden van de C.D.A.-fractie zagen niet hoe dit in zijn werk gaat. Het betreft hier belangrijke elementen van een relatief gevoelige materie. Op welke wijze zal de wet kunnen functioneren zonder algemene maatregel van bestuur? Bij elke vorm van medegebruik c.q. verhuur zullen vanaf het eerste begin duidelijke richtlijnen ter beschikking moeten staan, en zal beroep mogelijk moeten zijn. Waarom is niet een concept-algemene maatregel van bestuur bij het wetsvoorstel gevoegd?

Zij hadden op dit onderdeel talrijke vragen waarop zij antwoord zouden willen hebben, vooraleer zij ten principale een afgerond oordeel over het wetsvoorstel kunnen geven.

De leden van de V.V.D.-fractie konden in hoofdzaak het voorliggende wetsvoorstel waarderen omdat èn gestreefd wordt naar een zo groot mogelijke harmonisatie met de betreffende bepalingen uit de Wet op het basisonderwijs, èn omdat het wetsvoorstel wordt geplaatst in een reeks van in te dienen wetsvoorstellen die een effectievere regeling van het

gebruik van door het Rijk bekostigde voorzieningen mogelijk maken. Zij hadden er behoefte aan een nader uitgewerkt tijdschema van de regering te ontvangen op het punt van de nader in te dienen wetsvoorstellen. Zij wilden er op aandringen al deze wetsvoorstellen nog in deze kabinetsperiode te doen afhandelen.

De leden van de V.V.D.-fractie wensten te benadrukken dat – naar hun oordeel – in een meer omvattende wijziging van de WVO een grotere betrokkenheid van de lagere overheden op het gebied van planning, huisvesting en medegebruik roerende en onroerende (huisvestings) voorzieningen zal worden vastgelegd. Zij vroegen de regering of zij deze zienswijze deelt.

In dit verband wensten zij de vraag voor te leggen op grond waarvan het de minister moet zijn die toestemming moet geven indien een bevoegd gezag voor langere termijn tot ingebruikgeving of verhuur wenst over te gaan. Lag het niet meer voor de hand hier de gemeente dan wel de provincie de rol te laten vervullen die in het wetsvoorstel aan de minister is toegedacht? Waarom is nadrukkelijke toestemming geboden in plaats van bij voorbeeld een meldingsplicht, te meer daar de inspectie een adviserende rol ter zake vervult?

De leden van de V.V.D.-fractie wensten te vernemen welke de effecten zijn van het voorliggende voorstel van wet op het zogenaamde dislokatiebeleid.

Zal het dislokatiegebeuren hierdoor kunnen toenemen, zo vroegen zij zich af.

Tot slot waren de leden van de V.V.D.-fractie benieuwd naar de financiële aspecten aan de onderhavige wetswijziging verbonden. Zij wezen in dit verband op de aan de Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen gerichte brief van de VNG dd. 27 januari 1984, waarvan de vaste commissie afschrift ontving. Wil de regering op de in die brief naar voren gebrachte aspecten reageren, zo vroegen zij.

De leden behorend tot de fractie van de S.G.P. hadden met gemengde gevoelens kennis genomen van het onderhavige voorstel van wet.

Zoals de Besturenraad Protestants Christelijk Onderwijs stelde vinden ook deze leden dat het te ver gaat dat door de voorgestelde wettelijke maatregelen wordt ingegrepen in de beschikkingsbevoegdheid van de bevoegde gezagsorganen over gebouwen, terreinen en roerende zaken. In hoeverre zullen de schoolbesturen zelf niet in staat zijn de volledige beschikkingsbevoegdheid over gebouwen, terreinen en roerende zaken naar behoren te dragen?

De overheid kan deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden stellen aan het gesubsidieerde onderwijs. Hoe oordelen de bewindslieden over de mening van de Besturenraad – teneinde onnodige leegstand van lokalen en gebouwen tegen te gaan – maatregelen te treffen in de sfeer van de financiële relatie overheid-bestuur, in plaats van de juridische positie van schoolbesturen aan te tasten? Zijn er ook gegevens bekend over het aantal schoolbesturen dat reeds op vrijwillige basis vanwege de financiële lasten is overgegaan tot verhuur?

De leden van de fractie van de S.G.P. zouden het op prijs stellen te vernemen waarom in het onderhavige wetsvoorstel geen onderscheid wordt gemaakt tussen roerende en onroerende goederen enerzijds, en door het Rijk bekostigde en onbekostigde voorzieningen anderzijds. Past dit wel in de systematiek van de WVO? Is het voor een school niet van belang dat er in de praktijk een onderscheid wordt gemaakt tussen het al of niet in gebruik zijn van lokalen en de bestemming van de inventaris, die vaak uit eigen middelen is bekostigd door het schoolbestuur? Ligt het in de bedoeling om de beschikkingsmacht over door het schoolbestuur zelf bekostigde zaken van het bevoegd gezag over te hevelen naar de minister?

In het voorstel van wet wordt gesproken over nadere uitwerking bij algemene maatregel van bestuur. Is het voor een goede beoordeling van

het voorliggende voorstel van wet niet van groot belang te weten welke invulling hieraan gegeven gaat worden, zo vroegen de leden van de fractie van de S.G.P.

De leden van de R.P.F.-fractie toonden enige reserve jegens het onderhavige wetsvoorstel. Hoewel deze leden erkenden dat de huidige omstandigheden noodzaken tot een effectieve benutting van schoolgebouwen, vroegen zij zich toch af wat de directe reden is voor het indienen van het voorliggende wetsvoorstel.

In het algemeen kan immers geconstateerd worden dat schoolbesturen, daar waar dat redelijkerwijs van hen verlangd kan worden, bereid zijn leegstaande lokalen in medegebruik te geven. Indien dit in het verleden werd nagelaten, konden daarvoor in het algemeen zeer gegronde redenen worden aangevoerd. Dit geldt temeer, als gelet wordt op het feit dat de vergoeding voor exploitatiekosten van schoolgebouwen is gerelateerd aan (teruglopende) leerlingenaantallen.

De aan het woord zijnde leden toonden zich met het oog hierop bezorgd, omdat het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een dwingend opleggen van het medegebruik door de minister.

Er wordt op deze wijze namelijk rechtstreeks ingegrepen in de beschikkingsbevoegdheid (van de bevoegde gezagsorganen) over gebouwen, terreinen en roerende zaken. De leden van de R.P.F.-fractie vroegen in hoeverre in het licht van de grondwettelijke mogelijkheid van het stellen van deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden maatregelen te treffen zijn in het kader van de financiële relatie tussen de overheid en het bekostigde onderwijs. Hiermee wordt de juridische positie van schoolbesturen niet aangetast. Zeker gelet op het feit dat schoolbesturen, vanwege de financiële lasten, in de meeste gevallen reeds op vrijwillige basis overgaan tot verhuur. De aan het woord zijnde leden vroegen voorts waarom in de tekst van het wetsvoorstel geen onderscheid wordt gemaakt tussen roerende en onroerende goederen. Zij achtten het niet wenselijk dat ten aanzien van onroerende en roerende goederen dezelfde bepalingen gelden. De inventaris wordt immers vaak geheel of gedeeltelijk uit eigen middelen bekostigd door het schoolbestuur; de beschikkingsmacht over deze goederen rust in dat geval geheel bij het bevoegd gezag van de school. Op dit punt zagen deze leden een discrepantie tussen de wettekst en de memorie van toelichting, die op dit punt wel spreekt van de door het Rijk bekostigde voorzieningen in gebouwen, terreinen en roerende goederen. Kan hier meer duidelijkheid worden geschapen?

De G.P.V.-fractie had er begrip voor dat de bewindslieden in het licht van de noodzaak van beperking van overheidsuitgaven ook maatregelen willen treffen ter bevordering van een effectiever gebruik van gebouwen en terreinen, die in gebruik zijn bij het voortgezet onderwijs. Wel vroeg zij of de betekenis van de thans voorgestelde maatregelen kan worden gekwantificeerd. Waaruit is in de praktijk gebleken, dat de bevoegde gezagsorganen niet zonder wettelijke maatregelen een effectief gebruik zullen nastreven? Is ook overwogen maatregelen voor te stellen die minder inbreuk maken op de eerste verantwoordelijkheid van de bevoegde gezagsorganen voor het gebruik van gebouwen en terreinen?

Het was de G.P.V.-fractie opgevallen, dat in de memorie van toelichting aangekondigd wordt, dat zal worden gezien hoe de lagere overheden kunnen worden betrokken bij de huisvesting van scholen. Hoewel uit het verband van deze opmerking blijkt, dat bedoeld wordt op de situatie waarin de derde fase tot uitvoering komt, wilde deze fractie graag duidelijkheid over de vraag of de lagere overheden als zodanig ook reeds in de tweede fase een rol zullen spelen. Uit een persbericht van het ministerie dd. 7 december 1984, nr. 181, zou afgeleid kunnen worden dat dit wel het geval zal zijn. De G.P.V.-fractie achtte het nu van belang, dat waarborgen worden geboden tegen een vermenging van verantwoordelijkheden van de lagere overheden als bevoegd gezag en als overheid.

## ARTIKELEN

### Artikel I

#### *Onderdeel A*

##### *Artikel 90, alsmede artikel 105 (onderdeel D)*

De G.P.V.-fractie kon op zich zelf instemmen met aanpassing van de beroepsmogelijkheden. Zij vroeg echter hoe dit voorstel moet worden gezien tegen de achtergrond van wetsvoorstel 17 201 tot wijziging van beroepsbepalingen in een aantal onderwijswetten in verband met uitbreiding van de werking van de Wet Arob. Daarin wordt weer een andere redactie van artikel 105 voorgesteld. Handhaven de bewindslieden dit voorstel? Zo ja, wanneer mag de memorie van antwoord tegemoet worden gezien? Waarom wordt thans voorgesteld de gebruikelijke formulering «bij Ons» te vervangen door «bij de Kroon»?

Wat is de ratio van de wijziging in deze artikelen van «beroep bij ons» in «beroep bij de Kroon», zo vernamen de leden van de C.D.A-fractie graag.

Op grond van ervaringen in het onderwijsveld verdient het aanbeveling in het wetsvoorstel een bepaling op te nemen, waardoor de minister bij verzoeken tot eigendomsbehoud aan een dwingende termijn van bij voorbeeld vier maanden is gehouden, zo meenden zij.

De G.P.V.-fractie ontving graag een toelichting op de slotlinea van de toelichting op artikel 90, vierde lid, en artikel 105. Moet hieruit worden afgeleid dat de bewindslieden bij voorbaat toezeggen het bestreden besluit voorlopig niet uit te voeren?

#### *Onderdeel B*

##### *Artikel 100*

De leden van de C.D.A-fractie stelden de volgende vragen. Kan worden aangegeven op welke wijze de staat van onderhoud van gebouwen, terreinen en roerende zaken ten behoeve waarvan vergoeding wordt genoten, wordt geregistreerd voordat zij in medegebruik worden gegeven c.q. worden verhuurd?

Dient niet voorafgaand daaraan tevens te worden geïnventariseerd welke gebouwen, terreinen, lokalen en roerende zaken of gedeelten daarvan door het Rijk dan wel door het schoolbestuur zijn bekostigd?

Wordt bij de beoordeling of het onderhoud naar behoren heeft plaatsgevonden uitgegaan van een onderhoudsplan, zodat de betrokken schoolbesturen weten waar zij aan toe zijn?

Indien ten aanzien van roerende goederen gewerkt wordt met een afschrijvingssysteem, hoe kan dan de vergoeding van de exploitatiekosten daarover, geheel of gedeeltelijk worden ingehouden?

#### *Onderdeel C*

##### *Artikel 100a*

#### *Algemeen*

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden de vraag of het begrip «niet nodig zijn voor het onderwijs» nader kan worden toegelicht. Met name dachten zij dan aan het feit dat de minister een lokaal niet nodig kan achten en het bevoegd gezag wel, bij voorbeeld ten behoeve van uitvoering van het rooster in verband met beperkte aanwezigheid op de school van sommige docenten e.d.



Voorts stelden zij de vraag of bepaalde bouwtechnische voorzieningen zijn overwogen, in geval een deel van een gebouw wordt gebruikt door een andere school dan die welke het gebouw beheert en de medegebruiker door de aard van het onderwijs zekere (geluids)overlast veroorzaakt.

De leden van de C.D.A.-fractie constateerden dat in verschillende leden van dit artikel wordt gesproken over gebouwen, terreinen, lokalen, roerende goederen, die voor het onderwijs «niet nodig zijn». In bijlage II bij de memorie van toelichting wordt gesteld dat het hier ruimten betreft die men méér heeft dan het lokalenplan aangeeft, met een marge van vier lestijden.

De consequentie hiervan is dat de scholen worden gedwongen hun lesrooster aan te passen, d.w.z. dat bij voorbeeld het eerste en tweede uur of het zevende en achtste uur niet meer vrij kunnen zijn, dat er geen tussenuren meer beschikbaar zijn, enz. Een dergelijke beperking van het rooster leidt tot zeer gecompliceerde situaties; er is in wezen een aantasting van de vrijheid van inrichting.

De betrokken ruimten worden in de «vrije uren» doorgaans gebruikt voor allerlei activiteiten, die wezenlijk onderdeel vormen van het onderwijs-leerproces, zoals remedial teaching, studiebegeleiding e.d. Voor deze activiteiten voorziet een lokalenplan niet in ruimten. De ongerijmde situatie kan zich voordoen dat de eigen school de ruimten moet afstaan voor medegebruik, terwijl vervolgens de medegebruiker ze weer kan inzetten voor de genoemde activiteiten.

Ook valt een sterke beknopting te vrezan van buitenschoolse activiteiten die een belangrijke sociale functie in relatie tot de school en voor de interrelatie tussen de leerlingen vervullen.

Krijgt de minister, zo vroegen deze leden zich af, de bevoegdheid uit te maken welke lokalen niet nodig zijn voor het onderwijs van de eigen school? Betreft het alleen de vaklokalen zoals de toelichting suggereert? Dat kan er toe leiden dat de minister de individuele lessentabel gaat beïnvloeden, bij voorbeeld indien het «niet nodig zijn» wordt gekoppeld aan de minimumtabel of aan enige andere norm. Het kwam deze leden voor dat zulks een inbreuk vormt op de vrijheid van inrichting die zij niet kunnen aanvaarden.

De G.P.V.-fractie vroeg aandacht voor de positie van niet-bekostigde vormen van onderwijs, dat gegeven wordt onder verantwoordelijkheid van een bevoegd gezag dat ook van rijkswege bekostigd onderwijs verzorgt. Het komt bij voorbeeld voor, dat aan een scholengemeenschap een afdeling verbonden is welke niet door het Rijk wordt bekostigd. Zo'n afdeling behoort naar de mening van deze fractie meegerekend te worden bij de bepaling van de gebouwen enz. die «niet nodig zijn voor het onderwijs aan de school», en niet te zijn aangewezen op eventuele toepassing van artikel 100b, eerste lid. Zij informeerde voorts hoe bepaald wordt of gebouwen enz. «niet nodig» zijn voor het onderwijs van de school. Delen de bewindslieden het standpunt, dat dit artikel niet gehanteerd moet worden om individuele lessentabellen van de school te beïnvloeden?

#### *Lid 2*

De minister krijgt de bevoegdheid lokalen aan te wijzen die gedurende gedeelten van de dag «niet nodig zijn». Dat betekent in de praktijk een door elkaar heen functioneren van twee scholen in hetzelfde gebouw. Dit kwam de leden van de C.D.A.-fractie als volstrekt strijdig voor met de vrijheid van richting en inrichting.

Bovendien worden geen criteria ten aanzien van deze bevoegdheid aangegeven. Met andere woorden wat wordt verstaan onder «gedeelten van de dag»; welke scholen komen in aanmerking tot medegebruik onder welke voorwaarden, enz.

De interpretatie van lid 2 kan tenminste leiden tot identiteitsvervaging.

Immers, ook het gebouw, dat een belangrijk element is voor het gezicht van de school naar buiten, zal moeilijk worden geïdentificeerd met het onderwijs en signatuur ervan. Dit geldt zowel voor de gebruikers van de eigen school als voor de medegebruikers in een andere school. Er is gereede kans dat er ook binnen de school een proces van identiteitsvervaging op gang komt. Het schoolbestuur moet tenminste de vrijheid hebben daarover zelfstandig te beslissen.

Het aanwijzen van lokalen voor medegebruik impliceert naar de mening van deze leden eveneens medegebruik van andere ruimten, zoals gangen, toiletten, garderobe, fietsenstalling, wellicht kantine/overblijflokaal, docentenkamer, enz. Daar hieromtrent niets is geregeld, zagen zij deze lacune graag aangevuld. Hoe wordt de verantwoordelijkheid over het medegebruik van deze overige ruimten geregeld?

De leden van de R.P.F.-fractie vroegen zich af of het niet te ver voert dat de minister lokalen aanwijst die gedurende bepaalde delen van de dag niet aangewend worden voor het onderwijs aan de school. Dit kan voor de betreffende school roostertechnisch problemen opleveren en ook de buitenschoolse activiteiten immers sterk beperken.

#### *Lid 3*

De minister kan toestemming voor medegebruik langer dan tot het eind van het schooljaar «om gewichtige redenen» weigeren. Wat zulks inhoudt wordt niet verduidelijkt. Een objectivering van deze formule kwam de leden van de C.D.A.-fractie dringend gewenst voor, waarbij zij aantekenden dat naar hun mening, zoals hiervoren reeds is gesteld, de beslissingsbevoegdheid bij het betrokken gezag behoort te liggen. Ook de R.P.F.-fractie was deze mening toegedaan.

Ten einde duidelijker tot uitdrukking te brengen, dat de bedoelde toestemming van de minister niet gemakkelijk kan worden geweigerd suggereerde de G.P.V.-fractie vóór de woorden «om gewichtige redenen» tussen te voegen «slechts».

De leden van de C.D.A.-fractie gingen voorts van de veronderstelling uit dat ingebruikgeving voor een periode langer dan een jaar alleen de toestemming van de minister vereist, indien het dezelfde medegebruiker betreft. Of geldt het eveneens een nieuwe medegebruiker?

#### *Lid 4*

Wat over medegebruik onder lid 2 is opgemerkt geldt eveneens voor het vierde lid, zo stelden de leden van de C.D.A.-fractie.

Bovendien wensten zij aan te tekenen dat waar in de memorie van toelichting (blz. 7 onder punt 1.3) wordt gesteld «van de mogelijkheid tot medegebruik op te leggen zal uiteraard met de grootste mogelijke zorgvuldigheid gebruik gemaakt worden, opdat het eigen leefklimaat van de school zoveel mogelijk gewaarborgd blijft», in het vervolg van de opmerkingen daarover gemaakt bij lid 2, dat het de voorkeur verdient deze intentie in de wettekst zelf op te nemen, zodanig dat de rechtspositie van de individuele schoolbesturen voldoende bescherming krijgt.

De door de leden van de R.P.F.-fractie reeds gesignaleerde discrepantie tussen de wettekst en de memorie van toelichting zouden zij graag in het onderhavige lid gecorrigeerd zien.

Ook het gestelde in de memorie van toelichting op blz. 7, waar het gaat om het opleggen van medegebruik en het betrachten van de grootste mogelijke zorgvuldigheid ter bescherming en waarborging van het eigen leefklimaat van de school, zou volgens deze leden beter kunnen worden opgenomen in de wettekst, bij voorbeeld in de vorm van een procedure die de rechtspositie van de individuele schoolbesturen moet beschermen, zoals ook de Besturenraad PCO voorstelt. Zij vroegen hierover het oordeel van de regering.

De G.P.V.-fractie had enige moeite met de redactie van sommige gedeelten van artikel 100a. De G.P.V.-fractie had de indruk dat in het vierde lid de woorden «naar zijn oordeel» beter voor de woorden «geheel of gedeeltelijk» geplaatst kunnen worden. Zij wees er op, dat de slotzin van het vierde lid geen volledige zin is.

#### *Lid 5*

De leden van de C.D.A.-fractie achtten een verduidelijking van de zinsnede «in overleg treden» noodzakelijk. Ook een eenvoudige briefwisseling tussen de minister en het schoolbestuur kan hieronder worden begrepen. Vervolgens kan de minister rechtens zijn beslissing uitvoeren. Aan welke criteria moet zodanig overleg voldoen, wil het reële betekenis krijgen, en ruimte bieden voor beroep?

#### *Lid 6*

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen ook of het niet gewenst is in verband met bestaande huurovereenkomsten in het zesde lid een overgangsbepaling op te nemen. Ook de leden van de fracties van het C.D.A. en van de S.G.P. wierpen deze vraag op, waarbij laatstgenoemde fractie nog vroeg of aan het geven van terugwerkende kracht aan deze bepaling wordt gedacht.

Voorts constateerden de leden van de C.D.A.-fractie dat in voorliggende voorstel de minister het medegebruik kan beëindigen. Het betreft wel medegebruik van gebouwen, terreinen, lokalen en roerende goederen die volle eigendom zijn van het bevoegde gezag. Komt een dergelijke eenzijdige beslissingsbevoegdheid van de minister niet in strijd met het privaatrecht, en is zulks geen détournement de pouvoir zo vroegen de leden van de C.D.A.-fractie.

Ook de S.G.P.-fractie vroeg of de genoemde eenzijdige beëindiging door de overheid niet op gespannen voet staat met de beginselen van het privaatrecht.

De G.P.V.-fractie meende, dat de slotwoorden van het zesde lid aanleiding tot onduidelijkheid kunnen geven. Waaruit zal in de praktijk moeten blijken dat de minister het vierde lid wenst toe te passen? Op welk moment eindigt de ingebruikgeving dan?

#### *Lid 7*

De leden van de P.v.d.A.-fractie zouden graag enig inzicht verkrijgen in de aard van de nadere regels waaraan in dit lid wordt gedacht.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden reeds uitgesproken dat naar hun mening de hier bedoelde algemene maatregel van bestuur in concept dient te worden voorgelegd, voordat de wetwijziging wordt ingevoerd, teneinde de merites van het wetsvoorstel voldoende te kunnen beoordelen.

In de memorie van toelichting, zo constateerden de leden van de R.P.F.-fractie wordt gesteld dat openheid zal worden betracht omtrent de te hanteren criteria. Zolang echter de in dit lid genoemde algemene maatregel van bestuur nog niet tot stand is gekomen, verdient het naar hun oordeel aanbeveling reeds nu duidelijkheid ter zake te scheppen. Is de minister bereid, ook ter wille van de betrokken scholen, deze aanbeveling te volgen?

De G.P.V.-fractie vroeg of de in dit lid bedoelde algemene maatregel van bestuur eventueel in het vooruitzicht te stellen financiële middelen voor het vrijwillig in medegebruik geven van gebouwen enz. bedoeld zijn ter compensatie van aan het medegebruik verbonden extra kosten of als extra stimulans voor vrijwillige terbeschikkingstelling.

### *Artikel 100b*

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen waarom niet wordt voorgesteld onderwijsruimten die leeg staan en niet benodigd zijn voor ander bekostigd onderwijs, niet door de minister in gebruik kunnen worden gegeven ten behoeve van andere culturele, maatschappelijke of recreatieve doeleinden, mits uiteraard de voortgang van het onderwijs in de school daardoor niet wordt gestoord.

Deze leden meenden dat te meer deze vraag dient te worden gesteld aangezien in artikel 100c wordt voorondersteld dat vaststaat dat, alvorens tot verhuur aan anderen wordt overgegaan, de leegstaande onderwijsruimten niet nodig zijn voor bekostigd onderwijs dan wel andere culturele, maatschappelijke of recreatieve doeleinden.

In lid 2 worden het derde tot en met het zevende lid van artikel 100a van overeenkomstige toepassing verklaard. In het vierde lid van artikel 100a wordt echter weer verwezen naar artikel 100b. Hoe moet het één met het ander in overeenstemming worden gebracht, zo vroegen de leden van de C.D.A.-fractie.

### *Artikel 100c*

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden de vraag wie bepaalt wanneer het voorgenomen gebruik zich verdraagt met het onderwijs, en volgens welke criteria.

De regeling maakt geen onderscheid tussen gebouwen, terreinen, lokalen en roerende goederen die volledig voor rijksrekening zijn gebouwd, en die welke geheel of ten dele voor rekening van het schoolbestuur zijn gebouwd. Dit onderscheid heeft consequenties bij verhuur. De bepalingen die gelden voor de eerstgenoemde categorie kunnen – zeker in financiële zin – niet gelden voor de tweede categorie. Dit dient naar de opvatting van de C.D.A.-fractie nader genuanceerd te worden.

### *Lid 2 onder a*

De leden van de C.D.A.-fractie waren voorsn nog van mening dat de schoolbesturen zelf dienen te kunnen bepalen of het voorgenomen gebruik zich verdraagt met het onderwijs van de eigen school. Het kwam hun niet aanvaardbaar voor dat de minister hier een uitsluitende bevoegdheid heeft.

### *Leden 3 t/m 5*

Is de bepaling dat de minister zichzelf niet onder de regels van de Huurwet plaatst te verenigen met het feit dat de overheid zulks niet accepteert van haar onderdanen, zo vroeg de C.D.A.-fractie.

### *Lid 3*

Evenals bij artikel 100a, lid 3, vroegen de fracties van het C.D.A. en van de R.P.F. ten aanzien van dit lid om een objectieve omschrijving van het begrip «gewichtige redenen». Voorts bepleitten zij hier autonomie voor het bevoegd gezag waar het de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid betreft.

### *Lid 4*

De leden van de R.P.F.-fractie voegen een nadere motivatie van de stelling, dat de Huurwet hier niet van toepassing is.

*Lid 5*

De leden van de C.D.A.-fractie stelden de volgende vragen. Is nietigverklaring van de overeenkomst met een niet-gesubsidieerde derde juridisch te effectueren? Welke juridische positie heeft deze derde in een dergelijke overeenkomst?

Naar aanleiding van het gestelde in dit lid wilden de leden van de fractie van de S.G.P. vernemen wat de juridische consequenties zijn van een bepaling in subsidievoorwaarden over nietigverklaring, welke bepaling immers voor derden niet kenbaar is? Wat is de juridische positie van degene(n) met wie de overeenkomst door het bevoegd gezag is gesloten?

Hoe zal het toezicht, het schoonhouden, de verwarming e.d. worden geregeld van lokalen, die in medegebruik worden genomen?

De voorzitter van de commissie,  
Van Ooijen

De griffier van de commissie,  
Teunissen