

Vergaderjaar 2013–2014

33 663

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet primair onderwijs BES in verband met de overheveling van taak en budget voor aanpassingen in onderwijshuisvesting van gemeente naar school

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 11 april 2014

Graag wil ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap danken voor hun inbreng en voor de vragen die zijn gesteld. Op de gestelde vragen ga ik hieronder in, waarbij de volgorde van het voorlopig verslag wordt aangehouden.

1. Vragen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij erkennen dat in de huidige verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van het buitenonderhoud sprake kan zijn van tegenstrijdige belangen. Zij menen echter dat ook in de voorgestelde nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling nog sprake kan zijn van tegenstrijdige belangen. Dit geldt met name in het geval van nieuwbouw. Voor de gemeente zijn de bouwkosten van belang, voor de schoolbesturen de onderhoudskosten. Denkbaar is dat partijen hier niet uitkomen. Zou een arbitragecommissie een oplossing kunnen bieden voor dergelijke situaties? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is de regering bereid hieraan mee te werken? Een soortgelijke vraag hebben deze leden over renovatie. Het begrip renovatie is niet helder omschreven. Renovatie gaat verder dan onderhoud. De regering meent dat gemeenten en schoolbesturen in goed overleg zullen kunnen komen tot een verdeling van de kosten. Maar wat als dit niet het geval is? Zou een arbitragecommissie ook hier niet een oplossing zijn?

De leden van de PvdA-fractie vragen aandacht voor de mogelijkheid dat er sprake kan zijn van tegenstrijdige belangen van gemeenten en schoolbesturen ten aanzien van nieuwbouw en renovatie en vragen of een arbitragecommissie hier een oplossing zou kunnen zijn. De wet bevat een uitgewerkt stelsel voor de wijze waarop huisvestingsvoorzieningen worden toegekend. Op basis van de aanvragen voor huisvestingsvoorzieningen stelt de gemeente een programma huisvestingsvoorzieningen op. In die fase kan er al contact zijn met schoolbesturen voor nadere informatie. Gemeenten en schoolbesturen komen dan in de meeste gevallen in goed overleg tot een verdeling van de kosten bij renovatie. Het programma huisvestingsvoorzieningen bevat de beschikkingen op de

aanvragen van de schoolbesturen. Desgewenst kunnen schoolbesturen daartegen bezwaar maken en, zonodig, beroep instellen bij de bestuursrechter. In de bezwaarfase wordt het besluit volledig heroverwogen. Mocht de bezwaarfase niet tot een bevredigend resultaat hebben geleid voor een schoolbestuur, dan kan het beroep instellen bij de bestuursrechter. De bestuursrechter maakt sinds 2011 mogelijk gebruik van een andere werkwijze voor bestuursrechtelijke zaken: de «nieuwe zaaksbehandeling». De rechter bespreekt met de procespartijen wat de meest adequate behandeling van de zaak is. De rechter heeft daarbij aandacht voor het eventuele onderliggende conflict en de wijze waarop dat kan worden opgelost. Het kan zijn dat hij een schikking voorstelt of dat hij met partijen bekijkt of het geschil door middel van mediation, dus buiten de rechter om, kan worden opgelost. Bij mediation lossen partijen onder begeleiding van een onafhankelijke bemiddelaar samen het conflict op. Arbitrage is geen optie bij geschillen omtrent onderwijshuisvesting. Uitgangspunt bij de vraag of een geschil vatbaar is voor arbitrage is artikel 1020 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). In dat artikel staat dat de overeenkomst tot arbitrage moet leiden tot de vaststelling van rechtsgevolgen die ter vrije bepaling van partijen staan (artikel 1020, derde lid, Rv). Zoals hierboven uiteen is gezet is er sprake van een uitgewerkt wettelijk stelsel waarin de rol van de gemeenten en schoolbesturen is vastgelegd. Ook de gronden waarop de gemeente een aanvraag voor een huisvestingsvoorziening kan weigeren, zijn in de wet zijn vastgelegd. De gemeente kan dus niet vrij bepalen wanneer een huisvestingsvoorziening wordt geweigerd.

2. Vragen van de leden van de SP-fractie

De leden van de fractie van de SP hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Wel hebben zij nog enkele vragen.

Waarom heeft de regering gekozen voor een verplichting van de overheveling in plaats van een vrijwillige keuze? Kan de regering toelichten waarom zij deze keuze niet heeft gemaakt?

De regering heeft er met dit wetsvoorstel voor gekozen om in het gehele primair onderwijs de verantwoordelijkheden voor het buitenonderhoud en aanpassingen aan het gebouw over te hevelen. Hiermee wordt de verantwoordelijkheidsverdeling voor de onderwijshuisvesting tussen gemeenten en schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs gelijk getrokken en een aantal knelpunten binnen het stelsel van onderwijshuisvesting in het primair onderwijs opgelost. Door de vergroting van de autonomie kunnen de schoolbesturen vanaf 2015 een eigen integraal beleid voeren voor het onderhoud (zowel aan de binnenkant als aan de buitenkant van het gebouw) én de verbetering van de huisvesting, zonder daarbij afhankelijk te zijn van de gemeente.

Scholen krijgen na de inwerkingtreding van de wet de mogelijkheid te investeren in bijvoorbeeld energiezuinigheid, waarvan de opbrengst bij het schoolbestuur terecht komt. Ook worden de administratieve lasten voor schoolbesturen en gemeenten vermindert.

Uit draagvlakonderzoek van Regioplan¹ blijkt dat een ruime meerderheid van de besturen in het primair onderwijs dit wetsvoorstel steunt. Als besturen problemen voorzien bij het uitvoeren van deze nieuwe taak, kunnen zij deze taak en de bijbehorende middelen beleggen bij een andere partij, bijvoorbeeld een gespecialiseerde instantie. Als het schoolbestuur en de gemeente dat gezamenlijk overeenkomen, kunnen ze de verantwoordelijkheid voor het onderhoud van de school ook bij de gemeente laten.

¹ Regioplan, «Onderzoek overheveling buitenonderhoud schoolgebouwen PO», bijlage bij *Kamerstukken II* 2011/12, 31 289, nr. 118.

Op dit moment is vrijwillige doordecentralisatie al mogelijk, evenals vrijwillige recentralisatie. Gemeenten en besturen kunnen in overleg besluiten (een gedeelte van) de huisvestingstaken door te decentraliseren naar de schoolbesturen, dan wel onder de verantwoordelijkheid van de gemeente te brengen. Uit de brief van 4 februari 2014 van de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer² blijkt dat er in de praktijk veel variatie bestaat in de vormgeving van de samenwerking tussen schoolbesturen en de gemeenten.

Zou de regering er vóór zijn eerst vrijwilligheid te beproeven en na drie jaar te evalueren?

De regering is hier geen voorstander van. Naar verwachting zullen vooral schoolbesturen die gehuisvest zijn in nieuwe of pas opgeknapt gebouwen ervoor kiezen om vrijwillig de verantwoordelijkheid op zich te nemen. Door deze vorm van «cherry-picking» kan de situatie ontstaan dat de gemeenten met alleen oude en kostbare gebouwen blijven zitten. Bovendien is de afgelopen jaren de vrijwilligheid al beproefd door de mogelijkheid van vrijwillige doordecentralisatie. En als de gemeente en schoolbesturen gezamenlijk daartoe besluiten, zijn allerlei vormen van samenwerking en verantwoordelijkheidsverdeling mogelijk.

Kan de regering nog eens uitleggen waarom er geen sprake kan zijn van een nulmeting voor de invoering van de wet?

Er zijn ongeveer 10.000 schoolgebouwen in het primair onderwijs. Een nulmeting zou betekenen dat van al deze gebouwen de staat van het buitenonderhoud wordt vastgesteld. Dit zou een bijzonder complexe, dure en tijdrovende operatie zijn. De regering acht het onwenselijk dat de tijd die en het geld dat hiermee gepaard zouden gaan, ten koste gaan van de overheveling en de uitvoering van de nieuwe taken door besturen. Bovendien kan op basis van de rapportage van PRC-Bouwcentrum³ de conclusie worden getrokken dat het technisch onderhoud van scholen over het algemeen op orde is en is er voor specifieke groepen van schoolbesturen een overgangsregeling ingericht.

Er zijn scholen met grootschalig achterstallig onderhoud. Zou een nulmeting dit niet in kaart kunnen brengen?

Er bestaan verschillen in de staat van onderhoud tussen individuele schoolgebouwen. Van grootschalig achterstallig onderhoud kan, op basis van de uitkomsten van het PRC-rapport, in het algemeen geen sprake zijn. In die gevallen waarin er wel sprake is van achterstallig onderhoud als gevolg van nalatigheid van de kant van de gemeente, heeft het schoolbestuur de mogelijkheid om bezwaar en beroep aan te tekenen tegen de afwijzende beslissing van de gemeente op aanvragen huisvestingsvoorzieningen welke volgens het schoolbestuur noodzakelijk waren. Bovendien ontvangen schoolbesturen met onderhoudsgevoelige gebouwen en beperkte vereveningsmogelijkheden door de voorziene overgangsmaatregel extra budget om urgent onderhoud uit te voeren. Gezien de hierboven geschetste situatie acht de regering het uitvoeren van een nulmeting overbodig en daarom niet wenselijk.

Op welke wijze wil de regering de schoolgebouwen met grootschalig achterstallig onderhoud tegemoetkomen om er voor te zorgen dat dit probleem opgelost is voordat de wet in werking treedt? Dit betreft 12% van de scholen. Graag ontvangen de leden van de SP-fractie een toelichting op hoe de regering dit probleem wil aanpakken.

² Kamerstukken II 2013/14, 31 293, nr. 198.

³ PRC-Bouwcentrum, «Staat van onderhoud schoolgebouwen in 12 gemeenten», april 2011, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 33 000 B, nr. 5.

Tot het moment dat de wet in werking treedt zijn gemeenten verantwoordelijk voor het buitenonderhoud. Schoolbesturen zijn geweest op de naderende verandering van de verantwoordelijkheidsverdeling en konden voor het jaar 2014 bij de gemeente nog aanvragen indienen voor huisvestingsvoorzieningen. In het geval van «grootschalig achterstallig onderhoud» is een aanvraag voor een voorziening in het buitenonderhoud een logische stap. Gemeenten stelden aan de hand van aanvragen van besturen het huisvestingsprogramma op voor 2014. Gemeenten zijn gehouden dit programma uit te voeren. Tegen de besluiten van de gemeenten staat voor schoolbesturen bezwaar en beroep open.

Het wetsvoorstel voorziet in een overgangsregeling waarbij schoolbesturen met onderhoudsgevoelige gebouwen en beperkte vereveningsmogelijkheden extra middelen krijgen. Deze middelen stelt ze in staat urgente onderhoudstaken adequaat uit te voeren in de periode volgend op de overheveling.

Als laatste willen de leden van de fractie van de SP graag weten hoe de regering de spagaat die zal gaan ontstaan tussen nieuwbouw en onderhoud gaat oplossen.

In de voorgestelde nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling behouden gemeenten een belangrijke rol in de onderwijshuisvesting, vanwege hun verantwoordelijkheid voor de nieuwbouw en uitbreiding van schoolgebouwen. Het is de verantwoordelijkheid van gemeenten om hierover in goed overleg met schoolbesturen tot afspraken te komen.

Nieuwbouw blijft onder de verantwoordelijkheid van de gemeente en onderhoud zal onder de scholen vallen. Wanneer een school concludeert dat het onderhoud minder rendabel is dan nieuwbouw en de gemeente geeft geen gehoor, op welke wijze kan deze impasse dan doorbroken worden?

Bij een negatieve beslissing van de gemeente op een aanvraag voor nieuwbouw is de rechtsbescherming zoals geregeld in de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dit houdt in dat een schoolbestuur bezwaar kan maken bij de gemeente, waarna beroep bij de bestuursrechter mogelijk is.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker