

**ARTIKEL 148 WPO; REIKWIJDTE EN BELEIDSPERSPECTIEF**  
**Advies voor de gemeente Zaanstad**

Prof. mr. P.W.A. Huisman, Erasmus School of Law  
Rotterdam, 29 september 2013  
p.huisman@law.eur.nl

## **Inhoudsopgave**

- 1. Inleiding en vraagstelling advies**
- 2. Tekst en reikwijdte volgens de wetsgeschiedenis**
- 3. Jurisprudentie en handhavingspraktijk**
- 4. Conclusie en beleidsperspectief**

# 1 Inleiding en vraagstelling advies

## 1. Aanleiding: wens tot investering in onderwijshuisvesting

De regering wil in 2015 een korting doorvoeren op de algemene uitkering uit het Gemeentefonds op grond van een vermeende onderbesteding van middelen aan onderwijshuisvesting in het Primair en Voortgezet Onderwijs (motie Buma).<sup>1</sup> Binnen de gemeente Zaanstad is de vraag ontstaan of de onderwijswet, meer bepaald artikel 148 WPO, het mogelijk maakt dat een schoolbestuur na vaststelling van de jaarrekening (personele plus materiële kosten) het bij Zaanstad gekorte bedrag op de algemene uitkering binnen de lumpsum bekostiging aanwendt voor bekostiging van huisvesting in het Integraal Huisvestings Plan [IHP], dat is vastgesteld als ambitie van gemeente en schoolbesturen.

De context is daarbij dat overwogen wordt om samen met schoolbesturen een uitvoeringsvorm te kiezen als de coöperatie (model Breda), waarbij gemeente Zaanstad de huisvestingstaak doordecentraliseert (economisch eigendom gebouw en grond). Hoofddargument daarbij is dat alle bekostigingsvraagstukken na 2015 van gemeente en schoolbesturen in één hand komen. De gemeente constateert een gevaar dat door de korting en de wetswijziging buitenonderhoud (ook in 2015) op voorhand discussies ontstaan wie betaalt (gemeente voor vervangende nieuwbouw en/of capaciteitsuitbreiding of schoolbestuur voor levensduurverlengend onderhoud).

Het traject is dat na het advies, tevens na advies over deze kwestie van de PO-raad, grofweg twee scenario's kunnen ontstaan:

- Gekort geld bij gemeente Zaanstad wordt 'teruggeploegd' door schoolbesturen in het IHP als de wetsuitleg dit toestaat.
- Beperking blijft in de wet. Het IHP kan gedeeltelijk niet worden gerealiseerd, waardoor beleidseffecten voor lokale overheid (denk aan decentralisaties sociaal domein en gevolgen stedelijke ontwikkeling) en schoolbesturen (invoering onderwijsvernieuwing) ontstaan.

## 1.2 Vraag, aanpak en leeswijzer

De centrale vraag in dit advies is: wat is de reikwijdte van artikel 148 WPO in het licht van voorgaande geschetste ambitie? Kan met andere woorden geld dat aan de lump sum wordt toegevoegd ook worden besteed aan het IHP? Kan er daarbij naar

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33000, nr. 12.

analogie van artikel 99 WVO worden geredeneerd? Zo nee, zijn er dan aanknopingspunten in (nieuw)landelijk beleid voor andere zienswijzen?

Dit advies is tot stand gekomen door middel van raadpleging van kamerstukken, onderwijsjuridische databanken, rechtspraak en literatuur. Vanwege de beperkte tijd en vertrouwelijkheid zijn geen externe deskundigen geraadpleegd.

Par. 2 geeft een overzicht van de parlementaire geschiedenis van artikel 148 WPO, en de wijze waarop in andere (recente) parlementaire stukken artikel 148 WPO is geïnterpreteerd. Par. 3 beschrijft beknopt een uitspraak, met een interpretatie van artikel 148 WPO, en de praktijk van de handhaving aan de hand van een inspectierapport van een aantal jaren geleden. Par. 4 sluit af met enkele korte conclusies en een mogelijk beleidsperspectief.

## **2 Tekst en reikwijdte volgens de wetsgeschiedenis**

### **2.1 Tekst Artikel 148 WPO en onderscheid met artikel 99 WVO**

Het huidige artikel 148 WPO stelt in het eerste lid: “Het bevoegd gezag wendt met inachtneming van het zorgplan het totaal van de in de artikelen 129, 134 en 137 bedoelde bedragen voor de kosten voor de materiële instandhouding en de personeelskosten uitsluitend aan voor kosten voor materiële instandhouding, personeelskosten van de school of personeelskosten in verband met benoeming of tewerkstelling zonder benoeming van personeel, bedoeld in artikel 29, vijfde lid, dan wel mede voor die kosten van een van de andere scholen van dat bevoegd gezag”.

Dit bedrag betreft feitelijk de lump sum, waarbij het tweede lid de mogelijkheid geeft dat dit bedrag ook kan worden aangewend voor een centrale dienst of een andere school; een centrale dienst of een school voor speciaal onderwijs, voor voortgezet speciaal onderwijs, voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, een instelling voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs dan wel een regionaal expertisecentrum als bedoeld in de Wet op de expertisecentra of een centrale dienst dan wel een school als bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs .

Het derde lid stelt dat verstrekte overschrijdingsbedragen ten behoeve van het onderwijs aan de scholen van het bevoegd gezag worden aangewend.

Indien de gemeente uitgaven wil doen op grond van artikel 140 of artikel 141 WPO (verordening voor aanvullende voorzieningen) moeten deze vergoedingen worden besteed “aan het doel waarvoor zij is verstrekt”, aldus lid 4 van artikel 148 WPO.

Aldus ontstaat een systematiek waarbij het bevoegd gezag enerzijds wel vrij is om de lump sum naar eigen inzicht te besteden, maar anderzijds beperkt is in de besteding van de uitgaven, en zulks volgt al uit de bewoordingen en titel van het artikel (“besteding bekostiging”). Het woord ‘uitsluitend’, gevolgd door een aantal categorieën sluit voorshands uit de situatie dat het bevoegd de discretionaire bevoegdheid heeft de bekostiging ook aan te wenden voor huisvesting, of – zoals in casu de vraag- investering in een integraal huisvestingsplan.

Een analoge redenering met artikel 99 lid 2 WVO is niet aan de orde, omdat dit artikel een ander uitgangspunt en andere bewoordingen bevat; daar is de scheidsmuur tussen materiële bekostiging en kosten voor huisvesting minder absoluut (“De voor voorzieningen in de huisvesting betaalde bedragen worden zodanig aangewend dat een behoorlijke en deugdelijke totstandkoming van deze voorzieningen is verzekerd. Indien na realisatie van de in de eerste volzin bedoelde voorzieningen de bedragen niet volledig zijn aangewend, kan het resterende deel daarvan worden aangewend voor de kosten van personeel of voorzieningen in de exploitatie”).

## 2.2 Wetsgeschiedenis

Per 1 augustus 2006 is de lumpsum ingevoerd voor de personele bekostiging in het primair onderwijs. Tot die tijd was het niet verboden rijksbekostiging te besteden aan aanvullende huisvestingsvoorzieningen. De middelen die een schoolbestuur hiervoor kon gebruiken waren echter zeer beperkt<sup>2</sup>.

De wetsgeschiedenis van het huidige artikel 148 WPO biedt geen aanknopingspunten voor een argument dat – los van de bewoordingen-rijksmiddelen uit de lump sum ingezet zouden kunnen worden voor andere categorieën dan genoemd in de wet. In de Memorie van Toelichting wordt wel gewezen op besteding voor bovenbestuurlijk management, maar er wordt niet verwezen naar huisvesting<sup>3</sup>.

De aanvankelijke tekst van de wet is na verloop van tijd verduidelijkt door een wetwijziging; in oorsprong stond in artikel 148 eerste lid ‘het bevoegd gezag kan [...] bedoelde bedragen aanwenden’. De regering vond dat ‘kunnen’ hier ‘moeten’ betekende, maar dit uitgangspunt diende nog eens helder in de wet verankerd te worden.<sup>4</sup>

Bij de behandeling van dit wetsvoorstel, dat de wettekst dus verduidelijkte, is onder andere naar voren gebracht: “De leden van de SP-fractie zien dat met de voorgestelde tekst [inzake 148 WPO-PH] een schoolbestuur geen andere uitgaven mag doen dan ter dekking van de kosten die de wet opsomt. Zij vragen de regering welke uitgaven schoolbesturen nu doen die niet voorkomen in de opsomming in de wet, en waarom besturen volgens de regering hun uitgaven niet binnen de wettelijke opsomming houden. De wijziging wordt niet voorgesteld omdat

---

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2009/10, 31 293, nr. 74 p.1

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 736, nr. 3 p.23

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 400, nr. 3 p.7

schoolbesturen andere uitgaven zouden doen. De wijziging beoogt slechts de wettekst te verduidelijken. De formulering «het bevoegd gezag kan aanwenden» zou zodanig geïnterpreteerd kunnen worden dat het bevoegd gezag die mogelijkheid heeft (naast andere mogelijkheden). Dat is echter niet de bedoeling van de wet. In de wet moet duidelijk zijn aangegeven waaraan de rijksmiddelen mogen (en dus moeten) worden besteed.”<sup>5</sup>

Dat besteding van de rijksbijdrage aan huisvesting in strijd is met de wet werd later nogmaals bevestigd in een antwoord op Kamervragen naar aanleiding van een onderzoek door de Inspectie naar de praktijk van investeringen in de huisvesting in het po (zie volgende paragraaf).” Geld uit de lumpsum besteden aan onderwijshuisvesting is wettelijk niet toegestaan”, aldus de minister<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2007/08 31 400, nr. 7, p. 5.

<sup>6</sup> Aanhangsel Handelingen II 2009/10, Aanhangsel 2456 (vragen Kamerlid Smits aan minister Rouvoet).

### 3 Jurisprudentie en handhavingspraktijk

#### 3.1 Artikel 148 WPO en uitspraak inzake leerlingenvervoer

Dat het niet toegestaan is om de middelen uit de lump sum voor een ander doel te gebruiken dan de wet aangeeft blijkt ook een uitspraak inzake leerlingenvervoer.<sup>7</sup> Het betrof hier een bevoegd gezag dat –kort gezegd- een gedeelte van het salaris van het personeel had ingehouden om daarmee leerlingenvervoer te bekostigen naar de school. De Afdeling overweegt dat bekostiging voor leerlingenvervoer aan ouders van leerlingen exclusief is opgedragen aan het college van burgemeester en wethouders. “Voorts is in artikel 148, eerste lid, van de WPO bepaald dat de bekostiging uitsluitend kan worden besteed aan de in die bepaling nader genoemde kosten. De kosten van leerlingenvervoer van huis naar school en vice versa zijn daarin niet genoemd, zodat de bekostiging niet daarvoor kan worden aangewend” (r.o 8.1). Hoewel deze uitspraak betrekking heeft op het leerlingenvervoer kan dit principe worden doorgetrokken naar de huisvesting; investering (of ‘overheveling’) van de lump sum naar huisvesting, ten koste van de materiële of personele voorzieningen is niet toegestaan, omdat het uitgangspunt is dat de gemeentelijke regelingen (verordening en programma) hierin voorzien, danwel via de wettelijke mogelijkheid van doordecentralisatie een andere (sluitende) voorziening is getroffen.

#### 3.2 Handhavingspraktijk

De inspectie van het onderwijs bracht in november 2009 het rapport ‘Investerings in huisvesting door besturen primair onderwijs’ uit.<sup>8</sup> Door de inspectie werd themaonderzoek verricht naar de huisvesting eind 2006 en 2007 bij besturen in het primair onderwijs. De aanleiding was de constatering in eerdere inspectieonderzoeken dat een aantal besturen onderwijsbekostiging besteedde aan huisvesting, terwijl bepaalde uitgaven aan huisvesting uit de lumpsum vergoeding in het primair onderwijs onrechtmatig zijn. De inspectie constateerde dat de uitgaven zowel verbouw als nieuwbouw betrof. Een reden voor uitgaven was dat besturen meer wilden dan gemeenten konden bieden. Dit had volgens de besturen te maken met het feit dat het normbudget niet toereikend is om te voldoen aan de eisen die de huidige onderwijsomgeving vraagt.

---

<sup>7</sup> ABRvS15 mei 2013 LJN CA0139, AB 2013, 251 met nt Zoontjens

<sup>8</sup> Inspectie van het Onderwijs, Utrecht, november 2009.



Minister Rouvoet stelde in de beleidsreactie (april 2010) dat “gezien de onduidelijkheid over de onrechtmatigheid van deze uitgaven [...] een genuanceerd sanctiebeleid [is] aangekondigd. Het onderzoek van de inspectie laat zien dat de huisvestingsuitgaven van schoolbesturen in 2006 en 2007 vooral zijn gerelateerd aan voorzieningen die niet expliciet zijn opgenomen in de modelverordening van de VNG, maar waarvan het mogelijk wel wenselijk is deze expliciet te rekenen tot «adequate onderwijshuisvesting» in de zin van de Wpo. Ook gaan huisvestingsvoorzieningen vaak gepaard met meerjarige verplichtingen waar een schoolbestuur niet zomaar onderuit kan. Indien de instellingsaccountant en de inspectie problemen met de rechtmatigheid van huisvestingsuitgaven constateren, zal ik zulke en andere relevante feiten en omstandigheden uiteraard betrekken bij de uitvoering van mijn sanctiebeleid. Schoolbesturen die een klemmende huisvestingsbehoefte hebben waar de gemeente niet in voorziet, zullen helaas nog even geduld moeten oefenen. Het vooruitzicht is echter wel dat voor de toekomst voor álle schoolbesturen dergelijke knelpunten in de onderwijshuisvesting zullen kunnen worden opgelost”<sup>9</sup>.

De minister geeft dus aan dat in de jaren na de wetswijziging van 2006, schoolbesturen middelen uit de lump sum – contra legem- investeerden in huisvesting, maar dat er een zekere coulance in het sanctiebeleid zou worden toegepast vanwege de onduidelijkheid in de wetgeving. Tegelijk erkent de minister hier ook dat er kennelijk behoefte is om extra investeringen te plegen, maar dat in de toekomst daarvoor een sluitende oplossing zou komen.

---

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2009/10, 31 293, nr. 74.

## 4 Conclusie en beleidsperspectief

### 4.1. Conclusie

Zowel de bewoordingen van het artikel, de wetsgeschiedenis, als de jurisprudentie laten zien dat artikel 148 WPO niet toelaat om de middelen verstrekt in de lump sum anders te besteden dan de in dat artikel genoemde onderdelen; investering of 'terugploegen' van de rijksvergoeding in de huisvesting, zoals in een IHP, is dus niet toegestaan.

Dit is een verschil met de situatie zoals die bestond vóór 2006, toen de wet nog wel investeringen toestond voor (aanvullende) huisvestingsvoorzieningen. Voor de onderwijspraktijk was de wetwijziging niet altijd even duidelijk, vandaar dat de minister na een inspectierapport aankondigde dat het sanctiebeleid 'proportioneel' zou zijn, en dat er een oplossing zou komen voor de gewenste behoefte voor extra investeringen bij aanvullende huisvestingsbehoeften.

### 4.2 Beleidsperspectief

De realisatie van de wens tot aanwending van de lump sum als bijdrage van het IHP vereist wetwijziging. In de literatuur is ook gesteld dat van een echte lumpsumbekostiging in het primair onderwijs in dit verband(nog) geen sprake is; artikel 148 WPO legt beperkingen op in de besteding, die in het kader van deregulering wellicht beter geschrapt kunnen worden.<sup>10</sup>

Omtrent de herziening en herinrichting van de huisvestingsverantwoordelijkheid in het primair en voortgezet onderwijs zijn de afgelopen jaren diverse plannen geopperd, zoals de instelling van een centraal investeringsfonds voor scholenhuisvesting.<sup>11</sup> Dit plan lijkt nu terug te komen, gezien het voorstel genoemd in de Troonrede 2013 inzake een 'investeringsinstelling' waarin o.a. pensioenfondsen en verzekeraars zouden moeten investeren in onder meer schoolgebouwen.

Door de achtereenvolgende kabinetten is gewezen op de noodzaak in investering in het (verouderde) schoolgebouwenbestand. Daarbij lijkt ook te worden erkend dat

---

<sup>10</sup> Vgl. P.J.J. Zoontjens & P.H. Frissen, Kansen voor harmonisatie van de Onderwijswetgeving, rapport voor het ministerie van OCW, Tilburg: UvT, 2005, p.33.

<sup>11</sup> Initiatief Celik, zie het overleg Kamerstukken II 2011/12, 32 764 nr. 9.

in de praktijk vanuit schoolbesturen zelf middelen worden ingezet ('waar dat formeel niet mag', zo staat in een brief van de vorige minister van onderwijs aan de Kamer te lezen) en dat de gescheiden geldstromen tot afstemmingsproblemen leiden.<sup>12</sup> De minister stelde dat "Het volledig in één hand brengen van alle verantwoordelijkheden kan zorgen voor een efficiënter en effectiever stelsel", maar tot een daadwerkelijke ondersteuning van bijvoorbeeld coöperaties, ook in termen van wet- en regelgeving, is het tot nu toe niet gekomen.

Het beleidsperspectief is dat dus op landelijk niveau verder gewerkt wordt aan de mogelijkheden om geldstromen in een hand te leggen en belemmeringen terzake op te heffen. Een parallelle route zou kunnen zijn dat onderwijsinstellingen een verruimde mogelijkheid wordt geboden privaat kapitaal aan te trekken ('overige middelen'), bijvoorbeeld van woningbouwcorporaties of pensioenfondsen dat kan worden ingezet voor de onderwijshuisvesting. E.e.a vereist een nadere analyse van de mogelijkheden van PPS-constructies in de onderwijshuisvesting.

---

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2011/12 31 289, nr.18, p.4.