

Vergaderjaar 1990-1991

22 162

Wijziging van de Wet op het basisonderwijs en de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs in verband met nadere aanduiding van de voorzieningen in de huisvesting die in aanmerking komen voor een vergoeding uit 's Rijks kas

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Bij de toepassing van de huisvestingsbepalingen van de Wet op het basisonderwijs (WBO; Stb. 1986, 256) vormt het feit dat voorzieningen niet behoren tot die welke zijn opgenomen in een programma van eisen voor het ministerie een belangrijke reden om die voorzieningen niet voor bekostiging in aanmerking te brengen. Een voorziening wordt evenmin voor bekostiging in aanmerking gebracht indien in het programma van eisen voorwaarden zijn gesteld voor het in aanmerking komen voor een voorziening en aan die voorwaarde(n) niet of niet geheel wordt voldaan.

Het betreft toepassing van de volgende bepalingen van de WBO:

a. artikel 69, tweede lid onder e (onthouding van goedkeuring aan het huisvestingsoverzicht om reden dat de voorgenomen voorziening op grond van de aan de minister ten dienste staande gegevens niet noodzakelijk is);

b. artikel 70, vijfde lid derde volzin.

Deze wijze van toepassing van de wet blijkt evenwel te stuiten op bezwaren aan de kant van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State.

De Afdeling gaf bij uitspraak van 29 november 1989, G06.87.0412.212.88 (Gouda) een oordeel met betrekking tot de toepassing van artikel 69 van de WBO. De Afdeling oordeelde «dat het ontbreken of het niet nader uitgewerkt zijn in een programma van eisen van een op het huisvestingsoverzicht geplaatste voorziening weliswaar een belangrijke aanwijzing oplevert voor de beantwoording van de vraag of een dergelijke voorziening er een is in de zin van artikel 64a, eerste lid, WBO, maar voor die beantwoording niet van doorslaggevende betekenis is. Per geval zal daarover steeds mede met inachtneming van de te dezen van belang zijnde artikelen der WBO, de daarop gebaseerde nadere wettelijke regelingen, alsmede de totstandkomingsgeschiedenis van deze wetgeving moeten worden beslist».

In zijn uitspraak d.d. 18 januari 1990, G06.89.0127 (Losser) stelde de Raad van State zich met betrekking tot de toepassing van artikel 70 van

de WBO op het standpunt «dat wanneer in een programma van eisen een voorziening als bedoeld in artikel 64a, eerste lid, der WBO nader is uitgewerkt in die zin dat ook voorwaarden zijn gegeven waaronder dat programma van eisen bij uitsluiting van toepassing zal zijn, het niet vervuld zijn van een dergelijke voorwaarde weliswaar een belangrijke aanwijzing oplevert voor de beantwoording van de vraag of die voorziening alsdan nog voor bekostiging in aanmerking kan komen, maar voor die beantwoording niet van doorslaggevende betekenis is. Per geval zal daarover steeds mede met inachtneming van de te dezen van belang zijnde artikelen der WBO, de daarop gebaseerde nadere wettelijke regelingen, alsmede de totstandkomingsgeschiedenis van deze wetgeving moeten worden beslist».

Indien de toepassingspraktijk van het ministerie wordt aangepast naar aanleiding van de jurisprudentie van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State, betekent dit een aanzienlijke toename van uitvoeringslasten. Het betekent immers een toetsing van aanvragen aan de individuele behoefte van de aanvrager in plaats van toetsing aan de in de programma's van eisen opgenomen normen en eventueel toekenning van voorzieningen buiten de programma's van eisen om. Bovendien leidt individuele toetsing tot een groot aantal beroepszaken. Omdat de ondergetekende moet aannemen dat de Raad van State deze opvatting toegedaan zal blijven en dat het hierbij om alle huisvestingsvoorzieningen als bedoeld in artikel 64a, eerste lid, WBO kan gaan, heeft hij besloten de indiening te bevorderen van een wetsvoorstel dat de huidige toepassingspraktijk van het ministerie een expliciete wettelijke grondslag geeft. Overeenkomstige wijzigingen worden voorgesteld met betrekking tot de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (ISOVSO; Stb. 1987, 614).

De in het wetsvoorstel neergelegde wijzigingen zijn materieel gezien ontleend aan het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, de Wet op het hoger beroepsonderwijs, alsmede wijziging van enige andere wetten in verband met de integrale regeling van de huisvestingsvoorziening en herbestemming (regeling optimalisering gebruik onderwijsgebouwen) (Kamerstukken II 1988/89, 21 280, nrs. 1-2). Ten aanzien van dat wetsvoorstel heeft ondergetekende bij brief van 21 juli 1990 (Kamerstukken II 1989/90, 21 280, nr. 5) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal bericht, zich nader te willen beraden over het wetsvoorstel. In verband daarmee zal de memorie van antwoord niet op korte termijn tegemoet kunnen worden gezien.

Tegen deze achtergrond en gezien het spoedeisend belang van de in het voorliggende wetsvoorstel neergelegde wijzigingen heeft ondergetekende besloten een afzonderlijk wetsvoorstel van beperkte strekking in te dienen. Vanzelfsprekend zullen dit wetsvoorstel en wetsvoorstel 21 280 op elkaar worden afgestemd.

Het voorgestelde artikel 64a, vierde lid, van de WBO en het voorgestelde artikel 72a, vierde lid, van de ISOVSO, beogen zo concreet mogelijk op het niveau van de wet zelf de kring van voorzieningen te duiden. De verwijzingen naar artikel 91, eerste lid, van de WBO onderscheidenlijk artikel 88n, eerste lid, van de ISOVSO houden verband met de artikelen 6, 7 en 15 van het Huisvestingsbesluit WBO (Stb. 1986, 94) en de artikelen 6, 7 en 16 van het Huisvestingsbesluit ISOVSO (Stb. 1987, 616). Artikel 6 van genoemde huisvestingsbesluiten geeft ten aanzien van voor blijvend gebruik bestemde voorzieningen een nadere omschrijving van categorieën. De artikelen 15 onderscheidenlijk 16 doen

datzelfde ten aanzien van voor tijdelijk gebruik bestemde voorzieningen.

Artikel 7 van genoemde huisvestingsbesluiten bepaalt dat de minister jaarlijks aangeeft welke gebouwen, «onderscheiden naar bouwjaar», voor algehele aanpassing en ingrijpend onderhoud in aanmerking kunnen komen voor het eerste jaar waarop het huisvestingsoverzicht betrekking heeft. Alleen in samenhang bezien volgt derhalve uit de onderscheiden regelingen een eenduidige omschrijving van het begrip voorzieningen in de huisvesting.

Voor een goed begrip van de context van het wetsvoorstel wordt nog opgemerkt dat het wetsvoorstel geen betrekking heeft op de zogenaamde andere voorzieningen, bedoeld in artikel 74 WBO respectievelijk artikel 82 ISOVSO. Die bepalingen voorzien namelijk in een open toekenningsstelsel, met ruimte voor autonoom gemeentebestuur met betrekking tot de toekenning van voorzieningen. Bij artikel 74 WBO en artikel 82 ISOVSO is het de gemeente die, bij toetsing aan het begrip «normale eisen aan het geven van onderwijs te stellen», invulling geeft aan het begrip andere voorzieningen. Een dergelijk criterium geldt niet met betrekking tot de huisvestingsvoorzieningen die aan de goedkeuring van de minister zijn onderworpen. De reden hiervan is dat de minister, na de hiervoor in de wet voorgeschreven adviesprocedure te hebben doorlopen, in de programma's van eisen het voorzieningenpakket neerlegt dat naar zijn oordeel noodzakelijk is voor de desbetreffende scholen. De programma's van eisen houden rekening met een veelheid aan omstandigheden die zich aan de scholen kunnen voordoen. Met deze gegevens van het stelsel verdraagt zich niet dat de minister bij de beoordeling van een gevraagde voorziening een «eigen beleid» zou gaan voeren door ten aanzien van voorzieningen die niet in de programma's van eisen zijn opgenomen alsnog te oordelen dat deze «de normale eisen aan het geven van onderwijs te stellen» niet overschrijden en daar vervolgens goedkeuring voor te verlenen. Dit zou tot inconsistenties in het stelsel leiden. Bij de vaststelling van de programma's van eisen heeft de minister immers, daarover door bij uitstek deskundigen geadviseerd, geoordeeld welke voorzieningen voor het in het geding zijnde onderwijs noodzakelijk zijn te oordelen. Om deze reden treft men dan ook in artikel 69, tweede lid, WBO, respectievelijk artikel 77, tweede lid, ISOVSO, specifieke beoordelingscriteria voor de minister aan.

Anders ligt dit voor de zogenaamde andere voorzieningen. Ook voor die voorzieningen worden programma's van eisen vastgesteld door de minister, volgens dezelfde procedures als die welke gelden voor de andere programma's van eisen. Die programma's van eisen voor de andere voorzieningen zijn vervolgens bepalend voor de rijksvergoeding aan de gemeenten. Zij geven alleen een onderbouwing van de rijksvergoeding en zijn niet maatgevend voor het gemeentelijk beleid m.b.t. toekenning van andere voorzieningen. Het is niet de minister maar de gemeente die over de door de scholen gewenste andere voorzieningen oordeelt. Daarbij is het reeds ten tijde van de Kleuteronderwijswet (Stb. 1974, 564) en de Lager-onderwijswet 1920 (Stb. 1974, 565) geldende criterium van de normale eisen toetsingsgrond voor de gemeente. Dit biedt de gemeente ruimte voor eigen beleid. Zij kan aldus ook voorzieningen toekennen die de minister blijkens de programma's van eisen niet heeft aangemerkt als noodzakelijk. Het vorenstaande maakt duidelijk dat bij de aanvragen voor voorzieningen waarover de minister oordeelt, sprake is van een andere systematiek dan bij de aanvragen voor voorzieningen waarover de gemeente oordeelt, en dat het wetsvoorstel zich moet beperken tot de huisvestingsvoorzieningen.

2. Advies Onderwijsraad en Raad voor de gemeentefinanciën¹

De Onderwijsraad bracht d.d. 3 oktober 1990, kenmerk OR 1/2756 P, een advies uit over het wetsvoorstel. Ook de Raad voor de gemeentefinanciën (RGF) adviseerde over het wetsvoorstel, bij brief van 2 oktober 1990, kenmerk 68482 RGF 128/162.

Beide adviesorganen stellen zich kritisch op.

De Onderwijsraad merkt op dat het gebruikelijk is dat een wet de nodige ruimte aan de burger en/of rechtspersoon biedt om via een rechterlijke uitspraak duidelijkheid te verkrijgen over een aantal nog niet duidelijk ingevulde zaken. Naar het oordeel van de raad beperkt het wetsvoorstel de speelruimte en doet het daarmee afbreuk aan de in WBO en ISOVSO neergelegde bekostigingsstelsels. De raad meent dat de aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende overwegingen met betrekking tot beperking van uitvoeringslasten in gelijke mate zouden dienen op te gaan voor de lagere overheid. De raad trekt hier een parallel met de procedure die geldt voor het aanvragen door een schoolbestuur van andere voorzieningen als bedoeld in artikel 74 WBO en artikel 82 ISOVSO, waar sprake is van een bevoegdheid van de gemeente om te bepalen of een verzoek als bedoeld in die artikelen de normale eisen aan het geven van onderwijs te stellen overschrijdt. Daarbij is de gemeente niet gebonden aan de door het Rijk vastgestelde programma's van eisen.

De RGF is van mening dat een rechtstreekse relatie met de programma's van eisen slechts aanvaardbaar is indien sprake is van een werkelijk in alle opzichten perfect functionerend bekostigingsstelsel dat geen enkele ruimte laat voor interpretatieverschillen. Naar de mening van de raad is dat geenszins het geval. Hij wijst op het feit dat de minister een zekere beleidsvrijheid heeft bij het goedkeuren van voorzieningen en op het belang van de mogelijkheid van toetsing door de Kroon.

Voorts wijst de RGF erop dat de betekenis van de programma's van eisen niet mag verschillen van de onderhavige voorzieningen en voor de zogenaamde andere voorzieningen. Gemeenten kunnen immers niet volstaan met het verwijzen naar de programma's van eisen.

De RGF vreest voorts dat het bekostigingsstelsel geheel wordt «dichtgetimmerd». Dit zou een inflexibiliteit met zich brengen die steeds verdergaande en ingewikkelder verfijningen in het vergoedingsstelsel uitlokt. Een zekere mate van flexibiliteit blijft volgens de raad echter geboden.

Ik merk naar aanleiding van deze adviezen het volgende op.

Het wetsvoorstel doet geen afbreuk aan de in WBO en ISOVSO neergelegde bekostigingsstelsels, door de goedkeuring van huisvestingsvoorzieningen «dicht te timmeren», zoals de RGF het uitdrukt. Er is immers een nadrukkelijke relatie tussen enerzijds de besluitvorming met betrekking tot het voor vergoeding in aanmerking brengen van voorzieningen, en anderzijds de programma's van eisen voor die voorzieningen. Dit in tegenstelling tot de zogenaamde andere voorzieningen, waarop de Onderwijsraad als parallel wijst. Bij die andere voorzieningen is het programma van eisen inderdaad niets meer en niets minder dan een onderbouwing van de rijksvergoeding voor die voorzieningen. Dat heeft echter een zeer specifieke achtergrond: de gemeentelijke beleidsvrijheid met betrekking tot andere voorzieningen. Zie hiervoor meer uitgebreid de beschouwing onder «1. Algemeen» van deze memorie.

Van die gemeentelijke vrijheid is in casu echter geen sprake. Artikel 69 WBO en artikel 77 ISOVSO kennen een expliciete toetsing door de minister aan in de wet vastgelegde inhoudelijke criteria. Hier wordt derhalve niet getoetst aan «de normale eisen aan het geven van onderwijs te stellen».

¹ Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

De goedkeuringsbevoegdheid van de minister op grond van artikel 69 WBO respectievelijk artikel 77 ISOVSO is nadrukkelijk gekoppeld aan het in aanmerking brengen van de voorzieningen voor vergoeding door het Rijk, en in het vergoedingsartikel (artikel 90 WBO) wordt wat de huisvestingsvoorzieningen betreft dan ook een expliciete relatie gelegd tussen enerzijds de rijksvergoeding en anderzijds de componenten, opgenomen in het programma van eisen.

Dit in tegenstelling tot het bekostigingsstelsel voor de andere voorzieningen. In de artikelen 74 WBO en 82 ISOVSO is sprake van een tot de gemeenteraad gericht verzoek om vergoeding van de kosten van de voorziening (of een verzoek tot het tot stand brengen van de voorziening), maar is blijkens artikel 90 WBO c.q. artikel 95 ISOVSO de rijksvergoeding niet gekoppeld aan de gemeentelijke beslissingen doch aan het door het Rijk vastgestelde programma van eisen voor de andere voorzieningen. Ik ben dan ook, anders dan de beide adviesorganen, van oordeel dat het bekostigingsstelsel met betrekking tot de voorzieningen in de huisvesting – op goede gronden – geen eigen beleidsruimte voor de minister kent bij het bepalen van de aard van de voor vergoeding in aanmerking te brengen voorzieningen en zie derhalve geen aanleiding tot wijziging van het wetsvoorstel.

3. Deregulering

Dit voorstel van wet is getoetst aan de Aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van wet en algemene maatregel van bestuur en ontmoet uit dien hoofde geen bezwaar.

4. Financiële gevolgen

Zou de toepassingspraktijk van het ministerie worden aangepast aan de jurisprudentie van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State, dan zou de behandeling van de desbetreffende verzoeken, nog afgezien van de eruit voortvloeiende beroepszaken, ongeveer 520 mensdagen vergen en zou sprake zijn van een extra jaarlijks investeringsrisico dat kan oplopen tot ongeveer f 20 miljoen.

De Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen,
J. Wallage