

Vergaderjaar 1991-1992

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. 4

VERSLAG

Vastgesteld 30 september 1991

De vaste Commissie voor onderwijs en wetenschappen¹ belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen met betrekking tot dit wetsvoorstel.

Onder het voorbehoud dat de regering tijdig zal hebben geantwoord, acht de Commissie de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De leden van de CDA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden stelden vast dat de in dit wetsvoorstel neergelegde wijzigingen materieel ontleend zijn aan het wetsvoorstel «regeling optimalisering gebruik onderwijsgebouwen» (kamerstukken II 1988/89, 21 280). Hoewel de leden van de CDA-fractie begrip konden opbrengen voor het feit dat het nader beraad over het al of niet doorzetten van deze nieuwe regeling nog niet is afgerond en voor het kennelijk spoedeisende belang van dit wetsvoorstel, waren zij niet overtuigd van de noodzaak van deze wijziging van de Wet op het basisonderwijs (WBO) en de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (ISOVSO).

Deze leden sloten zich daarbij aan bij de kritiek van de Onderwijsraad, de Raad voor de gemeentefinanciën en de Raad van State. Ook deze leden meenden dat het gebruikelijk is dat een wet de nodige ruimte biedt om via een rechterlijke uitspraak voor burgers of rechtspersonen duidelijkheid te verkrijgen over een aantal (nog) niet duidelijk ingevulde zaken. Bovendien waren deze leden nog niet overtuigd van de aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggende overweging met betrekking tot beperking van uitvoeringslasten, waardoor er in de toekomst geen enkele beleidsvrijheid meer bestaat bij het goedkeuren van voorzieningen. Waren deze uitvoeringslasten kwantificeerbaar, zo vroegen deze leden. Ligt het niet voor de hand dat een zekere flexibiliteit wenselijk is, waardoor verdergaande verfijning van de regelgeving juist voorkomen wordt, zo vroegen deze leden. Voorts vroegen deze leden of het niet wenselijker is te wachten op de rapportage inzake de vereenvoudiging van de Londo-systematiek. Tot slot wezen de leden van de CDA-fractie in navolging van de Onderwijsraad op de paralleliteit met de bevoegdheid van de gemeente om te bepalen of een verzoek als bedoeld in de

¹ Samenstelling:

Leden: Hermes, (CDA), Beinema (CDA), Van Leijenhorst (CDA), voorzitter, Niessen (PvdA), Ginjaar-Maas (VVD), ondervoorzitter, Van der Vlies (SGP), Lankhorst (Groen Links), Franssen (VVD), Jorritsma-Lebbink (VVD), Janmaat-Abee (CDA), Leijnse (PvdA), Nuis (D66), De Cloe (PvdA), Lilipaly (PvdA), Van Gelder (PvdA), Frissen (CDA), Van de Camp (CDA), Tuinstra (CDA), Netelenbos (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Witteveen-Hevinga (PvdA), Huibers (CDA), Quint-Maagdenberg (PvdA).
Plv. leden: Boers-Wijnberg (CDA), G. H. Terpstra (CDA), Reitsma (CDA), Akkerman (PvdA), Kamp (VVD), Schutte (GPV), Willems (Groen Links), Dees (VVD), Korthals (VVD), Van der Hoeven (CDA), Buurmeijer (PvdA), Ter Veer (D66), Van Gijzel (PvdA), Huys (PvdA), Vermeend (PvdA), Deetman (CDA), Lansink (CDA), Roosen-van Pelt (CDA), Beijlen-Geerts (PvdA), Groenman (D66), Leerling (RPF), Van Iersel (CDA), J. H. van den Berg (PvdA).

artikelen 74 van de WBO en 82 van de ISOVSO de normale eisen aan het geven van onderwijs te stellen overschrijdt.

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat zij zich schriftelijk bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel wensten te beperken tot het stellen van een drietal vragen.

In de eerste plaats wensten deze leden te vernemen hoe de in het nader rapport van 20 juni 1991 zo nadrukkelijk genoemde mogelijkheid om een beroep te doen op de zogenaamde bijzondere omstandigheden-bepalingen zich verhoudt met de passage uit de brief van 30 mei 1991 (kamerstukken II 1990/91, 21 800 VIII, nr. 93, blz. 11) waar staat «... zal tegelijkertijd de mogelijkheid een beroep te doen op bijzondere omstandigheden dienen te worden geschrapd danwel stringent te worden beperkt.»?

Voorts vroegen deze leden de regering te verduidelijken of het inderdaad zo is dat, waar het de voorzieningen in de huisvesting betreft, niet alleen de minister maar ook de gemeenteraden geen eigen beleidsruimte kennen bij het bepalen van de aard van de voor vergoeding in aanmerking te brengen voorzieningen. Zo dit niet het geval is, hoe moet dan de volgende zin uit de memorie van toelichting blz. 4 worden begrepen: «Van die gemeentelijke vrijheid is in casu echter geen sprake»?

Tot slot merkten de leden van de PvdA-fractie op dat in schriftelijke vragen de problematiek aan de orde is geweest van uitkering van een aanmerkelijk hogere vergoeding dan gevraagd als gevolg van onder meer de vastgestelde eisen (Aanhangsel van de Handelingen II 1990/91, nr. 649). Voor de leden van de PvdA-fractie is de beantwoording van deze schriftelijke vragen aanleiding om te informeren of het niet mogelijk en wenselijk is een regeling in dit wetsvoorstel op te nemen, die het verzoek mogelijk kan maken dat een lagere vergoeding dan die voortvloeiend uit de programma's van eisen wordt toegekend om zodoende onnodige (en wellicht verspillende) uitgaven te voorkomen.

De leden van de VVD-fractie hadden eveneens met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Alvorens tot een eindoordeel te komen, wensten deze leden nog enige vragen te stellen en opmerkingen te maken.

Door de Raad van State, de Onderwijsraad en de Raad voor de gemeentefinanciën zijn vrijwel gelijklopende opmerkingen gemaakt ten aanzien van het «dichttimmeren» van het bekostigingsstelsel voor zover het de voorzieningen in de huisvesting betreft. Dit betreft dan vooral het feit dat geen enkele afwijking van de programma's van eisen meer mogelijk zal zijn, terwijl in navolging van bovengenoemde organen de vraag gesteld kan worden of er sprake is van een perfect functionerend bekostigingsstelsel dat geen ruimte laat voor interpretatieverschillen. De regering is in de memorie van toelichting nauwelijks ingegaan op dit punt; de leden van de VVD-fractie zouden het op prijs stellen als dat alsnog gebeurt. Bestaat, zo vroegen deze leden, het risico dat uit ombuigingsoverwegingen de programma's van eisen zodanig vastgesteld gaan worden, dat hierdoor een bezuiniging kan ontstaan? Overigens had de regering naar de mening van deze leden als argument om dit wetsvoorstel in te dienen ook mogen aanvoeren dat hiermee een verdere objectivering bereikt wordt, hetgeen, als doorgedaan wordt met het verder verzelfstandigen, noodzakelijk is en ongetwijfeld op microniveau soms pijn zal doen.

Vervolgens wilden deze leden graag weten hoe het komt dat eerst in 1989 en 1990 de in de memorie van toelichting vermelde jurisprudentie van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State is

ontstaan. Hebben daarvoor geen procedures op dezelfde grond plaatsgevonden, of zijn voordien andere uitspraken gedaan?

De leden van de VVD-fractie waren verbaasd dat in de memorie van toelichting in tegenstelling tot het in het nader rapport gestelde niet wordt ingegaan op de blijvende mogelijkheid een beroep te doen op de zogenaamde bijzondere omstandighedenbepalingen vervat in artikel 98, zesde lid, van de WBO en art. 95, zesde lid, van de ISOVSO, indien de rijksvergoeding als daar omschreven ontoereikend is om in overeenstemming met de desbetreffende programma's van eisen te voorzien in de huisvesting van de school. Verwacht de regering dat na het van kracht worden van dit wetsvoorstel vaker een beroep op deze artikelen zal worden gedaan?

De leden van de D66-fractie hadden met belangstelling van het onderhavige wetsvoorstel kennis genomen.

De Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State heeft in een tweetal uitspraken met betrekking tot de toepassing van artikel 69 en 70 van de WBO, bepaald dat een bij de minister aangevraagde voorziening in de huisvesting niet louter kan worden afgewezen op grond van de constatering dat de betreffende voorziening ontbreekt of niet nader is uitgewerkt in de in het bekostigingsstelsel opgenomen programma's van eisen inzake de huisvesting.

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt daarentegen in de WBO en de ISOVSO een aanvullende afwijzingsgrond op te nemen voor de beoordeling van aangevraagde voorzieningen in de huisvesting. In het wetsvoorstel wordt daartoe het begrip voorzieningen in de huisvesting aangescherpt door in de WBO en de ISOVSO de bepaling op te nemen dat hiertoe uitsluitend de voorzieningen behoren die zijn opgenomen in de programma's van eisen. Aangevraagde voorzieningen die niet zijn ondergebracht in de programma's van eisen kunnen dan zonder een noemenswaardige motivering worden afgewezen.

De leden van de D66-fractie waren voorshands van mening dat het wetsvoorstel tot een inhoudelijke verarming van de werking van het stelsel zal kunnen leiden. Bij de invoering van de stelsels voor het basis- en speciaal onderwijs is destijds aangegeven dat de inhoudelijke onderbouwing van de programma's van eisen geen statisch gegeven is. Door inzichten uit de praktijk en door onderwijskundige en maatschappelijke ontwikkelingen kunnen zich immers hierin wijzigingen voordoen.

De leden van de D66-fractie merkten hierbij op dat een belangrijke taak onder andere is weggelegd voor de Adviesgroep programma's van eisen WBO en ISOVSO in het kader van de periodieke evaluatie van de programma's van eisen. Tevens waren deze leden van mening dat ook aan de uitspraken in beroepszaken van de Raad van State, waarbij beschikkingen van de overheid met betrekking tot de toepassing van het stelsel worden getoetst, de nodige waarde moet worden gehecht. Het inperken tot de programma's van eisen en daarmee het inperken van de toetsende rol van de Raad van State leidt naar het oordeel van de leden van de D66-fractie tot een verstarring van de werking van het stelsel dat in wezen dynamisch van opzet is. Wat is hierover het oordeel van de regering mede in het licht van de ontstaansgeschiedenis van de WBO?

Het wetsvoorstel zou tevens tot gevolg kunnen hebben dat inhoudelijk goed gemotiveerde en noodzakelijke voorzieningen in de huisvesting met een zeer summiere motivering zouden kunnen worden afgewezen. De leden van de D66-fractie wezen in dit verband op de plicht voor gemeentebesturen om in het kader van de beoordeling van aanvragen voor andere voorzieningen iedere aanvraag inhoudelijk te toetsen. Ontstaat aldus geen grote discrepantie in de mate van toetsing door de minister en de gemeentebesturen, zo vroegen deze leden. De leden van de D66-fractie verzochten de regering hier nader op in te gaan.

Voor het overige gaf het onderhavige wetsvoorstel de leden van de D66-fractie thans geen aanleiding tot het maken van nadere opmerkingen.

De leden van de SGP-fractie hadden kennis genomen van het voorstel van wet in verband met de nadere aanduiding van voorzieningen in de huisvesting die in aanmerking komen voor een vergoeding uit 's Rijks kas.

Deze leden hielden enige twijfels over dit wetsvoorstel omdat daardoor, om met de Raad voor de gemeentefinanciën te spreken, het bekostigingsstelsel geheel wordt «dichtgetimmerd». Deze leden vroegen of de regering het met hen eens is dat er altijd een zekere ruimte moet blijven voor «bijzondere gevallen». Verder vroegen deze leden in hoeverre de zogenaamde bijzondere omstandighedenbepalingen vervat in artikel 98, zesde lid, van de WBO en artikel 95, zesde lid, van de ISOVSO toereikend zijn om aan de in dit wetsvoorstel bedoelde problematiek tegemoet te komen.

De leden van de GPV-fractie hadden met gemengde gevoelens kennis genomen van dit wetsvoorstel. Aan de ene kant konden deze leden zich goed voorstellen dat de bezwaren van de kant van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State met betrekking tot de duiding van huisvestingsvoorzieningen voor de regering vooral vanuit budgettair oogpunt een onaangename verassing betekenden. Aan de andere kant ging het in hun ogen toch ook wel erg ver om louter vanuit het oogpunt van toename van uitvoeringslasten tot een aanpassing van de wet te komen die het de burger en/of de rechtspersoon praktisch onmogelijk maakt via een rechterlijke uitspraak duidelijkheid te verkrijgen over een aantal nog niet duidelijk ingevulde zaken. De regering zal toch niet ontkennen dat dit laatste de consequentie is van onderhavig voorstel? De memorie van toelichting biedt daarover niet echt duidelijkheid. Opgemerkt wordt onder meer dat bij de vaststelling van de programma's van eisen de minister, daarover door bij uitstek deskundigen geadviseerd, oordeelt welke voorzieningen voor het in het geding zijnde onderwijs noodzakelijk zijn. 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. De leden van de GPV-fractie vroegen of de specifieke beoordelingscriteria bepalend zijn voor de programma's van eisen. Ook indien dit het geval is, kan toch moeilijk ontkend worden dat hetgeen dat genoemd wordt onder e, namelijk: «dat de voorgenomen voorziening op grond van de hem ten dienste staande gegevens niet noodzakelijk is» geen ruimte laat voor eigen beleid waartegen een vorm van beroep dient open te staan welke ook materiële consequenties moet kunnen hebben. Is ook de regering niet van mening dat uitvoeringslasten nu eenmaal inherent zijn aan rechtswaarborgen tegen overheidsbeslissingen?

De voorzitter van de Commissie,
Van Leijenhorst

De griffier voor dit verslag,
Pe