

Vergaderjaar 1991-1992

22 499

## Tijdelijke beperking toewijzing huisvestingsvoorzieningen in het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs

B

### ADVIES RAAD VAN STATE

### NADER RAPPORT

Aan de Koningin

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 24 december 1991

Zoetermeer, 22 januari 1992

Bij Kabinetsmissive van 1 november 1991, no. 91.010036, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende tijdelijke wet beperking toewijzing huisvestingsvoorzieningen in het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 1 november 1991, nr. 91.010036, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 december 1991, nr. W05.91 0608, moge ik U hierbij aanbieden.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

1. In het algemeen gedeelte van de toelichting (paragraaf 1) wordt naar het oordeel van de Raad van State niet voldoende gemotiveerd welke beleidsafweging ten grondslag heeft gelegen aan de voorgestelde ingrijpende maatregelen; met name acht het college van belang dat uitvoeriger dan in de toelichting geschiedt, wordt ingegaan op de voornaamste reden daarvoor, namelijk de structurele kostenoverschrijdingen in het basisonderwijs. Daarbij zou niet alleen dienen te worden ingegaan op de noodzaak om – zoals wordt voorgesteld – het open-einde karakter van de regeling voor bekostiging van voorzieningen in de huisvesting te beëindigen,

1. Overeenkomstig het advies van de Raad van State is het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting op een aantal punten aangevuld.

maar ook in het bijzonder op het laten vervallen van reeds afgegeven beschikkingen.

Voorts ware in te gaan op de samenhang van het wetsvoorstel met de voornemens om door tijdelijke wetgeving de aanvang van de bekostiging van basisscholen te herzien. De Raad merkt voorts op dat in het geheel niet wordt ingegaan op de zijns inziens nauwe samenhang met het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het basisonderwijs (WBO) (Stb. 1986, 256), de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (ISOVSO) (Stb. 1987, 614) en de Wet op het voortgezet onderwijs (Stb. 1986, 552) in verband met de aanpassing in de bekostigingsstelsels daarvan (Kamerstukken II 1991/92, 22 397, nrs. 1-3). Ten aanzien daarvan wordt mede verwezen naar het gestelde onder de punten 11 en 13 van dit advies.

2. Ten aanzien van de motivering waarom het wetsvoorstel zich uitstrekt tot het speciaal en het voortgezet speciaal onderwijs in de korte verwijzing naar het project «Weer samen naar school» (paragraaf 1, laatste alinea) merkt de Raad op dat uit de discussie daarover met de Tweede Kamer der Staten-Generaal blijkt dat deze nog niet zo ver is gevorderd dat al voldoende zicht is ontstaan op de noodzakelijke regelgeving (Kamerstukken II 1991/92, 21 860, nr. 5, paragrafen 2.2 en 2.3), noch is in deze discussie gesproken over kostenoverschrijdingen bij de voorzieningen in de huisvesting voor het (voortgezet) speciaal onderwijs. Wel blijkt uit de toelichting op het begrotingshoofdstuk van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen voor 1992 (Kamerstukken II 1991/92, 22 300, VIII, nr. 2, bladzijden 118 en 138) dat het aanscherpen van de bekostigingsvoorwaarden voor voorzieningen in de huisvesting een van de maatregelen is die moeten dienen om de budgettaire risico's van de hogere ramingen van materiële instandhouding en stichtingskosten bij het basisonderwijs – waarvan het (voortgezet) speciaal onderwijs overigens geen deel uitmaakt – te dekken. Bij de Raad rijst dan ook de vraag of op dit moment de noodzaak al aanwezig is deze ingrijpende maatregelen ook van toepassing te verklaren op het (voortgezet) speciaal onderwijs; zo ja, dan ware daarover een uitvoeriger toelichting op te nemen.

2. In het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting is overeenkomstig het advies van de Raad van State een nadere motivering opgenomen voor het feit dat de in dit wetsvoorstel vervatte maatregelen zich mede uitstrekken over het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs.

3. In de artikelen 7 en 14 van het wetsvoorstel wordt een aantal wijzigingen aangebracht in het Huisvestingsbesluit WBO (Stb. 1986, 94) en het Huisvestingsbesluit ISOVSO (Stb. 1987, 616). In paragraaf 2 (Advies Onderwijsraad en overige adviezen, bladzijde 3) van de toelichting wordt aangegeven dat, voor wat deze wijzigingen betreft, gekozen is voor een tweevoudig regelgevingstraject, namelijk een wetsvoorstel (het onderhavige) en een bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal voorgehangen algemene maatregel van bestuur (Stb. 1991, 523); beide bevatten precies dezelfde wijzigingen. Het ligt in de bedoeling, zo blijkt uit de toelichting op artikel 7, om, als de genoemde algemene maatregel van bestuur eerder in werking treedt dan het wetsvoorstel, de artikelen 7 en 14 uit het wetsvoorstel te schrappen.

Treedt het wetsvoorstel eerder in werking dan de algemene maatregel van bestuur, dan zullen de twee artikelen, met toepassing van artikel 20 van het wetsvoorstel, achteraf weer worden ingetrokken (toelichting op artikel 7). Een zo uitzonderlijke methode van regelgeving, waarbij twee verschillende maar gelijklopende regelingen gelijktijdig worden ontworpen om een zo snel mogelijke wijziging van het geldende recht tot stand te brengen, ware naar het oordeel van de Raad, mede uit oogpunt van terughoudendheid met regelgeving, te vermijden.

Voorts dient, analoog aan punt 142 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek (AWT), wijziging van een regeling bij voorkeur te geschieden door een regeling van gelijke orde; wijziging van een algemene maatregel van bestuur bij wet, zoals hier wordt voorgesteld dient dan ook, indien enigszins mogelijk, achterwege te blijven. Ditzelfde ware in acht te nemen bij de artikelen 6 en 13 van het wetsvoorstel, die eveneens strekken tot wijziging van de twee Huisvestingsbesluiten. Naar het oordeel van de Raad waren deze artikelen te heroverwegen.

4. In diverse artikelen van het wetsvoorstel wordt de werking van de WBO, de ISOVSO, het Huisvestingsbesluit WBO en het Huisvestingsbesluit ISOVSO feitelijk beperkt, zonder dat de tekst van de twee genoemde wetten en van de twee genoemde algemene maatregelen

3. Op de opmerking van de Raad van State met betrekking tot de artikelen 7 en 14 van het wetsvoorstel zoals dit naar de Raad van State is gezonden, behoeft niet te worden ingegaan, aangezien de desbetreffende artikelen niet meer in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Het in deze artikelen bepaalde is geregeld bij Besluit van 1 oktober 1991 (Stb. 1991, 523). De in de huidige artikelen 6 en 12 (voorheen 6 en 13) opgenomen tijdelijke wijziging van de Huisvestingsbesluiten heb ik gelet op de beperkte werkingsduur, de geringe omvang en de nauwe samenhang met de overige bepalingen van dit wetsvoorstel gehandhaafd.

4. Niet in te zien valt hoe over de afwijking van de omschrijving in het wetsvoorstel van het begrip «voorziening in de huisvesting bestemd voor blijvend gebruik» ten opzichte van de omschrijving van dit begrip in het Huisvestingsbesluit WBO (Stb. 1986, 94) en het

van bestuur wordt gewijzigd. Ten eerste wordt, zoals aangegeven in de toelichting op artikel 1, het begrip «voorziening in de huisvesting bestemd voor blijvend gebruik» omschreven op een manier die afwijkt van de omschrijving van dit begrip in artikel 1 van de twee Huisvestingsbesluiten. Voorts wordt in de artikelen 2, 4, 9 en 11 de werking van een aantal artikelen uit de WBO en de ISOVSO en de werking van de op die artikelen gebaseerde voorschriften, beperkt.

Ten slotte bepaalt artikel 6 in het derde onderdeel dat, bij de berekening bedoeld in artikel 16 van het Huisvestingsbesluit WBO, anders dan artikel 16 bepaalt, niet moet worden uitgegaan van gewogen, maar van feitelijk verwachte leerlingenaantallen.

Waar het wetsvoorstel wijzigingen aanbrengt in de werking van algemene maatregelen van bestuur zonder dat de tekst van die besluiten wordt gewijzigd, ontstaat naar de mening van het college onduidelijkheid. Bijvoorbeeld kan de vraag gesteld worden in hoeverre de omschrijving van het begrip «voorziening in de huisvesting bestemd voor blijvend gebruik» in de Huisvestingsbesluiten een zelfstandige betekenis behoudt naast de omschrijvingen in het wetsvoorstel. Te overwegen ware om – bij algemene maatregel van bestuur – de Huisvestingsbesluiten op de genoemde punten tekstueel te wijzigen.

5. Door de in artikel 1 gebezigde omschrijving van het begrip «noodbouw» rijst de vraag of het woorddeel «nood» hier correct gebruikt wordt. De omschrijving houdt in dat noodbouw een voorziening is in de huisvesting die ten minste vijftien jaren als volwaardige huisvesting kan functioneren. Term en omschrijving waren opnieuw te bezien.

6. Alleen voorzieningen voor de huisvesting bestemd voor tijdelijk gebruik komen, volgens de artikelen 4 en 11, nog voor vergoeding in aanmerking in de vorm van noodbouw. Dit betekent dat een gemeenschapsruimte of een tweede speellokaal niet langer bij wijze van tijdelijke voorziening kunnen worden gebouwd (artikel 1). In reactie op de adviezen van de Onderwijsraad (advies van 29 augustus 1991,

Huisvestingsbesluit ISOVSO (Stb. 1987, 616) onduidelijkheid kan ontstaan. Het verschil is immers in de toelichting op artikel 1 exact aangegeven, evenals de reden waarom voor een (geringe) afwijking ten opzichte van de definities in de Huisvestingsbesluiten is gekozen. In de artikelen 2, 4, 8 en 10 van het wetsvoorstel wordt de werking van een aantal artikelen uit de Wet op het basisonderwijs (Stb. 1986, 256; WBO) en de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (Stb. 1987, 614; ISOVSO) en de daarop gebaseerde voorschriften inderdaad beperkt, echter op een zodanige wijze dat de regeling met betrekking tot de toewijzing van huisvestingsvoorzieningen in bepaalde gevallen geheel buiten toepassing blijft. De gekozen constructie, waarbij die gevallen worden vermeld en de bestaande artikelen intact worden gelaten, verdient daarom naar mijn oordeel uit oogpunt van doorzichtigheid van de regelgeving de voorkeur, zeker wanneer het, zoals in casu, om een tijdelijke regeling gaat. Op de reden waarom de in artikel 6 opgenomen wijzigingen van het Huisvestingsbesluit WBO niet bij algemene maatregel van bestuur tot stand zijn gebracht, is onder punt 3 reeds ingegaan.

5. De term «noodbouw» is gehandhaafd. De gebruikte term sluit aan bij de in de praktijk van het onderwijs en derhalve ook bij de gemeenten en scholen gehanteerde terminologie, zodat het gebruik van een ander woord of een andere omschrijving eerder verarring dan helderheid zou scheppen.

6. De door de Raad van State aangehaalde passage in paragraaf 2 van de toelichting is naar aanleiding van de desbetreffende opmerking van de Raad herzien.

kenmerk OR 91000237/1, bladzijde 3) en de CC/VNG (advies van 25 juli 1991, kenmerk CCBO 91/053, bladzijde 2) met betrekking tot dit onderwerp stelt de bewindsman: «Indien uitbreiding wordt gevraagd van een gebouw met een voor tijdelijk gebruik bestemde voorziening wordt de goedkeuring voor een gemeenschapsruimte ook nu reeds geweigerd. Het onderhavige wetsvoorstel brengt daarin geen verandering.» (paragraaf 2, bladzijde 5, van de toelichting). De Raad is evenwel van oordeel dat artikel 20 van het Huisvestingsbesluit WBO en artikel 20 van het Huisvestingsbesluit ISOVSO de mogelijkheid van goedkeuring van de hiervoor omschreven voorziening in de huisvesting openlaten in die zin dat er geen verplichting bestaat om de goedkeuring te weigeren. De voren genoemde passage uit de toelichting ware te herzien.

7. Volgens de geldende regels (artikel 69, vierde lid, WBO) en artikel 77, vierde lid, ISOVSO) moet de Minister van Onderwijs en Wetenschappen overleg plegen met de betrokken instanties, als hij overweegt een beslissing te nemen die afwijkt van het overzicht bedoeld in artikel 65 WBO respectievelijk artikel 73 ISOVSO. In de artikelen 3 en 10 van het wetsvoorstel worden de geldende regels in die zin gewijzigd dat de minister de betrokken instanties alleen in de gelegenheid moet stellen om mondeling hun zienswijze naar voren te brengen. Blijkens de toelichting op artikel 3 zal dit in beginsel telefonisch geschieden. De Raad merkt allereerst op dat een dergelijke wijze van horen onvoldoende rechtszekerheid biedt en in algemene zin moet worden ontraden. Deze wijziging wordt overigens niet in de toelichting gemotiveerd; er wordt alleen gesteld (toelichting, paragraaf 2, bladzijde 7) dat het voorstel niet in strijd is met het voorstel voor de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 1988/89, 21 221). Afwijking van de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht is echter mogelijk, bijvoorbeeld omdat men op een bepaald rechtsgebied met een bepaalde regel vertrouwd is geraakt (Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, bladzijde 6). Voorts wordt in het advies van de CC/VNG gesteld, dat huisvestingsaanvragen in veel gevallen te complex zijn voor

7. De Raad van State merkt op dat het bieden van gelegenheid om in het kader van het overzicht vermeerdering huisvestingsvoorzieningen een zienswijze telefonisch naar voren te brengen, zoals beschreven in de toelichting op de artikelen 3 en 9 (voorheen 3 en 10) van het wetsvoorstel, een wijze van horen is die onvoldoende rechtszekerheid biedt en in algemene zin moet worden ontraden. Naar aanleiding hiervan is de toelichting op artikel 3, die in de toelichting op artikel 9 van overeenkomstige toepassing wordt verklaard, zodanig aangevuld dat daaruit blijkt dat in de praktijk de rechtszekerheid voldoende zal zijn gewaarborgd. De Raad van State merkt voorts op dat afwijking van de bepalingen in het voorstel voor de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 1988/89, 21 221) mogelijk is indien men op een bepaald rechtsgebied met een bepaalde regel vertrouwd is geraakt. In dit verband merk ik op dat het een misverstand zou zijn om te menen dat aan de overlegverplichting in de huidige situatie te allen tijde invulling wordt gegeven door middel van mondeling, niet telefonisch, overleg. In de praktijk wordt wel degelijk evenzeer telefonisch overleg gepleegd. Ik wijs in dit verband voorts op de opmerking in de toelichting op artikel 4.1.2.3 van de Algemene wet bestuursrecht dat het voor een belanghebbende veelal aantrekkelijk zal zijn om zijn mening

een adequate telefonische bespreking. De Raad is van mening dat van de mogelijkheid van telefonisch overleg plegen dient te worden afgezien. De toelichting ware bij te stellen.

8. In de artikelen 8 en 15 wordt bepaald dat de minister maxima stelt aan de bedragen die beschikbaar zijn voor (categorieën van) voorzieningen in de huisvesting. Uit de toelichting bij artikel 8 blijkt dat bij afweging van enerzijds de noodzaak om de uitgaven voor huisvesting te beperken en anderzijds het belang van een adequaat voorzieningenniveau, aan het eerste belang de voorrang wordt gegeven. In de toelichting ware, mede in het licht van de opmerkingen daarover gemaakt in het advies van de Onderwijsraad (bladzijde 3), dieper in te gaan op de mogelijkheid dat een verzoek om bekostiging dat, op basis van artikel 2, eerste lid, onderdeel d, is aangemerkt als «noodzakelijk», desondanks, met toepassing van artikel 8, wordt afgewezen.

Vervolgens rijst bij het college de vraag of de toezichthoudende taak van gedeputeerde staten inzake de kwaliteit van de huisvesting (artikelen 80 WBO en 88 ISOVSO) niet een deel van zijn betekenis verliest, gegeven de mogelijkheid dat gedeputeerde staten de gemeenteraad opdragen om een voorziening in de huisvesting op te nemen in het overzicht bedoeld in artikel 65 WBO respectievelijk 73 ISOVSO, maar dat de voorziening wordt afgewezen omdat het beschikbare budget is uitgeput. In de toelichting ware hierop in te gaan.

Voorts geven de artikelen 8 en 15 geen uitsluitel over het verloop van de procedures. Een afweging – binnen het beschikbare budget – van alle aanvragen zal niet mogelijk zijn, indien deze in volgorde van binnenkomst in behandeling worden genomen respectievelijk beoordeeld, zoals aangegeven in het advies van de CC/VNG, bladzijde 6. Het in paragraaf 2 van de toelichting (bladzijden 7–8) hierop gegeven antwoord gaat onvoldoende in op het gestelde probleem. De toelichting ware te versterken.

9. Artikel 9 heeft tot gevolg dat permanente nieuwbouw ten behoeve van het (voortgezet) speciaal onderwijs, onder de werkingsduur van het wetsvoorstel, niet mogelijk

telefonisch naar voren te kunnen brengen.

8. Aan de adviezen van de Raad van State om de toelichting te versterken ten aanzien van de afwijzing van een verzoek in verband met de ontoereikendheid van de financiële middelen en betreffende de toepassing van de artikelen 7 en 13 (voorheen 8 en 15) heb ik gevolg gegeven.

Op de relatie tussen een afwijzing omdat het beschikbare budget is uitgeput en de mogelijkheid dat gedeputeerde staten de gemeenteraad opdragen om een voorziening in de huisvesting op te nemen in het overzicht bedoeld in artikel 65 WBO respectievelijk artikel 73 ISOVSO is in de toelichting niet ingegaan. De noodzaak hiertoe ontbreekt omdat in het wetsvoorstel tot wijziging van de WBO, van de ISOVSO en van de Overgangswet ISOVSO, in verband met deregulering, autonomievergroting en vermindering van beleidslasten en van de Wet algemene regels herindeling in verband met technische aanpassingen (Kamerstukken II 1991/92, 22 353) wordt voorgesteld dat deze bevoegdheid van gedeputeerde staten vervalt.

9. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is in de thans voorliggende tekst van het wetsvoorstel ook voor het (voortgezet) speciaal onderwijs de

is; dit behoudens het uitzonderlijke geval dat het revalidatiecentrum of internaat waaraan de school is toegevoegd, wordt verplaatst naar een andere gemeente (artikel 9, onderdeel a, onder 1°). Alleen noodbouw is mogelijk. Op dit punt wijkt het wetsvoorstel af van de regeling die, op grond van artikel 2, voor het basisonderwijs zal gelden; dit artikel bepaalt voor het basisonderwijs dat een school die aanneemelijk kan maken dat het aantal leerlingen in de komende twintig jaren tenminste op 200 ligt, goedkeuring kan verkrijgen voor permanente bouw. In antwoord op een vraag van de CC/VNG (bladzijde 6) stelt de bewindsman in de toelichting (paragraaf 2, bladzijde 10) dat dit uitdrukkelijk zo bedoeld is, zonder de bepaling nader te motiveren. Niet duidelijk is waarom een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs die een prognose voor de lange termijn kan overleggen, geen permanente bouw voor bekostiging in aanmerking zou kunnen brengen. Artikel 9 ware nader te motiveren.

10. In artikel 17, eerste lid, worden de afgegeven beschikkingen die zijn verleend op grond van de artikelen 69, 70 en 73 WBO en artikel E42 van de Overgangswet WBO (Stb. 1987, 257) vervallen verklaard, tenzij vóór de inwerkingtreding van het wetsvoorstel de bouwopdracht is gegeven, een huurovereenkomst is gesloten, of de voorziening waarop de beschikking betrekking had in gebruik is genomen. In een deel van de gevallen zal opnieuw een positieve beschikking verkregen kunnen worden, waarbij getoetst zal worden aan de criteria zoals aangescherpt in de artikelen 2 en 4 van het wetsvoorstel. Het zevende lid van artikel 17 verklaart deze regeling van overeenkomstige toepassing op het (voortgezet) speciaal onderwijs.

Zowel de Onderwijsraad als de CC/VNG acht deze regeling onaanvaardbaar. De Onderwijsraad (bladzijden 3-4 van het advies) komt tot deze conclusie na toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijke regelgeving; de CC/VNG (bladzijde 7 van het advies) verwijst met name naar het rechtszekerheids- en het evenredigheidsbeginsel.

De toelichting stelt, in reactie hierop, slechts dat de maatregel de toets van behoorlijke wetgeving kan doorstaan als «zwaarwegende redenen tot de maatregelen open en

mogelijkheid opgenomen dat een school die voor het eerst door het Rijk in bekostiging wordt genomen in aanmerking komt voor bekostiging van permanente bouw.

10, 11 en 12. In de opmerkingen van de Raad van State heb ik aanleiding gevonden om artikel 17 van het wetsvoorstel zoals dit naar de Raad is gezonden, te schrappen.

de belangen van betrokkenen zoveel mogelijk worden ontzien» (paragraaf 2, bladzijde 9, van de toelichting).

Zwaarwegende redenen worden in casu aanwezig geacht. Enige motivering voor deze stelling ontbreekt echter in de toelichting. Naar het oordeel van de Raad kan in ieder geval niet als zodanig gelden de mededeling in paragraaf 1 van de toelichting, dat bij ongewijzigd beleid, in de komende jaren rekening moet worden gehouden met fors hogere uitgaven op het terrein van de stichtingskosten in het primair onderwijs. Bij gebrek aan een deugdelijke motivering is naar het oordeel van de Raad het voorstel om reeds afgegeven beschikkingen vervallen te verklaren reeds op deze grond niet aanvaardbaar.

11. Het voorgestelde criterium, te weten de aanwezigheid van zwaarwegende redenen die tot deze maatregel nopen, is in dit licht bezien van onvoldoende gewicht. Ook daarom ontraadt de Raad de voorgestelde ingreep in verkregen rechten. Hierbij tekent de Raad nog het volgende aan.

Het is uit een oogpunt van beginselen van recht en van behoorlijke wetgeving alleen dan verantwoord om aan burgers of rechtspersonen uit bestaande wetgeving voortgevloeide individuele rechten te ontnemen indien sprake is van een noodsituatie waarin geen enkel alternatief voorhanden is, zodat in feite sprake is van noodrecht. In dit verband kan verwezen worden naar punt 8 van 's Raads gecombineerde advies, no. W06.90.0286 en no. W10.90.0292 (Kamerstukken II 1990/91, 21 842, B).

In het hiervoor (punt 1) al genoemde wetsvoorstel 22 397 wordt een aantal maatregelen voorgesteld die een betere beheersing van de uitgaven voor huisvesting in onder meer het basisonderwijs mogelijk moeten maken. Een beschikking tot goedkeuring van een voorziening in de huisvesting wordt, zo wordt in wetsvoorstel 22 397 voorgesteld, voortaan aan een duidelijke termijn gebonden. Voor een voorziening in de huisvesting bestemd voor blijvend gebruik zal de goedkeuring in de meeste gevallen vervallen, als niet uiterlijk in het jaar waarvoor de voorziening is goedgekeurd de bouwopdracht is gegeven (Kamerstukken II 1991/92, 22 397, nr. 2, artikel I, onderdeel A, en artikel II, onderdeel A). De goedkeuring van



een voorziening in de huisvesting bestemd voor tijdelijk gebruik zal vervallen, indien niet binnen een jaar na afgifte van de beschikking met betrekking tot de voorziening een bouwopdracht is gegeven, een huurovereenkomst is gesloten, of wel de voorziening in gebruik is genomen (Kamerstukken II 1991/92, 22 397, nr. 2, artikel I, onderdeel D, en artikel II, onderdeel D). Op grond van de artikelen III en IV van wetsvoorstel 22 397 komen ook beschikkingen die vóór 1 januari 1989 zijn verleend, maar nog niet tot uitvoering zijn gekomen, te vervallen.

Het is zeer de vraag of, na de inwerkingtreding van wetsvoorstel 22 397, het voorliggende wetsvoorstel nog erg veel aan besparingen zal opleveren en of de onzekerheid die het wetsvoorstel met zich brengt – in het bijzonder doordat nieuwe regelingen elkaar in zo'n hoog tempo opvolgen en doordat bestaande rechten worden teniet gedaan – wel in verhouding staat tot het nagestreefde doel. Te bedenken ware dat oude beschikkingen waarvan de uitvoering lang op zich laat wachten, al door wetsvoorstel 22 397 worden ingetrokken.

Het voorliggende wetsvoorstel zal derhalve alleen recent afgegeven beschikkingen treffen, waarvan in ieder geval niet gezegd kan worden dat te lang gewacht wordt met het uitvoeren van de goedgekeurde voorziening.

12. Ten slotte merkt de Raad op dat artikel 17, eerste lid, onderdeel a, bepaalt dat een beschikking niet vervalt als voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel de bouwopdracht is gegeven, een huurovereenkomst is gesloten, of de voorziening waarop de beschikking betrekking had in gebruik is genomen, dit onder de voorwaarde dat de minister uiterlijk twee maanden na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel daarvan op de hoogte is gesteld (artikel 17, eerste lid, onderdeel b). Deze bepaling laat de mogelijkheid open dat de betrokken gemeente- en schoolbesturen niet, of pas op een veel te laat moment, op de hoogte worden gesteld van verlies van rechten en van de mogelijkheid om dit verlies van rechten te voorkomen. Indien de voorgestelde intrekking van verkregen rechten blijft gehandhaafd, adviseert de Raad vanuit het oogpunt van rechtszekerheid ten

minste af te zien van het collectief en bij wet intrekken van alle afgegeven beschikkingen. In plaats daarvan ware dan te bepalen dat de minister binnen bijvoorbeeld twee maanden na het in werking treden van het wetsvoorstel alle betrokken instanties of rechtspersonen op de hoogte stelt van zijn voornemen om een afgegeven beschikking in te trekken. De termijn waarbinnen gemeente- en schoolbesturen dienen te reageren zou pas moeten gaan lopen vanaf dat moment.

13. In paragraaf 2 van de toelichting (bladzijde 8) wordt gesteld dat de opbrengst van de maatregelen uit het wetsvoorstel zal worden besteed ten behoeve van het primair onderwijs.

De Raad stelt vast dat uit paragraaf 4 (Financieel kader) blijkt dat de opbrengst van de maatregel wordt geraamd op tien miljoen gulden per jaar. Hierbij wordt node de toelichting gemist, mede in relatie tot de maatregelen die worden voorgesteld in wetsvoorstel 22 397. Reeds gezien het feit dat de uitgaven voor huisvesting in het basisonderwijs jaarlijks een bedrag vormen in de orde van grootte van een miljard gulden (Kamerstukken II 1991/92, 22 300, VIII, nr. 1, artikel 02.04, en nr. 3, bladzijde 2, artikel 02.04), concludeert de Raad dat de maatregel verhoudingsgewijs slechts een kleine bijdrage kan leveren aan het beheersen van de uitgaven.

De toepassing daarbinnen van artikel 17, betrekking hebbend op reeds afgegeven beschikkingen, dient naar het oordeel van de Raad in ieder geval te worden heroverwogen.

14. In de dereguleringsparagraaf ware mede in te gaan op de bestuurlijke lasten voor gemeente- en schoolbesturen in verband met het opnieuw indienen van aanvragen die op basis van artikel 16 worden afgewezen, het opnieuw aanvragen van beschikkingen die op grond van artikel 17 vervallen maar wel voldoen aan de voorwaarden gesteld in één van de artikelen 2, 4, 9 of 11 en de wijziging in artikel 7 van de twee Huisvestingsbesluiten (artikelen 6 en 13 van het wetsvoorstel), waardoor het noodzakelijk wordt om bij een verzoek om bekostiging van ingrijpend onderhoud een rapport van een bouwkundige over te leggen.

13. Door het laten vervallen van artikel 17 van het wetsvoorstel zoals dit naar de Raad van State is gezonden, behoeven de opmerkingen van de Raad over de opbrengst daarvan geen nadere bespreking. Zoals uit de memorie van toelichting blijkt, wordt de opbrengst van het in de resterende artikelen neergelegde restrictieve bouwbeleid geraamd op f 5 miljoen in 1994, f 27 miljoen in 1995 en f 46,5 miljoen in 1996.

14. De dereguleringsparagraaf is overeenkomstig het advies van de Raad van State aangevuld.

15. Zowel de Raad voor de gemeentefinanciën (bladzijde 4 van het advies) als de CC/VNG (bladzijde 2 van het advies) geven aan dat een adviseringsperiode van twee weken, die bovendien in de zomerperiode valt, erg kort is. In de toelichting ware inhoudelijk aandacht te besteden aan deze bemerkingen.

16. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten

**Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W05.91.0608 van de Raad van State van 24 december 1991.**

– In de artikelen 3, 6, 7, 10, 13 en 14, evenals in de toelichting op artikel 6, ware de uitdrukking «wordt (als volgt) gelezen» te vermijden (punt 120 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek (AWT)).

– In de artikelen 6 en 13 ware punt 32 AWT in acht te nemen.

– In artikel 7 waren de onderdelen 10 en 11 om te wisselen.

– In artikel 11, onderdeel a, ware onderdeel 1° van een insprong te voorzien.

– De woorden «Paragraaf 3. Slot- en overgangsbepalingen», tussen de artikelen 15 en 16, waren te wijzigen in: Paragraaf 4. Slot- en overgangsbepalingen.

– In artikel 16, eerste lid, ware «artikel 2, onderdelen a en b» te wijzigen in: artikel 2, eerste lid, onderdelen a en b.

– In artikel 19, eerste lid, ware «artikel 78» te wijzigen in: artikel 73.

– De afkorting «RGF» in paragraaf 2 van de toelichting ware de eerste maal voluit te schrijven.

– In de toelichting op artikel 7 ware «in eerder genoemd koninklijk besluit» te vervangen door een nauwkeuriger verwijzing (punt 109, eerste alinea, AWT).

15. Overeenkomstig het advies van de Raad van State is paragraaf 2 van de memorie van toelichting aangevuld met een reactie op de opmerkingen van een tweetal adviesorganen over de adviestermijn.

16. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt, met dien verstande dat in de artikelen 3, 6, 9 en 12 de constructie «wordt gelezen» gelet op de beperkte werkingsduur van het wetsvoorstel is gehandhaafd.

Ik veroorloof mij U in overweging te geven, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen,  
J. Wallage

– In de toelichting op artikel 20  
ware aan te geven op welk moment  
de daar genoemde wet met  
betrekking tot «Toerusting en Bereik-  
baarheid» naar verwachting in  
werking zal treden.