

Vergaderjaar 1991-1992

22 499

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

Nr. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 26 mei 1992

Gaarne zal ik antwoorden op de vragen en opmerkingen die in het eindverslag met betrekking tot bovenvermeld wetsvoorstel zijn opgenomen.

Met genoegen stel ik vast dat de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, D66 en de SGP met belangstelling kennis hebben genomen van de memorie van antwoord.

De leden van de fractie van de PvdA merken op dat de regering er in de memorie van antwoord in overwegende mate in is geslaagd het zicht op de financiële effecten van zowel de problematiek als de voorgestelde oplossingen te verduidelijken. Deze leden stellen nog een vraag met betrekking tot de volumemaatregelen «Tijdelijke wet bekostiging nieuwe basisscholen» (kamerstukken II, 1991/92, 22 468). Zij constateren dat in de memorie van antwoord, in de toelichting bij bedoeld wetsvoorstel en in de bijlage bij de overeenkomst van 9 juli 1991 inzake de materiële bekostiging primair onderwijs tussen de besturenorganisaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen verschillende bedragen voor de opbrengsten worden genoemd. Zij verzoeken de regering aan te geven of hier inderdaad sprake is van één en dezelfde maatregel en indien dit het geval is, wat de reden is van het gebruik van verschillende bedragen.

Het betreft inderdaad dezelfde maatregel. In de memorie van antwoord is echter alleen het effect van de maatregel op de materiële uitgaven weergegeven. Het restant betreft het effect op de personele uitgaven. De reeksen zijn als volgt:

	93	94	95	96
Totaal maatregel	1,5	5,5	9,5	13,5
waarvan:				
Materieel	0,2	0,7	1,1	1,6
Personeel	1,3	4,8	8,4	11,9

De leden van de fractie van de PvdA informeren voorts naar de stand van zaken met betrekking tot het eindrapport over de decentralisatie huisvesting en naar de uitkomst van het onderzoek naar een eventuele budget-financiering in het kader van de decentralisatie. Recentelijk heeft mij het eindrapport van de gemengde werkgroep bereikt. Het ligt in mijn bedoeling deze rapportage op zeer korte termijn aan het kabinet aan te bieden. Ik ga ervan uit dat ik in een aparte discussie met u uitvoerig van gedachten zal wisselen over de decentralisatie van de huisvesting.

Door deze leden worden vervolgens vragen gesteld over de oorzaak en consequentie van het gegeven dat het niet mogelijk zou zijn de in 1992 af te handelen overzichten vermeerdering huisvesting te beoordelen aan de hand van het restrictief bouwbeleid. In dit verband informeren zij naar de uitkomst van het overleg met de convenantpartners over het eventueel opschuiven van het restrictief bouwbeleid met een jaar, naar de reden van het betrekken van het vraagpunt van de expiratedatum bij dit overleg, naar de financiële gevolgen van het opschuiven en naar de eventuele rol die de opschuiving speelt bij de uitwerking van de Nota «Toerusting en Bereikbaarheid», met name bij de vormgeving van fusies die passen in het schaalvergrotingsbeleid en bij het voornemen om voor de jaren 1994 en 1995 een jaarlijks budget van f 20 miljoen op investeringsbasis beschikbaar te hebben voor deze fusies.

Voor wat betreft de oorzaak van de onmogelijkheid om de in 1992 af te handelen huisvestingsoverzichten te beoordelen aan de hand van het restrictief bouwbeleid deel ik mee dat een dergelijke beoordeling slechts mogelijk zou zijn geweest indien het onderhavige wetsvoorstel voor 1 mei 1992 in werking zou zijn getreden. Op dat moment moesten de meeste beslissingen over goedkeuring nog worden genomen. Elke nu nog denkbare datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel ligt evenwel na afloop van de fatale termijn waarbinnen verreweg de meeste zo niet alle beslissingen voor de in 1992 af te handelen huisvestingsoverzichten moeten worden genomen (voor de meeste aanvragen loopt deze termijn in juli 1992 af). Op het moment dat werd begonnen met het wetsvoorstel en op het moment dat dit bij de Tweede Kamer werd ingediend, leek inwerkingtreding voor 1 mei 1992 weliswaar krap, maar niet ondenkbaar. Het feit dat het hier geen technisch of een voor scholen en gemeenten begunstigend wetsvoorstel betreft, heeft er waarschijnlijk toe geleid dat de totstandkomingsprocedure niet de kortst denkbare was.

De consequentie van het voorgaande is de noodzaak om het restrictief bouwbeleid een jaar op te schuiven.

Ik heb de convenantpartners bij brief van 10 april 1992 een voorstel gedaan voor het opschuiven van de werkingsperiode van de onderhavige tijdelijke wet. Op 6 mei jl. heeft de Contactcommissie mij laten weten in principe te kunnen instemmen met mijn voorstel. Mijn reactie daarop heb ik op 14 mei 1992 aan de Contactcommissie gezonden.

Overleg met de convenantpartners was niet zozeer nodig over het opnemen van een expiratedatum als zodanig maar over de daarmee – gezien doelstelling en financieel kader van de tijdelijke wet – onlosmakelijk verbonden werkingsduur. Op dit punt zijn in de overeenkomst inzake de materiële bekostiging primair onderwijs d.d. 9 juli 1991 in punt II.1 exacte afspraken opgenomen.

Wat betreft de vraag naar de financiële consequenties van het opschuiven kan het volgende worden geantwoord. Op dit moment is het niet mogelijk de financiële gevolgen die zijn verbonden aan het opschuiven van de werkingsduur van de wet goed vast te stellen. Dit geldt met name voor de financiële gevolgen van het afwikkelen van de huisvestingsaanvragen in 1992. Door het opschuiven van de werkingsduur vervalt immers de mogelijkheid om een plafond te stellen aan de toekenningen zodanig dat is verzekerd dat de in de begroting

voorzien volumina niet worden overschreden. De financiële gevolgen zullen worden betrokken bij de begrotingsvoorbereiding voor het jaar 1993. In mijn brief aan de Contactcommissie Primair Onderwijs van 14 mei 1992 heb ik meegedeeld dat mijn streven er uitdrukkelijk op gericht is het primair onderwijs te ontzien bij zonodige compensatie van de financiële gevolgen van het opschuiven van deze maatregel. Het opschuiven heeft geen gevolgen voor mijn streven om voor de huisvestingsoverzichten die betrekking hebben op de jaren 1994 en 1995 een budget van f 20 miljoen per jaar aan investeringen te reserveren voor fusies in het kader van «Toerusting en Bereikbaarheid».

De leden van de PvdA-fractie zijn niet overtuigd geraakt van de argumentatie voor het voorstel om gedurende de werkingsduur van de Tijdelijke wet geen rekening te houden met leerlinggewichten en het onderwijs in eigen taal en cultuur bij de beoordeling van aanvragen om voor tijdelijk gebruik bestemde voorzieningen in de huisvesting. Zij geven de regering in overweging de aanbeveling van de Onderwijsraad om de voorgestelde maatregel aan een nader onderzoek te onderwerpen waarbij dan ook de effecten van de in 1991 van kracht geworden «halveringsmaatregel» wordt meegenomen, over te nemen en verzoeken om een reactie op deze aanbeveling.

Het behoeft geen betoog dat het tijdelijk zo scherp terugbrengen van het budget voor het toekennen van huisvestingsvoorzieningen onvermijdelijk tot het maken van indringende keuzen dwingt. Zoals ik in de memorie van antwoord heb aangegeven, zou het laten vervallen van de maatregel tot gevolg hebben dat daarmee f 10 miljoen (op het totale budget van f 130 miljoen) komt vast te liggen. De Onderwijsraad heeft gepleit voor het uitvoeren van een onderzoek ter beantwoording van de vraag in hoeverre de gewichten van leerlingen moeten doorwerken in de huisvestingsvoorzieningen, de materiële instandhouding en de andere voorzieningen. Een dergelijke vraagstelling is niet eenvoudig om te zetten in een operationele onderzoeksopdracht. Immers: het is te verwachten dat de noodzakelijke vergoedingen zullen worden beïnvloed door de feitelijke inrichting van het onderwijsproces. Besteedt men extra gewichtenformatie aan verkleining van groepen, aan extra hulp voor bepaalde kwetsbare leerlingen of aan mengvormen? Gaat het om etc-onderwijs binnen of buiten de reguliere schooltijden? Kortom: een eenduidig antwoord op dergelijke vragen is vermoedelijk niet mogelijk, terwijl het mijns inziens in een genormeerd stelsel ook niet gewenst is verschillende voorzieningenniveaus te hanteren al naar gelang de inrichting van het onderwijs op een bepaalde school die bovendien in principe jaarlijks kan wijzigen. Ik erken dat mijn voorstellen op dit punt ingrijpend zijn, al zijn er ook – in de memorie van antwoord heb ik daarop reeds gewezen – een aantal elementen die voor de weging van de voorstellen van belang zijn:

1. de bekostiging van alle reeds bekostigde lokalen in verband met de gewichtenformatie en het oetc-onderwijs blijft ongewijzigd;
2. het gebruik maken van leegstaande lokalen in andere scholen kan soelaas bieden.

Door de leden van de fractie van de PvdA wordt verzocht om verduidelijking van de verhouding tussen twee passages in de memorie van antwoord. De eerste houdt in dat bij de invoering van een subsidieplafond geen zekerheid bestaat dat een aangevraagde voorziening, ook al zou zijn voldaan aan alle voorschriften, ook werkelijk zal worden toegekend. In de tweede wordt opgemerkt dat de verdelingsregels die voor het beschikbare budget zullen gelden zo worden ingericht dat de voorzieningen die dringend noodzakelijk zijn ook kunnen worden gerealiseerd. Voorts vragen deze leden of de laatste passage zo mag worden verstaan dat in snelgroeivende nieuwbouwwijken van gemeenten –

met veel jonge gezinnen – de nu voorgestelde wetgeving geen belemmering zal vormen om de noodzakelijke onderwijsvoorzieningen tot stand te brengen. Voormelde passages zijn naar mijn oordeel niet strijdig. Niet alle voorzieningen zijn immers dringend noodzakelijk. Door in de verdelingsregels een noodzakelijkheids criterium op te nemen, wordt bereikt dat de meest urgente voorzieningen voorgaan en dat bij onvoldoende budget de minder urgente voorzieningen afvallen. Laatstgenoemde passage betekent niet dat in snelgroeiende nieuwbouwwijken van groei-gemeenten ook alle aangevraagde voorzieningen tot stand kunnen worden gebracht. Dit hangt af van de concrete omstandigheden van het geval.

De leden van de VVD verzoeken duidelijk aan te geven in welke richting door de regering wordt gedacht ten aanzien van decentralisatie en deregulering op rijksniveau. Als ik het goed zie, is de vraag ingegeven door verschillen in aanpak tussen het wetsvoorstel «Tijdelijke wet bekostiging nieuwe basisscholen» (kamerstukken II, 1991/92, 22 468) en het voorliggende wetsvoorstel. Dit zijn beide wetten met een tijdelijke werkingsduur met ieder als doel een brug te slaan naar een nieuwe situatie. Juist dergelijke wetgeving zal niet altijd zicht bieden op bestuurlijke ontwikkelingen die meer structureel worden beoogd. Tot dergelijke ontwikkelingen behoren uiteraard decentralisatie en deregulering. Zoals ik elders in deze nota naar aanleiding van het eindverslag heb aangegeven, verwacht ik dat over de decentralisatievoornemens van het Kabinet nog een aparte gedachtenwisseling met de Tweede Kamer in het verschiet ligt. Mijn standpunten over deregulering (en overigens ook autonomievergroting) zijn uiteengezet in de regeringsreactie naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten over de notitie «School op weg naar 2000» waaraan op 6 april 1992 een uitvoerige Uitgebreide Commissievergadering is gewijd.

De leden van de fractie van de VVD plaatsen voorts kanttekeningen bij het ontbreken van een horizonbepaling. In de memorie van antwoord heb ik toegezegd op het vraagpunt van de expiratiedatum te zullen ingaan na afronding van en tegelijk met het informeren van de Tweede Kamer over een overleg met de convenantpartners over het opschuiven met een jaar van het restrictief bouwbeleid. Daarop is eerder in deze nota naar aanleiding van het eindverslag ingegaan en wel naar aanleiding van vragen van de leden van de PvdA-fractie. Aan het opnemen van een expiratiedatum is in bijgevoegde nota van wijziging voldaan. De inwerkingtreding, toepassing op bij de inwerkingtreding reeds ingediende aanvragen en expiratie van de wet zijn op zodanige wijze geregeld dat de wet conform de geest van punt II.1 van mijn overeenkomst met de besturenorganisaties en de VNG inzake de materiële bekostiging gedurende twee volledige jaren van toepassing is op alle verzoeken om huisvestingsvoorzieningen. Aldus is overeenkomstig het gevoelen van de leden van diverse fracties in de Tweede Kamer voorzien in een vaste expiratiedatum van de wet.

Door de leden van de VVD-fractie wordt tevens gevraagd of iets kan worden gezegd over de decentralisatie van de huisvesting. In dit verband zij verwezen naar het antwoord dat ik hiervoor heb gegeven naar aanleiding van een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van de PvdA.

Ook voor het antwoord op de vragen van de leden van de SGP-fractie over het overleg met de convenantpartners over het opschuiven met een jaar van het restrictief bouwbeleid, verwijs ik kortheidshalve naar de

beantwoording van een aantal vergelijkbare vragen van de leden van de fractie van de PvdA.

Artikelsgewijze behandeling

Artikel 2. Beperking voorzieningen in de huisvesting bestemd voor blijvend gebruik

De leden van de SGP-fractie vragen of de in artikel 2, tweede lid, bedoelde afwijkingsmogelijkheid voor fusies doorwerkt in het budgettaire plafond.

Mijn streven is erop gericht om voor fusies in het kader van Toerusting en Bereikbaarheid een afzonderlijk budgetplafond in het leven te roepen binnen het totale plafond (130 miljoen). Of het mogelijk zal zijn hiervoor het plafond te verhogen, is op dit moment niet te overzien. In de memorie van antwoord heb ik reeds aangegeven, dat ik definitieve uitspraken op dit punt pas kan doen als duidelijkheid bestaat over de huisvestingsconsequenties van de te verwachten fusiebewegingen en over de effectiviteit van alle maatregelen die zijn genomen of in procedure zijn om het budget voor de stichtingskosten te beheersen en de effecten van de overschrijdingen vanaf 1985 te compenseren.

Deze leden vragen voorts welke criteria worden gehanteerd met betrekking tot de in artikel 2, eerste lid onder a ten eerste, bedoelde prognose. De criteria die zullen worden gehanteerd zijn opgenomen in artikel 3 van het Huisvestingsbesluit WBO, zoals laatstelijk gewijzigd bij koninklijk besluit van 1 oktober 1991 (Stb. 1991, 523), waarnaar ik korthedshalve verwijs.

Artikel 3. Horen belanghebbende: termijn beslissing

De leden van de CDA-fractie hechten eraan dat ook bij deze tijdelijke regeling afdoende overleg plaatsvindt indien wordt afgeweken van hetgeen wordt aangegeven in het huisvestingsoverzicht. Deze leden stellen dat een restrictief bouwbeleid nu eenmaal overleg met gemeenten en bevoegde gezagsorganen over voorgenomen afwijkingen van het huisvestingsoverzicht vergt en dat dit temeer geldt bij de aanstaande ingewikkelde schaalvergrotingsoperaties.

Anders dan voornoemde leden ben ik van mening dat het onverkort handhaven van de op dit moment in de Wet op het basisonderwijs en de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs opgenomen verplichting tot het voeren van overleg niet noodzakelijk is om te waarborgen dat de zienswijzen voldoende kunnen worden uitgewisseld. Voor wat betreft de schaalvergrotingsoperaties wijs ik er nog op dat artikel 2, tweede lid, van het onderhavige wetsvoorstel juist hiervoor extra mogelijkheden schept. Hieruit blijkt dat de regering het van belang acht dat dergelijke operaties zo goed mogelijk toegesneden op de situatie doorgang kunnen vinden. In dat licht bezien is het niet goed denkbaar dat het ministerie bij een dergelijke operatie, indien het een ingewikkelde zaak betreft, mondeling overleg achterwege zou willen laten. De voorgestelde wijziging van de hoorplicht laat alle ruimte voor het in zo'n situatie voeren van mondeling overleg. Ten slotte wijs ik er nog op dat juist bij een restrictief bouwbeleid in vergelijking met de huidige situatie vaker zal moeten worden afgeweken van ingediende huisvestingsoverzichten en dit gezien de verdelingsregels ook voor de aanvragers duidelijk zal kunnen zijn. Handhaving van de huidige overlegverplichting zou derhalve betekenen dat de uitvoeringslasten voor het ministerie aanzienlijk toenemen zonder dat dit een redelijk doel lijkt te dienen.

Naar aanleiding van de vervanging in de nota van wijziging van de in maanden uitgedrukte termijn voor de goedkeuring op het overzicht door een termijn die eindigt op een vaste datum, vragen de leden van de PvdA-fractie of de regering bereid is om een in het kader van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het basisonderwijs, van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs 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, 1990/91, 22 353) door deze leden gedaan voorstel qua behandeling daarmee gelijk te laten lopen. Het betreft het voorstel om de op dit moment in de Wet op het basisonderwijs en de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs opgenomen uiterste datum voor vaststelling van de huisvestingsoverzichten (1 oktober) gecombineerd met een termijn van een maand na de vaststelling voor de verzending aan de minister te vervangen door alleen een uiterste datum voor de verzending van het huisvestingsoverzicht aan de minister (voor 1 november). Aangezien laatstgenoemde regeling naar mijn oordeel goed aansluit op de regeling waarbij een vaste uiterste datum voor de goedkeuring geldt, heb ik haar in bijgaande nota van wijziging opgenomen. Daarmee is voldaan aan de suggestie van de leden van de PvdA-fractie.

Ook de leden van de fractie van D66 zijn nog niet overtuigd van de noodzaak om de huidige hoorplicht zodanig te wijzigen dat voortaan in beginsel zal kunnen worden volstaan met een telefonisch horen. In dit verband verwijs ik naar hetgeen ik hiervoor naar aanleiding van de opmerking van de leden van de CDA-fractie over de hoorplicht heb opgemerkt.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SGP-fractie over de huidige wijze van invulling van de overlegverplichting kan ik het volgende meedelen. In de huidige procedure vindt bij afwijkende beslissingen telefonisch overleg plaats met betrokkenen. In dit overleg worden de argumenten uitgewisseld. Naar aanleiding van dit telefonisch overleg wordt de gemeente en/of het schoolbestuur in de gelegenheid gesteld om in een mondeling overleg nogmaals de zienswijze naar voren te brengen alvorens een definitieve beslissing wordt genomen. In een aantal gevallen wordt hiervan gebruik gemaakt. In andere gevallen wordt door betrokkenen afgezien van mondeling overleg. Aan betrokkenen wordt gevraagd dit schriftelijk te bevestigen.

Artikel 4A. Termijn indiening verzoek; termijn beslissing

De leden van de PvdA-fractie verzoeken om een reactie op de stelling dat gemeente en schoolbestuur weinig tijd hebben om na de teldatum van 1 oktober tot een verantwoorde aanvraag te komen voor 1 januari. Naar mijn mening hebben school en gemeentebestuur voldoende tijd om een verantwoorde aanvraag te doen. De telling op 1 oktober is immers een momentopname van het leerlingenbestand. De grote leerlingenmutaties vinden echter ruimschoots voor 1 oktober plaats, met name rond de start van het schooljaar. Gemeente en schoolbestuur kunnen dus ruimschoots voor 1 oktober al anticiperen op eventueel gewenste wijzigingen in de huisvesting. Bovendien geldt dat bij aanvragen om voor tijdelijk gebruik bestemde voorzieningen het college van Burgemeester en Wethouders een beoordelende rol heeft. Bij aanvragen van permanente voorzieningen in de huisvesting wordt de beoordeling voorgelegd aan de gemeenteraad. Het zal duidelijk zijn dat een procedure via Burge-

meester en Wethouders sneller afgerond is dan een procedure via de gemeenteraad. Bovendien zal een fatale datum niet zoveel problemen opleveren omdat per gemeente slechts een beperkt aantal aanvragen noodzakelijk zal zijn.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie of de regering bereid is om van de uiterste datum voor de beslissing op aanvragen om voorzieningen in de huisvesting bestemd voor tijdelijk gebruik (1 juli) een fatale datum te maken. Ik acht dit niet wenselijk. Ook bij de huidige procedure van tijdelijke aanvragen geldt geen fatale datum. Dit neemt niet weg dat de interne organisatie en de voortgangsbewaking binnen het departement erop ingericht zijn in principe alle aanvragen tijdig af te ronden. Gezien het beperkte budget zal echter zeer zorgvuldig moeten worden omgegaan met de beoordeling van de aanvragen. Bij de behandeling zullen belangrijke afwegingen gemaakt moeten worden. Dit zou ertoe kunnen leiden dat in incidentele gevallen enige speelruimte in de tijd noodzakelijk zal zijn.

Ten slotte wordt door deze leden gevraagd of bij de niet aan de gemeente of het bevoegd gezag toe te rekenen bijzondere omstandigheden op grond waarvan de minister afwijking kan toestaan van de termijn voor indiening van een verzoek om een tijdelijke voorziening onder meer wordt gedacht aan de problematiek van de groeigemeenten. Dit is niet het geval. De bijzondere omstandigheden zullen naar mijn oordeel moeten worden gerelateerd en beargumenteerd door het feit dat zij redelijkerwijs niet te voorzien waren. Bij groeigemeenten zal evenwel een toename van leerlingen voorzienbaar zijn, zodat niet kan worden gesteld dat het niet tijdig indienen van een verzoek om extra voorzieningen in de huisvesting niet aan de gemeente of het bevoegd gezag zou zijn toe te rekenen.

Artikel 17. Inwerkingtreding en vervallen wet

Voor wat betreft de opmerking van de leden van de CDA-fractie over de wenselijkheid van opneming van een horizonbepaling verwijs ik naar de reactie die ik heb gegeven naar aanleiding de desbetreffende opmerking van de leden van de fractie van de VVD en naar de bij deze nota naar aanleiding van het eindverslag gevoegde nota van wijziging.

De Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen,
J. Wallage