

Vergaderjaar 1993–1994

23 541

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs (verbetering functioneren planprocedure)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Dit wetsvoorstel is gebaseerd op de Notitie Verbetering functioneren planprocedures (NVfp) (Kamerstukken II, 1990/91, 22 227, nr. 1). Deze notitie bevat onder meer een weergave van de maatregelen die zonder wetswijziging konden worden genomen om op korte termijn verbeteringen te verwezenlijken, alsook voorstellen waartoe wetswijziging is vereist.

Over de NVfp heeft uitvoerig overleg met de deelplanorganisaties plaatsgevonden. Tevens is over de inhoud van gedachten gewisseld met de vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het genoemde overleg heeft tot bijstelling van de maatregelen en voornemens geleid, doch ook tot de conclusie dat het terugdringen van het grote aantal jaarlijkse aanvragen dat redelijkerwijs geen enkele kans op honorering maakt, een bijdrage levert aan de noodzakelijke vermindering van de beleidslasten bij alle betrokkenen (scholen, deelplanorganisaties, adviesorganen en overheden).

De laatste jaren heeft de planprocedure een beperktere rol gekregen binnen het totaal van de voorzieningenplanning. De nadruk bij de voorzieningenplanning is meer komen te liggen op beslissingen in het kader van fusie- en herschikkingsoperaties in het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs. In dit verband is het begrijpelijk dat het aantal aanvragen de laatste jaren is verminderd. De verhouding tussen het aantal toegewezen en afgewezen aanvragen ligt echter ver uiteen. Voor het plan van scholen 1994–1996 is ongeveer 80% van de aanvragen afgewezen. Om te bereiken dat jaarlijks de bij de planprocedure betrokken instanties de aandacht volledig kunnen richten op die aanvragen waarbij een uitvoerige toetsing en bestuurlijke afweging op zijn plaats is, worden in dit wetsvoorstel een aantal maatregelen voorgesteld:

- 1°. in het plan van scholen wordt, krachtens wettelijk voorschrift een toetsingskader opgenomen;
- 2°. in het plan wordt, eveneens krachtens wettelijk voorschrift, een toelichting opgenomen, waarin in elk geval de afwijzingen worden vermeld, voorzien van de afwijzingsgronden;
- 3°. de minister wordt verplicht om aanvragen die in strijd zijn met het toetsingskader, terstond af te wijzen;

In dit wetsvoorstel is er vanuit gegaan dat de Algemene wet bestuursrecht (Awb, eerste tranche) en de Wet van 4 juni 1992, houdende aanpassing van een aantal wetten aan de eerste tranche van de Algemene wet bestuursrecht op 1 januari 1994 in werking treden. Tevens is uitgegaan van het wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie (EK 1992/93, 22 495, nr. 310) dat indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven, eveneens op 1 januari 1994 in werking zal treden. Dit betekent dat een aantal bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot de planprocedure niet in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. Waar nodig zal daar in de artikelsgewijze toelichting op worden ingegaan.

Toetsingskader

De bedoeling van dit toetsingskader is om inzicht te verschaffen in de mogelijke ruimte voor de stichting van nieuwe scholen en afdelingen. Demografische en arbeidsmarktgegevens, zo nodig aangevuld met regionale bijzonderheden, kunnen voor potentiële aanvragers aanleiding zijn een school of afdeling aan te vragen, die in beginsel past in het evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen.

Daar waar de evenbedoelde gegevens nopen tot de conclusie dat van een bepaalde schoolsoort of soort van beroepsopleiding reeds voldoende aanwezig is, zal in het toetsingskader die conclusie ook met zoveel woorden moeten worden getrokken. Aldus kan in het toetsingskader worden aangegeven dat aanvragen van de bedoelde soorten van scholen of afdelingen niet zullen worden gehonoreerd. Dit neemt niet weg dat bepaalde omstandigheden aanleiding kunnen geven van dergelijke algemene regels af te wijken, zoals bij voorbeeld in situaties van herschikking en fusie. Dit dient dan eveneens in het toetsingskader te worden vermeld. Het toetsingskader heeft betrekking op de nabije toekomst. Teneinde dit buiten twijfel te stellen bevat de voorgestelde wetstekst de bepaling dat het ziet op de eerstvolgende drie vast te stellen plannen.

Voor het eerste van die drie plannen zijn de eventuele aanvragen dan al ingediend. Voor het tweede sluit de aanvraagtermijn vier maanden na de vaststelling van het toetsingskader. Tegen de tijd dat de aanvragen voor het derde van de drie bedoelde plannen worden ingediend, is – normaal gesproken – het volgende toetsingskader reeds van kracht.

Aangezien volgens de voorgestelde wetstekst het toetsingskader onderdeel vormt van het plan, staat het evenzeer ter discussie als de concrete aanvragen, zij het dat de gedachtenvorming over dat toetsingskader, anders dan de besluitvorming over het plan zelf, in beginsel de navolgende planperiodes betreft. Deze gedachtenvorming kan zeer wel leiden tot een aanpassing van het toetsingskader, hetgeen dan tot uitdrukking komt bij de vaststelling van het toetsingskader. Ook de adviesinstanties, de Onderwijsraad, de provincies en in voorkomende gevallen de vier grote gemeentes, kunnen adviseren met betrekking tot het vigerende toetsingskader.

Het toetsingskader heeft zowel consequenties voor de wijze waarop nieuwe aanvragen tegemoet moeten worden getreden, als voor de aanvragen die ermee in strijd zijn. Met betrekking tot de laatstgenoemde categorie is in dit wetsvoorstel de logische gevolgtrekking gemaakt: een dergelijke aanvraag dient terstond te worden afgewezen, zodat de procedure niet met dergelijke aanvragen wordt belast, een en ander onverminderd de mogelijkheid om beroep op de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State in te stellen.

Toelichting op het plan

Tot dusverre was het gebruikelijk het plan van scholen te voorzien van een toelichting.

Opneming thans van de wettelijke verplichting het plan toe te lichten dient een specifiek doel.

Aangezien wordt voorgeschreven de afgewezen aanvragen met zoveel woorden in deze toelichting op te nemen en daarbij de gronden voor de afwijzing te vermelden, wordt het plan met toelichting tevens de voor beroep vatbare beschikking tegen iedere afwijzing. De toelichting op het plan wordt zodanig ingericht dat het voor de aanvrager eenvoudig is om daarin de beslissing op zijn aanvraag alsmede de motivering daarvan terug te vinden. In een afzonderlijk toetsingskader per schoolsoort en afdeling wordt de grondslag voor de toe- en afwijzing expliciet bekend gemaakt. Met de toezending van het plan aan ieder der aanvragers kan worden volstaan.

Intussen wordt het bestuurlijke gehalte van afwijzende beslissingen versterkt, doordat de toelichting, evenals het toetsingskader, onderdeel van het plan vormen, waardoor de voorgenomen afwijzing, zomede de gronden daarvoor, in de procedure ter discussie staan.

Hierbij moet worden benadrukt dat – indien het wetsvoorstel kracht van wet verkrijgt en als gevolg daarvan nog slechts de kanshebbende aanvragen tot de eigenlijke procedure doordringen – de afwijzende beslissingen geen van alle meer de kenmerken van een automatisme kunnen bevatten. Aan ieder van de afwijzende beslissingen zal een degelijke bestuurlijke afweging ten grondslag liggen.

Herhalingsverzoeken

Het is niet ongebruikelijk op een eenmaal ingediend verzoek om opneming in het plan van een school of afdeling een herhalingsverzoek te laten volgen. Dergelijke herhalingsverzoeken vormen een meerderheid van de jaarlijkse aanvragen en vormen een ernstige belasting voor alle betrokken instanties. Het praktische nut van dergelijke herhalingsverzoeken is nihil, omdat een reeds eenmaal ingediend verzoek normaal zal moeten worden afgewerkt en tot een beslissing zal leiden.

Men heeft hier te maken met een administratiefrechtelijke figuur waaromtrent artikel 4:6 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) het bestuursorgaan in beginsel de mogelijkheid geeft met een simpele afwijzing te volstaan. Deze bepaling biedt evenwel onvoldoende soelaas, omdat bij de planprocedure ingevolge de Wet op het voortgezet onderwijs (W.V.O.) de nieuwe aanvraagtermijn aanvangt alvorens op het eerste verzoek is beslist.

Om die reden wordt een op de genoemde Awb-bepaling afgestemde regeling voorgesteld, waardoor het herhalingsverzoek ook kan worden afgewezen voordat op het oorspronkelijke verzoek is beslist. Het criterium voor afwijzing is eveneens ontleend aan de Awb-bepaling; afwijzing volgt indien de verzoeker «geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden» vermeldt. De voorgestelde bepaling is bovendien afgestemd op de bepaling betreffende afwijzing van verzoeken die in strijd zijn met het toetsingskader. Ook hier geldt voor de minister de verplichting tot afwijzing en wel binnen de in het voorgestelde derde lid van artikel 68 van de W.V.O. aangegeven termijn.

De arbeidsbesparende effecten die per saldo voortvloeien uit de geschetste aanpak met betrekking tot herhalingsverzoeken en hantering van het toetsingskader zijn velerlei: potentiële aanvragers kunnen op basis van het toetsingskader beoordelen of het indienen van een aanvraag kans van slagen heeft. De overleg- en adviesprocedures zullen minder inspanning vragen van de rijksoverheid en de lagere overheden. De Onderwijsraad en de Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen zich in

hun advisering en oordeelsvorming concentreren op de relevante aanvragen.

Advies Onderwijsraad

Over het wetsvoorstel is advies gevraagd aan de Onderwijsraad. De Raad heeft dit advies bij brief van 23 april 1993, OR 93000091/Alg., uitgebracht.¹

De Raad heeft zich reeds bij het ontwerp-plan van scholen 1992-1994 positief uitgesproken over de voorstellen die in de notitie «Verbetering functioneren planprocedure» zijn gedaan om de planprocedure te stroomlijnen. De Raad is van mening dat het jaarlijks vaststellen van een ook politiek gesanctioneerd toetsingskader, zoals voorgesteld in het onderhavige wetsvoorstel, een bruikbaar instrument is om «onverhoedse» indiening van aanvragen voor het plan van scholen te voorkomen. Het toetsingskader speelt immers een belangrijke rol bij de inhoudelijke beoordeling van de aanvragen. Ook de organisaties hebben hierop in hun adviezen positief gereageerd.

Terecht gaat de Raad er vanuit dat ten aanzien van de inhoud en de toepassing van dit toetsingskader een directe relatie bestaat met de doelstelling van het plan van scholen, namelijk «te komen tot een evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen naar soort van onderwijs, mede gelet op het verlangde onderwijs in het betrokken gebied». Deze doelstelling, geregeld in artikel 65, eerste lid, van de WVO, blijft in het onderhavige wetsvoorstel onaangetast. Dit betekent dan ook dat deze doelstelling altijd het uitgangspunt is voor het toetsingskader. Het spreekt vanzelf dat aanvragen die voldoen aan de wettelijke stichtingsnorm, zonder meer worden gehonoreerd. Artikel 69, eerste lid, van de WVO verplicht hier immers toe.

Ook zullen, zoals de Raad veronderstelt, argumenten voor een eventuele selectieve stopzetting van de planprocedure ten aanzien van bepaalde categorieën m.b.o.-afdelingen, slechts kunnen worden ontleend aan de criteria die in de wet zijn opgenomen.

In het voorgestelde artikel 65a, derde lid, van de WVO is geregeld dat het toetsingskader betrekking heeft op de plannen die de drie opvolgende jaren zullen worden vastgesteld. De Raad vraagt zich in dit verband af of de cyclus van drie jaar niet te star is om op flexibele wijze te kunnen inspelen op maatschappelijke behoeften aan bepaalde vormen van (beroeps)onderwijs. Hij beveelt een plancyclus aan van twee jaar zoals die bijvoorbeeld ook wordt gehanteerd voor het Hoger Onderwijs- en Onderzoekplan (HOOP).

Een verheldering is hier zichtbaar op zijn plaats. Het toetsingskader behelst namelijk geen plancyclus, of het moet een eenjarige cyclus zijn. Dit neemt niet weg dat het toetsingskader effect kan sorteren voor drie van de cycli van het plan van scholen zoals in het wetsvoorstel is bepaald en in de memorie van toelichting is uiteengezet. In tegenstelling tot hetgeen de Raad veronderstelt, is het toetsingskader dus juist een zeer flexibel instrument. Het toetsingskader wordt immers jaarlijks vastgesteld en is jaarlijks onderwerp van beraad en vaststelling (organisaties, Onderwijsraad, Tweede Kamer). Daardoor wordt het mogelijk om op flexibele wijze in te spelen op maatschappelijke behoeften. Daarnaast blijft in artikel 66, eerste lid, van de WVO de bepaling gehandhaafd dat een verzoek om opneming in het plan van een afdeling van een school voor beroepsonderwijs nog tot 1 februari voor de vaststelling van het plan kan worden ingediend.

Zoals de Onderwijsraad en een aantal adviesorganisaties constateren, bevat het wetsvoorstel geen overgangsbepalingen voor de afhandeling van de plannen van scholen waarvoor de aanvragen reeds zijn ingediend voor de inwerkingtreding van deze wet.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Overgangsbepalingen zijn ons inziens ook niet nodig omdat zodra dit wetsvoorstel in werking is getreden, het eerste wettelijke toetsingskader onmiddellijk effect heeft op het eerste plan van scholen dat na de inwerkingtreding wordt vastgesteld.

Overigens heeft deze opmerking van de Onderwijsraad wel geleid tot aanpassing van de inwerkingtredingsbepaling in die zin dat het tijdstip van inwerkingtreding bij koninklijk besluit wordt vastgesteld en dat dit tijdstip niet mag vallen in de periode van 1 februari tot 1 april. Op deze wijze wordt voorkomen dat de nieuwe wettelijke regeling in werking treedt in de periode waarin de minister op grond van die nieuwe regeling (artikel 68 van de WVO) bepaalde verzoeken moet afwijzen. De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

In verband met de voorstellen in artikel 68 van de WVO, wijst de Raad op de mogelijkheid om aanvragers gelegenheid te bieden om binnen een bepaalde tijd de gewenste gegevens en bescheiden aan te vullen zoals geregeld in artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht. Binnenkort zal de Algemene wet bestuursrecht van kracht worden (naar verwachting 1 januari 1994). Dit betekent in de hier bedoelde situatie dat een aanvraag slechts kan worden afgewezen nadat betrokkenen in de gelegenheid zijn gesteld om ontbrekende gegevens alsnog te verschaffen.

De Raad stelt nog eens vast dat een expliciet toetsingskader een adequaat instrument lijkt om de aanvragenstroom voor het plan van scholen te verminderen. Het opwerpen van een financiële drempel, waarvan in het advies van de Raad sprake is, komt in dit wetsvoorstel niet aan de orde. Dat de overheid een redelijke vergoeding vraagt voor door hem geleverde informatie draagt overigens bij aan een doelmatig en markt-conform overheidsbeleid.

Het is vanzelfsprekend dat de afwijzende beschikkingen die de toelichting op het plan van scholen omvat, deugdelijk worden gemotiveerd. Dit is geregeld in het voorgestelde artikel 65a, tweede lid, van de WVO. Het overgangsrecht voorziet er in dat dit element en de overige bestuursrechtelijke bepalingen die in het onderhavige wetsvoorstel zijn opgenomen, komen te vervallen bij het van kracht worden van de Awb. Het overgangsrecht bevat in dit verband zowel een regeling voor het geval de Awb eerder van kracht wordt dan het onderhavige wetsvoorstel als voor het geval de Awb later van kracht wordt.

Financiën

Dit wetsvoorstel heeft naar verwachting geen gevolgen voor de Rijksbegroting.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A

De wijziging in artikel 65 is van technische aard.

Artikel I, onderdeel B

1. Artikel 65a, eerste lid

In een nieuw artikel 65a wordt thans geregeld dat het plan van scholen een toelichting en het beleidskader (mede) omvat. Deze onderdelen van het plan zullen dus voortaan mede onderwerp van overleg en besluitvorming zijn.

2. Artikel 65a, tweede lid

In het tweede lid wordt uitdrukkelijk bepaald dat de afwijzingen van de verzoeken om opneming in het plan dienen te worden vermeld. De verplichting om een beschikking te motiveren, waaronder ook de afwijzingen van de verzoeken om opneming in het plan vallen, is geregeld in artikel 4.17, eerste lid, van de Awb. De motiveringsverplichting sluit overigens niet uit dat bij groepen van afgewezen aanvragen dezelfde argumentatie wordt gehanteerd. Daarmee wordt voldaan aan de eisen waaraan een afwijzende beschikking dient te voldoen. Deze onderdelen van het plan zijn dan als zodanig te beschouwen, waardoor de aanvrager, nadat hem het plan is toegezonden, daarvan in beroep kan komen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In dit verband zij gewezen op het in dit wetsvoorstel opnieuw geredigeerde artikel 70 van de WVO. Daarnaast is van belang artikel 71 van de WVO zoals dat in wetsvoorstel 22 495 betreffende de tweede tranche van de Algemene wet bestuursrecht wordt aangepast aan het nieuwe bestuursprocesrecht. Volgens wetsvoorstel 22 495 luidt de nieuwe tekst van artikel 71 van de WVO: «Tegen een besluit omtrent het vervallen van een school uit het plan, anders dan op verzoek van de aanvrager, op grond van artikel 67, vierde lid, alsmede tegen een besluit waarbij aan een verzoek tot opneming van een school in het plan geen gevolg is gegeven kan een belanghebbende beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.»

In het tweede lid worden thans de bepalingen afkomstig uit de tweede volzin van artikel 70, eerste lid, WVO opgenomen. Aldus zijn de bepalingen met betrekking tot de inhoud van de toelichting op het plan systematisch bijeengebracht.

3. Artikel 65a, derde en vierde lid

Verwezen wordt naar het algemeen deel van deze memorie, waarin doel en reikwijdte van het hier geïntroduceerde bestuursinstrument (toetsingskader) uiteen is gezet.

Artikel I, onderdeel C

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt artikel 68 van een opschrift te voorzien. Het eerste – voorheen enige – lid wordt niet inhoudelijk gewijzigd.

In het nieuwe tweede lid van artikel 68 wordt geregeld welke de gevolgen zijn van het indienen van aanvragen die in strijd zijn met het toetsingskader.

Het nieuwe derde lid regelt de gevolgen van het indienen van herhalingsverzoeken.

Het betreft hier telkens evidente gevallen, waarbij in weerwil van de besluitvorming het verzoek tegen beter weten in wordt gedaan, onder het mom van «niet geschoten, altijd mis». Om die reden is de afwijzing door de minister ingekleed als een gebonden beschikking – de minister is tot afwijzing binnen het tijdvak van twee maanden, volgend op de sluitingsdatum van de jaarlijkse aanvraagcyclus (1 februari), verplicht. Hiertegen staat ingevolge de nieuwe redactie van artikel 71 WVO beroep op de administratieve rechter open. Het is daarbij de vraag of een dergelijk beroep het stadium van de rechterlijke toetsing zal halen, omdat in voorkomende gevallen de verplichte bezwaarschriftenprocedure ingevolge de Awb in de regel helderheid zal verschaffen, indien blijkt dat het verzoek ten onrechte in een onjuiste categorie is ingedeeld.

Indien twijfel kan bestaan over de vraag of het verzoek thuishoort in een van de categorieën bedoeld in de nieuwe tweede en derde leden van artikel 68, dan behoort de directe afwijzing achterwege te blijven en wordt

de normale procedure doorlopen. Dit laatste rechtsgevolg is automatisch en behoeft niet apart te worden geregeld.

Artikel I, onderdeel D

Artikel 70 is in verband met de overige wijzigingen van de planprocedure opnieuw geredigeerd – zie ook het tweede lid van het nieuwe artikel 65a. Bij afwijzende beschikkingen kan voortaan worden volstaan met toezending van het plan aan de aanvragers.

Artikel II

Het tijdstip van inwerkingtreding wordt bij koninklijk besluit vastgesteld. Dit tijdstip mag niet liggen in de periode tussen 1 februari en 1 april. Op deze wijze wordt voorkomen dat de nieuwe regeling in werking treedt midden in een periode waarin de minister op grond van die nieuwe regeling bepaalde verzoeken zou moeten afwijzen.

De Minister van Onderwijs en Wetenschappen,
J. M. M. Ritzen

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
P. Bukman