

Vergaderjaar 1993-1994

23 541

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 maart 1994

In deze nota naar aanleiding van het verslag willen ondergetekenden gaarne reageren op de vragen en opmerkingen die in het verslag zijn opgenomen. Ondergetekenden hebben met genoegen geconstateerd dat de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, D66 en de SGP met belangstelling van het onderhavige wetsvoorstel kennis hebben genomen en in grote lijnen met het wetsvoorstel kunnen instemmen.

De leden van de fractie van het CDA vragen met betrekking tot het voorgestelde artikel 65a, tweede lid, of onder de afwijzende beschikkingen die in de toelichting bij het plan van scholen moeten worden opgenomen, ook de afwijzende beschikkingen vallen als gevolg van toepassing van het voorgestelde artikel 68, tweede en derde lid. Naar de mening van deze leden is dit nodig om een volledig beeld te krijgen.

In antwoord op deze vraag merken ondergetekenden op dat het niet de bedoeling is om de afwijzende beschikkingen op grond van artikel 68, tweede en derde lid, op te nemen in de toelichting bij het plan. De verzoeken die vallen onder artikel 68, tweede of derde lid, moet de minister tussen 1 februari en 1 april volgend op de ontvangst afwijzen. Naar de mening van ondergetekenden is het niet zinvol om deze afwijzende beschikkingen ook in de toelichting bij het scholenplan op te nemen. Het is juist de bedoeling van dit wetsvoorstel dat alleen aanvragen die kans van slagen hebben, tot de eigenlijke procedure doordringen. Daartoe biedt artikel 68, tweede en derde lid, de mogelijkheid. De toelichting bij het plan dient zich dan ook te beperken tot het opnemen van de afwijzende beschikkingen op verzoeken die tot die eigenlijke procedure zijn doorgedrongen.

De leden van de fractie van het CDA vinden de voorgestelde constructie in artikel 68, derde lid, opmerkelijk en niet op voorhand acceptabel. Naar hun mening is het vreemd dat de minister in enig jaar in de periode van 1 februari tot 1 april een herhalingsverzoek tot opneming in het plan van scholen afwijst, terwijl op het eerste verzoek van het daaraanvoorafgaande jaar nog niet is beslist. De leden van de fractie van het CDA zijn van mening dat in de memorie van toelichting ten onrechte een parallel is getrokken met de Algemene wet bestuursrecht (AWB) omdat daar sprake is van een eenvoudige afwijzing bij (ongewijzigde) herhalings-

verzoeken, nadat over de eerste aanvraag ten principale is beslist. In dit verband verzoeken de leden van de fractie van het CDA om artikel 68, derde lid, zo te wijzigen dat (ongewijzigde) herhalingsverzoeken slechts op eenvoudige wijze kunnen worden afgewezen indien over het eerste verzoek is beslist.

Terecht merken de leden van de CDA-fractie op dat artikel 4:6 van de AWB de mogelijkheid biedt om bij een herhalingsaanvraag, waarbij geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden zijn vermeld, op eenvoudige wijze af te wijzen onder verwijzing naar zijn afwijzende beschikking op de eerdere aanvraag. In de memorie van toelichting is echter duidelijk gesteld dat dit artikel juist geen oplossing biedt als het gaat om herhalingsverzoeken in het kader van de planprocedure, voor zover het betreft herhalingsverzoeken ten opzichte van een jaar eerder ingediende verzoeken waarop nog niet is beslist. De parallel die met de AWB is getrokken, betreft het feit dat wil er sprake zijn van een herhalingsverzoek, er – evenals in de AWB – geen sprake moet zijn van nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden. Voor de constructie in dit wetsvoorstel is juist gekozen om te bereiken dat alle inspanningen die in de verschillende gremia moeten worden verricht (overleg, advisering) om tot de vaststelling van een scholenplan te komen, ook daadwerkelijk worden besteed aan de relevante verzoeken. Daarnaast blijft artikel 4:6 van de AWB van toepassing als het gaat om herhalingsverzoeken in de zin van de AWB, dat wil zeggen herhalingsverzoeken ten opzichte van eerdere verzoeken waarop al wel is beslist. Aan de hand van een voorbeeld kan dit worden verduidelijkt:

Voor 1 februari 1994 moeten de verzoeken voor het scholenplan 1996 tot en met 1998 worden ingediend en voor 1 februari 1995 die voor het scholenplan 1997 tot en met 1999. Tussen 1 februari en 1 april 1995 moet de minister herhalingsverzoeken (dat wil zeggen een herhaling van de verzoeken die zijn ingediend voor 1 februari 1994) afwijzen op grond van het voorgestelde artikel 68, derde lid, van de WVO.

De AWB ziet echter op de situatie dat herhalingsverzoeken op een eenvoudige wijze kunnen worden afgewezen als op het eerste verzoek al is beslist. Hier gaat het dus bijvoorbeeld om een verzoek dat voor 1 februari 1994 is ingediend voor het scholenplan 1996–1998. Voor 1 oktober 1995 wordt dit plan vastgesteld. Als voor 1 februari 1996 hetzelfde verzoek, waarop bij de vaststelling van genoemd plan afwijzend is beslist, opnieuw wordt ingediend, zal de minister op grond van de AWB dit verzoek afwijzen onder verwijzing naar zijn eerder afwijzende beschikking.

De leden van de fractie van het CDA vragen aandacht voor een generieke uitzonderingsbepaling op het toetsingskader. Zij zijn van mening dat het toetsingskader weliswaar zeer flexibel is, doch dat de situatie kan ontstaan dat een jaar later de situatie zo ingrijpend is veranderd dat moet worden afgeweken van het een jaar eerder vastgestelde toetsingskader. Deze leden denken daarbij onder meer aan sterke veranderingen op de arbeidsmarkt, omvangrijke groepen asielzoekers, nieuwe ontwikkelingen in de sociale vernieuwing of regionale economische ontwikkelingen. De leden van de fractie van het CDA vragen ondergetekenden hierop hun visie te geven.

Ter verduidelijking wijzen ondergetekenden er nogmaals op, zoals dat ook in de memorie van toelichting is uiteengezet, dat het toetsingskader weliswaar betrekking heeft op de eerstvolgende drie scholenplannen, doch jaarlijks tegelijkertijd met de vaststelling van het scholenplan opnieuw wordt vastgesteld. Aan de vaststelling van het plan gaat een zorgvuldig adviserings- en overlegtraject vooraf (deelplanorganisaties, Onderwijsraad, provincie, Tweede Kamer). Op deze wijze bestaat juist de mogelijkheid om op flexibele manier in te spelen op eventueel veranderde maatschappelijke omstandigheden zoals de leden van de fractie van het

CDA bij wijze van voorbeeld aangeven. Naar de mening van ondergetekenden biedt het toetsingskader dus reeds de ruimte die de leden van de fractie van het CDA vragen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of ondergetekenden een indicatie kunnen geven van de verlichting van de administratieve lasten, zoals gesteld in de memorie van toelichting.

Zoals ondergetekenden reeds in de memorie van toelichting hebben aangegeven, is de nadruk bij de voorzieningenplanning de laatste jaren meer komen te liggen op beslissingen in het kader van fusie en herschikking, waardoor de betekenis van het plan van scholen als instrument voor het realiseren van een evenwichtig geheel van voorzieningen is veranderd. Bovendien is als gevolg van de scheefgegroeide verhouding tussen het aantal ingediende aanvragen en het aantal feitelijke toekenningen een strakkere lijn gehanteerd voor het indienen en beoordelen van verzoeken. De belangrijkste wijziging bij de ingezette lijn betrof de ontwikkeling van een toetsingskader voor het plan van scholen. Als gevolg van de hiervoor genoemde ontwikkelingen, is het aantal verzoeken dat jaarlijks in het kader van het plan van scholen wordt ingediend, verminderd. Nu het toetsingskader in dit wetsvoorstel een wettelijke basis krijgt, zal de vermindering van het aantal verzoeken naar verwachting blijvend zijn. De afname van het aantal aanvragen en de mogelijkheid om aanvragen, die in strijd zijn met het toetsingskader, en herhalingsaanvragen terstond af te wijzen, zal tot een vermindering van de administratieve lasten leiden. Immers, alleen de kansrijke aanvragen zullen nog tot de eigenlijke procedure doordringen waardoor de overleg- en adviesprocedures de rijksoverheid en de lagere overheden minder zullen belasten. Ook de Onderwijsraad en de Tweede Kamer kunnen dan bij hun advisering en oordeelsvorming de aandacht volledig richten op de relevante aanvragen.

De leden van de fractie van de PvdA wijzen er op dat in de memorie van toelichting staat vermeld dat het opwerpen van een financiële drempel in dit wetsvoorstel niet aan de orde is. In dit verband memoreren zij dat dit ook hun inzet was bij de behandeling van het plan van scholen. Dat de overheid voor de door haar geleverde informatie een redelijke vergoeding vraagt, komt ook deze leden redelijk voor. Wel vragen zij ondergetekenden wat wordt verstaan onder een redelijke vergoeding, omdat naar hun mening op deze wijze niet alsnog de toegang tot gerechtvaardigde verzoeken mag worden belemmerd.

De minister bepaalt op grond van artikel 5, eerste lid, van het Besluit aanvang bekostiging W.V.O. welke statistische gegevens dienen te worden geraadpleegd bij het maken van de prognoses. Voor het indienen van een verzoek in het kader van het plan van scholen ontvangt de aanvrager, na een verzoek daartoe, een formulierenset en statistisch materiaal waarvan bij het indienen van een aanvraag gebruik moet worden gemaakt. Dit materiaal omvat diverse publikaties waarin landelijke en regionale informatie wordt gegeven over onder meer de basisgeneraties en inwonersaantallen, deelnamepercentages voortgezet onderwijs en de belangstelling voor de onderscheiden onderwijssoorten naar denominatie. Voor het verstrekken van deze informatie wordt een vergoeding gevraagd van f 1250 voor materiaalkosten. Uit het veld zijn geen signalen ontvangen dat dit bedrag voor aanvragers een onoverkomelijk bezwaar vormt om een verzoek om opnemingsin het plan van scholen in te dienen. Voor aanvragers is het toetsingskader, dat zicht biedt op de honoreringsmogelijkheden van een verzoek, de doorslaggevend factor voor het al dan niet indienen van een verzoek.

De leden van de fractie van de VVD delen de opvatting van de ondergetekenden dat de planning van de voorzieningen voor het voortgezet

onderwijs in een fase van afronding is gekomen. Zij vragen in dat verband of er nog wel moet worden gewerkt met een planprocedure en of het niet meer voor de hand ligt om net als in het middelbaar beroepsonderwijs, in de toekomst nieuwe scholen bij wet te stichten.

Naar de mening van ondergetekenden valt in de toekomst wellicht te overwegen of de stichting van scholen evenals in het middelbaar beroepsonderwijs bij wet kan geschieden, waarbij dient te worden opgemerkt dat de stichtingsnormen in het middelbaar beroepsonderwijs aanmerkelijk hoger liggen dan in het overige deel van het voortgezet onderwijs. Op dit moment echter, nu het proces van brede scholengemeenschapsvorming door middel van herschikking en fusie nog volop gaande is, kan daarvan geen sprake zijn. Immers, ook in het kader van die brede scholengemeenschapsvorming is de planprocedure het instrument voor completering van ontbrekende onderwijsvoorzieningen. Overigens is in het middelbaar beroepsonderwijs stichting van scholen bij wet pas mogelijk geworden na afronding van de SVM-operatie.

De leden van de fractie van de VVD vragen vervolgens of bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is nagegaan in hoeveel gevallen nog met de planprocedure tot completering van scholen dan wel stichting van nieuwe scholen zal moeten respectievelijk kunnen worden gekomen.

Ondergetekenden constateren dat dit moeilijk is na te gaan voor wat betreft de stichting van nieuwe scholen, aangezien het initiatief hiertoe bij de scholen zelf ligt. Ten aanzien van de completering van scholen wordt opgemerkt dat in het kader van de brede scholengemeenschapsvorming in toenemende mate aanvragen voor completering worden ingediend via de planprocedure.

De leden van de fractie van de VVD vragen voorts of, bij handhaving van de planprocedure als zodanig, de termijnen voor registratie, controle van gegevens en advisering niet kunnen worden bekort. Ook de leden van de fractie van de SGP vragen hiervoor aandacht. In dat verband vragen de leden van de fractie van de VVD tevens of ook gekeken is naar een mogelijke aanscherping van de adviesrol van de provincie en de vier grote steden, mede gelet op de wijze waarop deze advisering invulling heeft gekregen.

Ten aanzien van de door de leden van de fractie van de VVD geopperde verkorting van de termijnen, merken ondergetekenden het volgende op. De behandelingsprocedure van verzoeken is een langdurig proces dat vele elementen bevat die nodig zijn voor een zorgvuldige weging van verzoeken en adviezen over toe- of afwijzing. Een globaal overzicht van de verschillende fasen in dit proces verklaart waarom de totale behandelingsprocedure inderdaad anderhalf jaar in beslag neemt (aan de hand van het plan van scholen 1995 tot en met 1997):

- De voorbereiding vindt plaats in de periode van oktober tot eind december 1992. Die periode wordt onder meer in beslag genomen door het opstellen van de aanvraagbrochure waarin het toetsingskader is opgenomen, de produktie van nieuwe publikaties met statistische informatie en de verzending van het materiaal naar de aanvragers.
- In de periode van januari tot juli 1993 vinden de «intake» van de verzoeken en de adviesprocedure voor de provincies en de vier grote gemeenten plaats. In deze periode worden ook de aanvragen die als «bijzonder geval» zijn ingediend, behandeld (verkorte planprocedure voor een afdeling van een school voor beroepsonderwijs op grond van artikel 66, eerste lid, tweede en derde volzin, van de WVO).
- In augustus 1993 wordt gestart met de activiteiten in het kader van het besluitvormingstraject in verband met de vaststelling van het plan van scholen 1995 tot en met 1997, welk proces in november 1994 wordt afgerond. In het bijzonder betreft dit de verwerking van de adviezen, de opstelling van het ontwerp-plan van scholen, overleg met de deelplan-

organisaties en het Interprovinciaal Overleg, en de Tweede Kamer en de bekendmaking van de besluitvorming aan de aanvragers over de ingediende verzoeken.

Ondergetekenden komen dan ook tot de conclusie dat dit proces dat grotendeels voortvloeit uit de eisen die de WVO stelt aan de planprocedure, niet kan worden bekort.

In dit verband zijn ondergetekenden overigens van mening dat een nadere aanscherping van de adviesrol van de provincies en de vier grote gemeenten niet behoeft plaats te vinden.

De leden van de fractie van de VVD vragen te bezien of het mogelijk is om de wet zo aan te passen dat het indienen van een herhalingsaanvraag mogelijk is tot twee maanden na de afwijzing van de eerste aanvraag. Naar de mening van deze leden zou op deze wijze, gecombineerd met een korte behandelingstijd van de eerste aanvraag, de totale behandelingstijd aanzienlijk kunnen worden bekort.

Ondergetekenden wijzen de leden van de fractie van de VVD in dit verband op het antwoord op de voorgaande vraag van deze leden, alsmede naar de uiteenzetting over de herhalingsverzoeken op een desbetreffende vraag van de leden van de fractie van het CDA.

De leden van de fractie van de VVD zijn van mening dat een herbezinning op de termijnen van belang is, wil een toetsingskader daadwerkelijk voor de eerstvolgende drie plannen betekenis hebben. In dat verband vragen zij ook of niet te overwegen is om de duur van de plancyclus op twee jaar te stellen.

De huidige plancyclus van drie jaar waarop ook het voorstel om het toetsingskader voor drie opeenvolgende jaren vast te stellen aansluit, biedt de mogelijkheid om een beleid vast te stellen voor langere termijn, hetgeen zowel in het belang is van de aanvragers als van het departement.

Het toetsingskader biedt in principe de mogelijkheid om van dit langere termijn beleid af te wijken voor bijzondere situaties. Ondergetekenden zijn van mening dat deze systematiek enerzijds de mogelijkheid biedt om langere tijd vooruit te kijken en anderzijds voldoende flexibiliteit geeft om in te spelen op veranderende omstandigheden. Ondergetekenden zien derhalve geen voordelen in een kortere plancyclus.

Tot slot vragen de leden van de fractie van de VVD waarom de afwijzingen niet worden opgenomen in een bijlage, die geacht wordt een onderdeel van het plan te zijn. Naar de mening van deze leden is de toelichting op het plan daar niet voor bedoeld.

Volgens ondergetekenden is de essentie, los van de vraag of afwijzingen worden opgenomen in een bijlage of toelichting, dat de beslissingen omtrent toe- en afwijzing voor de aanvrager helder zijn. Hierin voorzien de toelichting (onderdeel van het plan) waarin de afwijzingen worden opgenomen met de motivering daarvan en het toetsingskader (eveneens onderdeel van het plan) waarin per schoolsoort en afdeling heldere criteria voor toe- en afwijzing zijn opgenomen.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom het wetsvoorstel zich slechts beperkt tot een voorschrift als bedoeld in het voorgestelde artikel 65a, eerste lid, namelijk dat het plan tevens een toelichting en een toetsingskader bevat. Hoewel deze leden daarmee instemmen, hechten deze leden, mede in het voetspoor van de Aanwijzingen voor de regelgeving, aan het beginsel dat de algemene uitgangspunten ofwel voornaamste duurzame normen die aan het toetsingskader ten grondslag liggen, in de wet behoren te worden vastgelegd. Zij denken daarbij met name, onder verwijzing naar de behandeling van het (inmiddels tot wet verheven) wetsvoorstel houdende wijziging van het stelsel van stichtings-

normen en van het huisvestingsstelsel in de Wet op het basisonderwijs (Kamerstukken II 1993/94, 23 070) aan de bepaling die in artikel 54, derde lid, van de Wet op het basisonderwijs (WBO) is opgenomen, namelijk dat de prognose tevens gegevens kan bevatten naar aanleiding van de directe meting.

Ondergetekenden zijn met de leden van de fractie van D66 van mening, zoals ook de Aanwijzingen voor de regelgeving (22) op dit punt voorschrijven, dat de voornaamste duurzame normen die aan het toetsingskader ten grondslag liggen, in de wet dienen te worden vastgelegd. Deze normen liggen echter ook nu al vast in de bepalingen omtrent de planprocedure in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Ondergetekenden wijzen daarbij op artikel 69 van de WVO, waarin voor de onderscheiden schoolsoorten en afdelingen de stichtingsnormen zijn opgenomen. Scholen of afdelingen die aan die stichtingsnormen voldoen, moet de minister op het plan van scholen opnemen. Bovendien blijft altijd het doel van het plan van scholen, namelijk «te komen tot een evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen, mede gelet op het verlangde onderwijs in het betrokken gebied» (artikel 65, eerste lid, van de WVO) uitgangspunt bij het hanteren van het toetsingskader. Daarnaast worden in het toetsingskader criteria opgenomen waarvan het de bedoeling is dat zij jaarlijks kunnen worden heroverwogen in verband met gewijzigde omstandigheden. Op deze wijze kan het toetsingskader, zoals ook de bedoeling is, een flexibel instrument zijn. Daarbij is de parlementaire betrokkenheid, die volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving (22) medebepalend kan zijn voor de vraag welke elementen al dan niet in de wet zelf opgenomen moeten worden, eveneens gewaarborgd omdat over het ontwerp-plan van scholen, dus ook de toelichting en het toetsingskader, jaarlijks overleg wordt gevoerd met de Tweede Kamer.

De suggestie van de leden van de fractie van D66 om evenals in de WBO in de WVO op te nemen dat de prognose tevens gegevens kan bevatten naar aanleiding van directe meting, ligt niet voor de hand. In tegenstelling tot het basisonderwijs, zijn nadere bepalingen omtrent de prognose voor het voortgezet onderwijs geregeld in het Besluit aanvang bekostiging W.V.O. Naar aanleiding van een door de Tweede Kamer aanvaarde motie bij de behandeling van eerder genoemd wetsvoorstel (Kamerstukken II 1993/94, 23 070, nr. 29) is door eerste ondergetekende inmiddels een externe werkgroep ingesteld die advies zal uitbrengen over de vraag hoe het scholenbestand aangepast kan worden aan veranderde voorkeuren van ouders. In afwachting van dit advies zullen ondergetekenden zich nader beraden over het gebruik van de directe meting bij de prognose.

De leden van de fractie van de SGP zijn van mening dat in de memorie van toelichting onvoldoende is ingegaan op een van de opmerkingen in het advies van de Raad van State, namelijk dat de toelichting op het plan van scholen zodanig moet zijn ingericht dat de aanvrager zonder moeite het op zijn verzoek genomen besluit daarin kan terugvinden en dat de motivering ook onlosmakelijk met de beslissing is verbonden.

Zoals ondergetekenden ook bij de laatste vraag van de leden van de fractie van de VVD hebben opgemerkt, worden in de toelichting de afwijzende beschikkingen met de motivering opgenomen en bevat het toetsingskader per schoolsoort en afdeling heldere criteria voor toe- en afwijzing. Naar de mening van ondergetekenden is het op deze wijze voor de aanvrager eenvoudig om in de toelichting de beslissing op zijn aanvraag alsmede de motivering daarvan terug te vinden.

De leden van de fractie van de SGP zetten een vraagteken bij de financiële tegemoetkoming die het Rijk vraagt bij het indienen van een verzoek. Zij vragen zich af of het juist is deze tegemoetkoming te

handhaven omdat de drempelwerking die ervan uitgaat, nu ook wordt geboden door het wettelijk vastgelegde toetsingskader.

Voor het antwoord op deze opmerkingen, verwijzen ondergetekenden naar hun antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de fractie van de PvdA.

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

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