

Zitting 1979–1980

15 902

Voorstel van Wet van het lid Konings tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs met betrekking tot het Plan van Scholen

Nr. 4

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 12 juni 1980

De vaste commissie voor onderwijs en wetenschappen¹, met het onderzoek van dit voorstel belast, heeft alvorens dit verslag uit te brengen door middel van een oproep in de Nederlandse Staatscourant ieder die daaraan behoefte gevoelde uitgenodigd commentaar op het voorstel te leveren.

In antwoord op deze oproep zijn commentaren ingekomen van de Algemene Bond van Onderwijzend Personeel, de Verenigde Bijzondere Scholen voor Onderwijs op Algemene Grondslag (VBS), de Vereniging Besturenraad Protestants Christelijk Onderwijs, het Centraal Orgaan voor het Gemeentelijk Voortgezet Onderwijs (COGVO) en de Nederlandse Katholieke Schoolraad. Deze commentaren, voor de toezending waarvan de commissie gaarne haar erkentelijkheid betuigt, worden op het secretariaat der commissie bewaard.

De commissie heeft thans de eer, van haar voorlopige bevindingen omtrent het voorstel als volgt verslag te doen.

Met veel belangstelling hadden de leden van de PvdA-fractie kennis genomen van het initiatiefvoorstel van hun collega de heer Konings. Zij erkenden dat de huidige situatie rond het vaststellen van het definitieve Plan van Scholen, en met name de problemen rond de inkrimping en de herverdeling van bestaande onderwijsvoorzieningen, vragen om meer objectieve criteria. Zij wensten daarom het initiatiefvoorstel te toetsen aan de mogelijkheden die het biedt om te komen tot een meer zorgvuldige afweging bij de planning van onderwijsvoorzieningen.

Deze leden hadden uit de toelichting begrepen dat het de initiatiefnemer tenminste om een tweetal doelen gaat:

- het bieden van een meer op de huidige situatie afgestemde oplossing voor het ontbreken van objectieve criteria voor inkrimping en herverdeling bij de planning van onderwijsvoorzieningen; de wet voorziet daarin thans niet, omdat men er bij de totstandkoming van de Wet op het voortgezet onderwijs van uitging dat het om een regeling voor uitbreiding van onderwijsvoorzieningen ging en geen oog had voor de nu ook voorkomende situatie van inkrimping en herverdeling;
- het versterken van de positie van de Tweede Kamer bij de vaststelling van het definitieve Plan van Scholen, met name door de mogelijkheid te openen dat de Kamer vóór de definitieve vaststelling overleg pleegt met de minister.

¹ Samenstelling: Bakker (CPN), Abma (SGP), Veerman (CDA), Van Ooijen (PvdA), voorzitter, Van Leijenhorst (CDA), Dees (VVD), Meijer (PvdA), plv. lid, Waltmans (PPR), Kolthoff (PvdA), Ginjaar-Maas (VVD), ondervoorzitter, Evenhuis (VVD), Worrell (PvdA), Beinema (CDA), Schaapman (PvdA), Lansink (CDA), Mertens (D'66), Van Kemenade (PvdA), Andela-Baur (CDA), De Voogd (VVD), Deetman (CDA), Van den Anker (PvdA), Keuning (PvdA) en Van Baars (CDA).

Tevens meenden deze leden, dat het voorstel een aantal niet met zoveel woorden vermelde consequenties inhoudt voor de huidige wettelijke positie van met name de minister en de belangenorganisaties ex artikel 3 van de wet. Met name vroegen zij zich af, welke de gevolgen voor de betrokken partijen zijn voor wat betreft de tot nu toe gevolgde procedures bij de totstandkoming van het Plan van Scholen. Welke consequenties zal de minister verbinden aan het overleg met de organisaties nu hij vóór de vaststelling van het definitieve plan mogelijk overleg moet voeren met de Tweede Kamer? Een zelfde vraag geldt voor de positie van de belangenorganisaties nu deze er rekening mee moeten houden dat door een behandeling van het Plan van Scholen in de Tweede Kamer scholen die op het plan stonden daarvan afgevoerd kunnen worden, en andere scholen opgevoerd kunnen worden op voorstel van de Kamer. Is naar het oordeel van de initiatiefnemer de reikwijdte van zijn voorstel hiermee juist geschetst, en zo niet, waarom niet?

Deze aan het woord zijnde leden stelden vast dat de considerans van het voorstel verder gaat dan het voorgestelde artikel, door de toevoeging dat het overleg ertoe strekt te komen tot een zorgvuldige afweging van criteria voor het stichten van scholen. Uit de toelichting blijkt dat het daarbij om bepaalde criteria gaat ten behoeve van inkrimping en herverdeling van onderwijsvoorzieningen. Deze leden vroegen of de considerans dan niet méér in overeenstemming moet worden gebracht met het doel van de voorgestelde wetswijziging. Wat is hieromtrent de mening van de initiatiefnemer?

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich voorts af of niet een te beperkte wijziging wordt voorgesteld om het beoogde doel te bereiken. De initiatiefnemer wil blijkbaar dat criteria tot stand komen in en door overleg tussen de minister en de Tweede Kamer bij de definitieve vaststelling van het Plan van Scholen, opdat een zorgvuldiger afweging tot stand komt bij de planning van onderwijsvoorzieningen. Bestaat echter niet het gevaar, gelet op de mogelijkheid van wisselende meerderheden in de Tweede Kamer, dat bij die afweging en vaststelling van criteria elementen van onzekerheid en zelfs willekeur hun intrede zullen doen? Waarom acht de initiatiefnemer een zorgvuldige afweging meer gegarandeerd bij behandeling van het definitieve Plan van Scholen in de Kamer dan bij een afweging op grond van de normen van behoorlijk bestuur? Moet de Kamer zich in het algemeen niet beperken tot een beoordeling van de doelmatigheid van het beleid, en het oordeel over de rechtmatigheid overlaten aan de onafhankelijke rechter?

Waarom, zo vroegen deze leden verder, heeft de initiatiefnemer niet gekozen voor het in de wet vastleggen van meer objectieve criteria bij de planning van onderwijsvoorzieningen? Meent hij niet dat bij de door hem voorgestelde oplossing ook rechtsonzekerheid kan ontstaan, en kans op rechtsongelijkheid voor de betrokkenen? Immers, welke zekerheid hebben zij dat door wisselende meerderheden in de Kamer de criteria en/of voorwaarden niet voortdurend wijziging zullen ondergaan, als gevolg waarvan van het ene jaar op het andere gelijke gevallen ongelijk behandeld kunnen worden?

De initiatiefnemer wil voorafgaand overleg over het Plan van Scholen, zo blijkt uit zijn toelichting, omdat hij van een overleg achteraf geen heil verwacht. Maar verwacht hij dan wél een oplossing van een overleg vooraf? De initiatiefnemer wijst er zelf op dat «de gekozen oplossing de verantwoordelijkheid van de regering onverlet laat». Ook in zijn oplossing kan de minister de Kamer «aanhoren» en vervolgens zijn eigen gang gaan. Uiteraard is de minister voor zijn beleid verantwoordig schuldig aan de Kamer, maar die situatie bestaat ook zonder de voorgestelde wetswijziging. Vindt de initiatiefnemer dan ook niet dat bij voorkeur via wetgeving tot objectieve criteria moet worden gekomen? Mocht er dan nóg vrije beleidsruimte voor de bewindsman overblijven, met de mogelijkheid van subjectieve interpretatie of willekeur, dan kan de beslissing altijd in kroonberoep worden getoetst. De hier aan het woord zijnde leden erkenden dat bij het huidige kroonberoep nogal wat klachten bestaan over de lange duur van de procedure. Zij achtten het stellen van een termijn één van de mogelijke oplossingen voor dit probleem.

Ook ter bereiking van het tweede, volgens de initiatiefnemer meest belangrijke doel: de versterking van de positie van de Tweede Kamer in de vaststellingsprocedure, achtten de leden van de P.v.d.A.-fractie de voorgestelde wijziging niet het meest probate middel. Is de invloed van de Kamer niet het sterkst wanneer zij optreedt als medewetgever? Dan wordt tevens de vrije beleidsbevoegdheid van de minister ingeperkt en de controle door het parlement bevorderd. Kan, mede gelet op het door de initiatiefnemer ter ondersteuning van zijn voorstel aangehaalde advies van de Onderwijsraad, die vrije beleidsruimte van de minister niet beter ingeperkt worden door wijziging c.q. uitbreiding van de artikelen 65 en 75 van de Wet op het voortgezet onderwijs?

De aan het woord zijnde leden vreesden om al de door hen genoemde redenen, dat het door de initiatiefnemer gehanteerde middel niet zal leiden tot het beoogde, ook door hen juist geachte doel.

Aan het eind van de tweede bladzijde van de memorie van toelichting schrijft de indiener dat hem «verschillende wegen» openstonden om de eigen verantwoordelijkheid van de Kamer te formaliseren. Deze leden wilden gaarne vernemen welke andere wegen er waren, en waarom die wegen niet bewandeld zijn.

Tot slot maakten de leden van de P.v.d.A.-fractie nog een aantal opmerkingen van meer staatsrechtelijke aard.

De Tweede Kamer wil volgens het voorstel met de minister in overleg treden over een ontwerp-plan, dat later bij algemene maatregel van bestuur zal worden vastgesteld. Deze leden vroegen zich ernstig af of het juist is dat ten aanzien van bestuursdaden vooroverleg met de Kamer wordt gevoerd wanneer reeds wetgeving bestaat op het terrein waarover de bestuursdaad zich uitstrekt, i.c. het vaststellen en de wijze van vaststellen van het Plan van Scholen. Acht de initiatiefnemer het, gelet op de problemen die zich bij de vaststelling van zo'n plan voordoen, niet beter het Plan van Scholen bij wet te doen vaststellen? Wat is hier eigenlijk tegen? Dit zou de macht van het Parlement pas versterken!

De aan het woord zijnde leden vroegen ook nog aandacht voor een probleem dat zich voordoet in de relatie tussen toetsing door de Tweede Kamer en een mogelijk kroonberoep. Ook in reacties op het initiatiefvoorstel is hierop gewezen. Vermeld zij het artikel van dr. B. J. van der Net in het Tijdschrift voor Overheidsadministratie van 17 januari 1980 en het commentaar van o.a. de Nederlandse Katholieke Schoolraad, het Nederlands Genootschap van Leraren, het Centraal Orgaan voor het Gemeentelijk Voortgezet Onderwijs, de Besturenbond Protestants Christelijk Onderwijs en de Verenigde Bijzondere Scholen voor Onderwijs op Algemene Grondslag, welke organisaties zich ten aanzien van dit punt ernstige zorgen maken.

Stel dat de Tweede Kamer voorstelt een onderwijsvoorziening toe te voegen aan het definitieve plan. Evenals nu het geval is, wanneer de minister zulks doet, kunnen «belanghebbenden» hier tegen *niet* in beroep gaan. Die mogelijkheid bestaat wel bij een AROB-beroep, maar sinds dat in de wet door een kroonberoep is vervangen, kan dit niet meer.

En passant zij erop gewezen dat vóór de betreffende wetswijziging, ten tijde dus van het AROB-beroep, de Kamer grotere invloed kon uitoefenen – zij het slechts achteraf – dan thans bij een kroonberoep. Bij een kroonberoep vindt immers een toetsing niet alleen op rechtmatigheid, doch ook op doelmatigheid van de beslissingen krachtens het Plan plaats.

De aan het woord zijnde leden hadden dan ook de indruk dat het onderhavige voorstel in feite inhoudt, dat er zowel vooraf als achteraf een toetsing plaatsvindt. Het kroonberoep lijkt hierdoor te worden uitgehouden. Stel bij voorbeeld dat de Raad van State, afdeling geschillen van bestuur, de aanvrager in het gelijk stelt bij een klacht over het niet opnemen van een onderwijsvoorziening in het Plan van Scholen. Welk besluit moet de minister dan volgen, dat van de Raad van State of dat van de Kamer? Als de minister de Kamer volgt moet hij tegen de opvatting van de Raad van State ingaan. Bestaat dan niet het risico dat de minister ter wille van een goede verhouding met de Kamer er te zeer toe zal neigen de wens van de Kamer te volgen? Wat is dan nog het nut van een kroonberoep?

Bestaat ook niet het gevaar, zo vroegen deze leden, dat door bemoeienis van de Kamer met de vaststelling van het Plan van Scholen, dit plan het karakter krijgt van (pseudo)wetgeving? En van wetten kan men immers niet in beroep gaan. Is de initiatiefnemer niet van mening dat zo de Raad van State in een moeilijke positie komt te verkeren, ingeklemd tussen de minister en het parlement?

Gaarne zouden deze leden een uitvoerig antwoord ontvangen op de door hen geschetste problemen.

Als argument voor de voorgestelde wetswijziging voert de initiatiefnemer onder meer aan dat de Kamer geen kennis kan nemen van de concepten van het Plan van Scholen die in het overleg met de belangenorganisaties een belangrijke rol spelen. Maar, zo vroegen deze leden, zal dit probleem zich nog voordoen nu op 1 mei 1980 de Wet Openbaarheid van Bestuur, en met name de artikelen 2 en 3 van deze wet, in werking zijn getreden?

Voorts vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie zich af in hoeverre de initiatiefnemer de opmerkingen, gemaakt in het voorlopig verslag omtrent de Kaderwet Specifiek Welzijn (14 493 nr. 9, blz. 8), bij zijn voorstel betrokken heeft waar het betreft de decentralisatie van rijkstaken. Waarom heeft de initiatiefnemer aan deze opmerkingen geen beschouwing gewijd?

Tot slot merkten deze leden op dat het voorgestelde artikel uitdrukkelijk spreekt over het overleggen van het ontwerp-Plan van Scholen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Zou het, zo lang de Eerste Kamer nog niet is afgeschaft, niet op z'n minst eleganter, maar ook noodzakelijk zijn tevens de Eerste Kamer hierbij te betrekken?

De leden van de CDA-fractie hadden met belangstelling van het voorstel kennisgenomen. De beweegreden van de voorsteller is gelegen in de omstandigheid, dat de problematiek van het Plan van Scholen in de afgelopen tien jaar wezenlijk is veranderd.

De aan het woord zijnde leden onderschreven deze opvatting. Zij vroegen zich evenwel af of de voorgestelde wijzigingen, leidend tot een versterking van de invloed van de Kamer in de fase van de voorbereiding van het besluit tot vaststelling van het scholenplan, werkelijk de oplossing van de bedoelde problemen zal vergemakkelijken of naderbij brengen. Immers de gewijzigde omstandigheden nopen ertoe het planningmechanisme te verfijnen. Daar waar ruimte is voor het stichten van scholen werkt het planningmechanisme als vanouds. Is er echter sprake van inkringing of herschikking, dan komt niet alleen het beleid voor de stichting van scholen of afdelingen van scholen in het gedrang, maar ook de wettelijke aanspraak op bekostiging die schoolbesturen hebben verkregen. Aan dit laatste kan de Kamer niets toe- of afdoen.

Belangrijk achtten deze leden de passage in de memorie van toelichting waarin gesproken wordt over een verschuiving van de aard van de criteria van objectieve naar meer subjectieve. Zij voorzagen zulk een verschuiving echter niet. Voor verreweg de meesten schooltypen en soorten van afdelingen zijn er objectieve normen. Wel is het zo, dat de aandacht voor subjectieve gegevens zal kunnen toenemen door de gewijzigde problematiek van het Plan van Scholen. Met deze toenemende aandacht zouden de hier aan het woord zijnde leden overigens van harte instemmen. In het verleden is dat door hen meer dan eens bepleit. Toch leidt dit alles er huns inziens niet toe dat de positie van de Kamer in de fase van de voorbereiding van het scholenplan moet worden herzien. De objectieve normen en het algemene beleid komen jaarlijks aan de orde in het Overleg Plan van Scholen en zijn voorwerp van advisering door de Onderwijsraad. Een optimale zorgvuldigheid terzake is derhalve gewaarborgd.

Waar het gaat om subjectieve elementen is eveneens de grootst mogelijke zorgvuldigheid verzekerd. De individuele aanvragen voor schoolstichting komen jaarlijks in het eerdergenoemde overleg uitvoerig aan de orde. Voorts adviseert de Onderwijsraad ter zake. Vervolgens kan bij de afwijzing van een aanvraag in beroep worden gegaan bij de Kroon. Ten slotte heeft de Kamer de mogelijkheid van controle achteraf.

Het viel de leden van de CDA-fractie op dat in de memorie van toelichting weinig aandacht wordt besteed aan de invloed die bij aanvaarding van de voorgestelde wetswijziging zou uitgaan op de procedure van het Kroonberoep. Dit geldt met name voor die gevallen, die in het overleg tussen Regering en Kamer of Kamer en deelplanorganisaties, c.q. individuele aanvragers aan de orde komen. De genoemde leden vreesden dat de voorgestelde wijziging in de praktijk zou kunnen leiden tot een aantasting van het recht van beroep op de Kroon. In dit verband verwezen zij naar hetgeen in het jaarverslag 1979 van de Raad van State in § A.6.d. wordt opgemerkt onder het kopje «De beroepen en het parlement».

Ten slotte merkten de leden van de CDA-fractie op, dat de gewijzigde omstandigheden wel een opnieuw bezien van de status en de werkwijze van het Overleg Plan van Scholen wenselijk maken. Maar die zaak is in het voorstel van de initiatiefnemer niet aan de orde.

Ook de leden van de VVD-fractie hadden met grote belangstelling van het initiatiefvoorstel kennis genomen. Sinds het mondeling overleg over het Plan van Scholen 1979–1981, door de vaste commissie voor onderwijs en wetenschappen op 30 november 1978 met Staatssecretaris De Jong gevoerd, zijn deze leden ervan overtuigd geraakt dat de huidige regeling met betrekking tot het Plan van Scholen verbetering behoeft. Zij waren tot deze overtuiging gekomen vooral door de erkenning van de staatssecretaris dat voor plaatsing op het Plan van Scholen een meer subjectieve afweging in een toenemend aantal gevallen onvermijdelijk is. In het verkeer tussen overheid en burgers dienen subjectieve beslissingen zoveel mogelijk vermeden te worden, zo stelden deze leden. Met betrekking tot het Plan van Scholen klemt dit te meer omdat enerzijds de parlementaire controle op de beslissingen van de bewindsman formeel weliswaar aanwezig is, maar materieel weinig uithaalt, terwijl anderzijds de beroepsmogelijkheid die openstaat voor degenen die zich benadeeld achten bepaald niet ruim genoemd kan worden. Deze leden herinnerden er in dit verband aan dat slechts beroep mogelijk is als een school niet op het plan geplaatst wordt. Indien een school wél op het plan wordt geplaatst en daardoor andere scholen in hun bestaan bedreigd worden, is voor die andere scholen beroep uitgesloten.

Al met al waren de leden van de VVD-fractie tot de conclusie gekomen dat de huidige regeling met betrekking tot het Plan van Scholen de betrokkenen onvoldoende rechtszekerheid biedt. Bovendien achten zij het een onjuiste situatie dat een bewindsman of -vrouw materieel nauwelijks tot verantwoording kan worden geroepen voor zijn of haar daden. Een moderne democratie dient te berusten op een subtiel evenwicht van bevoegdheden en controlemogelijkheden. Dat evenwicht ontbreekt bij de vaststelling van het Plan van Scholen. Deze leden waren in deze mening gesterkt door hetgeen zij hadden gelezen in de Nieuwsbrief van de Algemene Besturenbond van april 1980, op bladzijde 103, waar te lezen staat dat in het Overleg Plan van Scholen een van de ambtenaren de volgende uitspraak heeft gedaan: «In deze tijd is er geen enkele aanvrager die met de wet in de hand recht kan doen gelden op honorering. De lange-termijn-prognose is in alle gevallen negatief. Plaatsing op het Plan van Scholen is nu een gunst van de overheid».

De leden van de VVD-fractie hadden zich bij lezing van deze passage, en in het bijzonder van de laatste zin, de ogen uitgewreven. Maar bij herlezing bleek het er nog steeds te staan: «gunst van de overheid». In dit verband wensden zij de initiatiefnemer eraan te herinneren dat zijn fractie er indertijd aan heeft meegewerkt de stichtingsnormen te verhogen, waardoor mede de huidige situatie van rechtsonzekerheid en uitdeling van gunsten door de overheid in de hand is gewerkt.

De aan het woord zijnde leden verklaarden met nadruk dat zij ieder initiatief om tot verbetering van de huidige situatie te komen, wilden steunen. Echter, zij vroegen zich af of het voorliggende initiatief wel in voldoende mate tegemoet komt aan het verlangen de huidige regeling wezenlijk te verbeteren. Het voorstel werd door hen als uiterst licht bestempeld. Zij hadden overigens wel begrip voor de moeilijkheden die de initiatiefnemer heeft

moeten omzeilen. Het probleem is immers, hoe een regeling geconstrueerd kan worden waarbij de Kamer een grotere greep op de gang van zaken krijgt, zonder dat zij partij wordt in het Overleg Plan van Scholen. Indien de Kamer geen partij wil zijn in het Overleg Plan van Scholen, wordt daarmee de weg afgesneden tot vaststelling van het plan bij wet, hetgeen wellicht de meest zuivere oplossing zou zijn. Men komt dan al gauw tot een regeling als door de initiatiefnemer voorgesteld. Toch vroegen deze leden zich af wat er nu in de praktijk zal veranderen als het initiatiefvoorstel tot wet zou worden verheven. Ook vroegen zij of het wel noodzakelijk is bij wet te regelen dat het ontwerp-Plan van Scholen een maand bij de Kamer moet «voorhangen». De huidige wettelijke regeling verbiedt zulks immers niet? Het moet mogelijk zijn daarover met de bewindslieden zonder meer een afspraak te maken. Heeft de initiatiefnemer daartoe een poging ondernomen?

Deze leden van de VVD-fractie zouden het voorstel van de initiatiefnemer willen aanscherpen, met name op het punt van de rechtszekerheid en de procedures. In de eerste plaats opperden zij de gedachte de voedingsgebieden van de scholen vast te leggen. Hun was namelijk opgevallen dat een aanvraag voor plaatsing op het Plan van Scholen soms weliswaar vergezeld gaat van een prognose die ligt boven de wettelijk vastgestelde stichtingsnorm, maar dat deze aanvraag dan toch afgewezen wordt omdat men op het departement tot een prognose komt die net iets onder de stichtingsnorm ligt. Bij onderzoek blijkt er dan verschil van mening te zijn over de omvang van het voedingsgebied. Indien dat vastgelegd zou kunnen worden, zou een heel probleem de wereld uit zijn. De leden van de VVD-fractie verwezen in dit verband naar Maassluis.

Als tweede punt opperden zij de gedachte, belanghebbenden een mogelijkheid tot beroep te geven tegen plaatsing op een Plan van Scholen. Ter toelichting achtten zij een verwijzing naar de situatie in Schoonhoven voldoende.

Ten derde suggereerden de leden van de VVD-fractie in de wet een bepaling op te nemen van de strekking dat als een beroep niet in bijvoorbeeld één jaar is afgehandeld, het geacht wordt te zijn toegewezen. Zij deden deze suggestie omdat zij regelmatig klachten krijgen over de lange duur van de beroepsprocedures. Bij navraag blijkt dan vaak het departement schuldig te zijn aan de vertraging. Naar de mening van de aan het woord zijnde leden kan het nooit de bedoeling van de wetgever zijn geweest dat de schoolbesturen soms jaren in het ongewisse worden gelaten over plaatsing op het Plan. Op dit punt zou hun voorstel meer rechtszekerheid aan de schoolbesturen geven.

Ten vierde wilden de leden van de VVD-fractie de gedachte op tafel leggen dat reeds in april het eerste concept-Plan van Scholen aan de Kamer wordt toegezonden. Mocht de Kamer dan behoefte hebben daarover met de bewindsman van gedachten te wisselen, dan kunnen de gesprekspartners in het Overleg Plan van Scholen daarover geïnformeerd worden. Zij kunnen dan eventuele opvattingen die in de Kamer leven in het overleg betrekken.

Ten vijfde wilden deze leden aandacht vragen voor het merkwaardige feit dat de prognoses voor een school van een bepaalde denominatie afgeleid worden van de denominatieve verdeling binnen het basisonderwijs. Op die manier wordt immers ontkend dat ouders om hen moverende redenen kunnen kiezen voor een lagere school van een bepaalde denominatie, terwijl zij voor het voortgezet onderwijs de voorkeur geven aan een andere denominatie. In dit verband kan voorts worden opgemerkt dat in sommige streken het openbaar lager onderwijs onderbedeeld is, hetgeen dan ver gaande consequenties heeft voor het voortgezet onderwijs. Dit alles leidt tot de suggestie wettelijk vast te leggen dat bij de prognoses de wens van de ouders in aanmerking dient te worden genomen. De aan het woord zijnde leden achtten een constructie denkbaar waarbij, indien de ouders dat wensen, de prognoses op basis van de verdeling over de basisscholen terzijde wordt geschoven ten behoeve van de ouders.

Ten zesde vroegen deze leden nogmaals aandacht voor de problemen die rijzen wanneer in een gemeente één school (van een bepaalde denominatie) juist voldoende leerlingen heeft om goed te kunnen functioneren. In zo'n situatie blijkt het nauwelijks mogelijk te voorkomen dat er een concurrerende school van een andere denominatie bijkomt, ofschoon dan beide scholen niet meer levensvatbaar zijn. Deze leden hadden zich wel eens afgevraagd of in zulke gevallen een samenwerkingsschool uitkomst zou kunnen bieden. Bij nader inzien betwijfelden zij echter of dit wel mogelijk is. Desondanks signaleerden zij dit uiterst nijpende probleem. Wellicht zou ook hier de wens van de ouders een rol kunnen spelen.

Ten zevende wezen de leden van de VVD-fractie op de problematiek van leeglopende scholen die daardoor in hun bestaan bedreigd worden. Het Centraal Orgaan voor het Gemeentelijk Voortgezet Onderwijs heeft bij brief van 26 februari 1980 de vaste commissie gesuggereerd in dat verband te denken aan de mogelijkheid van het opleggen van een zogenaamd herschikingsplan. Zonder nu geheel en al dit voorstel te willen overnemen wilden deze leden toch wel aandacht vragen voor de gedachten die het COGVO heeft ontwikkeld. Huns inziens is het uiterst urgent dat er regels komen met betrekking tot inkrimping, opheffing en fusies van scholen, alsmede voor de vorming van dépendances etc.

Ten achtste wezen deze leden op de suggestie van het COGVO om voor het Overleg Plan van Scholen een instellingsbeschikking vast te stellen. Dat kan uiteraard niet vanwege de Kamer geschieden, maar de Kamer kan wel de wens daartoe te kennen geven. Zulk een instellingsbeschikking zou inderdaad de overlegstructuur met betrekking tot het Plan van Scholen kunnen verbeteren.

Ten negende merkten deze leden op dat zij met het COGVO van oordeel zijn dat het merkwaardig is dat openbaar en algemeen bijzonder onderwijs op één hoop geveegd worden wanneer het gaat om plaatsing op het Plan van Scholen. Wat zullen echter de gevolgen zijn zowel voor het openbaar als voor het algemeen-bijzonder onderwijs als aan deze handelwijze een eind zou worden gemaakt? Zal men dan niet ieder voor zich tot lagere prognoses komen en wordt dan schoolstichting voor elk niet nog veel moeilijker? Gaarne zouden deze leden daarover de opvatting van de initiatiefnemer vernemen.

Ten laatste wilden de leden van de VVD-fractie vernemen wat de initiatiefnemer vindt van de suggestie van de Verenigde Bijzondere Scholen om in de wet ondubbelzinnig vast te leggen dat de bewindsman op het Plan van Scholen geen school mag plaatsen waarover geen overleg is gepleegd met de deelplanorganisaties (en waarover de Onderwijsraad geen advies heeft uitgebracht).

Deze leden van de VVD-fractie besloten met op te merken, dat zij beseften voor een zo summier voorstel als het onderhavige een tamelijk uitgebreid commentaar te hebben gegeven. Zij vonden de materie echter zo belangrijk, en de noodzaak van een betere regeling voor de vaststelling van het Plan van Scholen zo dringend gewenst, dat zij met genoegen een bijdrage aan de discussie daarover hadden geleverd.

De leden van de fractie van D'66 hadden met interesse en waardering van het voorstel kennis genomen. Hun waardering gold met name de beoogde versterking van de positie van het parlement.

Omdat echter de ontwikkelingen met betrekking tot de stichting van scholen problematischer worden in verband met de teruglopende leerlingenaantallen, de toegenomen schaarste aan financiële middelen, de veranderende opvattingen van ouders zowel inzake het keuzeprobleem bij het onderwijs – naar richting en naar inrichting – als wat betreft hun rol ten opzichte van de instellingen van onderwijs (de democratisering) en ten slotte in verband met de voortgaande vernieuwing van het onderwijs alsmede het werkgelegenheidsvraagstuk, vroegen zij zich af of een wetswijziging als deze, die met alle waardering voor de poging tot procedureverbetering structureel niets verandert, niet verder zou moeten gaan.

Deze leden waren nieuwsgierig naar de opvattingen van de initiatiefnemer ter zake.

De GPV-fractie had weinig behoefte aan de in het initiatief-ontwerp voorgestelde aanvulling van artikel 65 WVO. Zij meende dat de terecht door de initiatiefnemer gesignaleerde problemen met dit voorstel verkeerd worden aangepakt.

Deze fractie erkende dat de gang van zaken rond de vaststelling van het Plan van Scholen de laatste jaren meer problematisch is geworden. Een belangrijke oorzaak daarvan zou kunnen zijn de teruglopende groei en binnen afzienbare tijd de daling van het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs. Niet te ontkennen is dat daardoor ten aanzien van de aard van de criteria voor plaatsing op het Plan van Scholen een verschuiving van objectieve naar meer subjectieve factoren zal kunnen plaatsvinden. De fractie tekende daar overigens wel bij aan dat het hanteren van meer subjectieve factoren nog niet gelijk staat met een vergroting van willekeur van het overheidshandelen.

Anderzijds stelde de GPV-fractie de vraag of niet te veel gewicht wordt gegeven aan het «inkrimpend bestel» ter motivering van het voorstel. Zij zou in dit verband graag het commentaar horen van de initiatiefnemer op een uitspraak van de Nederlandse Katholieke Schoolraad terzake. Op blz. 6 van zijn commentaar op het voorstel zegt deze raad: «Zien wij het goed dan hebben de huidige frustraties zich kennelijk juist voorgedaan bij toekenningen, dus bij uitbreiding. Men is ontevreden omdat er vermeerderd wordt, zij het op een beweerdelijk onjuiste manier, op een beweerdelijk onjuiste plaats en ten behoeve van een beweerdelijk onjuist bevoegd gezag».

De GPV-fractie meende dat het zeer twijfelachtig moet worden geacht dat inschakeling van de Tweede Kamer, zoals de initiatiefnemer voorstelt, verbetering zal brengen in de procedure van de totstandkoming van het scholenplan. Zij meende dat voor deze veronderstelling in de toelichting op geen enkele wijze argumenten worden aangedragen. De initiatiefnemer acht het gewenst dat de Kamer de gelegenheid krijgt haar opvattingen en gevoelens over het scholenplan te doen blijken in een vroegtijdig stadium. Vreest hij echter niet dat daardoor het aantal subjectieve beoordelingselementen juist zal toenemen? Meent hij dat de Kamer over het geëigende technische instrumentarium beschikt om individuele aanvragen te beoordelen?

Het was de GPV-fractie opgevallen dat de initiatiefnemer met geen woord rept over de mate van gedetailleerdheid van de betrokkenheid van de Kamer bij de procedure tot vaststelling van het Plan van Scholen. Zal de Kamer zich dienen te beperken tot de bespreking van de uitgangspunten en de hoofdlijnen van het concept-plan? Of zal zij zich ook kunnen uitspreken over elke afzonderlijke school die in het plan is opgenomen?

Deze fractie meende dat de zorgvuldigheid die geboden is bij het vaststellen van het scholenplan nauwelijks gediend kan zijn met inschakeling van de Tweede Kamer. Het zal dan immers mogelijk worden dat de Kamer een school op het scholenplan wil plaatsen waarover met de deelplanorganisaties vooraf geen overleg is geweest. Niet valt in te zien waarom dit een verbetering zou zijn van de huidige gang van zaken.

Ook de GPV-fractie vroeg of zich geen staatsrechtelijke problemen zullen kunnen voordoen indien de Kamer zou besluiten dat de bewindsman een school van het ontwerp-plan moet afvoeren. In een dergelijke situatie wordt de positie van de staatssecretaris wel zeer precair. Volgt hij immers de wens van de Kamer, en gaat de betreffende school bij de Kroon in beroep, dan bestaat de mogelijkheid dat de Raad van State de school in het gelijk stelt. In die situatie zit de bewindsman gevangen tussen de Raad van State enerzijds en de Kamer anderzijds.

Deze fractie meende dat de rechtszekerheid binnen het onderwijsbestel niet gediend wordt met dergelijke constructies. Meent de initiatiefnemer niet dat ten gevolge van zijn voorstel de Kamer als een soort beroepsinstantie zal gaan functioneren? Meent hij dat daarmee de zorgvuldigheid van het vaststellen van het Plan van Scholen gediend zal zijn? Ontstaat niet het gevaar dat minderheden binnen het onderwijsbestel de dupe worden, omdat zij er onvoldoende in zullen slagen politieke kracht in de Kamer te mobiliseren?

Deze fractie vreesde dat bij aanvaarding van het voorstel de planprocedure meer en meer de speelbal zal worden van groeperingen met tegengestelde belangen, die zullen pogen via verwante politieke groeperingen in de Kamer te bereiken wat door middel van strikte toepassing van de regels van de planprocedure niet te verwezenlijken blijkt (zie het commentaar van de Besturenraad Protestants-Christelijk Onderwijs). Zal dit niet ten koste gaan van de evenwichtigheid in de afweging van de aanvragen, de rechtszekerheid voor de aanvragers en de objectiviteit in de regeltoepassing?

De voorzitter van de commissie,
Van Ooijen

De griffier van de commissie,
Mulder