

Zitting 1982–1983

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. 7

### EINDVERSLAG

Vastgesteld 30 juni 1983

Na kennisneming van de memorie van antwoord wensten uit de vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen<sup>1</sup> de fracties van de P.v.d.A., van het C.D.A. en van het G.P.V. nog enkele nadere vragen en opmerkingen te plaatsen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden met zeer veel genoegen en waardering kennis genomen van de memorie van antwoord. Het was deze leden opgevallen, dat het bijna drie jaar heeft geduurd voordat van de kant van de initiatiefnemer antwoord werd gegeven op een groot aantal vragen, zoals ook door hen in het voorlopig verslag gesteld.

Zij betreurden dit, omdat – juist door de geschetste problematiek in de memorie van antwoord van de zijde van de initiatiefnemer – rond de procedure bij het plan van scholen, een betere en meer op rechtszekerheid gestoelde wettelijke regeling zeer dringend gewenst is. Ook de initiatiefnemer onderkent dit, gelet op een recent voorbeeld van een mondeling overleg rond de scholenplanning d.d. 3 maart 1983 (pag. 4 memorie van antwoord).

Deze leden hoopten dan ook – nu zoveel kennis materiaal voorhanden is, en gelet op de volgens deze leden zeer uitvoerige nota van wijziging – dat de initiatiefnemer zo spoedig mogelijk de nota naar aanleiding van het eindverslag aan de Kamer zal willen zenden. Hij kan er van verzekerd zijn, dat de fractie van de P.v.d.A. bereid is zo spoedig mogelijk tot behandeling van dit initiatiefvoorstel over te gaan.

Zij hadden op de meeste door hen in het voorlopig verslag gestelde vragen afdoende antwoorden ontvangen. Zij wilden echter nog op een aantal punten nader ingaan. Terecht besteedt de initiatiefnemer aandacht aan de besturen van scholen welke niet aangesloten zijn bij de huidige deelplanorganisaties. Het was deze leden niet geheel duidelijk welke plaats deze besturen in de thans voorgestelde overlegstructuur gaan innemen. Terecht wijst de initiatiefnemer met name op het gevaar, dat deze besturen bedreigt bij het z.g. «negatieve» plan van scholen. Zouden deze besturen bij voorbeeld niet door middel van een overlegstructuur via de provincies alsnog bij het overleg betrokken kunnen worden? Waarom is trouwens niet in de nota van wijziging voorzien in het overleg c.q. het horen van de provincies en gemeenten, waarbij bij gemeenten met name, wordt gedacht aan ten minste de vier grote gemeenten?

#### <sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van Ooijen (PvdA), voorzitter, Dees (VVD), Konings (PvdA), Evenhuis (VVD), Worrell (PvdA), Hermes (CDA), Beinema (CDA), Kraaijeveld-Wouters (CDA), Lansink (CDA), Van Kemenade (PvdA), vacature PvdA, Andela-Baur (CDA), ondervoorzitter, Niessen (PvdA), Van Baars (CDA), Mik (D'66), Wagenaar (RPF), Van der Vlies (SGP), Wallage (PvdA), Willems (PSP), Schreuders (CPN), Den Ouden-Dekkers (VVD), Dijkstal (VVD), Franssen (VVD).

Plv. leden: Ter Veld (PvdA), Braams (VVD), Van der Doef (PvdA), Kamp (VVD), vacature PvdA, B. de Vries (CDA), De Boer (CDA), Eversdijk (CDA), Couprie (CDA), Toussaint (PvdA), Poppe (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), vacature PvdA, vacature CDA, Groenman (D'66), Schutte (GPV), vacature PvdA, Lankhorst (PPR), Van Rey (VVD), Korthals (VVD), Lucassen-Stautterer (VVD).

Voorts wilden de eerdergenoemde leden nogmaals de vraag stellen naar mogelijke objectieve criteria in tijden van herschikking, in verband met het teruglopend aantal leerlingen. Zij vroegen hiernaar, omdat de initiatiefnemer – gelet op zijn betoog op blz. 6 van de memorie van toelichting – hierover een aantal opmerkingen maakt.

Als de initiatiefnemer niet meer dan enkele «losse» gedachten heeft geopperd, dan begrepen zij het gegeven antwoord. Toch meenden zij, dat het vraagstuk van voldoende belang is om bij voorbeeld aan de betrokken organisaties deze vraag voor te leggen.

Zij zouden het tevens op prijs stellen via dit initiatief-voorstel de Regering in deze gewichtige zaak om een oordeel te vragen. Het kwam hen voor dat er een groot gevaar schuilt in het vanuit subjectieve gegevenheden komen tot herschikking van onderwijsvoorzieningen. Wellicht is hierbij ook een taak weggelegd voor de provincies en gemeenten. Als meer objectieve gegevens gehanteerd zouden kunnen worden: een verfijning van getalscriteria, en de bevordering van samenwerkingscholen en scholengemeenschappen. Hierbij zou tevens betrokken kunnen worden het bereikbaarheids- en/of afstandscriterium. Voorts dachten zij aan het opstellen van een meerjarenplanning door gemeenten c.q. provincies ten behoeve van de planning van onderwijsvoorzieningen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie zouden het op prijs stellen spoedig antwoord te krijgen op hun nader gestelde vragen.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met waardering kennis genomen van de memorie van antwoord. Hun waardering betrof vooral de inspanning van de initiatiefnemer om in de ingewikkelde materie van de scholenplanning voortgezet onderwijs verheldering te brengen, en ideeën voor oplossingen aan te dragen. Deze leden zouden in dit verslag niet willen ingaan op de door de initiatiefnemer gegeven beschrijving van de situatie die misschien niet volledig maar wel goed gedocumenteerd en interessant is. Bij de geopperde suggesties, zoals verwoord op blz. 6 t/m het eerste deel van blz. 9 van de memorie van antwoord, wilden zij enkele kanttekeningen plaatsen.

Het aan de orde gestelde heeft grotendeels geen betrekking op de voorliggende wetswijziging, zo constateerden deze leden. De geopperde ideeën blijken ook voor de initiatiefnemer zelf nog niet uitgekristalliseerd te zijn, zoals hij door zijn formuleringen aangeeft. Deze leden stelden vast dat zij zich bij aanvaarding van dit wetsvoorstel niet verbonden achten aan de richting waarin de meer fundamentele wijzigingen volgens de initiatiefnemer gezocht dienen te worden.

Zij meenden dat het voor de verdere discussie over een nieuwe opzet van het planningssysteem in het voortgezet onderwijs interessant zou zijn van de initiatiefnemer te vernemen, of hij het er mee eens is dat bij wet- en regelgeving op dit terrein het volgende uitgangspunt van belang is. Ouders moeten tot eigen, verantwoorde schoolkeuzen kunnen komen, ook voor wat de richting betreft. De overheid dient daartoe de reële voorwaarden te scheppen, en dient er niet toe over te gaan een waarde-oordeel te geven over de «kwaliteit» en de rangorde van de overwegingen van ouders, op grond waarvan zij hun keuze bepalen.

Deze leden wilden ook de vinger leggen bij kanttekening c op blz. 8, waarin wordt gesteld dat de richting van de school, zoals vastgelegd in de statuten, in veel gevallen niet spoort met de werkelijke populatie van de school, en met hetgeen ouders of leerlingen ervaren als richtingbepalend voor de school. Deze leden achtten dit een onjuiste visie. De werkelijke populatie van de school kiest uit eigen vrije wil voor de school van deze richting en die keus dient naar hun oordeel bij de betrokkenen te blijven, zoals de Grondwet bedoelt. Mocht men in de school zelf een discrepantie ontwaren tussen de praktijk en de richting van de school, zoals deze is vastgelegd in de statuten, dan heeft men binnen de school vele mogelijkheden om deze discrepantie te doen verdwijnen.

Deze leden wilden ook graag vernemen waarop de geponeerde stelling is gebaseerd dat «de term «het verlangde onderwijs» te onpas zal worden ingevoerd». Graag wilden zij t.z.t. de bezinning en de discussie t.a.v. de term «het verlangde onderwijs» aangaan. Zij wilden echter nu reeds verklaren dat het niet aan de overheid is de mening van ouders resp. leerlingen over de richting van hun school te meten, en over te gaan tot een periodieke herijking van de identiteit van de school. Wel zullen initiatiefnemers die een beroep doen op de mogelijkheid, geboden door grondwet en onderwijswet, om te komen tot onderwijs van eigen richting (of om onderwijs van eigen richting te behouden) eigen identiteit en richting reëel moeten kunnen aangeven.

Een zelfde soort kanttekening plaatsten deze leden bij deze passage op blz. 6 waarin initiatiefnemer de problemen beschrijft die in de praktijk bij de planning ontstaan voor schoolbesturen en hun organisaties. Hoe terecht en informatief de beschrijving ook zou mogen zijn, het betreft grotendeels een zaak van de organisaties en haar leden zelf. Daarnaast is bij voorbeeld het zoeken naar een tussenvorm tussen een publiekrechtelijke en privaatrechtelijke bestuursorganisatie een zaak van wet- en regelgeving. De tertiumgedachte van 10 jaar geleden heeft geen concrete nieuwe bestuursvorm opgeleverd, die in wet- en regelgeving zou kunnen worden gehanteerd, zo constateerden deze leden. Het onderscheid tussen de deelplanorganisaties, zoals door de initiatiefnemer beschreven, is naar de mening van deze leden te stringent. Alleen al het feit dat een samenwerkingsschool een openbare of een bijzondere school kan zijn, is hiervan reeds een voorbeeld.

Zij zagen met de initiatiefnemer dat een aantal scholen geen lid is van een deelplanorganisatie. De suggestie in de stukken dat deze scholen in het huidige systeem er nauwelijks tussen kunnen komen wezen deze leden van de hand. De uiteindelijke vaststelling van het plan van scholen door de Minister is daarvoor de garantie. De concrete feiten leveren daarvoor mede het bewijs, zo meenden zij. Voor wat betreft de mate van invloed van de provincies op het planningsbeleid van de rijksoverheid op dit terrein, deelden de leden van de C.D.A.-fractie niet geheel de mening van de initiatiefnemer. Zij zullen t.z.t. het standpunt bepalen in het licht van de formulering van het betreffende grondwetsartikel en de uitwerking die daaromtrent is neergelegd in het voorlaatste en huidige regeerakkoord.

Wat het eigenlijke wetsvoorstel betreft, wilden deze leden graag enige opheldering t.a.v. een door hen geconstateerde tegenstrijdigheid. Enerzijds beschrijft de initiatiefnemer op blz. 9 een te verwachten grote terughoudendheid van de Tweede Kamer t.a.v. het ontwerp-plan van scholen. Anderzijds wordt sterk de nadruk gelegd op versterkte invloed van organisaties op het concept-plan via de beïnvloeding van, c.q. overleg met de Tweede Kamer. Zij konden dat niet goed met elkaar rijmen.

Zij vernamen ook graag van de initiatiefnemer hoe hij de wettelijk verplichte motivering, die t.a.v. de diverse typen besluiten zou moeten worden gegeven, in de praktijk ziet. Zouden er bij voorbeeld criteria ontwikkeld moeten worden waaraan de motivering zou moeten worden getoetst, zo vroegen deze leden. In de nota van wijziging onder C wordt de datum van 1 april geïntroduceerd. Graag zagen deze leden de keus voor deze datum gemotiveerd.

De G.P.V.-fractie had waardering voor de uitvoerige en zorgvuldige wijze waarop de initiatiefnemer de memorie van antwoord had opgesteld. De nota van wijziging bevat naar haar oordeel enkele niet onbelangrijke verbeteringen. Dit geldt vooral voor de manier waarop de initiatiefnemer nu in het nieuwe tweede lid van artikel 65 de mogelijke rol van de Tweede Kamer een plaats had gegeven. Hoewel deze fractie bepaald geen warm voorstandster is van bepalingen als de nu voorgestelde, achtte zij dit toch een verbetering in vergelijking met de aanvankelijk voorgestelde.

Over het nieuw voorgestelde eerste lid van artikel 65 had deze fractie enkele vragen. Uit de wetstekst zelf kan niet worden opgemaakt wat wordt bedoeld met «in aanmerking komende organisaties». Is een dergelijke bepaling geen corporatistisch insluipsel? Zal dit de monopoliepositie van de

grote deelplanorganisaties niet extra versterken? In de memorie van antwoord (blz. 5) maakt de initiatiefnemer zelf melding van het feit dat 20% van de aanvragen voor plaatsing op het plan van scholen rechtstreekse aanvragen betreft. Zal artikel 65, lid 1, (nieuw), er niet toe leiden dat deze rechtstreekse aanvragen nog minder kansrijk worden, of zal elk schoolbestuur nu gedwongen zijn aansluiting te zoeken bij een van «de daarvoor in aanmerking komende organisaties»? Zal vooral de bepaling in de laatste volzin daar niet toe dwingen? Deze fractie wees erop dat de stichtingsvrijheid toekomt aan individuele scholen, en niet aan de deelplanorganisaties. Verdient het derhalve wel aanbeveling aan deze organisaties zulk een prominente rol in de wet toe te kennen? Terecht merkt de initiatiefnemer in de memorie van antwoord op, dat in een toekomstige nieuwe regeling van het plan van scholen uitsluitend moet worden gegeven over de positie van de «kleine» richtingen. Geldt dit echter ook niet voor de voorstellen van de initiatiefnemer in het onderhavige wetsvoorstel? Hoe ziet hij daarin de positie van deze richtingen?

Uit de brede opzet van de memorie van antwoord concludeerde deze fractie dat de initiatiefnemer van oordeel is dat een meer integrale wijziging van de planprocedure geboden is. Ook het onderhavige wetsvoorstel is slechts een beperkte verbetering. Heeft hij ook overwogen nu af te zien van het aanbrengen van enkele kleine veranderingen, en te wachten op een meer integrale bezinning en wetswijziging?

Over enkele van de beschouwingen van de initiatiefnemer, die niet rechtstreeks betrekking hebben op de voorstellen tot wetswijziging, wilde de G.P.V.-fractie vragen stellen. Het was deze fractie niet duidelijk geworden waarom de planprocedure beter zou lopen als de provincies terzake een grotere bevoegdheid kregen. Ook de provincies zullen toch moeilijke knopen moeten doorhakken, die het gevolg zijn van de drastische terugloop van het aantal leerlingen, de herstructurering van het voortgezet onderwijs, enz.? Zal een provinciale taak ook geen grotere belasting betekenen voor de deelplanorganisaties, die tot een zeer versnipperde provinciale oriëntatie zullen worden gedwongen? Hoe zal naar het oordeel van de initiatiefnemer de relatie zijn tussen de provincies en de Minister? Hoe ver kan grondwettelijk gezien een provinciale rol tot ontwikkeling komen? Gaat het hier om decentralisatie van regelgeving, of om uitvoering?

Ten slotte vroeg deze fractie wat de initiatiefnemer precies bedoelt met zijn stelling dat onder «verlangd onderwijs» niet alleen maar richtingen in levensbeschouwelijke zin wordt verstaan.

Verliest het begrip richting niet teveel aan onderscheidend vermogen als daaronder ook pedagogisch-didactische richtingen mogen worden verstaan? Meent de initiatiefnemer dat voor pedagogisch-didactische richtingen een zelfde grondwettelijke vrijheid van schoolstichting is gegarandeerd of moet worden gegarandeerd als voor levensbeschouwelijke richtingen?

Met een tijdige beantwoording van het voorgaande acht de commissie de openbare beraadslaging over het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,  
Van Ooijen

De griffier van de commissie,  
Teunissen