

Vergaderjaar 1991-1992

22 353

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

Nr. 5

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 16 december 1991

De vaste Commissie voor onderwijs en wetenschappen¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer over haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het basisonderwijs (WBO) en de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (ISOVSO); deze wijzigingen zijn gebaseerd op het streven van de regering naar vermindering en vereenvoudiging van de regelgeving en naar bevordering van de autonomie van de onderwijsinstellingen.

Het was deze leden opgevallen dat in bepaalde gevallen als argument voor de uitbreiding van de wettekst het dienen van de rechtszekerheid wordt gehanteerd. Deze argumentatie kon deze leden evenwel niet geheel overtuigen. Voorts hadden deze leden er begrip voor dat diverse elementen van vooral deregulerende aard zijn overgenomen uit het wetsvoorstel Regeling optimalisering gebruik onderwijsgebouwen (ROGO, Kamerstukken II, 1989-1990, 21 280). In dit verband wensten deze leden gaarne te vernemen of en in hoeverre dit wetsvoorstel niet in strijd is met c.q. niet vooruitloopt op het door de regering in gang gezette beleid op het gebied van decentralisatie van huisvestingsvoorzieningen en de op handen zijnde vereenvoudiging/globalisering van de Londo-systematiek. Deze leden waren van mening dat zoveel mogelijk doublures moeten worden voorkomen.

De leden van de CDA-fractie stelden het op prijs dat in dit wetsvoorstel aanpassingen hebben plaatsgevonden in het kader van het overleg over D-gemeenten en D-provincies. Deze leden zouden het op prijs stellen te vernemen welke de reden is geweest van het schrappen van het onderwijskundig advies van de inspecteur bij bouwplannen. Bovendien zouden deze leden gaarne willen vernemen waarom de termijn waarbinnen een kredietbesluit moet zijn genomen verlengd is.

¹ Samenstelling:

Leden: Hermes, (CDA), Beinema (CDA), Van Leijenhorst (CDA), voorzitter, Niessen (PvdA), Ginjaar-Maas (VVD), ondervoorzitter, Van der Vlies (SGP), Lankhorst (Groen Links), Franssen (VVD), Jorritsma-Lebbink (VVD), Jar-maat-Abee (CDA), Leijnse (PvdA), Nuis (D66), De Cloe (PvdA), Lilipaly (PvdA), Van Gelder (PvdA), Frissen (CDA), Van de Camp (CDA), Tuinstra (CDA), Netelenbos (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Witteveen-Hevinga (PvdA), Huibers (CDA), Quint-Maagdenberg (PvdA).

Plv. leden: Boers-Wijnberg (CDA), G.H. Terpstra (CDA), Reitsma (CDA), Akkerman (PvdA), Kamp (VVD), Schutte (GPV), Willems (Groen Links), Dees (VVD), Korthals (VVD), Van der Hoeven (CDA), Buurmeijer (PvdA), Ter Veer (D66), Van Gijssel (PvdA), Huys (PvdA), Vermeend (PvdA), Deetman (CDA), Lansink (CDA), Roosen-van Pelt (CDA), Beijlen-Geerts (PvdA), Groenman (D66), Leerling (RPF), Van Iersel (CDA), J.H. van den Berg (PvdA).

De leden van de PvdA-fractie oordeelden in het algemeen positief over het onderhavige wetsvoorstel. Alvorens op een aantal specifieke wijzigingen nader in te gaan, wilden deze leden een tweetal algemene kanttekeningen maken. Nu uit het overleg over D-gemeenten en D-provincies een aantal bepalingen zijn voortgekomen die de autonomie van de lagere overheden vergroten of hun beleidslasten verminderen, verzochten de leden van de PvdA-fractie de regering een overzicht te geven van wat op het terrein van onderwijs de gevolgen kunnen zijn van de – in vergelijking met het overleg D-gemeenten en D-provincies – veel grotere operatie van de decentralisatie-impuls. Kan daarbij concreet worden aangegeven om welke maatregelen, om welke bedragen en om welke tijdstippen van inwerkingtreding het gaat? Hoewel dit wetsvoorstel tot deregulering, tot het laten vervallen van als kennelijk niet noodzakelijk ervaren voorschriften, waardering verdient, dient deze bijdrage aan het proces van deregulering ook weer niet te worden overschat, aldus deze leden. Een periodieke toets om deregulering te bevorderen is dan ook gewenst. Deelt de regering dit standpunt en zo dit het geval is, kan dan worden aangegeven op welke wijze daaraan uitvoering wordt gegeven? Kan vervolgens worden aangegeven of er een relatie is tussen het voorliggende wetsvoorstel en het wetsvoorstel tot invoering van een formatie-budgetsysteem en zo ja, welke?

De leden van de VVD-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel, dat zij wensten te beschouwen als een eerste aanzet tot deregulering en autonomievergroting. Bij deze leden was direct de vraag gerezen waarom gekozen is voor een aanpak waarbij thans een aantal wijzigingen in de WBO en in de ISOVSO worden voorgesteld in het kader van vermindering en vereenvoudiging van de regelgeving en van bevordering de autonomie van de onderwijsinstellingen, terwijl de verdergaande autonomievergroting en, naar zij aannamen, ook de deregulering later aan de orde zullen komen. Overigens wilden deze leden daarmee niet zeggen dat zij dit wetsvoorstel om die reden niet nu wensten te behandelen.

In de inleiding wordt vermeld dat nog onzekerheid bestaat over het wetsvoorstel ROGO en dat daarom gekozen is voor het onderbrengen van enkele onderdelen in het voorliggende wetsvoorstel. De leden van de VVD-fractie wensten gaarne te vernemen hoe nu verder geopereerd wordt in het kader van de optimalisering van het gebruik van schoolgebouwen en op welke termijn daar duidelijkheid over zal ontstaan.

Oorspronkelijk lag het in de bedoeling om in artikel 106 van de WBO en artikel 103 van de ISOVSO de Onderwijsraad (OR) als adviesorgaan te schrappen. Naar aanleiding van de bezwaren die daartegen door de OR en de Raad van State zijn ingebracht is van deze wijziging afgezien. Zou de regering willen aangeven wat haar motief is geweest om voor te stellen de OR als adviesorgaan uit genoemde artikelen te schrappen. Bovendien zouden de leden van de VVD-fractie willen weten waarom als enig argument om dat voorstel toch te schrappen blijkbaar geldt dat elke schijn vermeden moet worden dat een relatie met de pacificatie gelegd zou kunnen worden. Naar de mening van deze leden is dit een gevaarlijke redenering en zou deze ook niet zo gehanteerd moeten worden. Of er is een relatie met de pacificatie en dan zijn de bezwaren terecht, of er is geen enkele relatie met de pacificatie en in dat geval was het de leden van de VVD-fractie niet duidelijk waarom de regering het wetsvoorstel heeft aangepast. Deze leden vroegen de regering hieromtrent duidelijkheid te verschaffen.

De leden van de SGP-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de wetswijzigingen in verband met deregulering, autonomievergroting en vermindering van beleidslasten. Deze leden konden in

het algemeen instemmen met de voorgestelde wijzigingen. Bij enkele voorstellen hadden deze leden echter nog vragen. Wat betreft de wijzigingen die ten aanzien van zowel de WBO als de ISOVSO worden voorgesteld, beperkten deze leden zich tot de expliciete aanduiding van de artikelen van de WBO.

Zoals de leden van de GPV-fractie reeds bij eerdere gelegenheden te kennen hadden gegeven stonden zij positief tegenover zaken als het bevorderen van de autonomie van de onderwijsinstellingen en deregulering. Gezien het feit dat beide aspecten min of meer de kern vormen van onderhavig wetsvoorstel hadden deze leden daarvan met bijzondere belangstelling kennis genomen. Toch leefden er bij deze leden ten aanzien van een aantal voorstellen nog enige vragen.

Artikelsgewijze behandeling

WBO

Artikel I, onderdeel A (artikel 1)

Kan worden aangegeven of en zo ja, hoe vaak door gemeenten en eventueel betrokken privaatrechtelijke lichamen verzocht is een basisschool in stand te (kunnen) houden door middel van een gemeenschappelijke regeling, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie.

Is de zienswijze van de leden van de VVD-fractie juist dat met deze wijziging een juridische basis gelegd wordt voor de samenwerkings-school zoals deze nu reeds bestaat? Ook de leden van de SGP-fractie stelden deze vraag. In dit verband vroegen de leden van de SGP-fractie om welke privaatrechtelijke rechtspersonen het hierbij kan gaan.

De leden van de GPV-fractie vroegen om een nadere onderbouwing van de voorgestelde verruiming van de begripsomschrijvingen van openbare school en bevoegd gezag. Voorziet een dergelijke verruiming wel in een behoefte en zo ja, in welke?

Artikel I, onderdeel N (artikel 28)

De leden van de VVD-fractie vroegen wat in de toelichting bedoeld wordt met de zinsnede «of hun kind niet laten deelnemen aan de overblijfmogelijkheid».

De leden van de SGP-fractie betwijfelden of hier sprake is van deregulering. Immers, volgens de huidige regeling heeft het bevoegd gezag slechts eenmaal ontheffing aan te vragen bij de minister, terwijl volgens de voorgestelde regeling de ontheffing jaarlijks dient te worden herhaald, zij het dat deze niet hoeft te worden aangevraagd bij de minister en het bevoegd gezag bovendien jaarlijks mededeling dient te doen aan de ouders en aan de inspecteur. Deze leden vernamen hierop graag een reactie.

Artikel I, onderdeel O (artikel 32)

Nu voorgesteld wordt in de WBO en de ISOVSO een artikel op te nemen dat bepaalt dat gedeputeerde staten bevoegd zijn werknemers van openbare scholen, die tevens deel uitmaken van de raad van de gemeente die de school in stand houdt, disciplinaire maatregelen op te leggen, te schorsen of te ontslaan, vroegen de leden van de PvdA-fractie of het niet ongewenst, is dat het orgaan dat bijvoorbeeld ontslaat een

ander orgaan is dan het orgaan dat benoemt. Is op lokaal niveau gebleken dat in voorkomende situaties van schorsing of ontslag hier niet goed mee is omgegaan? In hoeverre speelt de ambtenarenrechter een rol in zaken betreffende disciplinaire maatregelen, schorsingen en ontslagen?

Artikel I, onderdeel CC (artikel 69)

Kan worden aangegeven waaruit de genoemde kleine vermindering van de uitvoeringslasten voor de gemeenten bestaat, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie. Kan deze vermindering niet worden vergroot door in de wet een vaste datum op te nemen, namelijk voor 1 november, voor het indienen van het overzicht vermeerdering voorzieningen in de huisvesting? De bepaling dat de gemeenteraad uiterlijk voor 1 oktober het overzicht moet hebben vastgesteld en binnen 1 maand daarna moet opsturen komt in dat geval te vervallen. Het tijdstip waarop de gemeente een overzicht vaststelt is dan niet meer relevant voor het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, mits het overzicht maar wel voor 1 november wordt ingediend.

Artikel I, onderdeel HH (artikel 80)

De leden van de GPV-fractie vroegen of het doen vervallen van artikel 80 op grond van het argument dat artikel 106, eerste lid, van de WBO de minister de bevoegdheid geeft om de vergoeding geheel of gedeeltelijk in te houden indien gebouwen en terreinen van zowel openbare als bijzondere scholen niet behoorlijk worden gebruikt en onderhouden niet een te eenzijdige invulling aan artikel 80 WBO geeft. Het corrigerende optreden van gedeputeerde staten kent blijkens dit artikel toch ook een positief werkende component?

Artikel I, onderdeel LL (artikel 88)

Ten aanzien van de aanpassing van artikel 88 van de Wet op het basisonderwijs merkten de leden van de CDA-fractie op dat met deze wijziging vooruitgelopen wordt op de mogelijke decentralisatie van huisvestingsbeleid. Deze leden sloten zich in dezen bij de kritiek van de Onderwijsraad aan.

De leden van de SGP-fractie vroegen of de hier voorgestelde regeling past binnen de doelstelling van het wetsvoorstel, dat immers uitsluitend betrekking heeft op dereguleringen autonomievergroting. Om zich een oordeel te kunnen vormen over de vraag in hoeverre het wenselijk is dat deze regeling in het onderhavige wetsvoorstel wordt opgenomen, vroegen deze leden om meer duidelijkheid over het wetsvoorstel Regeling optimalisering gebruik onderwijsgebouwen.

De leden van de GPV-fractie constateerden dat om aansluitende herbestemming van gebouwen en terreinen te bevorderen wordt voorgesteld een mededelingsplicht op te nemen voor het bevoegd gezag van een bijzondere school. De leden van de GPV-fractie vroegen in hoeverre een dergelijk plicht past in het streven naar autonomievergroting van scholen. Bestaan er niet reeds prikkels om bedoelde aansluiting te bevorderen?

Artikel I, onderdeel PP (artikel 109)

De leden van de PvdA-fractie stelden de volgende vragen. Dient in de betreffende bepaling ook niet expliciet verwezen te worden naar het eerste lid van artikel 88 WBO, respectievelijk naar artikel 88h ISOVSO

(gewijzigd)? Is in alle gevallen de tussenkomst van gedeputeerde staten noodzakelijk?

De leden van de SGP-fractie vroegen of deze regeling past binnen de doelstelling van het wetsvoorstel, dat immers uitsluitend betrekking heeft op dereguleringen autonomievergroting. Om zich een oordeel te kunnen vormen over de vraag in hoeverre het wenselijk is dat deze regeling in dit wetsvoorstel wordt opgenomen, vroegen deze leden om meer duidelijkheid over het wetsvoorstel ROGO.

ISOVSO

Artikel II, onderdeel D (artikel 10)

Het was de leden van de PvdA-fractie niet geheel duidelijk of de aan de provincies reeds toegezegde toezending voor advies van de aanvragen voor verbrede toelating een rol heeft gespeeld bij het voorstel om nu een toetsende rol voor gedeputeerde staten te creëren. Kan hierover duidelijkheid worden verschaft?

De leden van de SGP-fractie vroegen of het niet mogelijk is ook het voorschrift om gedeputeerde staten te horen te laten vervallen. Het vragen om advies aan gedeputeerde staten blijft immers ook mogelijk zonder een expliciet voorschrift.

De leden van de GPV-fractie waren er niet van overtuigd dat in dit artikel in het eerste en het tweede lid de woorden «de Onderwijsraad gehoord» geschrapt dienen te worden. Deze leden vroegen welke bezwaren er bestaan tegen continuering van de betrokkenheid van de Onderwijsraad bij de advisering met betrekking tot de onderwijsinhoudelijke aspecten van de verbrede toelating. Ook met betrekking tot de vraag of, gelet op het bestaande scholennet, inwilliging van een verzoek tot toepassing van verbrede toelating kan plaatsvinden en zo ja, in welke mate, vroegen de leden van de GPV-fractie of met het oog op de denominatieve implicaties van beslissingen daaromtrent geen adviseerende taak voor de Onderwijsraad dient te blijven bestaan.

De leden van de GPV-fractie vroegen voorts wat de consequenties van de besluitvorming in het kader van «Weer samen naar School» zullen zijn voor de verbrede toelating.

Artikel II, onderdeel E (artikel 15)

Deze leden van de CDA-fractie hadden bezwaar tegen de limitatieve regeling van de ontheffingsmogelijkheden in artikel 15 van de ISOVSO. Natuurlijk worden daarmee beleidslasten en beroepen voorkomen, maar de vraag rijst of juist bij een sterk doorgezette regulering er bestuurlijk-juridisch gezien niet voorzien moet worden in een behoorlijke rechtsgang.

Zou een vorm van deregulering ook niet bereikt kunnen worden door de inspectie de mogelijkheid te geven tot het verlenen van ontheffing, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie. Daar worden immers ook de schoolwerkplannen beoordeeld. Bij verschil van mening kan de zaak ter beslechting worden voorgelegd aan de Onderwijsraad. Dit sluit aan op de voorgestelde procedure rond de toetsing van het schoolwerkplan, aldus deze leden.

De leden van de GPV-fractie waren niet overtuigd van de wenselijkheid over te gaan tot een limitatieve regeling van de ontheffingsmogelijk-

heden van de artikelen 12 en 13 van de ISOVSO. Deze leden konden zich vooralsnog goed vinden in de opvatting van de Onderwijsraad ter zake. Deze leden vroegen op welke wijze anders dan thans wordt voorgesteld in ontheffingsmogelijkheid «a» van de betreffende bepaling gebruik wordt gemaakt.

Artikel II, onderdeel G (artikel 18)

De leden van de GPV-fractie vroegen of de toevoeging «en handelingsbekwaam zijn» niet overbodig is.

Artikel II, onderdeel I (artikel 20)

De leden van de SGP-fractie vroegen welke autonomievergroting danwel vermindering van regulering c.q. beleidslasten voortvloeit uit het voorstel om een maximale termijn van drie maanden op te nemen.

Artikel II, onderdeel P (artikel 33 en 33a)

De leden van de PvdA-fractie verzochten de regering in te gaan op de opmerkingen van de Contactcommissie/VNG aangaande een meer flexibele samenstelling van de commissies van onderzoek, daar waar verwezen wordt naar een aantal inspectie-adviezen (rapporten nrs. 10, 16 en 18).

Voorts merkten deze leden op dat in de tweede volzin van het tiende lid «handelingsonbekwaam» dient te worden gewijzigd in: «handelingsbekwaam».

De VNG pleit voor meer flexibele samenstelling van de commissies van onderzoek. De leden van de VVD-fractie waren met de VNG van mening dat slechts deelname van de psycholoog/pedagoog verplicht gesteld zou moeten worden en de aanwezigheid van de arts en de maatschappelijk deskundige facultatief zou moeten zijn. Deze leden konden zich voorstellen dat in een aantal gevallen de thuissituatie nauwelijks aan de orde is bij de bepaling of een kind doorverwezen moet worden, terwijl in andere gevallen medische aspecten wellicht niet aan de orde zullen zijn. Bovendien hadden deze leden het gevoel dat schoolbesturen zelf zeer goed in staat zijn de nodige deskundigheid in een commissie te verzamelen, reden waarom zij zich afvroegen waarom dit zo gedetailleerd in de wet moet worden opgenomen. Zulks klemt te meer, nu dit wetsvoorstel als doel deregulering heeft.

Artikel II, onderdeel W (artikel 42)

De leden van de PvdA-fractie stelden wat betreft dit onderdeel dezelfde vragen als die gesteld bij artikel I, onderdeel O (artikel 32)

Artikel II, onderdeel TT (artikel 105)

De leden van de PvdA-fractie stelden wat betreft dit onderdeel dezelfde vragen als die gesteld bij artikel I, onderdeel PP (artikel 109).

Artikel VI

De leden van de VVD-fractie konden zich natuurlijk met het voorgestelde verenigen. Deze leden wezen de regering er echter wel op dat gedurende de behandeling van dit wetsvoorstel waarschijnlijk meerdere voorstellen tot wijziging van de WBO en de ISOVSO de Kamer zullen bereiken, ten gevolge waarvan de Kamer geconfronteerd zal kunnen

worden met problemen met betrekking tot de samenhang tussen bedoelde wijzigingsvoorstellen. Deze leden vroegen de regering dan ook bij komende wetsvoorstellen waarbij wijzigingen van dezelfde artikelen als in dit wetsvoorstel opgenomen aan de orde komen, aan te geven dat het dezelfde artikelen als in dit wetsvoorstel betreft.

De voorzitter van de commissie,
Van Leijenhorst

De griffier voor dit verslag,
Pe