

Vergaderjaar 1991–1992

22 467

Wijziging van onder meer de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op het leerlingwezen en de Wet op de onderwijsverzorging in verband met onder meer de invoering van de mogelijkheid van bestuursaanstelling, de invoering van decentraal georganiseerd overleg, de invoering van de mogelijkheid van centrale diensten en de uitbreiding van de bevoegdheden van de commissies van beroep (regelingen in verband met invoering FBS)

Nr. 7

EINDVERSLAG

Vastgesteld 23 april 1992

Na kennisneming van de memorie van antwoord en de nota van wijziging zijn in de vaste Commissie voor onderwijs en wetenschappen¹ nog verschillende opmerkingen gemaakt en vragen gesteld. Onder voorbehoud dat de regering deze tijdig zal hebben beantwoord, acht de Commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De leden van de fracties van CDA, PvdA, VVD, D66 en Groen Links hadden met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord. Zij dankten de regering voor de uitvoerige beantwoording.

Hoewel er bij de leden van de CDA-fractie ten dele ook waardering bestond voor het gestelde in de memorie van antwoord, bleef er teleurstelling over het feit dat aan hun wensen, naar voren gebracht in het mondeling overleg van 7 februari 1991, door de regering onvoldoende tegemoet is gekomen. Deze leden hadden duidelijk laten blijken geen prijs te stellen op regelgeving met betrekking tot centrale diensten en centrale directies. Zij zagen zich genooddacht in dit verslag hierop terug te komen.

De leden van de fractie van Groen Links waren het in principe eens met de voorgestelde regelingen vanuit de gedachte dat scholen meer autonoom moeten kunnen optreden en minder strak vanuit de centrale overheid moeten worden gestuurd. Gewaakt moet echter worden voor het risico dat bij de invoering van de regelingen bij voorbaat te veel wordt «dichtgeschroeid».

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), Janmaat-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), en Quint-Maagdenburg (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 Gijzel (PvdA), Huys (PvdA), Vermeend (PvdA), Deetman (CDA), Lansink (CDA), Roosen-van Pelt (CDA), Beijlen-Geerts (PvdA), Groenman (D66), Leerling (RPF), Van Iersel (CDA), en J.H. van den Berg (PvdA).

1. Algemeen en tijdsplanning FBS

De leden van de CDA-fractie waren zeer erkentelijk voor de uitvoerige uiteenzetting over het groot aantal wetsvoorstellen en de risico's voor overlappingsen of hiaten in de wetgeving. De gegeven uiteenzetting was verhelderend, al werd daarmee de ingewikkeldheid niet opgeheven. De uitvoerige nota van wijziging maakt echter aan alle onzekerheden een eind. Er was nu duidelijk na te gaan, hoe wetstechnisch een en ander in elkaar zit. De methodiek van de artikelen XA t/m XF had dan ook de volledige instemming van de leden van de CDA-fractie. Het werd er weliswaar niet eenvoudiger op, maar het was nu mogelijk de diverse wetteksten te controleren.

Aan het slot van de paragraaf «Algemeen en tijdsplanning Formatie-budgetsysteem» stond een zin die de leden van de CDA-fractie enigszins had bevreemd. Deze luidde: «Bovendien hebben besturenorganisaties en personeelsorganisaties zich én ten opzichte van elkaar én ten opzichte van de eerste ondergetekende via het FBS-akkoord verplicht tot het voeren van een dergelijk overleg». Een dergelijke verplichting heeft toch geen consequenties voor de schoolbesturen? Zij zijn toch niet gehouden aan dit soort akkoorden? Wat is dan toch het nut, de noodzaak en betekenis van deze zin, vroegen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom de invoering van het FBS, conform de wet nr. 22 157 geen vertraging zal oplopen, wanneer het voorliggende wetsvoorstel het staatsblad voorlopig nog niet zal bereiken. Met name de positie van de DGO, zoals geregeld in het voorliggende wetsvoorstel, leek hen nogal cruciaal bij de implementatie van 22 157. Hoe zal het overleg zich voltrekken, wanneer schoolbesturen van mening zijn, dat zij niet de beleidsarme, maar een meer beleidsrijke invoering van de FBS willen realiseren met ingang van 1 augustus 1992?

Deze leden vroegen waarom de nota van wijziging op stuk nr 6. wijzigingsvoorstellen formuleert op wetten c.q. wetsvoorstellen die nog niet eerder betrokken waren bij de invoering van het FBS, zoals de WHW, de Wet op de basisvorming, de WCBO, de VAVO. Deze leden vroegen alsnog een toelichting hierop.

2. Bestuursaanstelling

Het zou de leden van de CDA-fractie tevreden stemmen, als aan hun bezwaren bij de uitwerking van een besluit om over te gaan tot de bestuursaanstelling tegemoet gekomen kan worden, maar zij hadden zo hun twijfels. Bij de uitwerking zou erin kunnen worden voorzien dat vermindering van de formatie op de ene school zou moeten leiden tot afvloeiing van onderwijzend personeel met een specifieke functie en deskundigheid op een andere school. Onderscheid in de afvloeiingsregelingen op basis van functievereisten zou ook in het systeem van de bestuursaanstelling moeten blijven bestaan. Op de eerste plaats gaat het niet alleen om afvloeiingsregelingen en formatie-vermindering. Een bestuur kan ook over en weer personeel plaatsen op diverse scholen, zonder dat er van een gelijksoortige school of dezelfde onderwijskundige soort sprake is. Op de tweede plaats zijn de begrippen specifieke formatie en deskundigheid zeer subjectief en arbitrair. Men kan er alle kanten mee op, ook de verkeerde. De leden van de CDA-fractie zouden het bijvoorbeeld onjuist vinden als een leerkracht bij een ziekenhuis-school zonder meer geplaatst zou kunnen worden op een ZMLK-school, ook al vallen deze scholen onder een en hetzelfde bestuur. Op de derde plaats zou het ontbreken van een duidelijk bij wet gegeven onderscheid van gelijksoortige scholen, zowel bij het speciaal onderwijs als bij onder-

wijskundige soorten, er wel eens toe kunnen leiden dat de animo om tot bestuursaanstellingen over te gaan aanmerkelijk geringer zou kunnen zijn. Dit zijn redenen voor de leden van de CDA-fractie om hun voorstellen, zoals gedaan in het voorlopig verslag nog eens in overweging te geven.

De leden van de fractie van de PvdA bleven van mening dat het de voorkeur verdient dat de bestuursaanstelling de norm zal worden in de onderwijswetgeving. Natuurlijk is het juist dat een algemene overgang hiertoe aanleiding zal geven tot het op grote schaal wijzigen van rechtspositie en afvloeiingsregelingen. Dat geldt echter ook bij een vrijwillige overgang van de aanstelling per school naar de bestuursaanstelling. Is het standpunt van de regering juist, dan mag gevreesd worden dat geen enkel DGO positief zal besluiten over de introductie van een bestuursaanstelling en dat is nogal verwonderlijk in het licht van de talrijke voordelen die daaraan kleven volgens de toelichting bij het wetsvoorstel. Al was het alleen maar dat de kans op het verlies van werk aanzienlijk zal afnemen bij een schoolbestuur van enige omvang. De door de regering genoemde bezwaren spelen derhalve ook bij vrijwillige keuze voor de bestuursaanstelling. Daarom ook stelden deze leden voor om de bestuursaanstelling als norm slechts van toepassing te verklaren op nieuw te benoemen personeel, waarbij natuurlijk niet wordt uitgesloten dat het overige personeel vrijwillig tot dit besluit zal komen. De opgesomde bezwaren zagen deze leden uitdrukkelijk als overgangsproblematiek. Heeft de regering enig idee, zo wilden zij weten, hoe de steun is voor de bestuursaanstelling onder het onderwijspersoneel en de onderwijsvakorganisaties?

De reactie van de regering op de stelling van de Onderwijsraad dat de bestuursaanstelling uitsluitend betrekking kan hebben op gelijksoortige scholen had de leden van de VVD-fractie nog niet overtuigd. De stellingname van de regering dat aan deze bezwaren bij uitwerking van een besluit om over te gaan tot bestuursaanstelling tegemoet kan worden gekomen, geeft namelijk geen harde garanties dat men dit ook werkelijk doet. Welke garanties zijn er dienaangaande?

Op de stelling dat de categorie niet-onderwijzend personeel om wetstechnische redenen later in het wetsvoorstel wordt opgenomen heeft de regering gereageerd door te wijzen op wetsvoorstel 22 157 en artikel 14 WBO en artikel 22 ISOVSO. De leden van de VVD-fractie wezen er echter op dat in de memorie van toelichting staat dat het desbetreffende WBO-artikel van het onderhavige wetsvoorstel wordt aangevuld op het moment dat in artikel 14 van de WBO de grondslag is gelegd. Gezien het feit dat dit wetsvoorstel inmiddels door de Eerste Kamer is aangenomen zou men alsnog het onderhavige wetsvoorstel op dit punt kunnen aanvullen. Zou de regering dit alsnog willen overwegen?

De leden van de fractie van Groen Links vroegen, naar aanleiding van het betoog over de mogelijkheid schotten in te bouwen bij eventuele afvloeiingsregelingen, om uiteen te zetten wat hiervoor de instrumenten waren die schoolbesturen kunnen inzetten om te voorkomen dat bij een vermindering in de formatie van de ene school iemand – bestuurlijk aangesteld – bij de andere school zou moeten verdwijnen. Zijn daarbij alleen de functievereisten bruikbaar, zo vroegen deze leden. Ten aanzien van de afvloeiingsregeling vroegen deze leden om een beschouwing over de vergelijkbaarheid van taken en functies, en de multi-inzetbaarheid van onderwijspersoneel. In hoeverre is de zo bekende afvloeiingsvolgorde van «last in/first out» nog relevant in de nieuwe situatie? Mede door de mogelijkheid functies te differentiëren, en dus specialisten in te

schakelen, leek het deze leden niet goed mogelijk uit te blijven gaan van multi-inzetbaarheid van het personeel.

3. Decentraal georganiseerd overleg

De leden van de CDA-fractie bleven van oordeel dat de bepaling dat het overleg gericht moet zijn op overeenstemming in het DGO in de wet zelf geregeld diende te worden en niet in een AmvB. Zij verwezen daarbij naar een analoge aangelegenheid, waarbij de regering het wenselijk acht mede op advies van de Raad van State om de geschillenregeling neer te leggen in de wet, hetgeen nu ook bij het HBO gaat gebeuren. Aangezien de geschillencommissie zich moet refereren aan het gevoerde overleg op DGO-niveau en het karakter van de uitspraak van de geschillencommissie wel in de wet wordt vastgelegd, deed het volgens deze leden vreemd aan, dat het karakter van het overleg «op overeenstemming gericht» bij AmvB wordt geregeld. Deze leden vroegen zich ook af of daar waar sprake is van «overeenstemmingsvereiste» dit ook niet in de wet geregeld dient te worden. Bij de bestuursaanstelling is dit reeds het geval, maar niet waar het gaat om het afwijken van het maximum verzilveringspercentage.

De leden van de CDA-fractie hadden waardering voor de benadering door de regering van hun standpunt dat een overeenstemmingsvereiste alleen aanvaardbaar zou zijn, indien het gaat om afwijkingen van centraal (op Rijksniveau) vastgestelde regelingen en indien op dat niveau ook is vastgesteld dat er op bepaalde punten van mag worden afgeweken. Deze leden hadden uit deze benadering begrepen dat hun standpunt werd onderschreven. Zij vroegen zich dan ook af of dit standpunt niet in de regelgeving tot uitdrukking moet komen, waarbij uiteraard hun voorkeur uitging naar het regelen bij wet.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of het criterium «overeenstemmingsvereiste» wel beperkt zal (kunnen) blijven tot de twee genoemde onderwerpen (bestuursaanstelling en afwijking verzilveringspercentage).

De samenhang DGO en medezeggenschapsraad bleef voor de leden van de CDA-fractie een moeilijk punt. Het moge dan zo zijn dat de definitie «aangelegenheden van algemeen belang voor de bijzondere rechtstoestand» zijn basis vindt in de ambtenarenwet, toch waren er huns inziens problemen te verwachten indien er geen duidelijke scheiding komt tussen DGO en medezeggenschapsraad. Dit omdat de medezeggenschapsraad eveneens wordt opgezadeld met «aangelegenheden van algemeen belang voor de bijzondere rechtstoestand». Allereerst is daar de bepaling in artikel 22a lid 2, dat het DGO onderwerpen kan overdragen aan de medezeggenschapsraad. Verder staat in de memorie van antwoord (blz. 13): «In deze situatie zal het vaak voorkomen dat bepaalde zaken door het DGO ter nadere invulling worden overgelaten aan het schoolniveau. Om praktische redenen is ervoor gekozen dit overleg dan te laten voeren door de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad. De leden van de CDA-fractie vonden het opmerkelijk dat hier geen sprake is van de medezeggenschapsraad maar zelfs van het afzonderlijk functioneren van de personeelsgeleding. Dat maakt een en ander er niet duidelijker op. Voorts vonden deze leden de passage opmerkelijk op bladzijde 16 memorie van antwoord «Uiteraard zijn de arbeidsvoorwaarden van het personeel een belangrijke randvoorwaarde voor het vaststellen van het algemeen schoolbeleid, waardoor een interferentie van bevoegdheden tussen beide organen niet kan worden uitgesloten». Men kan dus bezwaarlijk zeggen: «De wettekst zelf is limitatief, het gaat immers uitsluitend om aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtspositie van onderwijsge-

venden en niet om andere aangelegenheden» (memorie van antwoord, blz. 14). Deze aangelegenheden komen (kennelijk onvermijdelijk) ook aan de orde in de medezeggenschapsraden en zijn niet het eigen terrein van het DGO. De leden van de CDA-fractie vreesden dat, als deze vermenging mogelijk is, ook omgekeerd andere aangelegenheden in het DGO aan de orde kunnen komen. Weliswaar is de medezeggenschapsraad verbonden aan de school, maar om te zeggen dat daardoor de kans op competentiegeschillen tussen georganiseerd overleg en medezeggenschapsraad hierdoor veel kleiner is (memorie van antwoord blz. 15) is wel erg optimistisch, zo stelden deze leden.

Juist vanwege deze competentieverschillen leek het de leden van de CDA-fractie toch aanbevelingswaardig te komen tot een limitatieve opsomming van aangelegenheden voor het georganiseerd overleg; immers ook de medezeggenschapsregeling kent een dergelijke opsomming.

Dat het mogen afwijken van de samenstelling van het DGO regeling in de wet behoeft, zoals door de leden van de CDA-fractie werd bepleit, behoeft niet in strijd te zijn met de gedachte het aan de schoolbesturen zelf over te laten om te bepalen welke personeelsorganisaties zij representatief achten. Indien het laatste wettelijk kan worden geregeld, is een afwijkingsbepaling bij wet niet meer noodzakelijk. Men kan een en ander ook subsidiair zien. Overigens heeft geen enkele organisatie te kennen gegeven «het zelf over te laten aan de schoolbesturen» wenselijk te achten, zo lieten deze leden uitdrukkelijk weten.

De afbakening tussen het DGO en de medezeggenschapsraden is redelijk helder geschetst in de memorie van antwoord. Hoewel de leden van de PvdA-fractie ervan overtuigd waren dat in de praktijk er nog wel eens sprake zal zijn van ingewikkelde afstemmingsprocedures, gaven zij het voorgestelde samenspel tussen DGO en medezeggenschapsraden het voordeel van de twijfel. Zij konden zich echter nog niet exact een voorstelling maken van de samenwerkingsverbanden tussen schoolbestuur met betrekking tot het DGO. Juist vanwege de vergaande bevoegdheden, er kan immers, zo blijkt uit het gegeven voorbeeld, niet eens op schoolbestuursniveau worden besloten om de school op zaterdag open te stellen indien dit op bezwaren stuit in het DGO, lijkt het aantrekkelijker om in een zeer beperkt cluster van scholen te participeren, in plaats van samen te werken met veel scholen en schoolbesturen. Kan geschetst worden welke ontwikkelingen met betrekking tot clustervorming worden verwacht en op welke schaal deze zich zullen voltrekken? Kan voorkomen worden dat er weliswaar in formele zin sprake is van decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg op onderdelen, maar dat het er in de praktijk op neer komt dat in het DGO uitsluitend wordt ingestemd met op centraal niveau uitgezette richtlijnen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden, waardoor er in de praktijk niet zoveel terecht komt van de autonomievergroting voor schoolbesturen en de profilering van scholen?

De leden van de VVD-fractie herhaalden een deel van hun vraag over de nadere voorwaarden die gesteld kunnen worden in het overleg tussen het bevoegd gezag en de daarvoor in aanmerking komende personeelsorganisaties. Welke zekerheid kunnen personeelsleden aan de voorliggende wetgeving ontlenuen in de zin dat voor hen in die situatie een passende regeling wordt getroffen.

De vragen van de leden van de VVD-fractie naar de concept-amvb's in verband met het decentraal georganiseerd overleg en de geschillencommissie DGO werden door het kabinet beantwoord door te verwijzen naar een aan de Kamer toegezonden Teleac-cursus. Het leek deze leden

bepaald niet de geëigende weg om op deze wijze aan de Kamer concept-amvb's te doen toekomen. Deelt de regering deze mening? Vindt hij het voor de hand liggen dat Kamerleden uitgebreid «cursussen» gaan bestuderen die uitleg geven aan implementatie van wetgeving waarvoor de Kamer zelf medeverantwoordelijk is?

4. Geschillencommissie DGO

De leden van de CDA-fractie hadden nog ernstige bedenkingen tegen de interpretatie van het begrip «overeenstemming». Voor de tekst op blz. 20 memorie van antwoord hadden zij echter meer begrip dan voor de tekst op blz. 17, waar gesteld wordt: «dat deze overeenstemming niet bereikt kan worden»; op blz. 20 wordt uitdrukkelijk vermeld: «het bereiken van overeenstemming is niet strikt noodzakelijk». Vervolgens staat er op blz. 20: «Zonder een geschillenregeling zou dat betekenen dat het schoolbestuur na overleg te hebben gevoerd altijd eenzijdig besluiten kan nemen, die niet aan nadere toetsing worden onderworpen». Met dit laatste konden deze leden instemmen. Voor hen zat het probleem echter in het feit, dat deze geschillencommissie een bindende uitspraak kan doen, en het schoolbestuur zich moet onderwerpen aan het besluit van de geschillencommissie. Dit betekent volgens de leden van de CDA-fractie, dat het overleg in feite niet op overeenstemming is gericht, maar langs een omweg het karakter krijgt van verplichte overeenstemming. En dit nu is tegen de afspraken die door de leden van de CDA-fractie met de regering zijn gemaakt in het mondeling overleg van 7 februari 1991. Voor alle duidelijkheid verwezen zij daarom ook naar de memorie van antwoord (blz. 3) waar staat: «Uit de memorie van toelichting blijkt dat de ondergetekenden de door de leden van de CDA-fractie op 7 februari 1991 geschetste uitgangspunten voor het overleg delen». Deze leden waren van oordeel dat wanneer de uitspraak van de geschillencommissie zonder meer bindend is, geen recht wordt gedaan aan het principe dat het schoolbestuur de eindverantwoordelijkheid moet kunnen en mogen dragen. Zij herinnerden er voorts aan dat ook de Raad van State heeft bepleit dit artikellid te herzien. Ook het verwijzen naar de mogelijkheid voor het schoolbestuur om een beroep op de burgerlijke rechter te doen was voor de leden van de CDA-fractie geen bevredigende oplossing meer.

Nog afgezien van de vraag in hoeverre een bindende afspraak van een geschillencommissie kan inhouden dat een beroep op de rechter niet mogelijk is, hetgeen in strijd kan zijn met artikel 112 eerste lid van de Grondwet, was het deze leden duidelijk geworden dat er geen gegevens beschikbaar zijn, waaruit blijkt dat deze procedures ook effectief is. Zolang er geen duidelijke aanwijzingen zijn dat een bestuur met resultaat een beroep op de burgerlijke rechter kan doen in geval van een niet voor het bestuur acceptabele uitspraak, waren de leden van de CDA-fractie van oordeel dat het desbetreffende artikellid dient te worden herzien.

Met betrekking tot het opnemen van een bepaling dat de geschillencommissie DGO bij haar uitspraak de vrijheid van richting in acht dient te nemen, is in de memorie van antwoord niet afdoende gereageerd. De leden van de CDA-fractie hadden wel begrip voor de benadering dat een geschillencommissie voor een beperkt aantal scholen werkt en dat rekening kan worden gehouden bij de samenstelling van deze commissie met de richting van de betrokken scholen. Dat neemt niet weg dat er op dit punt toch spanning kan ontstaan. Zij verwezen daarbij naar het voorbeeld van de Onderwijsraad, omschreven op blz. 23 memorie van antwoord. Deze leden wezen erop dat een geschillencommissie meer collectief optreedt en soms de problematiek anders kan benaderen dan een individuele school voor wenselijk houdt. Een grootste gemene deler

(geschillencommissie) kan anders uitvallen dan het kleinste gemene veelvoud (schoolbestuur). Overigens hadden de leden van de CDA-fractie nog steeds geen antwoord op de vraag welk bezwaar er eigenlijk bestaat tegen de invoering van de hier genoemde bepaling.

De leden van de CDA-fractie waren voorts van oordeel dat de redenering met betrekking tot het uitsluiten van personen voor de geschillencommissie wel een erg zwakke is. Aan de ene kant heeft de regering geen behoefte, aan de andere kant vindt men het aantal uitgesloten personen bij de commissies van beroep wel erg groot. Destijds moeten er argumenten geweest zijn voor het vaststellen van wie er uitgesloten dienden te worden bij de commissie van beroep. Deze argumenten zijn te achterhalen en wellicht zijn die argumenten ook van toepassing bij de geschillencommissies. Deze leden achtten zulks niet uitgesloten en wilden dan ook graag nader geïnformeerd worden.

De leden van de VVD-fractie hadden enkele vragen met betrekking tot de geschillencommissie DGO. De regering stelt dat een afbakening van de ontheffingsmogelijkheid zo gering zal zijn dat een bodemgetal voor de ontheffingsmogelijkheden niet noodzakelijk is. De leden vroegen waarop de regering deze verwachting baseert.

Waarom de regering het niet wenselijk vindt een invulling voor te schrijven welke het mogelijk maakt een procedure van «vol beroep» vooraf te laten gaan aan de wettelijk voorgestelde procedure, was de leden van de VVD-fractie niet duidelijk. Een verwijzing dat aansluiting is gezocht bij andere geschillenregelingen is op zichzelf geen doorslaggevend feit bij een dergelijke afweging.

Voorts verlangden deze leden een nadere onderbouwing van de stellingname van de regering dat dit wetsvoorstel niet het juiste kader biedt om eventueel verdergaande stappen te ondernemen op het terrein van de commissie van beroep? Welk kader is dan wel geëigend om op korte termijn aan deze wens vanuit het onderwijsveld te voldoen?

Het antwoord op de vraag of de opvatting van de regering over de betekenis van artikel 112 eerste lid Grondwet steun vindt in de juridische literatuur, vonden de leden van de VVD-fractie erg gemakkelijk. Het spreekt voor zich dat een dergelijke vraag uit het parlement tot nader onderzoek van de zijde van de regering zou nopen. «Het voorhands niet bekend zijn van feiten» is aan wankele basis om verantwoordelijkheid voor medewetgeving te dragen. Temeer daar ook de Onderwijsraad uitspraken heeft gedaan over artikel 112 Grondwet, eerste lid. Gaarne zagen de leden van de VVD-fractie alsnog de gevraagde onderwijsjuridische beschouwing tegemoet.

Ten aanzien van de regeling geschillencommissie DGO vroegen de leden van de fractie van Groen Links de regering, wat er de reden voor was arbeidsconflicten, die toch vergelijkbaar zijn met vastlopende CAO-onderhandelingen, in het kader van een geschillencommissie te plaatsen. Deze leden vroegen zich af of dit gebruikelijk is, en zo niet, waarom toch voor deze constructie is gekozen. Verder vroegen deze leden de regering wat er gebeurt als een aantal besturen binnen een DGO niet bij dezelfde geschillencommissie zijn aangesloten.

5. Bevoegdheden commissies van beroep

De leden van de CDA-fractie bleven hun problemen met de «beëindiging van een verlengd tijdelijk dienstverband» behouden. Het verwijzen naar andere regelingen, waarvan de juistheid achteraf ook ter discussie

gesteld kan worden, is geen afdoend antwoord. Omdat het elders niet goed geregeld is, is dat nog geen reden om het hier ook maar te doen, zo stelden deze leden.

De leden van de PvdA-fractie vonden het antwoord dat zij hadden gekregen op hun opmerking over de commissies van beroep onvoldoende. Zij hadden gevraagd waarom de commissies van beroep een taakuitbreiding moeten krijgen, terwijl de vraag relevant wordt waarom het onderwijs een eigen kringenrechtspraak moet handhaven. Zij hadden erop gewezen dat bijvoorbeeld de kantonrechter de functies van de commissies van beroep zou kunnen overnemen. Deze leden meenden te bespeuren dat opmerkingen van de kant van de leden van de VVD- en de D66-fractie in dezelfde richting tenderden. Het gaat natuurlijk niet om de vraag of er klachten zijn ontvangen over het functioneren van de commissies van beroep. Het gaat wel om de vraag of de efficiency gediend is met tal van aparte regelingen voor het onderwijs. Deze leden hadden er, evenals andere fracties, behoefte aan om ten principale het verschijnsel commissies van beroep tegen het licht te houden. Indien dit niet mogelijk is in het kader van het voorliggende wetsvoorstel, hetgeen zij zich konden voorstellen, nodigden zij de regering uit om hierover in ieder geval een toezegging te doen. Zij hadden op zijn minst een inhoudelijke onderbouwing nodig met betrekking tot de afwijzende houding die de regering nu innam.

Uit de memorie van antwoord meenden de leden van de VVD-fractie op te mogen maken dat het onderwijsveld niet pleit voor een algehele herziening van de kringenrechtspraak, maar wel pleit voor een beter functioneren van de commissies voor beroep door middel van uitbreiding van de bevoegdheden van deze organen. Dat dit dan bij de voorbereidingen van dit wetsvoorstel geen enkele rol heeft gespeeld, omdat zij niet om een algehele herziening vroegen, is merkwaardig. Deze leden verzochten de regering aan te geven waarom voor de uitbreiding van de bevoegdheden van de commissies van beroep per definitie een algehele herziening van de kringenrechtspraak vereist is. Immers niet iedere uitbreiding van de bevoegdheden heeft dezelfde ingrijpende consequenties. Uitbreiden van bevoegdheden kan men in minder en in meerdere mate doen. Welke uitbreiding van de bevoegdheid van de commissies van beroep zou wel uitgevoerd kunnen worden zonder dat een algehele herziening noodzakelijk wordt geacht, zo wilden de leden van de VVD-fractie weten.

Naar aanleiding van het antwoord op het verzoek van leden van de VVD-fractie om te bekijken of de beroepstermijnen van de commissies van beroep eerst kunnen aanvangen nadat de betrokkenen het voorgenomen besluit daadwerkelijk ontvangen, wilden deze leden de regering vragen nog eens toe te lichten waarom de in het wetsvoorstel gekozen termijn de juiste is. Of iets een gangbare termijn is welke voor «dergelijke» zaken geldt vonden zij op zichzelf geen voldoende argumentatie.

Bij de invoering van het FBS krijgen de schoolbesturen een grotere discretionaire bevoegdheid bij het nemen van beslissingen over het gebruik van de taakverminderingregeling. De regering merkt op dat de uitbreiding van de bevoegdheden van de Commissie van Beroep daarom nog urgenter is geworden. In het hoofdlijnenakkoord over het FBS is dan ook overeengekomen dat een wetswijziging terzake zou worden bevorderd. Met deze wetswijziging zouden volgens dit hoofdlijnenakkoord de bevoegdheden van de Commissie van Beroep belangrijk moeten worden uitgebreid. De leden van de D66-fractie waren om deze reden van mening dat daarvoor een fundamentele herziening van de

kringenrechtspraak gewenst is. De regering acht de behandeling van dit wetsvoorstel niet de juiste gelegenheid om deze materie ten principale aan de orde te stellen. Gezien echter de nog beperkte tijd die rest voordat het FBS moet worden ingevoerd, is de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel, naar het oordeel van de leden van de D66-fractie, een goede gelegenheid om de kringenrechtspraak ten principale aan de orde te stellen. Kan de regering aangeven wat zij wel een goede gelegenheid acht, om hierover met de Kamer te discussiëren? Met nadruk verzochten deze leden om een fundamentele beschouwing van de kringenrechtspraak binnen het onderwijs in het algemeen en over de uitbreiding daarvan met het oog op het onderhavige wetsvoorstel in het bijzonder.

6. Centrale diensten

Nu de leden van de CDA-fractie hadden moeten constateren, dat de enige reden tot het invoeren van centrale diensten in de onderwijswetgeving een rechtspositionele is, en het hun voorts bekend is, dat er ook andere wegen openstaan om deze rechtspositionele problematiek te ondervangen (denk aan de B-2 status voor het ABP, waarbij de bekostiging voor meer dan 50% uit de openbare kas dient te geschieden, hetgeen hier meestal het geval is) zagen zij op geen enkele wijze nog de noodzaak voor een wettelijke regeling van centrale diensten. Omdat de leden van de CDA-fractie vonden dat er al veel te veel wettelijk en ook op andere wijze wordt geregeld, en dat eerder aan deregulering dient te worden gedacht dan aan uitbreiding van regels, kwamen zij tot de conclusie dat de bepalingen met betrekking tot de centrale diensten in dit wetsvoorstel dienen te vervallen. Het feit dat een en ander niet wettelijk verplicht is maakte op hen geen enkele indruk. Zij waren wel van oordeel dat de bijkomende bezwaren van de leden van de CDA-fractie op adequate wijze waren becommentarieerd en hadden hiervoor waardering. Dit laatste bracht overigens geen wijziging in hun afwijzend standpunt. Dat standpunt werd nog versterkt toen zij lazen (memorie van antwoord blz. 31) dat deze centrale diensten worden gezien als een integraal onderdeel van het geheel van onderwijsvoorzieningen.

Ten aanzien van de centrale diensten begrepen de leden van de PvdA-fractie de passages niet waarin uiteen werd gezet hoe deze diensten zich verhouden tot de administratiekantoren. Gesteld wordt dat het theoretisch mogelijk is dat bestuurders van centrale diensten door personele unies tevens bestuurder zijn van een administratiekantoor, maar dat dit niet voor de hand ligt. Bovendien wordt er in de memorie van antwoord vanuit gegaan, dat indien er sprake is van de instelling van een centrale dienst het administratiekantoor zal worden ondergebracht in deze centrale dienst. Deze leden wilden hierover het volgende opmerken. Allereerst vonden zij het onwenselijk dat bestuurders van centrale diensten tevens bestuurders zijn van een administratiekantoor, vanwege vermenging van verantwoordelijkheden. Zij zagen deze onverenigbaarheid graag geregeld. Daarnaast kwam het hen nogal wonderlijk voor dat kennelijk scholen én gebruik kunnen maken van ene centrale dienst én van een administratiekantoor. Dit leek hen nogal dubbelop. Zou het niet eerder zo moeten zijn dat, indien er sprake is van de inschakeling van een administratiekantoor, dit in het vervolg conform de regeling van de centrale diensten dient te geschieden. Hiermee zouden bezwaren die deze leden reeds in eerder verband hadden geopperd tegen mogelijke ontwikkelingen rond administratiekantoren kunnen worden voorkomen (mini-departementen). Deze leden vroegen zich af hoe voor het openbaar onderwijs een centrale dienst zou kunnen functioneren wanneer er meerdere gemeentebesturen bij betrokken zijn. Is er dan sprake van een gemeenschappelijke regeling?

De leden van de PvdA-fractie hadden er behoefte aan om terug te komen op hun aangenomen motie over de positie van het schooldecanaat. Zij wezen in dit verband op de brief van 14 februari van de staatssecretaris aan de voorzitter van de Tweede Kamer, naar aanleiding van deze motie. Daarin wordt gesteld dat het uitgangspunt is, dat scholen een eigen verantwoordelijkheid hebben voor het voeren van een beleid op het terrein van studie- en beroepskeuzevoorlichting. Dit geldt eveneens voor het beleid van de overheid ten opzichte van het decanaat en het FBS. Evenals de Onderwijsraad waren deze leden niet overtuigd door de stellingname van de staatssecretaris, een stellingname die niet zoveel toevoegde aan datgene wat reeds was geuit tijdens de plenaire behandeling van wetsvoorstel 22 157, en die deze leden deed besluiten om de motie over het schooldecanaat in te dienen. Deze leden lazen zelfs tussen de regels door, dat ook de regering worstelt met de positie van het decanaat, waardoor zij in eerste aanleg meende om het decanaat onder te brengen in de centrale diensten. Zij nodigden hen daarom uit om precies te schetsen hoe oorspronkelijk de ontwerpen er uitzagen die het decanaat wensten te regelen in de centrale diensten. Daarnaast nodigden zij de regering uit om voorstellen te doen die het decanaat steviger verankeren in de autonome school.

De leden van de VVD-fractie lazen in de memorie van antwoord dat de reden waarom de regering de mogelijkheid uitsluit om centrale diensten werk te laten verrichten op het gebied van de onderwijsverzorging gelegen is in de huidige WOV. Pas wanneer de regering een standpunt heeft bepaald over het WRR-advies terzake wil men deze wet eventueel wijzigen. Deze leden vroegen zich af of het perse noodzakelijk is te wachten op het kabinetsstandpunt over het WRR-advies. Het gaat immers om een klein onderdeel van de WOV dat zou moeten worden gewijzigd. Is de regering bereid om op slechts dit onderdeel in de WOV een wijziging aan te brengen, zodat tijdens de behandeling van de voorliggende wet de mogelijkheden van de centrale diensten in dit opzicht kunnen worden uitgebreid?

7. Centrale directie

De leden van de CDA-fractie erkenden dat de centrale directie in het onderwijs geen nieuw verschijnsel is. Voor het HBO en MBO is dit inderdaad geregeld. Maar deze leden wilden wel opmerken dat, afgezien van het feit dat HBO en MBO niet zijn te vergelijken met het voortgezet onderwijs dat aansluit op het basisonderwijs, de ontwikkelingen van dit fenomeen voorshands bij het HBO (bij MBO is er nog geen ervaring) niet tot groot gejuich aanleiding geven. In de praktijk blijken deze centrale directies zich te ontwikkelen tot pseudobesturen, die meer en meer op afstand verkeren van het docentenkorps, in plaats van de schoolleiding te zijn, waaraan de docenten voor een goede gang van zaken behoefte hebben. Voor het voortgezet onderwijs geldt nog veel meer dat het vormen van een hecht team wezenlijk kan zijn voor de kwaliteit van het onderwijs. De schoolleiding, de rector of de directeur dient temidden van zijn collega-docenten te staan. Een centrale directie, die steeds meer op afstand van de docenten als bestuur gaat fungeren is funest voor een gezond pedagogisch klimaat en een goede werksfeer, zo stelden deze leden. De klachten in het HBO over het uit elkaar groeien van de centrale directies en het overig personeel nemen dan ook hand over hand toe. Om die reden heeft het schermen met grote en complexe scholen en scholengemeenschappen volgens deze leden dan ook geen enkele zin.

De aan het woord zijnde leden wilden uitvoerig geïnformeerd worden over de wijze waarop de middelen die gereserveerd zijn voor de centrale directies besteed zullen worden. In de memorie van antwoord blz. 34 staat dat de hogere schalen in beginsel zelf opgebracht moeten worden. Dit leek deze leden niet juist, omdat er sprake is van een declaratiestelsel en het voor de hand ligt dat een en ander (hogere schalen) voor rekening van het Rijk komt. Voorts wordt op blz. 34 memorie van antwoord medegedeeld, dat extra formatie wordt gegeven indien er sprake is van delegatie van bevoegdheden; ook hier zijn middelen nodig. Een nadere uiteenzetting over middelen die verband houden met centrale directies met vermelding van de juiste bedragen was dan ook dringend gewenst.

Overigens bleven de leden van de CDA-fractie van oordeel dat er nauwelijks sprake is van een vrije keuze indien er extra middelen beschikbaar worden gesteld als men een centrale directie of als men delegatie van bevoegdheden invoert. Er wordt inderdaad geen wettelijke verplichting opgelegd, maar dat kan ook moeilijk bij delegatie van bevoegdheden. De wetgever zou dan op de stoel van het bevoegd gezag gaan zitten; het bevoegd gezag zou dan niet eens meer mogen beslissen over zijn eigen bevoegdheden. Maar het langs een omweg min of meer afdwingen van bepaalde handelingen moge misschien juridisch juist zijn, maar ethisch roept het wel vragen op. Het verbinden van een premie aan het verrichten van bepaalde handelingen beperkt wel degelijk de keuzevrijheid. De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of er in dat geval geen sprake is van onbehoorlijke wetgeving.

Voorts wilden deze leden weten in hoeverre deze bepalingen zich verdragen met het voorontwerp van de derde tranche Algemene Wet Bestuursrecht, waarin ondermeer is bepaald: «delegatie wordt niet verleend aan ondergeschikten» (Hoofdstuk 1A, Artikel 1a 1.2.2.). Hoewel dit nog een voorontwerp is, waren deze leden van oordeel dat de regering een duidelijke opvatting dient te hebben over het fenomeen of delegatie al of niet geoorloofd is. Zij kan niet twee verschillende standpunten aanhangen. Deze leden vonden een nader toelichting op dit punt dan ook noodzakelijk, al zal dit de opvatting van de leden van de CDA-fractie, dat centrale directies in het voortgezet onderwijs niet moeten worden ingevoerd, niet wijzigen.

De leden van de PvdA-fractie bleven de mening toegedaan dat het volstrekt niet vanzelfsprekend is dat op voorhand de centrale directie wordt uitgesloten in het basis- en speciaal onderwijs. De wenselijkheid kan door de betrokken schoolbesturen immers zelf worden beoordeeld. Zij meenden daarnaast dat de regeling in wetsvoorstel 22 157, waardoor het mogelijk wordt dat er 1 directeur voor meerdere scholen in het primair onderwijs wordt aangesteld, veel overeenkomsten heeft met het voorliggende wetsvoorstel en als complementair kan worden beschouwd. Wanneer de concentratie van het aantal scholen er aanleiding toe kan geven zou er sprake kunnen zijn van de benoeming van meer dan 1 directeur.

Deze leden wilden tenslotte weten of het niet noodzakelijk is om ook in het (voortgezet) speciaal onderwijs de overschrijdingsregeling in geval van een gemeenschappelijke regeling te regelen. Zij hadden begrepen dat dit nog niet is gebeurd.

De voorzitter van de Commissie,
Van Leijenhorst

De griffier voor dit verslag,
Pauw