

Vergaderjaar 1995–1996

24 778

Wijziging van onder meer de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs inzake het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I. Algemeen	1
1. Inleiding	1
2. Achtergronden	2
3. Lokaal onderwijsbeleid en het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan	3
4. Landelijk beleidskader	6
5. Relatie met artikel 23 Grondwet	
5.1. Algemeen	6
5.2. Decentralisatie van onderwijsbeleid	7
5.3. De twee hooglerarenadviezen ten behoeve van het Schevenings Beraad	8
5.4. IJkpunten in de regeling van dit wetsvoorstel	9
6. Financiële gevolgen	10
7. Samenhang met overige wetgeving	11
8. Rechtsbescherming en advies Onderwijsraad	11
9. Toezicht	13
10. Adviezen	13
II. Artikelsgewijze toelichting	21

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel voorziet in een wettelijke regeling waarin nieuwe bevoegdheden van de gemeente worden vastgelegd die samenhangen met het versterken van de positie van de lokale overheid voor het onderwijsbeleid in een gemeente. Tevens legt het de basis voor een specifieke doeluitkering aan gemeenten voor het bestrijden van onderwijsachterstanden.

Tenslotte wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat scholen de achterstandsmiddelen die naar de scholen gaan inzetten overeenkomstig een gemeentelijk onderwijsachterstandenplan. De inzet van deze middelen wordt daarmee eveneens onder gemeentelijke regie gebracht.

2. Achtergronden

Scholen krijgen te maken met leerlingen met problemen die vaak zo complex zijn, dat begeleiding vanuit de school alleen niet voldoende is. Daarvoor is een samenhangende aanpak nodig van het totale lokale onderwijsveld met instellingen die zich eveneens bezighouden met de begeleiding van jeugdigen met problemen, zoals het welzijnswerk, instellingen voor (geestelijke) gezondheidszorg en instellingen voor jeugdhulpverlening. De individuele school werkt hieraan mee vanuit zijn eigen autonome verantwoordelijkheid voor het onderwijsproces.

De regering onderkent de noodzaak voor een samenhangend beleid en heeft in de Regeringsverklaring dan ook gesteld: «In het kader van de decentralisatie krijgen de gemeenten een coördinerende rol in het achterstandenbeleid. Het wegnemen van achterstanden zal zo vroeg mogelijk moeten gebeuren, voordat het, letterlijk, te laat is.»

Om een samenhangende aanpak te kunnen realiseren is coördinatie onontbeerlijk. Deze zal bij voorkeur plaatsvinden op het niveau waarop de samenwerking in het algemeen zal ontstaan: het gemeentelijke, lokale niveau. Tevens is het noodzakelijk dat er een voortrekker is, die het initiatief kan nemen tot samenwerking.

In dat verband ligt het voor de hand de lokale overheid een centrale rol te geven in de coördinatie van het beleid, met het oogmerk individuele scholen en instellingen beter in staat te stellen tot het verrichten van hun eigen taak, waar nodig in onderlinge samenwerking.

Dat neemt niet weg dat de rijksoverheid ook in de toekomst het bestrijden van onderwijsachterstanden als een belangrijke taak blijft zien. Om die taak gericht en effectiever uit te voeren wordt echter een deel van de verantwoordelijkheid belegd op het niveau waar de problematiek speelt. Het Rijk zal de voorwaarden creëren om de beoogde doelstellingen te kunnen realiseren. De gemeente zal vervolgens samen met de lokale schoolbesturen de concrete vormgeving van het samenhangend lokaal onderwijsachterstandenbeleid uitwerken.

Een van die voorwaarden voor het kunnen realiseren van de doelstellingen is het overhevelen van een deel van de middelen bestemd voor de bestrijding van onderwijsachterstanden van het Rijk naar de gemeente. Het betreft de middelen voor «NT2-eerste opvang» (NT2 = Nederlands als tweede taal) en de zogeheten gebiedsmiddelen. Een andere voorwaarde is dat het gemeentebestuur een regie-rol krijgt voor de inzet van de gewichtenmiddelen van de scholen. De scholen zullen deze middelen inzetten in overeenstemming met het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan.

Conform artikel 4 van de Welzijnswet 1994 voert het Rijk de volgende landelijke taken uit: onderzoek en monitoring en het stimuleren van de ontwikkeling van innovatieve programma's in de voor- en buitenschoolse sfeer. Het in de welzijnsnota 1995–1998 «Naar eigen vermogen» genoemde programma «preventie uitval minderheden en verblijfs-gerechtigden» past in de samenwerking die de ministeries van VWS en OCenW voeren in het kader van het onderwijsvoorrangsbeleid.

Met het creëren van bevoegdheden voor het gemeentebestuur en het overdragen van de middelen, worden nieuwe accenten gelegd in het beleid dat reeds door het vorige kabinet is aangevangen. In de Gezamenlijke Richtinggevende Uitspraken van het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing van oktober 1993 en november 1994 werd reeds de noodzaak aangegeven voor een wettelijke regeling waarin nieuwe bevoegdheden van de gemeente worden vastgelegd die samenhangen met het versterken van de positie van de lokale overheid ten aanzien van het lokale onderwijs.

Ook in de kabinetsreactie van oktober 1993 op het rapport «Ceders in de tuin», van de Commissie Allochtone leerlingen in het Onderwijs, onder voorzitterschap van prof. dr. J.A. van Kemenade (1992) is reeds gepleit voor een dergelijke samenhangende aanpak van achterstandenproblematiek in het onderwijs.

Op 27 juni 1995 is de nota Lokaal Onderwijsbeleid naar de Tweede Kamer gezonden. Daarin is de samenhang tussen onderwijs en andere terreinen nog eens nader geïllustreerd en zijn voorbeelden van goede praktijk gegeven.

3. Lokaal onderwijsbeleid en het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan

Met dit wetsvoorstel wordt aangesloten bij de beleidslijn van de regering zoals uitgewerkt in de nota Lokaal Onderwijsbeleid.

Aan een lokale aanpak ligt de gedachte ten grondslag dat de school midden in de samenleving staat. Net als andere instellingen ziet de school zich gesteld voor de aanpak van maatschappelijke problemen («Maatschappelijke problemen komen elke morgen op jonge voeten de schooldeuren binnen», aldus de nota Lokaal Onderwijsbeleid). Voor het vervullen van de primaire taak, het verzorgen van onderwijs, is aandacht voor maatschappelijke problemen noodzakelijk. Tevens moet de school reageren op de ontwikkeling van Nederland tot een multiculturele samenleving en op overige maatschappelijke veranderingen (met uitwassen als geweld en soms opvoedingsonmacht in gezinnen).

De school kan dit in een aantal situaties niet alleen. Er kan samenwerking nodig zijn met instellingen voor gezondheidszorg, welzijn, jeugdzorg en opvoedingsondersteuning. Samen met anderen kunnen de problemen meer adequaat worden aangepakt en kan snel worden ingespeeld op de veranderingen in de samenleving. Voor het vormgeven van die samenwerking is een voortrekker, een regisseur nodig, om de verschillende actoren bij elkaar te brengen, initiatieven te nemen en activiteiten te bundelen.

In het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing is afgesproken dat de gemeente als lokale overheid die rol gaat vervullen. De gemeente heeft er zelf alle belang bij dat achterstandenproblematiek in een zo vroeg mogelijk stadium wordt aangepakt. De huidige achterstandsleerling kan de potentiële werkloze van morgen zijn. Een goede kennis-infrastructuur kan de basis vormen voor een goed gemeentelijk sociaal-economisch beleid.

Veel (grotere) gemeenten hebben overigens al ervaring opgedaan met lokaal onderwijsbeleid. Als het gaat om het zoeken van mogelijkheden tot integratie van jongeren van een groot aantal nationaliteiten, werken deze gemeenten onder meer in het kader van sociale vernieuwing – al aan een integrale benadering van het jeugdbeleid, inclusief onderwijs, jeugdhulpverlening, welzijn en cultuur.

Veel gemeenten ondernemen thans een groot aantal activiteiten, zoals projecten gericht op de beheersing van de Nederlandse taal, op de vroege schoolse fase onder meer om kinderen beter voorbereid aan het basisonderwijs te doen deelnemen, leesbevordering en investeringen in leerlingbegeleiding ter voorkoming van drop-outs.

Toegesplitst op het leerplichtig onderwijs worden in diverse gemeenten ook extra activiteiten ondernomen voor leerlingen in achterstandsposities, zoals leesbevordering, buitenschoolse activiteiten, bijvoorbeeld in de vorm van een verlengde schooldag, opvoedingsondersteuning en netwerkontwikkeling met de jeugdhulpverlening.

Met dit wetsvoorstel wordt hiervoor tevens een formele grondslag gegeven. Dit wetsvoorstel biedt eveneens een kader voor de realisatie van de doelstellingen van het integratiebeleid van de rijksoverheid.

In het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing zijn afspraken gemaakt over de totstandkoming van een gemeentelijk onderwijs-achterstandenplan en over de wijze waarop lokaal onderwijs-achterstandenbeleid hierin moet worden neergelegd.

Bestrijding van onderwijsachterstanden op grond van sociale, economische of culturele omstandigheden kan worden beschouwd als een zeer belangrijke taak van het lokaal bestuur. Iedere gemeente stelt een onderwijsachterstandenplan vast. Indien het totaal van de voor de bestrijding van onderwijsachterstanden bestemde middelen (specifieke uitkering plus gewichtenmiddelen) die de gemeente en scholen van het Rijk ontvangen, minder is dan f 250 000,-, kan de gemeenteraad geheel of gedeeltelijk afzien van de vaststelling van het plan, met het oog op de beperkte problematiek ter plaatse. De beslissing tot het geheel of gedeeltelijk afzien van de vaststelling van het plan kan twee soorten van gevolgen met zich meebrengen. De scholen kunnen in dat geval vrij zijn in de besteding (ten behoeve van achterstandenbestrijding) van de gewichtengelden die zij ontvangen, namelijk wanneer de gemeente onderdeel c (de bestemming van de gewichtenmiddelen) geen deel laat uitmaken van het plan. Verder geldt dat, wanneer de gemeente onderdeel b (de bestemming van de specifieke uitkering plus de eigen middelen) geen deel laat uitmaken van het plan, deze uitgaven, voor zover gedaan ten behoeve van het openbaar onderwijs, vallen onder de overschrijdingsregeling. Het laatste wordt slechts anders als de uitkering geschiedt op basis van een verordening, zoals voorzien in het wetsvoorstel omtrent de aanpassing van de financiële gelijkstelling. Dan kan de gemeente prioriteiten stellen en is sprake van materiële financiële gelijkstelling van scholen.

Overigens kan een gemeente in voorkomend geval in samenwerking met een of meer andere gemeenten een plan opstellen, dat vervolgens door alle betrokken gemeenten wordt vastgesteld. Lokaal onderwijsbeleid kan immers leiden tot samenwerking tussen gemeenten onderling. Wanneer samenwerking een meerwaarde heeft is het zinvol dat gemeenten daarvoor kiezen. Zo is bijvoorbeeld samenwerking tussen gemeenten die alleen basisscholen hebben, en gemeenten die ook scholen voor voortgezet onderwijs hebben, zeer goed denkbaar. Ook valt te denken aan achterstandenbestrijding door de samenwerking met het speciaal onderwijs via de samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School (WSNS). Voor het voortgezet onderwijs kan worden gedacht aan de ontwikkeling van hulpstructuren in de scholen en de inrichting van een arbeidsmarktgerichte leerweg, zoals bedoeld in de beleidsreactie op het advies «Omgaan met verscheidenheid» van de Commissie Van Veen (Kamerstukken II 1994/95, 23 900 VIII, nr. 75).

Er zijn verschillende ontwikkelingen te memoreren die gemeenten de komende jaren bij uitstek in de positie plaatsen een eigen lokaal onderwijsachterstandenbeleid te voeren in samenhang met ander (onderwijs)beleid.

In de periode 1996–1997 vindt op meerdere terreinen van het onderwijsbeleid decentralisatie van bevoegdheden en middelen plaats die mogelijkheden schept voor een samenhangende aanpak op lokaal niveau.

Zo wordt per 1 augustus 1996 de verantwoordelijkheid voor de schoolbegeleidingsdiensten gedecentraliseerd naar de gemeenten. Per 1 januari 1997 worden de gemeenten verantwoordelijk voor de huisvesting van de scholen voor primair en voortgezet onderwijs. Per 1 augustus 1997 vindt de decentralisatie van gebieds- en NT2-middelen en -bevoegdheden plaats. Ook per 1 augustus 1997 krijgt de gemeente de verantwoorde-

lijkheid en de middelen voor het onderwijs in allochtone levende talen in het primair onderwijs. Overigens zal in een later stadium een wetsvoorstel worden ingediend ter uitwerking van de voorstellen omtrent het onderwijs in allochtone levende talen (OALT). Bij dat wetsvoorstel zal afstemming plaatsvinden met het wetsvoorstel gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Er zal in worden voorzien dat er geen sprake zal zijn van twee afzonderlijke planverplichtingen.

Voorts is op de terreinen van jeugdbeleid en jeugdhulpverlening al langer sprake van gedecentraliseerd beleid.

Om de samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen op lokaal niveau te benadrukken, kan de gemeente er ook voor kiezen het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan deel te laten uitmaken van een breder lokaal plan waarin de visie van de gemeente op een samenhangend lokaal onderwijsbeleid is neergelegd. Zo kan de gemeente in het plan aandacht besteden aan het beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten. Samenwerkende gemeenten kunnen bijvoorbeeld zorgdragen voor samenhang tussen hun onderwijsachterstandenplannen en de actieplannen in het kader van het Tijdelijk besluit regionale meld- en coördinatiefunctie (Stb. 1995, 169). Het bedoelde besluit zal worden geëvalueerd in 1997. Dan zal ook besluitvorming plaatsvinden over het toekomstige beleid met betrekking tot voortijdig schoolverlaten.

Door de overheveling van de schoolbegeleidingsdiensten naar de gemeenten wordt het mogelijk gemaakt dat deze een sterke rol gaan spelen bij de uitwerking van het lokale innovatiebeleid in het primair en voortgezet onderwijs. De schoolbegeleidingsdienst is van belang met betrekking tot de ondersteuning op het gebied van de achterstandenbestrijding, de taalontwikkeling en de zorg aan leerlingen met specifieke behoeften.

Het onderwijsachterstandenplan wordt door de gemeenteraad telkens voor een periode van vier jaren vastgesteld, na op overeenstemming gericht overleg met de bevoegde gezagsorganen van alle in de gemeente gelegen scholen voor basisonderwijs, voor speciaal onderwijs, voor voortgezet speciaal onderwijs of voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs en voor voortgezet onderwijs.

De gemeenteraad heeft de mogelijkheid het plan tussentijds te wijzigen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn, indien binnen de periode van vier jaren een plotselinge verandering in de demografische situatie (bijvoorbeeld groepsgewijze instroom van asielzoekers), het noodzakelijk maakt het plan te actualiseren. Bij een zodanige inhoudelijke wijziging is voorafgaand op overeenstemming gericht overleg met de besturen van alle scholen in de gemeente noodzakelijk. Daarnaast kunnen wijzigingen in de omvang van het beschikbare budget en in de besteding van de middelen aanleiding geven tot tussentijdse wijziging van het plan. Voor deze laatste wijzigingsmogelijkheid, voor zover die zich beperkt tot cijfermatige aanpassingen van het plan, is geen voorafgaand op overeenstemming gericht overleg noodzakelijk.

Het lokaal onderwijsachterstandenplan is vertrekpunt voor de verdeling van de middelen die van de gemeente en van het Rijk afkomstig zijn, onder de scholen en de overige instellingen. Het vormt tevens het kader voor het verrichten van de activiteiten die krachtens het plan zullen worden bekostigd.

De achterstandsmiddelen worden ingezet in lijn met het plan. Het gaat hierbij zowel om de huidige gebiedsmiddelen als om de zogenaamde NT2-middelen, een bundeling van bestaande geldstromen zoals de zogenaamde «concentratie-middelen» (voorheen: «WRR-middelen»), een deel van het aanvullend formatiebeleid primair onderwijs en een deel van

de cumi-faciliteiten (dit zijn de middelen voor culturele minderheden, die worden toegekend op grond van artikel 12 van het Formatiebesluit vwo-avo-vbo en de daarop gebaseerde jaarlijkse ministeriële regeling). Voor NT-2 zullen extra middelen worden toegevoegd uit de opbrengst van de herijking van het gewicht 1,25. Hiervoor zal op termijn (naar verwachting per 1-1-1998) een bedrag van structureel 30 miljoen beschikbaar zijn. Zie verder bijlage 1 bij deze memorie van toelichting voor een compleet overzicht.

Het onderwijsachterstandenplan is een verplichtend kader dat echter ruimte geeft voor uitwerking die past bij het beleid van de scholen. Het plan geeft aan hoe scholen de voor de bestrijding van onderwijsachterstanden bestemde formatie die zij ontvangen, zullen inzetten ten behoeve van de onderwijsachterstandenbestrijding en op welke wijze de middelen die naar de gemeente gaan worden ingezet.

4. Landelijk beleidskader

Het wetsvoorstel is tevens de basis voor het landelijk beleidskader (LBK). Het LBK is het instrument van het Rijk om prioriteiten in het achterstandenbeleid aan te geven, de kwaliteit en de effectiviteit van de onderwijsinspanningen op dit terrein te vergroten.

Het LBK biedt een referentiekader voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan, waarmee gemeenten in staat worden gesteld de kwaliteit van hun eigen beleid te toetsen. Voor de vormgeving van het toekomstig LBK wordt aangesloten bij de afspraken in het Schevenings Beraad.

Het LBK bevat de landelijke doelstellingen voor het achterstandenbeleid voor een periode van 4 jaren.

Het is de bedoeling dat deze doelstellingen uitgangspunt vormen voor het uitwerken van eigen doelstellingen en een eigen beleid op lokaal niveau en voor de vormgeving van een lokaal onderwijsachterstandenplan.

Tevens zal in het LBK worden aangegeven op welke wijze de rijks-overheid denkt vorm te geven aan de landelijke evaluatie van het beleid inzake onderwijsachterstandenbestrijding. Daarenboven zal een voorziening worden getroffen om via monitoring zicht te krijgen op de resultaten van de verschillende gemeenten.

Het LBK zal telkens voor een periode van vier schooljaren worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur.

5. Relatie met artikel 23 Grondwet

5.1. Algemeen

Volgens dit wetsvoorstel stelt de gemeenteraad telkens voor een periode van 4 schooljaren een onderwijsachterstandenplan vast, dat scholen bindt bij de besteding van gelden ten behoeve van de bestrijding van achterstanden in het onderwijs. Het gevolg zal zijn dat wat betreft de positie van openbare en bijzondere scholen in de sfeer van de bestrijding van onderwijsachterstanden differentiatie naar lokale omstandigheden wordt mogelijk gemaakt.

De vraag moet worden gesteld of de regeling in het onderhavige wetsvoorstel in het licht van de in artikel 23 van de Grondwet beschermde onderwijsvrijheid aanvaardbaar is. Deze vraag is legitiem, nu bij de parlementaire behandeling van de voorstellen tot opnemings in de Grondwet van nieuwe onderwijsbepalingen in 1976 een belangrijk punt

van geschil was of het in het kader van de grondrechtelijke bescherming van de onderwijsvrijheid de wetgever is toegestaan op het terrein van het onderwijs regelgevende bevoegdheden te delegeren of vrije bestuursbevoegdheden te attribueren aan organen op decentraal niveau. Is, om in bestuurlijk jargon te spreken, «decentralisatie van onderwijsbeleid» mogelijk?

Aan deze vraag werd vervolgens, toegespitst op het onderwijs-achterstandenbeleid, ook ruime aandacht besteed in het kader van het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing. In twee adviezen, in beide gevallen opgesteld door een groep van drie hoogleraren in het staats- en bestuursrecht, is de kwestie ten principale behandeld. Deze adviezen vormden het uitgangspunt voor nadere afspraken in het Schevenings Beraad en liggen ook aan de basis van dit wetsvoorstel.

Zowel wat betreft de algemene kwestie van decentralisatie van onderwijsbeleid die in dit wetsvoorstel gestalte heeft gekregen, als wat betreft de specifieke aard van de in dit wetsvoorstel neergelegde regeling stellen ondergetekenden zich op het standpunt dat er geen strijd aanwezig is met artikel 23 van de Grondwet. In de navolgende paragrafen zal hier nader op worden ingegaan. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan de algemene aspecten van decentralisatie van onderwijsbeleid, de problematiek van de twee hooglerarenadviezen en de daarop gebaseerde afspraken in het kader van het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing en aan de wijze waarop in het onderhavige wetsvoorstel uitwerking is gegeven aan de adviezen en de afspraken.

5.2. Decentralisatie van onderwijsbeleid

Bij de parlementaire behandeling in 1976 van de regeringsvoorstellen tot opnemings in de Grondwet van nieuwe onderwijsbepalingen (Kamerstukken 13 873 en 13 874) werd erkend dat «horizontale» delegatie van regelgevende bevoegdheden op de Kroon en de minister niet met de onderwijsvrijheid strijdig is. Het was ook inmiddels vaste praktijk. Het bouwwerk van de Wet op het voortgezet onderwijs (1963) steunde hier vrijwel volledig op, een anders luidend standpunt zou deze wet met terugwerkende kracht ongrondwettig maken. Wel werd afgewezen de in het voorstel van een nieuw artikel 1.23 Grondwet opgesloten mogelijkheid van delegatie van regelgevende bevoegdheden door de formele wetgever aan decentrale overheidsorganen. Een meerderheid van de Tweede Kamer stemde vooral hierom dit voorstel af.

Het gevolg van de stemming was dat men terug viel op de huidige tekst van artikel 23. Betekent dit nu dat in het debat van de grondwetsherziening in 1976 door een meerderheid van de Tweede Kamer de opvatting is aanvaard dat ingevolge artikel 23 Grondwet geen decentralisatie, te weten verticale delegatie door de formele wetgever mogelijk is? De toenmalige regering heeft zich steeds op het standpunt gesteld dat het voorgestelde Grondwetsartikel inhoudelijk niet anders is dan het bestaande, maar alleen duidelijker zou zijn dan het thans nog geldende. De Tweede Kamer heeft daarnaast tevens een amendement-Hermes (Kamerstukken II 1976/77, 13 874, nr. 15, later vervangen door nr. 17) verworpen dat een sterke beperking beoogde aan te brengen van de delegatiemogelijkheden in het voorgestelde Grondwetsartikel 1.23.

Het resultaat van het parlementaire debat in 1976 was daardoor op zijn minst onduidelijk. In alle redelijkheid moet worden vastgesteld dat in 1976 de vraag naar de grondwettelijke toelaatbaarheid van verticale delegatie niet in definitieve zin is beantwoord.

De regering heeft de onduidelijkheid na 1976 geconstateerd. Zij voelde in 1985 de behoefte hieraan een eind te maken. Medio 1985 werd een voorstel tot wijziging van het vijfde en zevende lid van artikel 23 Grondwet

bij de Tweede Kamer ingediend (Kamerstukken II 1984/85, 19 032, nrs. 1–3). Het voorstel hield in dat bij het stellen van deugdelijkheidseisen verticale delegatie alleen mogelijk zou zijn ten aanzien van het openbaar onderwijs. Voorzover deugdelijkheidseisen zouden worden gesteld in de vorm van bekostigingsvoorwaarden ten aanzien van het bijzonder onderwijs zou alleen horizontale delegatie mogelijk zijn. Dit wetsvoorstel vond matig onthaal.

Bij het regeerakkoord van het kabinet Lubbers-II werd een tussentijdse wijziging overeengekomen, die medio 1988 als nota van wijziging werd ingediend. De wijziging kwam erop neer dat de onderling verschillende benadering van openbaar en bijzonder onderwijs uit de tekst verdween en plaats maakte voor een algeheel verbod van verticale delegatie in het onderwijs. Ook aan het aldus gewijzigde voorstel bleek geen behoefte te bestaan.

Bij het aantreden van het kabinet Lubbers-III werd het wetsvoorstel ingetrokken. Hierbij werd verwezen naar het regeerakkoord, waarin was vastgelegd dat ten aanzien van «het bijzonder onderwijs geen beleidsbepalende c.q. bestuurlijke bevoegdheden worden gegeven aan lagere overheden, behoudens het reeds in wetgeving bepaalde».

Door het verloop van de opvolgende voorstellen tot grondwetsherziening is vast komen te staan dat noch voor het standpunt dat decentralisatie van onderwijsbeleid onvoorwaardelijk is toegestaan, noch voor het standpunt dat deze onvoorwaardelijk is verboden eenduidige steun bestaat. In het licht van deze geschiedenis voert het in ieder geval te ver te stellen dat voor toedeling van regelgevende bevoegdheden aan gemeenten geen grondslag in de Grondwet aanwezig is en wijziging van artikel 23 Grondwet noodzakelijk is.

Het is aan de wetgever per geval de geoorloofdheid en grenzen van verticale delegatie vast te stellen. Natuurlijk is ook hij gebonden aan het grondrecht van artikel 23. Op grond van deze bepaling kan in ieder geval niet worden aangenomen dat aan het gemeentebestuur eigen, autonome bevoegdheden zouden toekomen ten aanzien van het reguliere onderwijs. Voor zover gemeentebesturen, of algemener: decentrale overheden, bevoegdheden uitoefenen op onderwijsterrein dienen deze te berusten op een wet, die ook de reikwijdte en grenzen van die bevoegdheden aangeeft.

Artikel 23 Grondwet bevat een aantal opdrachten aan de formele wetgever, hier moet zeer terughoudend met decentralisatie van bevoegdheden worden omgegaan.

Op grond van een en ander stellen ondergetekenden zich op het standpunt dat decentralisatie van onderwijsbeleid in beginsel niet strijdig is met artikel 23 Grondwet. Ook in het eerste advies aan de Minister van Onderwijs, (Cultuur) en Wetenschappen, ten behoeve van het Schevenings Beraad, van 8 juni 1993 van de hoogleraren staatsrecht M.J. Cohen, A.K. Koekkoek en W. Konijnenbelt wordt expliciet het standpunt ingenomen dat artikel 23 Grondwet decentralisatie van regelgevende bevoegdheid niet uitsluit. Wel stelt de Grondwetsbepaling volgens dit advies een aantal beperkingen aan decentralisatie.

5.3. De twee hooglerarenadviezen ten behoeve van het Schevenings Beraad

In voormeld advies wordt erop gewezen dat uit artikel 23 Grondwet het primaat van de wetgever spreekt, doordat een aantal malen aan de wetgever een opdracht wordt gegeven. Men leidt hieruit af dat, als de wetgever regelgevende bevoegdheid zou decentraliseren, de uitoefening van de gedecentraliseerde bevoegdheid moet voldoen aan dezelfde eisen die de Grondwet ten aanzien van openbaar en bijzonder onderwijs, en de verhouding daartussen, aan de wetgever zelf stelt. Te denken valt vooral

aan de volgende drie normatieve opdrachten: de zorg voor voldoende openbaar onderwijs, inachtneming van de vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs en de bekostiging naar dezelfde maatstaf van openbaar en bijzonder onderwijs. Meer concreet houdt dit in, mede gezien het tweede vervolg-advies aan de Minister, ten behoeve van het Schevenings Beraad, van 20 september 1993 van de hoogleraren M.C. Burkens, A.K. Koekkoek en W. Konijnenbelt, dat:

- de wet de hoofdzaken van de bekostigingsvoorwaarden moet vastleggen op een wijze die een bevoegd gezag, afhankelijk van de omstandigheden waarin zijn school of scholen verkeren, voldoende houvast in de zin van rechtszekerheid biedt, en
- de rechtsbescherming tegen besluiten van het gemeentebestuur kwalitatief gelijkwaardig moet zijn aan de rechtsbescherming op rijksniveau.

Men wijst erop dat naarmate de wettelijke normering vager en de bevoegdheid van het gemeentebestuur ruimer is, dit zou moeten worden gecompenseerd door waarborgen voor de betrokkenheid van bevoegde gezagsorganen bij de totstandkoming van gemeentelijke besluiten en door een specifieke garantie in de sfeer van de rechtsbescherming tegen deze besluiten. In het overleg in het kader van het Schevenings Beraad is overeengekomen dat het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan eerst kan worden vastgesteld nadat een procedure is gevolgd van op overeenstemming gericht overleg tussen het gemeentebestuur en alle lokale schoolbesturen.

Gegeven deze totstandkomingsprocedure van overleg, die dus voor het gemeentebestuur de mogelijkheid openlaat om anders te oordelen dan wat het gesprek met de schoolbesturen aan resultaat heeft opgeleverd, is in het tweede advies geopteerd voor een specifieke rechtsbeschermingsprocedure die kwalitatief gelijkwaardig kan worden gesteld aan rechtsbescherming op rijksniveau. Als een bevoegd gezag van mening is dat het besluit van de gemeenteraad in strijd is met artikel 23 Grondwet, dan kan het de beslissing van de Onderwijsraad vragen. Tegen het besluit van de Onderwijsraad kan een belanghebbende (gemeenteraad, bevoegd gezag) beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De keuze van de adviseurs voor een beroep op de Onderwijsraad in constitutionele kwesties en niet op de rechtbank, zoals ingevolge de Algemene wet bestuursrecht bij besluiten in de rede zou liggen, wordt ingegeven door de betekenis van de samenstelling, deskundigheid en onafhankelijkheid van de raad. Deze maken hem, aldus de adviseurs, bij uitstek geschikt geschillen betreffende artikel 23 Grondwet in eerste instantie te beslissen.

In het Schevenings Beraad is het advies omtrent de rechtsbeschermingsprocedure op de Onderwijsraad bij constitutionele geschillen opgevolgd. De ondergetekenden staan echter een andere rechtsbeschermingsregeling voor. Zie verder paragraaf 8 van het algemene deel van deze toelichting.

5.4. IJkpunten in de regeling van dit wetsvoorstel

In het licht van de geschetste betekenis van artikel 23 Grondwet heeft bij ondergetekenden voor wat betreft de uitwerking van de regeling in dit wetsvoorstel een aantal inhoudelijke en procedurele uitgangspunten voorop gestaan op basis waarvan van een constitutioneel aanvaardbaar geheel kan worden gesproken:

- a. bevoegdheden worden gedecentraliseerd voorzover en naar de mate waarin dit noodzakelijk is voor de coördinatie van op lokale omstandigheden afgestemd onderwijsachterstandenbeleid,
- b. deze bevoegdheden zijn inhoudelijk en procedureel zoveel mogelijk naar de hoofdzaak in de wettelijke regeling vastgelegd, en

c. ten aanzien van de schoolbesturen zijn speciale inhoudelijke en procedurele waarborgen opgenomen die de hun toekomstige vrijheid garanderen.

Wat betreft punt a kan worden verwezen naar paragraaf 2 van het algemene deel van deze toelichting. Dit wetsvoorstel past in het algemene streven naar versterking van de gemeentelijke regierol ten aanzien van lokaal onderwijsbeleid. Deze regierol staat in het teken van het aanbrengen van samenhang in de lokale aanpak van problemen waarmee ook scholen te maken hebben en in de bevordering van samenwerking tussen scholen. In het wetsvoorstel is het onderwijsachterstandenplan de centrale rechtsfiguur waaraan de bevoegdheden van het gemeentebestuur zijn gekoppeld en waardoor deze worden ingekaderd. Het gemeentebestuur bezit geen bindende bevoegdheden ten aanzien van scholen en schoolbesturen buiten het onderwijsachterstandenplan om.

Wat betreft punt b kan worden gewezen op het voorgestelde artikel 110b WBO, respectievelijk 106b ISOVSO en 118b WVO, inzake het onderwijsachterstandenplan. De gemeenteraad komt de bevoegdheid toe tot vaststelling van dit plan. In de wettelijke regeling wordt een groot aantal elementen opgesomd die in het plan moeten worden opgenomen, zoals onder andere vermelding van de doelstellingen van het achterstandenbeleid, de wijze waarop deze worden uitgewerkt, de wijze waarop de scholen de toepasselijke middelen dienen in te zetten en hierover verantwoording aan het gemeentebestuur dienen af te leggen.

Verder dient in het plan de omvang van de voor de achterstandenbestrijding bestemde middelen te worden vermeld en is aangegeven dat de vaststelling van het plan na op overeenstemming gericht overleg met de schoolbesturen geschiedt. Het lokale plan dient voorts te passen binnen de richtlijnen van het op nationaal niveau bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen landelijke beleidskader voor de bestrijding van onderwijsachterstanden.

Wat betreft punt c is reeds vermeld dat in de lijn van de uitspraken van het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing en de hooglerarenadviezen de procedure is voorgeschreven van op overeenstemming gericht overleg bij de vaststelling van het onderwijsachterstandenplan. Voor wat betreft de rechtsbescherming zij verwezen naar paragraaf 8 van deze memorie van toelichting.

6. Financiële gevolgen

De gemeentelijke middelen gaan (gebundeld als één specifieke uitkering en bij de besteding dus geheel vrij uitwisselbaar) naar de gemeentebesturen. Zie verder bijlage 1 bij deze memorie van toelichting.

De criteria voor de toekenning van de middelen aan de gemeentebesturen zullen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Voor de toedeling van de gebiedscomponent en de zogenaamde NT2-component zullen verschillende criteria gelden.

De toedeling van de gebiedscomponent zal worden gerelateerd aan het aantal autochtone en allochtone leerlingen dat in aanmerking komt voor de regeling omtrent het berekenen van de formatie voor achterstandsleerlingen (de gewichtenregeling).

Bij de uitwerking in de algemene maatregel van bestuur zal wel rekening worden gehouden met de scholen voor voortgezet onderwijs die thans financiële middelen ontvangen in het kader van de onderwijsvoorrangsregeling. De verdeling van leerlingen in het voortgezet onderwijs over de gemeenten verschilt namelijk van die van de leerlingen in het basisonderwijs. Wanneer de verdeling uitsluitend afhankelijk zou

zijn van de spreiding van achterstandsleerlingen in het basisonderwijs, dan zouden de gemeenten met relatief veel leerlingen in het voortgezet onderwijs onderbedeeld worden. Dit is mogelijk omdat de gebieden groter zijn dan afzonderlijke gemeenten.

De toedeling van de NT2-component zal gebaseerd zijn op het aantal allochtone leerlingen.

Wat betreft de in het wetsvoorstel opgenomen planverplichting kan worden opgemerkt dat de kosten hiervan in het algemeen worden gecompenseerd door het wegvallen van andere verplichtingen (zoals werkzaamheden in het kader van het huidige gebiedenbeleid). Verwacht mag worden dat de coördinatoren die thans bij het gebiedenbeleid zijn betrokken, ook zullen worden betrokken bij de nieuwe taken van de gemeenten.

7. Samenhang met overige wetgeving

Met het onderhavige wetsvoorstel vervallen de wijzigingen van de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs, zoals die zijn aangebracht door de wet van 21 april 1993, Stb. 253, ten behoeve van de opheffing of vermindering van onderwijsachterstanden (regeling onderwijsvoorrangsgebieden). In plaats daarvan worden in de genoemde wetten nieuwe voorschriften opgenomen omtrent onder meer het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan en het landelijk beleidskader.

In de Regeling samenwerking sociale vernieuwing onderwijs (Wet van 16 november 1995, Stb. 616) zijn de samenwerkingsovereenkomsten voorwaarde voor beleidsvrijheid voor scholen en gemeenten, onder meer ten aanzien van bepalingen over voorschoolse activiteiten (basisonderwijs), de regeling omtrent het aantal uren (basisonderwijs) en de activiteiten voor leerlingen met een niet-Nederlandse culturele achtergrond (voortgezet onderwijs). In het onderhavige wetsvoorstel wordt deze vrijheid – gerelateerd aan het onderwijsachterstandenplan – gecontinueerd.

8. Rechtsbescherming en advies Onderwijsraad

In de gezamenlijke richtinggevende uitspraken van het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing is onder meer afgesproken dat zou worden voorzien in een adequate en gelijkwaardige rechtsbescherming. Daarbij werd uitgegaan van een model waarin een bevoegd gezag van een bijzondere school bij de Onderwijsraad kan opkomen tegen het plan op basis van drie aan artikel 23 Grondwet ontleende beroepsgronden. Bij de toetsing door de Onderwijsraad zou het moeten gaan om «bestuurlijke geschillenbeslechting». Andere beroepsgronden zouden (na een bezwaarschriftprocedure) aan de rechtbank (bestuursrechter) kunnen worden voorgelegd.

In het licht van de discussie over de rol van adviesorganen op het terrein van het beleid van de rijksoverheid, zien ondergetekenden af van het toekennen van een geschillenbeslechtende rol aan de Onderwijsraad. Zij verwijzen daarvoor naar de voornemens die zijn gepresenteerd bij het vierde voortgangsbericht in het kader van Raad op Maat.

Ondergetekenden achten verder een normalisatie van de rechtsbescherming wenselijk, zoals die bij de Algemene wet bestuursrecht wordt voorzien. De administratieve rechter is bij uitstek geschikt om een oordeel te geven over de rechtmatigheid van besluiten van overheidsorganen, ook

waar het gaat om conflicten tussen een bijzondere school en de gemeente.

Bovendien zou het in het Schevenings Beraad afgesproken rechtsbeschermingsmodel bij nader inzien leiden tot een groot aantal problemen als gevolg van samenloop van de twee mogelijke rechtsgangen tegen het plan. De afspraken in het Schevenings Beraad zouden immers kunnen leiden tot de situatie dat twee verschillende rechtsgangen tegen een en hetzelfde besluit worden gevolgd.

Op grond van een en ander is in het wetsvoorstel gekozen voor de variant waarbij de gemeenteraad tijdens het overleg over het onderwijsachterstandenplan advies kan vragen aan de Onderwijsraad. Uit de voorgestelde formulering blijkt dat de gemeente gehouden is om advies te vragen indien een bevoegd gezag daartoe verzoekt. Anderzijds blijkt uit de formulering ook dat het de gemeenteraad is die bepaalt in welke fase van het overleg het advies wordt gevraagd. Hierbij heeft de gemeenteraad beleidsvrijheid om te voorkomen dat op verschillende momenten naar aanleiding van verschillende overlegpunten advies zou worden gevraagd. De gemeenteraad heeft tot taak ervoor te waken dat de goede gang van zaken rond de totstandkoming van het onderwijsachterstandenplan niet wordt gefrustreerd.

Advisering door de Onderwijsraad ligt voor de hand op terreinen waarop de Onderwijsraad deskundig is. Dit is het geval wanneer het gaat om zaken die de inhoud van het onderwijs raken. Daarom is het advies beperkt tot de aspecten van vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting.

De Onderwijsraad brengt zijn advies binnen vier weken uit. Op de advisering door de Onderwijsraad is uiteraard van toepassing hetgeen in algemene zin is geregeld in de Algemene wet bestuursrecht. Van belang zijn in ieder geval de artikelen 3:6 tot en met 3:9 en 4:20. Omdat wettelijk is bepaald dat de Onderwijsraad zijn advies binnen vier weken uitbrengt, is artikel 3:6, eerste lid niet relevant. Artikel 3:6, tweede lid, is wel van toepassing. Op grond hiervan kan de gemeenteraad het plan vaststellen indien niet binnen vier weken advies is uitgebracht. Op grond van artikel 3:7 is de gemeenteraad verplicht, al dan niet op verzoek, de gegevens ter beschikking te stellen die de Onderwijsraad nodig heeft voor het uitbrengen van het advies. Artikel 3:8 bepaalt dat in of bij het plan moet worden vermeld dat advies is uitgebracht door de Onderwijsraad en op grond van artikel 3:9 zal de gemeenteraad zich ervan dienen te vergewissen dat, voorzover het onderzoek van de Onderwijsraad betrekking heeft op feiten en gedragingen, dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Op grond van het van overeenkomstige toepassing bepaalde artikel 4:20 is de gemeenteraad verplicht een afwijking van het advies te motiveren. Ondergetekenden gaan ervan uit dat de gemeenteraad voldoende gewicht zal toekennen aan het advies van de Onderwijsraad. De gemeenteraad kan alleen op grond van een deugdelijke motivering van het advies van de Onderwijsraad afwijken. Overigens kan de verwijzing naar artikel 4:20 Awb vervallen zodra dat artikel is overgeheveld naar hoofdstuk 3 van de Awb (algemene bepalingen over besluiten). Dit is voorzien per 1 januari 1997.

Ondergetekenden erkennen dat in deze variant geen sprake is van bestuurlijke geschillenbeslechting. Toch zijn zij er van overtuigd dat met dit voorstel in de geest van de Scheveningse afspraken wordt gehandeld. Enerzijds wordt hiermee immers recht gedaan aan de wens tot het betrekken van het oordeel van de Onderwijsraad bij besluitvorming door de gemeenteraad, terwijl anderzijds het naast elkaar bestaan van verschillende procedures wordt uitgesloten. Ook wordt hiermee onnodige vertraging in de uitvoering van het plan voorkomen.

9. Toezicht

In de onderscheiden onderwijswetten is de regeling van het onderwijs-achterstandenplan opgenomen. Het plan is daarmee bekostigingsvoorwaarde voor de scholen. Dit geldt zowel voor de besteding van de schoolgebonden middelen als voor de besteding van de door het Rijk aan het gemeentebestuur verstrekte middelen en de door het gemeentebestuur voor onderwijsachterstandenbestrijding bestemde middelen. Dit betekent dat de rijksoverheid in beginsel ook integraal toezicht zou kunnen uitoefenen op de naleving van het plan.

Op grond van de Gemeentewet oefent het gemeentebestuur echter reeds integraal toezicht uit op de naleving van het plan, dat immers een besluit van de gemeente is. Het is aan het gemeentebestuur om ervoor te waken dat de scholen zich houden aan de planvoorschriften. Dit geldt zowel voor de inzet van de rijksmiddelen, als voor de gemeentelijke middelen, als voor de schoolgebonden middelen.

Er is dan ook sprake van een zekere overlapping bij het toezicht. Daarom is er voor gekozen om de toepassing van sancties door het gemeentebestuur te beperken tot de gemeentelijke middelen, dat wil zeggen de gelden die het gemeentebestuur van het Rijk ontvangt en de eigen gelden. De eventueel door het gemeentebestuur ingehouden middelen blijven uiteraard bestemd voor het onderwijsachterstandenbeleid.

De sanctie die het gemeentebestuur bij niet-naleving van het plan kan toepassen, is dezelfde als gebruikelijk is in de onderwijswetgeving: het geheel of gedeeltelijk inhouden van de bekostiging.

De rijksinspectie houdt toezicht op het onderwijs aan de scholen en op de inzet van de middelen die aan de scholen worden verstrekt. Wanneer een school de middelen die de scholen zelf ontvangen, niet overeenkomstig het plan besteedt, zal het gemeentebestuur dit aan de minister moeten melden, zodat die – na inschakeling van de rijksinspectie – eventueel de bekostiging zal kunnen inhouden.

Indien het gemeentebestuur de voorschriften met betrekking tot de vaststelling van het onderwijsachterstandenplan niet nakomt, kan de minister de specifieke uitkering geheel of gedeeltelijk inhouden.

10. Adviezen

Bij brief van 26 januari 1996 (nr. 95000346/Alg) heeft de Onderwijsraad advies uitgebracht over het wetsvoorstel (Uitleg 13 maart 1996, nr. 7)¹.

De Onderwijsraad betreurt het dat de voorgestelde aanpak niet is gebaseerd op een analyse van het tot nu toe gevoerde achterstandenbeleid en verwijst in dat verband naar de Rapportage minderheden 1993 van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

De in het wetsvoorstel voorgestelde aanpak is wel gebaseerd op een analyse van het tot nu toe gevoerde beleid. Ondergetekenden verwijzen in dit verband onder meer naar het rapport Ceders in de Tuin en naar de nota Lokaal Onderwijsbeleid. In de eerste plaats blijken onderwijsachterstanden samen te hangen met bredere achterstandenproblematiek. Een effectieve aanpak van onderwijsachterstanden vereist daarom niet alleen activiteiten van de individuele school, maar een samenhangende lokale aanpak waarbij ook welzijnsinstellingen, bibliotheken, jeugd- en jongerenwerk, opvoedingsondersteuningsinstellingen etc. een rol kunnen spelen. Daarnaast blijkt uit het inspectierapport Groepsgrootte in de basisschool en uit OVB-evaluatie-onderzoek dat de achterstandsmiddelen niet altijd voldoende gericht worden ingezet, maar gebruikt worden voor klassenverkleining, zonder dat wordt nagegaan of dit de meest effectieve bijdrage aan achterstandsbestrijding is.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Tegen deze achtergrond is er voor gekozen de regie voor het lokale onderwijsachterstandenbeleid te beleggen bij de gemeente. Een gerichte inzet van middelen wordt gestimuleerd door de besluitvorming hierover te verbinden aan een gemeentelijk onderwijsachterstandenplan, dat de gemeenteraad na op overeenstemming gericht overleg met de bevoegde gezagsorganen vaststelt. De specifieke uitkering die de gemeente voor achterstandsbestrijding ontvangt en de gewichtsgelden en cumi-faciliteiten die de scholen ontvangen moeten worden ingezet in overeenstemming met dit plan.

Met betrekking tot de verwijzing naar de Rapportage minderheden 1993 merken ondergetekenden op dat gemeente en scholen bij de besluitvorming over de inzet van de middelen gebruik kunnen maken van de analyse en aanbevelingen van het SCP. Naar aanleiding van het oordeel van het SCP dat het ontbreekt aan kwalitatief hoogwaardige programma's en uitgewerkte methoden die door de leerkrachten zonder veel moeite zijn in te passen in het dagelijkse onderwijs, wijzen ondergetekenden er op dat via de projectgroep NT2 jaarlijks 6 miljoen wordt toegekend, onder meer voor activiteiten op het gebied van methodenontwikkeling.

De Onderwijsraad betwijfelt of voldoende aandacht is besteed aan de vraag of lokaal onderwijsbeleid in modale en kleine gemeenten wenselijk en mogelijk is.

Lokaal onderwijsbeleid is niet alleen een zaak voor grote gemeenten. De mate waarin behoefte bestaat aan lokaal onderwijsbeleid hangt samen met de zwaarte van de problematiek en verschilt tussen gemeenten. Gemeenten met een ernstiger problematiek krijgen meer geld en hebben dus meer mogelijkheden voor lokaal onderwijsbeleid. Kleine gemeenten kunnen samenwerken.

Wat betreft de relatie tot artikel 23 van de Grondwet haalt de Onderwijsraad de passage in de memorie van toelichting aan waar wordt gesteld: «Het is aan de wetgever per geval de geoorlooftheid en grenzen van verticale delegatie vast te stellen. Natuurlijk is ook hij gebonden aan het grondrecht van artikel 23. Op grond van deze bepaling kan in ieder geval niet worden aangenomen dat aan het gemeentebestuur eigen, autonome bevoegdheden zouden toekomen ten aanzien van het reguliere onderwijs.» De Onderwijsraad stelt naar aanleiding van deze passage dat het feit dat geen autonome bevoegdheden ten aanzien van het regulier onderwijs naar de gemeente kunnen worden gedelegeerd, impliceert dat decentralisatie slechts in beperkte mate mogelijk is. Volgens de Onderwijsraad is de voorgestelde delegatie niet in overeenstemming met de Grondwet nu de gemeente zeggenschap krijgt over de wijze waarop scholen de hun toegekende middelen moeten besteden. Dit is een bekostigingsvoorwaarde en het stellen van bekostigingsvoorwaarden is alleen mogelijk bij wet in formele zin dan wel bij andere vanwege het Rijk vastgestelde voorschriften.

Naar de mening van ondergetekenden miskent de Onderwijsraad hier allereerst de betekenis van de begrippen autonomie en delegatie. Autonome bevoegdheden ten aanzien van het reguliere onderwijs kunnen niet toekomen aan gemeenten, aldus de memorie van toelichting. Volgens ondergetekenden verstaat de Onderwijsraad hier de formele relaties echter verkeerd. De betekenis van de zinsnede in de memorie van toelichting is immers geen andere dan dat de gemeente geen bevoegdheid heeft om op onderwijsterrein zelfstandig te regelen en te besturen als ware het een eigen aangelegenheid van de gemeente («behorend tot de huishouding»). De gemeente kan onderwijs niet tot voorwerp van eigen bemoeienis maken. Bevoegdheden van decentrale overheden op onderwijsterrein moeten altijd op de wet berusten. Hiermee is nog niets gezegd over de vraag of delegatie mogelijk is.

Naar de mening van ondergetekenden sluit artikel 23 Grondwet delegatie op het terrein van onderwijs aan decentrale overheden niet uit. Het is uitsluitend de formele wetgever die dat mogelijk kan maken. Ook in de hooggeleerde adviezen ten behoeve van het Schevenings Beraad is expliciet het standpunt ingenomen dat artikel 23 Grondwet decentralisatie van regelgevende bevoegdheid niet uitsluit. Wel dient aan een aantal voorwaarden te worden voldaan. In het bijzonder is daarbij van belang dat de wet de hoofdzaken van de bekostigingsvoorwaarden vastlegt. Met het onderhavige wetsvoorstel is dat het geval.

De Onderwijsraad acht het wetsvoorstel moeilijk te rijmen met het beleid, gericht op vergroting van de autonomie van de scholen.

Een effectieve aanpak van onderwijsachterstanden vereist dat op lokaal niveau keuzen kunnen worden gemaakt. Daarvoor is enerzijds versterking van de autonomie en het beleidsvoerend vermogen van scholen nodig, anderzijds lokale regie. Lokaal onderwijsbeleid betekent vanuit die optiek geen breuk met het beleid om de autonomie van de scholen te versterken. De scholen zijn en blijven de eerst aangesprokenen om de uitdagingen waarmee zij geconfronteerd worden, aan te pakken.

De Onderwijsraad heeft moeite met de ruime en negatief geformuleerde definitie van onderwijsachterstanden, die naar het oordeel van de Onderwijsraad kan leiden tot versnipperde inzet. De Onderwijsraad meent dat in het wetsvoorstel ten onrechte verwezen wordt naar de beleidsreactie «Recht doen aan verscheidenheid». De hulpstructuur in (I)VBO, MAVO en VSO heeft immers betrekking op een ruimere groep leerlingen dan het achterstandenbeleid.

De in het wetsvoorstel gehanteerde definitie wijkt niet af van de definitie van onderwijsachterstanden zoals deze in de huidige regelgeving wordt gehanteerd. Ondergetekenden wijzen er op dat deze definitie wordt geoperationaliseerd in de criteria voor toekenning van gewichtengelden en cumi-faciliteiten. Er is geen rechtstreekse relatie tussen de definitie van onderwijsachterstanden en eventuele versnippering bij de inzet van de middelen. Besluitvorming over de inzet van de middelen is een zaak van de gemeente, na op overeenstemming gericht overleg met de bevoegde gezagsorganen. Ondergetekenden nemen aan dat het voorkomen van versnippering bij de inzet van de middelen daarbij juist een belangrijke overweging zal zijn, zoals nu reeds gebeurt in het kader van het onderwijsvoorrangsbeleid.

Met betrekking tot de verwijzing naar de beleidsreactie «Recht doen aan verscheidenheid» merken ondergetekenden op dat hiermee niet bedoeld werd dat alle leerlingen waar de hulpstructuur op gericht zal zijn tot de doelgroep van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid behoren.

De Onderwijsraad vraagt zich af welke middelen worden ingezet voor de andere instellingen die onder de reikwijdte van het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan kunnen vallen.

Voor de andere instellingen worden door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen geen aanvullende middelen toegekend. De gemeenten kunnen hiervoor wel gebruik maken van de gedecentraliseerde welzijnsmiddelen. Overigens wijzen ondergetekenden er op dat samenwerking tussen onderwijsinstellingen en welzijnsinstellingen voortbouwt op de huidige praktijk van het onderwijsvoorrangsbeleid en sociale vernieuwing. Het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan kan betrekking hebben op deze «andere instellingen», hetgeen overigens ook wenselijk is. Het is aan de gemeente om hierover een besluit te nemen. Daarbij zal de verwachte bijdrage aan bestrijding van onderwijsachterstanden een belangrijk criterium zijn.

De Onderwijsraad meent dat ten onrechte middelen voor buitenlandse zigeuners wel en OWWZ-gelden niet apart worden vermeld in het wetsvoorstel.

De OWWZ-gelden maken sinds 1993 deel uit van het onderwijsvoor-rangsgebiedsmiddelenbudget. Daarom worden zij niet meer apart vermeld. De middelen voor buitenlandse zigeunerprojecten worden nog steeds apart toegekend. Daarom worden zij wel apart vermeld. Overigens ontvangen niet 4 maar 9 gemeenten deze middelen.

De Onderwijsraad vraagt of het voor de betrokkenen straks helder is om welke bedragen het in het kader van dit wetsvoorstel gaat en wat de financiële consequenties van het wetsvoorstel zijn. De Onderwijsraad vraagt of en zo ja welke verschuivingen mogelijk gaan optreden in de bekostigingsstromen en wat dit zal betekenen voor de huidige onderwijsvoor-rangsgebieden en de daarin participerende scholen.

De toedelingssystematiek wordt, zoals de Onderwijsraad zelf aangeeft, uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. De betrokkenen zullen tijdig worden geïnformeerd over de financiële consequenties van het wetsvoorstel.

De Onderwijsraad vraagt op grond waarvan het bedrag van f 250 000,- als grens wordt gehanteerd voor de vraag of gemeenten kan besluiten af te zien van vaststelling van een gemeentelijk onderwijsachterstandenplan.

De grens van f 250 000,- is in zekere zin willekeurig. Uitgangspunt is dat de administratieve last van het opstellen van een plan moet opwegen tegen de zwaarte van de lokale problematiek. Overigens willen ondergete-kenden benadrukken dat ook gemeenten waar het totaal aan middelen voor bestrijding van onderwijsachterstanden minder bedraagt dan f 250 000,- een gemeentelijk plan kunnen vaststellen. Als de gemeen-teraad hiertoe besluit moet de inzet van gewichtengelden en cumi-faciliteiten in overeenstemming met dit plan plaatsvinden en treedt de overschrijdingsregeling buiten werking voor eigen middelen die de gemeente op grond van het plan inzet voor bestrijding van onderwijs-achterstanden.

De Onderwijsraad vraagt zich af op welke gronden de gemeenteraad toch tot vaststelling van een plan zou kunnen besluiten wanneer het totaal van de voor achterstandenbestrijding bestemde middelen minder zijn dan f 250 000,-.

Voorop staat dat het aan de gemeenteraad is om in die situatie om al dan niet te besluiten tot het opstellen van een plan. Als de gemeenteraad wel een plan vaststelt, verschaft hij zich daarmee een instrument om een gerichte en planmatige inzet van middelen te bevorderen. Overigens kan de gemeenteraad uiteraard alleen bij met redenen omkleed besluit geheel of gedeeltelijk afzien van de vaststelling van het plan.

Volgens de Onderwijsraad is niet duidelijk wat de cijfermatige aanpas-singen zijn, waarvoor de gemeente het plan kan wijzigen zonder overleg met de bevoegde gezagsorganen. De Onderwijsraad vraagt zich af of hierdoor de rechtspositie van de bijzondere scholen niet kan worden aangetast.

Zoals elders in deze memorie van toelichting is vermeld, kan de hoogte van de middelen jaarlijks fluctueren. Het zou tot een onevenredige toename van beleidslasten leiden wanneer de procedure van het op overeenstemming gericht overleg steeds gevolgd zou moeten worden, ook wanneer slechts sprake is van een aanpassing van de tekst aan de feitelijke gegevens, te weten wijziging van de hoogte van het toe te kennen budget als gevolg van factoren waarop de gemeente geen invloed heeft (a. indexering van de specifieke uitkering en b. wijziging van de schoolgebonden middelen in verband met wijziging van leerling-aantallen). De rechtspositie van de bijzondere scholen wordt hierdoor niet

aangetast. Immers, wanneer de wijziging zich niet beperkt tot de financiële paragraaf uit het plan maar bijvoorbeeld ook op de activiteiten betrekking heeft, dan zal de procedure wel gevolgd moeten worden.

De Onderwijsraad mist een toelichting op het voorschrift dat de vaststelling van het onderwijsachterstandenplan niet mag leiden tot kosten van uitkeringen krachtens het Besluit Werkloosheid onderwijs- en onderzoekpersoneel.

Met het voorschrift is er in voorzien dat eventuele wachtgelduitkeringen als gevolg van het vaststellen van onderwijsachterstandenplan niet ten laste van 's Rijks schatkist kunnen komen. Wanneer dit toch het geval zou zijn, zal de minister op grond van artikel 110f (en vergelijkbare artikelen in ISOVSO en de WVO) de specifieke uitkering geheel of gedeeltelijk kunnen inhouden.

Een vergelijkbaar voorschrift is opgenomen in het Besluit van 23 maart 1995, Stb. 208, tot wijziging van het Formatiebesluit WBO 1992, het Formatiebesluit ISOVSO 1992 en het Besluit trekkende bevolking WBO inzake de invoering van het schoolprofielbudget, en tot wijziging van een aantal andere besluiten op basis van de Wet op het basisonderwijs, de Overgangswet WBO en de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs. Overigens zullen kosten van uitkeringen krachtens het BWO die voortvloeien uit toepassing van een sanctie, uiteraard altijd voor rekening van het bevoegd gezag komen, omdat die kosten altijd als vermijdbaar zullen moeten worden aangemerkt door het Participatiefonds.

De Onderwijsraad wijst op de belasting voor schoolbesturen met scholen in meer dan één gemeente.

Het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan heeft betrekking op de scholen in de betreffende gemeente. Dit betekent dat een schoolbestuur met scholen in verschillende gemeenten zal moeten overleggen met verschillende gemeentebesturen, die – zo merkt de Onderwijsraad terecht op – verschillende accenten kunnen leggen.

De Onderwijsraad pleit voor een Landelijk Beleidskader dat inhoudelijk gezien een voldoende helder kader biedt om alle gemeenten op hetzelfde spoor te houden en bureaucratie te voorkomen.

Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid moet niet leiden tot bureaucratie. Daarom is efficiënt overleg, dat aansluit bij de lokale situatie, van groot belang. Het realiseren van lokale samenwerking zal in veel gemeenten voor de betrokken partijen een leerproces betekenen. Het Landelijk Beleidskader moet gemeenten een referentiekader bieden. Anderzijds moet het globaal zijn, zodat in het gemeentelijk beleid kan worden aangesloten bij de lokale problemen en mogelijkheden.

De Onderwijsraad meent dat kleine gemeenten over onvoldoende deskundigheid beschikken voor een gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en dat zij dus aangewezen zullen zijn op het inhuren van derden. De uitgaven hiervoor gaan ten koste van de voor achterstandsbestrijding beschikbare middelen.

Het voeren van gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid vraagt expertise van gemeenten. Anderzijds moet de overhead zo beperkt mogelijk worden gehouden. Voor kleinere gemeenten kan intergemeentelijke samenwerking (taakverdeling en specialisatie) hiervoor een oplossing bieden. Veel gemeenten voeren nu ook al (gebiedsgewijs) onderwijsachterstandenbeleid. Ondergetekenden gaan er vanuit dat de gemeenten de bij de onderwijsvoorrangsgebieden beschikbare expertise zullen inzetten bij het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.

In de memorie van toelichting wordt gewezen op de rol van de schoolbegeleidingsdiensten (sbd's) bij gemeentelijk onderwijs-achterstandenbeleid. De Onderwijsraad wijst er op dat VO-scholen begeleid worden door de landelijke pedagogische centra.

De verantwoordelijkheid voor de sbd's wordt gedecentraliseerd naar de gemeenten. Gemeenten kunnen een deel van de begeleidingsmiddelen bestemmen voor lokale prioriteiten. De sbd's zullen daarom belangrijke instrumenten worden voor gemeentelijk achterstandenbeleid. Dat neemt niet weg dat er ook andere instellingen zijn die hierbij een rol kunnen spelen, zoals de LPC. De lokale betrokkenen kunnen over begeleidingsactiviteiten van de LPC voor het voortgezet onderwijs afspraken vastleggen in het gemeentelijk plan.

Het landelijk beleidskader zou naar het oordeel van de Onderwijsraad bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld moeten worden.

Het landelijk beleidskader vermeldt de landelijke doelstellingen van het beleid inzake onderwijsachterstandenbestrijding en verstrekt informatie over de voornemens van de rijksoverheid met betrekking tot de evaluatie van deze doelstellingen. De gemeenten moeten in het onderwijs-achterstandenplan aangeven de wijze waarop de globale doelstellingen, genoemd in het landelijk beleidskader, in kwalitatieve en kwantitatieve zin worden uitgewerkt. Het is aan de gemeenten zelf om te bepalen hoe zij dit doen. Ondergetekenden benadrukken dat het LBK een globaal karakter moet hebben, om recht te doen aan lokale verschillen. Zij zijn wel bereid de suggestie van de Onderraad te volgen.

De Onderwijsraad acht het onjuist dat de gemeente als instantie die het plan vaststelt, ook zelf moet toezien op de naleving ervan.

Ondergetekenden zijn het niet eens met de Onderwijsraad dat toezicht door een partij die niet bij de opstelling van het plan betrokken is, veruit de voorkeur verdient. Immers, in de regel vindt toezicht plaats onder de verantwoordelijkheid van hetzelfde overheidsorgaan dat de normen stelt waaromtrent toezicht is vereist. Dat het bij het uitoefenen van toezicht veelal gaat om afzonderlijke inspecties, doet niet af aan de eindverantwoordelijkheid van het desbetreffende overheidsorgaan voor de met toezicht belaste ambtenaren. Dit laatste hoeft overigens niet te betekenen dat het uitoefenen van toezicht niet onafhankelijk zou kunnen geschieden.

Het is aan de gemeente om zelf te bepalen wie de toezichhoudende rol gaat uitvoeren. Bij gemeentelijke verordening kunnen zowel individueel als categoriaal toezichthouders worden aangewezen.

De Onderwijsraad mist een sanctieregeling voor het geval het bevoegd gezag van een openbare school de middelen niet overeenkomstig het onderwijsachterstandenplan besteedt.

Het voorschrift dat het gemeentebestuur de bekostiging geheel of gedeeltelijk kan inhouden indien het bevoegd gezag van een school de middelen niet besteedt overeenkomstig het onderwijsachterstandenplan, geldt zowel voor het bijzonder onderwijs als voor het openbaar onderwijs. Er is geen reden om een afzonderlijke voorziening te treffen voor het openbaar onderwijs. Het is de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur om toe te zien op naleving van het plan. Dit geldt zowel ten aanzien van de bijzondere scholen als ten aanzien van de openbare scholen.

Volgens de Onderwijsraad is de sanctiebepaling te ruim geformuleerd omdat een eventuele inhouding alleen de specifieke bekostiging in het kader van het achterstandenplan kan betreffen.

Ondergetekenden zijn het niet eens met de opmerking van de Onderwijsraad. Het gaat bij de bekostiging die het gemeentebestuur geheel of gedeeltelijk kan inhouden, alleen om het inhouden van middelen die de

gemeente verstrekt. Dit betekent dat de inhouding van middelen door het gemeentebestuur zowel betrekking kan hebben op de specifieke uitkering die het gemeentebestuur ontvangt, als op de eigen gemeentelijke middelen die het gemeentebestuur zelf bestemt voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. Middelen die de scholen ontvangen kan de gemeente niet inhouden.

De Onderwijsraad is er voorstander van dat het overleg aan nadere wettelijke voorschriften wordt gebonden.

Ondergetekenden hebben er welbewust voor gekozen om dit niet te doen. Juist bij decentralisatie past terughoudendheid, zeker waar het gaat om procedures die op gemeentelijk niveau moeten worden gevolgd. Dit kan er inderdaad toe leiden dat er lokale verschillen ontstaan. Het is echter de bedoeling dat op lokaal niveau de voor de concrete situatie meest passende oplossing wordt gevonden voor het bedoeld overleg. Het kan het beste worden overgelaten aan de betrokken partijen op lokaal niveau om hieraan vorm te geven.

De Onderwijsraad acht het weinig elegant in de richting van de gesprekspartners bij het Schevenings Beraad om thans grondig af te wijken van de gemaakte afspraken.

Elders in deze toelichting is uiteen gezet wat de redenen zijn geweest voor de gekozen procedure.

De Onderwijsraad constateert dat ook het beginsel van gelijke behandeling dient te worden betrokken in de rechtsbescherming van schoolbesturen.

In het licht van de discussie over de rol van adviesorganen op het terrein van het beleid van de rijksoverheid, hebben ondergetekenden afgezien van het toekennen van een geschillen beslechtende rol aan de Onderwijsraad (verwezen zij naar de voornemens die zijn gepresenteerd bij het vierde voortgangsbericht in het kader van Raad op Maat). Mede in verband met de wenselijkheid om te komen tot een normalisatie van de rechtsbescherming en het feit dat het in het Schevenings Beraad afgesproken rechtsbeschermingsmodel bij nader inzien zou leiden tot een groot aantal problemen als gevolg van samenloop van de twee mogelijke rechtsgangen tegen het plan, is in het wetsvoorstel gekozen voor een adviesrol voor de Onderwijsraad.

Het advies van de Onderwijsraad is beperkt tot de aspecten van vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting. Advisering door de Onderwijsraad ligt immers voor de hand op die terreinen waarop de Onderwijsraad deskundig is. Dit is het geval wanneer het gaat om zaken die de inhoud van het onderwijs raken. Het beginsel van gelijke behandeling is geen specifieke, alleen voor onderwijs geldende norm, en kan dan ook zeer goed door de rechter worden beoordeeld.

De Onderwijsraad is van oordeel dat er modaliteiten te bedenken zijn waarin de Onderwijsraad een rechtsbeschermende rol zou kunnen vervullen en waarbij de samenloop wordt voorkomen. De door de Onderwijsraad gesuggereerde variant (het – eventueel verplicht – voegen van zaken) biedt evenwel geen oplossing.

- a. De mogelijkheid van het instellen van beroep bij de Onderwijsraad kan niet verhinderen dat ook in de procedure bij de rechtbank constitutionele bezwaren aan de orde kunnen worden gesteld, bijvoorbeeld in de fase van verweer tegen stellingen van het bestuursorgaan ter zitting.
- b. Het risico van selectief gebruik van procedures is aanwezig. Denkbaar is dat bezwaren tegen het plan uit strategisch oogpunt worden geformuleerd als constitutionele bezwaren terwijl zij dat niet zijn.
- c. Procedures hoeven niet in de tijd met elkaar samen te vallen en zullen dat vaak ook niet doen. Onduidelijk is dan wat het gevolg is voor de

ene beroepsprocedure als tijdens de andere de Afdeling bestuursrecht-spraak het plan heeft vernietigd (en het bestuursorgaan heeft opgedragen om met inachtneming van zijn uitspraak een nieuw besluit vast te stellen).

d. Ook is er onduidelijkheid inzake verloop en afloop van het beroep. De mogelijkheden van verschillende uitspraken in beroep door verschillende instanties tegen hetzelfde besluit en van het in de tijd na elkaar geschakeld zijn van deze uitspraken, scheppen veel onduidelijkheid en onzekerheid bij het bestuur.

e. Tot slot merken ondergetekenden op dat er sprake is van een innerlijke tegenspraak wanneer de Onderwijsraad stelt dat de bestuurlijke rechter niet het geëigende orgaan is om pacificatiekwesaties te beoordelen. De Afdeling bestuursrechtspraak blijft immers, ook in de voorstellen van het Schevenings Beraad laatste rechtsprekende instantie.

Overigens zijn ook de afstemmingsproblemen ook in de uitspraken van het Schevenings Beraad erkend. Onderdeel van de afspraken was daarom dat voorkomen zou moeten worden dat op hetzelfde plan meerdere beroepsprocedures betrekking kunnen hebben, en dat nadere uitwerking nodig zou zijn omdat vertraging in de uitvoering van het plan voorkomen zou moeten worden.

De Onderwijsraad acht een termijn van vier weken waarbinnen hij moet adviseren te kort. De Onderwijsraad acht een termijn van twee tot drie maanden realistischer. Bovendien wil de Onderwijsraad het stelsel van hoor en wederhoor toepassen, nu het gaat om een kwestie waarbij meer partijen betrokken zijn.

De termijn van vier weken is naar de mening van ondergetekenden voldoende om te adviseren over het onderwijsachterstandenplan. Bij de lengte van termijn hebben een aantal overwegingen een rol gespeeld. In de eerste plaats is dat de deskundigheid van de Onderwijsraad. De adviesbevoegdheid van de Onderwijsraad is beperkt tot de vaststelling of wijziging van het onderwijsachterstandenplan in relatie tot de vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting, terreinen waarop de Onderwijsraad deskundig is. Verder is van belang dat het adviesverzoek altijd een omschrijving moet bevatten van de onderwerpen waarover advies wordt verwacht. Een laatste belangrijke overweging bij de lengte van de adviestermijn is dat de voortgang van het onderwijsachterstandenbeleid niet in de knel mag komen. Een termijn van twee tot drie maanden zou de voortgang ernstig kunnen belemmeren, waardoor stagnatie in de planvorming zou kunnen optreden.

Wat betreft de opmerkingen omtrent hoor en wederhoor merken ondergetekenden op dat de Onderwijsraad vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid tot een advies kan en moet komen. Overigens is het ook bij andere kwesties waarbij meer partijen betrokken zijn, niet zo dat hoor en wederhoor altijd uitgangspunt is. Ondergetekenden wijzen in dit verband bijvoorbeeld op de gang van zaken rond de bezwaarschriftenprocedure.

De Onderwijsraad vraagt zich af of de bevoegde gezagsorganen wel zijn aan te merken als belanghebbenden indien het plan slechts globale criteria bevat.

Naar de mening van ondergetekenden is de vraag of sprake is van belanghebbendheid niet zozeer afhankelijk van de mate van concretisering van het plan als wel van de vraag of hierbij een belang rechtstreeks is betrokken. De mate van concretisering is vooral van belang voor de mate waarin een rechter het onderwijsachterstandenplan zal en kan toetsen.

Bij brief van 24 januari 1995 (nr. Rgf 06.00/008.003) heeft de Raad voor de gemeentefinanciën advies uitgebracht.

De Raad voor de Gemeentefinanciën meent dat een LBK op gespannen voet staat met het uitgangspunt dat de gemeente de eerst verantwoordelijke is met betrekking tot lokaal achterstandenbeleid.

Het LBK moet fungeren als referentiekader voor de gemeentelijke plannen. Juist omdat de gemeente de eerst verantwoordelijke is voor lokaal achterstandenbeleid zal het LBK globaal van karakter moeten zijn.

De Raad voor de Gemeentefinanciën pleit voor een toedelings-systematiek die kostengeoriënteerd is zonder te gedetailleerd te zijn.

Ondergetekenden onderschrijven de uitgangspunten van de Raad.

De Raad voor de Gemeentefinanciën pleit voor verdergaande integratie van geldstromen op het gebied van achterstandenbeleid en wijst daarbij op sociale vernieuwing in het onderwijs.

De wet sociale vernieuwing onderwijs regelt niet de toedeling van middelen, maar geeft gemeente vrijheden bij de inzet van middelen. De wettelijke vrijheden die de wet sociale vernieuwing biedt zijn overgenomen in het wetsvoorstel Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I (artikelen 10 en 11 WBO en 18 en 19 ISOVSO)

Het voorschrift dat de leerlingen per dag ten hoogste 5,5 uur onderwijs ontvangen (en leerlingen met een niet-Nederlandse culturele achtergrond die onderwijs in taal en cultuur van het land van oorsprong volgen, ten hoogste 6 uren), vervalt omdat in steeds meer situaties behoefte aan meer uren onderwijs op een schooldag kan bestaan. Te wijzen valt op het onderwijs in eigen taal en cultuur (in de toekomst onderwijs in allochtone levende talen) en op activiteiten in het kader van het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden. Er worden steeds meer activiteiten voor de ontwikkeling van leerlingen opgezet die niet vallen binnen de reguliere lestijd. Van de ouders, leraren en scholen kan worden verwacht dat zij daarbij de noodzakelijke grenzen voor belasting van leerlingen in acht zullen nemen. De invoering van de schoolgids kan een aanvullend instrument daarbij zijn.

Artikelen I en II (artikelen 96a WBO en 93a ISOVSO)

Om beter tot uitdrukking te brengen dat de middelen die de scholen door de toepassing van de gewichtenregeling ontvangen, bestemd zijn voor de bestrijding van onderwijsachterstanden, zal deze extra formatie worden aangemerkt als formatie voor speciale doeleinden. Op deze wijze worden scholen beter in de gelegenheid gesteld om deze middelen in te zetten in overeenstemming met het lokaal onderwijsachterstandenplan. Het Formatiebesluit WBO 1992 en het Formatiebesluit ISOVSO 1992 zullen daartoe worden aangepast. Daarbij zal er in worden voorzien dat de formatie voor de bestrijding van onderwijsachterstanden blijft doorwerken in de formatie van de schoolleiding, de herberekening van de formatie, de opslag vanwege herbezetting in verband met ADV, de opslag ten behoeve van schoolspecifiek formatie- en personeelsbeleid en het schoolprofielbudget.

Het onderscheid tussen basisformatie en formatie voor speciale doeleinden aan de scholen zal zichtbaar worden gemaakt in het formatie-overzicht en het formatiebudgetoverzicht dat de scholen jaarlijks ontvangen.

Artikelen I, II en III (artikelen 105d en 105e WBO, 102d en 102e ISOVSO en 96i WVO)

De wijziging van deze artikelen betreft de overschrijdingsregeling. De overschrijdingsregeling geldt niet ten aanzien van de op grond van het plan bestede middelen. De overschrijdingsregeling geldt evenmin wanneer de gemeenteraad heeft afgezien van vaststelling van het plan en dus zelf beslist omtrent de verdeling van de middelen die de gemeente als specifieke uitkering ontvangt en de eigen middelen die de raad bestemt voor onderwijsachterstandenbestrijding.

Artikelen I, II en III (artikelen 110a WBO, 106a ISOVSO en 118a WVO)

Het landelijk beleidskader wordt telkens voor 4 jaar vastgesteld. Dit betekent dat het eenmaal per vier jaar wordt vastgesteld. Het is dus geen jaarlijks voortschrijdend plan dat op vier jaren betrekking heeft.

Met het oog op het voorkomen van beleidslasten voor alle betrokkenen kan het landelijk beleidskader tussentijds niet worden herzien. Dit zou immers betekenen dat alle gemeenteraden gedwongen zouden zijn om hun plannen met inachtneming van de daarvoor geldende procedures te herzien. Wel kunnen er goede redenen zijn waarom een gemeenteraad overgaat tot wijziging van het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan.

Artikelen I, II en III (artikelen 110b WBO, 106b ISOVSO en 118b WVO)

In het eerste lid is bepaald dat de gemeenteraad voor een periode van telkens 4 schooljaren een plan vaststelt ter bestrijding van onderwijsachterstanden, tenzij het totaal van de voor de bestrijding van onderwijsachterstanden bestemde middelen die de gemeente en scholen van het Rijk ontvangen, minder is dan f 250 000,-. In dat geval kan de gemeenteraad geheel of gedeeltelijk afzien van de vaststelling van het plan. Overigens zij opgemerkt dat de f 250 000,- weliswaar per wet is opgenomen (omdat iedere wet dezelfde regeling bevat) maar dat voor het niet hoeven vaststellen van het plan uiteraard bepalend is of scholen en gemeente in een gemeente in totaal minder dan f 250 000,- ontvangen (dus voor zowel primair onderwijs als (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs). Wanneer de raad heeft afgezien van vaststelling van het plan, besluit hij zelf omtrent de verdeling van de middelen. Het gaat daarbij alleen om de middelen die de gemeente als specifieke uitkering ontvangt, en de eigen middelen die de raad bestemt voor onderwijsachterstandenbestrijding.

Uiteraard zijn de gemeenten altijd vrij om samen te werken. Het eerste lid sluit dan ook niet uit dat gemeenten samen een plan vaststellen. Ook ligt samenwerking in de rede wanneer in een gemeente uitsluitend basisscholen zijn gelegen terwijl de regio wel scholen voor voortgezet onderwijs kent.

De voorgestelde regeling omtrent het onderwijsachterstandenplan sluit overdracht van taken niet uit. Zo is het mogelijk dat een gemeente besluit om – op grond van de Gemeentewet – taken te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders of aan een gemeentelijke artikel 82-Gemeentewet-commissie. Ook is het mogelijk dat – krachtens mandaat – een derde (bijvoorbeeld een stichting) bij de voorbereiding en uitvoering van het plan wordt belast met feitelijke, uitvoerende werkzaamheden.

In het derde lid is de inhoud van het onderwijsachterstandenplan omschreven. Uit de woorden «in elk geval» kan worden afgeleid dat het plan ook betrekking kan hebben op aanpalende, schooloverstijgende zaken.

Wat betreft onderdeel a het volgende. De uitwerking van doelstellingen dient te geschieden in kwalitatieve en kwantitatieve zin. De uitwerking in

kwantitatieve zin is uiteraard alleen geboden wanneer de doelstellingen zich ook daadwerkelijk in kwantitatieve zin laten omschrijven.

In het plan worden tevens de voor de bestrijding van onderwijsachterstanden bestemde middelen vermeld. De in onderdeel c bedoelde middelen kunnen jaarlijks in hoogte veranderen omdat deze formatiegebonden zijn.

In de onderdelen b en c is bepaald dat het plan de wijze moet bevatten waarop de middelen voor onderwijsachterstandenbestrijding worden ingezet.

De schoolgebonden middelen zijn bedoeld om de school extra mogelijkheden te geven voor de aanpak van achterstandsproblemen zoals die binnen scholen kunnen voorkomen. De middelen zullen moeten worden aangewend voor die leerlingen die extra aandacht nodig hebben. De school bepaalt de aard van de activiteiten, doch zal zich daarbij moeten baseren op het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan. Dit kan betekenen dat effectiviteit van inzet van de schoolgebonden middelen wordt beoordeeld op basis van streefcijfers en streefdoelen in het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan.

De overige middelen kunnen in beginsel eveneens in aanmerking worden gebracht voor activiteiten binnen de individuele school. Daarnaast zullen zij worden ingezet ten behoeve van activiteiten gericht op het verminderen van problemen die een aanpak op gemeentelijk niveau vereisen, zoals bijvoorbeeld de opvang van nieuwkomers.

Op grond van het vierde lid vermeldt het onderwijsachterstandenplan tevens de omvang van de voor de bestrijding van onderwijsachterstanden bestemde middelen. De hoogte van de middelen kan jaarlijks fluctueren, bijvoorbeeld omdat een deel van de middelen formatiegebonden is. Daarvoor zal het plan echter niet telkens gewijzigd hoeven te worden. Het gemeentebestuur kan de financiële paragraaf uit het plan wijzigen. De procedure van het op overeenstemming gericht overleg hoeft niet gevolgd te worden indien het slechts gaat om een aanpassing van de tekst aan de feitelijke gegevens. Wanneer de wijziging zich niet beperkt tot de financiële paragraaf uit het plan maar bijvoorbeeld ook op de activiteiten betrekking heeft, dan zal de procedure wel gevolgd moeten worden.

Onder de andere instellingen, genoemd in het vijfde lid, kunnen bijvoorbeeld welzijnsinstellingen vallen zoals buurt- en clubhuizen, bibliotheken en voorzieningen op het terrein van jeugd- en jongerenwerk.

Door het voorschrift dat met een school wordt gelijkgesteld een nevenvestiging van een school die in een andere gemeente is gelegen, heeft het achterstandenplan betrekking op alle scholen die in de gemeente liggen, ongeacht of daarbij sprake is van een hoofd- of nevenvestiging. Bij het onderhavige wetsvoorstel gaat het immers om het voeren van een integraal onderwijsachterstandenbeleid voor alle leerlingen op het grondgebied van de gemeente. Daarmee wordt aangesloten bij de systematiek van de Gemeentewet in die zin dat territoriale grenzen niet overschreden dienen te worden indien de gemeenteraad een verordening of een plan moet maken.

Het zesde lid bevat de grondslag voor het op overeenstemming gericht overleg. Dit betekent overigens niet dat alle schoolbesturen ook daadwerkelijk betrokken moeten zijn bij het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Wel zal het gemeentebestuur ieder in de gemeente gelegen schoolbestuur in de gelegenheid moeten stellen om aan het overleg deel te nemen.

In de gezamenlijke richtinggevende uitspraken van het Schevenings Beraad is een procedure geschetst die een goede uitwerking van de procedure bevat. Op lokaal niveau kan het op overeenstemming gericht overleg in goed overleg tussen gemeente- en schoolbestuur echter ook

worden uitgewerkt in andere procedures, wanneer men dat adequaat en praktischer acht. Ter illustratie een voorbeeld van een te volgen procedure:

- a. het gemeentebestuur neemt het initiatief om samen met de besturen van de scholen, bedoeld in het vijfde lid, in de gemeente een analyse op te stellen van de lokale situatie op het gebied van onderwijsachterstanden en een beschrijving van de effecten van de maatregelen, gericht op het bestrijden van onderwijsachterstanden in de afgelopen periode,
- b. in een op overeenstemming gericht overleg worden op basis daarvan gemeenschappelijke doelstellingen over de inzet van de middelen, bestemd voor de bestrijding van onderwijsachterstanden, en de uitgangspunten voor de evaluatie van het plan geformuleerd,
- c. het gemeentebestuur stelt een ontwerp-plan op,
- d. het gemeentebestuur zendt het ontwerp-plan aan de besturen van alle scholen in de gemeente,
- e. op basis van het ontwerp-plan vindt op overeenstemming gericht overleg plaats tussen het gemeentebestuur en de besturen van de scholen,
- f. de gemeenteraad stelt het plan zo spoedig mogelijk vast, doch uiterlijk binnen 3 maanden na de dag waarop het ontwerp ter inzage is gelegd.

Overigens sluit de wettelijk geregelde procedure uiteraard niet uit dat de voorbereiding van het plan ook in samenspraak met de besturen van andere betrokken instellingen, zoals voorschoolse voorzieningen en instanties voor jeugdhulpverlening, zal moeten geschieden.

Artikelen I (artikel 110c WBO)

Dit voorschrift komt overeen met artikel 110h WBO, zoals dat in de wet is opgenomen met de Wet regeling samenwerking sociale vernieuwing onderwijs. Op basis van deze bepaling kunnen basisscholen activiteiten voor 3-jarigen verrichten met het doel dat deze kinderen, zodra ze vier jaar zijn geworden, een betere start kunnen maken in het basisonderwijs. De activiteiten zullen met name gericht zijn op verbetering van de taalontwikkeling van deze kinderen. Op grond van artikel 23 van de WBO moet een kind immers de leeftijd van 4 jaar hebben bereikt om tot de basisschool toegelaten te kunnen worden.

Het voorschrift is in technische zin aangepast. Niet het oprichten van een rechtspersoon die een fonds sociale vernieuwing beheert, is bepalend voor de toepassing van het voorschrift, maar het onderwijs-achterstandenplan.

Artikelen I, II en III (artikelen 110d WBO, 106c ISOVSO en 118d WVO)

De mate waarin sprake is van onderwijsachterstanden in een gemeente, is bepalend voor de hoogte van de specifieke uitkering die een gemeentebestuur ontvangt. Dit betekent dat een gemeente waarin geen sprake is van onderwijsachterstanden, uiteraard ook geen middelen ontvangt. Een gemeentebestuur verstrekt middelen aan de bevoegde gezagsorganen voor de uitvoering van het onderwijsachterstandenplan. Dit voorschrift betekent uiteraard niet dat het gemeentebestuur de gehele specifieke uitkering moet bestemmen voor het verrichten van activiteiten door scholen. Het gemeentebestuur maakt immers ook kosten bij het opstellen van het plan. Bovendien kan de gemeente een deel van de middelen ook bestemmen voor andere instellingen.

Het voorschrift van het derde lid laat uiteraard onverlet de aanspraak die de scholen hebben op de middelen die de scholen rechtstreeks uit 's Rijks kas ontvangen.

Een eventueel verzoek om toepassing van een bevoegdheid van de minister om extra formatie of extra middelen toe te kennen, kan worden

afgewezen omdat uit de wet zelf voortvloeit dat de rijksoverheid geen directe verantwoordelijkheid meer heeft voor het onderwijsachterstandenbeleid. Er bestaat dan ook geen wettelijke grondslag meer voor toekenning van extra formatie of extra middelen. Om iedere twijfel hieromtrent uit te sluiten, is dit in het wetsvoorstel expliciet bepaald.

Artikelen I, II en III (artikelen 110e WBO, 106d ISOVSO en 118e WVO)

Met betrekking tot de rekening en verantwoording is aangesloten bij de Gemeentewet. Indien uit de vastgestelde rekening van de gemeente, het gemeentelijk verslag omtrent het financieel beheer, het verslag van de accountant, dan wel uit een afzonderlijke verantwoording, voorzien van een verklaring van een accountant, niet blijkt dat de specifieke uitkering aan het bestrijden van onderwijsachterstanden is besteed, kan het desbetreffende bedrag worden teruggevorderd.

Overigens kan de minister op grond van de Gemeentewet altijd inlichtingen bij het gemeentebestuur vragen.

Artikelen I, II en III (artikelen 110f, WBO, 106e ISOVSO en 118f WVO)

Voor een toelichting op deze bepaling zij verwezen naar de paragraaf Toezicht, opgenomen in het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel III (artikel 118c WVO)

Dit voorschrift komt over een met artikel 118k WVO, zoals dat in de wet is opgenomen met de Wet regeling samenwerking sociale vernieuwing onderwijs.

Ten behoeve van leerlingen die op latere leeftijd vanuit het buitenland in het voortgezet onderwijs instromen, wordt de mogelijkheid geboden af te wijken van het onderwijsprogramma met het oog op een aangepast programma, gericht op het kunnen volgen van een beroepsopleiding of op een gerichte examentraining. Wanneer deze leerlingen na het verlaten van de eerste opvang eerst de volledige basisvorming zouden moeten afronden of naast hun eindexamenvakken nog een aantal andere vakken zouden moeten volgen, zou de opleidingsweg voor hen erg lang worden, met het risico dat zij het onderwijs zonder diploma verlaten. Op grond van de voorgestelde bepaling is een ontheffing om te mogen afwijken van het programma niet nodig en kan op plaatselijk niveau sneller en adequaat een op de behoefte van de leerling toegesneden programma worden geboden.

Het voorschrift is in technische zin aangepast in die zin dat niet het bestaan van een samenwerkingsovereenkomst in het kader van de sociale vernieuwing bepalend is voor de toepassing ervan, maar het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden.

Artikel IV

Artikel 38 van de Tijdelijke wet stimulering sociale vernieuwing bepaalt dat die wet met ingang van 1 januari 1997 – tenzij voordien een wetsvoorstel tot wijziging is ingediend – vervalt, met uitzondering van artikel 15a, waarin de evaluatie van de onderwijsbepalingen is opgenomen. Artikel 15a is ingevoegd bij de Wet regeling samenwerking sociale vernieuwing onderwijs, welke 22 december 1995 in werking is getreden (Wet van 16 november 1995, Stb. 616). De bij deze bepaling voorziene evaluatie reikt over de datum van 1 januari 1997 heen.

In het onderhavige wetsvoorstel worden de onderwijsbepalingen feitelijk ingetrokken waardoor de evaluatie-opdracht met betrekking tot de

Tijdelijke wet stimulering sociale vernieuwing overbodig is geworden. Daardoor kan artikel 15a vervallen.

Artikel VI

De betekenis van dit artikel is dat aldus op basis van de oorspronkelijke regeling ten behoeve van de afrekening nog beschikkingen genomen kunnen worden, voor zover dat nog niet is gebeurd.

Artikel VII

De onderwijsachterstandenplannen moeten de eerste maal vóór 1 augustus 1997 zijn vastgesteld. Het plan moet inhoudelijk voldoen aan alle voorschriften die in het onderhavige wetsvoorstel zijn opgenomen. Dit betekent dat bijvoorbeeld ook de procedure met betrekking tot het op overeenstemming gericht overleg moet zijn gevolgd. Het eerste LBK en het eerste onderwijsachterstandenplan gelden van 1 augustus 1997 tot 1 augustus 2001. Dit betekent dat het eerstvolgende LBK vóór 1 augustus 2000 zal moeten worden vastgesteld.

Een gevolg van deze systematiek, waarbij vooruitlopend op de inwerkingtreding van de overige bepalingen van de wet, reeds vóór 1 januari 1997 het LBK moet worden vastgesteld, is dat er gedurende enige tijd twee LBK's naast elkaar zullen bestaan: het LBK zoals dat thans geldt, en het nieuwe LBK dat per 1 augustus 1997 de grondslag vormt voor de onderwijsachterstandenplannen. Het wetsvoorstel moet namelijk feitelijk in werking treden per 1 augustus 1997 en de gemeenten zullen vóór die datum hun onderwijsachterstandenplannen moeten vaststellen. Daarvoor is echter noodzakelijk dat het nieuwe LBK enige tijd voor die datum moet worden vastgesteld.

Artikel VIII

Met het oog op de toepassing van artikel VII is het van belang dat het wetsvoorstel vóór 1 januari 1997 het Staatsblad zal bereiken. Volgens die bepaling moet het nieuwe LBK immers, vooruitlopend op inwerkingtreding van de overige bepalingen, vóór 1 januari 1997 immers zijn vastgesteld.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
T. Netelenbos

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J.J. van Aartsen

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. G. Terpstra

Overzicht van de middelen die onderdeel vormen van de specifieke uitkering:

1. De gebiedencomponent:
 - a. In de eerste plaats gaat het hierbij om de gebiedengelden. Thans zijn deze gebaseerd op de artikelen 111a WBO, 107a ISOVSO, en 102b WVO.
 - b. De middelen zeer vroegtijdige schoolverlaters, gebaseerd op de begroting (de spijbelopvangprojecten).
 - c. De middelen voor buitenlandse zigeunerprojecten, gebaseerd op de begroting.

2. De NT2-component (de «gebundelde NT2-gelden»):
 - a. Een deel van de opbrengst uit de toepassing van de gewichtenregeling, namelijk voor zover e.e.a. voortvloeit uit toepassing van het gewicht 1,25. De gewichtenregeling is thans gebaseerd op artikel 7 Formatiebesluit WBO 1992.
 - b. De zogenaamde «concentratie-middelen» (voorheen: «WRR-middelen»). Dit zijn de middelen die thans gaan naar de gemeenten die daarvoor in aanmerking komen (de gemeenten met de meeste nieuwkomers), op basis van een convenant tussen de Minister van OCenW en een aantal concentratie-gemeenten.
 - c. Een deel van het aanvullend formatiebeleid PO; namelijk de middelen die zijn bestemd voor de eerste opvang (de zogenaamde AFB-middelen-eerste opvang). Thans zijn deze gebaseerd op artikel 96a, derde lid, van de WBO.
 - d. De zogenaamde «cumi-VO-gelden» voor zover het betreft:
 1. de tussentijdse instroom van leerlingen in het voorafgaand schooljaar (de zogenaamde voorschotregeling),
 2. herberekening van formatie, en
 3. tussentijdse instroom van leerlingen in het lopend schooljaar (de eerste opvang).
 Thans zijn deze gebaseerd op artikel 12 van het Formatiebesluit vwo-avo-vbo en daarop gebaseerde jaarlijkse ministeriële regeling (zie de artikelen 5, 6 en 7 van de Regeling formatierekeneenheden culturele minderheidsgroepen en anderstalige leerlingen WVO 1994 (Regeling van 10 maart 1994, Uitleg OenW-Regelingen 1994 nr. 8, gewijzigd bij regeling van 16 februari 1995, Uitleg OCenW-Regelingen 1995, nr. 8).

Overzicht van de naar de gemeenten over te hevelen middelen (in mln.):¹

	1997	1998	1999	2000
Gebiedencomponent:				
- gebiedengeld (inclusief spijbelopvangprojecten)				
PO	20,5	49,3	49,3	49,3
VO	9,3	22,3	22,3	22,3
- buitenlandse zigeunerprojecten	0,5	1,1	1,1	1,1
NT2-component:				
- concentratiemiddelen				
WRR/NT2 PO	6,6	14,5	14,5	14,5
WRR/NT2 VO	1,6	3,9	3,9	3,9
- aanvullend formatiebeleid BO eerste opvang	3,3	8,0	8,0	8,0
- Cumi VO (voorschotregeling, herberekening en eerste opvang)	10,4 ²	25,0 ²	25,0 ²	25,0 ²
- uitbreiding uit opbrengst gewicht 1,25	18,6	30,0	30,0	30,0
totaal:	70,9	154,1	154,1	154,1

¹ De verschillen tussen de bedragen over 1997 en andere jaren hangen samen met het feit dat de wet in werking treedt per 1 augustus 1997.

² Dit getal betreft een schatting.

Overzicht van overeenkomstig onderwijsachterstandenplan te besteden middelen voor de scholen:

- a. De gewichtengelden.
- b. Het deel van de «cumi-VO-gelden» voor zover het niet betreft:
 - 1. de tussentijdse instroom van leerlingen in het voorafgaand schooljaar (de zogenaamde voorschotregeling),
 - 2. herberekening van formatie, en
 - 3. tussentijdse instroom van leerlingen in het lopend schooljaar (de eerste opvang).