

Vergaderjaar 1994–1995

24 168

Wijziging van de Wet op het basisonderwijs en de interimwet op het speciaal onderwijs in verband met de invoering van een wettelijke grondslag voor de vergoeding voor schoolspecifieke knelpunten in de personeelsvoorziening

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 28 juni 1995

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen¹, belast met het voorbereidend onderzoek, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen omtrent dit wetsvoorstel.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen afdoende beantwoordt, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met verbazing en ontstemming kennisgenomen van de zeer trage gang van zaken rond het verloop van dit wetsvoorstel. Het CAO-akkoord is gesloten in het voorjaar van 1993. De genoemde maatregelen treden al in 1994 en 1995 in werking. Waarom is het wetsvoorstel zo laat ingediend? Wat rechtvaardigt deze onzorgvuldige manier van wetgeving met terugwerkende kracht?

Zowel de Raad van State als de Onderwijsraad wijzen naar de mening van de leden van de CDA-fractie terecht op het feit dat het zowel met het oog op de waarborgfunctie van artikel 23 van de Grondwet als uit een oogpunt van ordelijk wetgevingsbeleid aangewezen is om de regels voor het openbaar onderwijs en de bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs te expliciteren in de wet, en, indien zulks niet mogelijk is, in ieder geval in een algemene maatregel van bestuur. De leden van de CDA-fractie onderschrijven niet de stelling dat op basis van de nu voorliggende constructie scholen die in eenzelfde situatie verkeren, ook gelijk behandeld zullen worden. Die stelling gaat alleen op voorzover de scholen in hetzelfde RBA-gebied liggen, aangezien de verdeling op basis van de arbeidmarktsituatie per RBA-gebied geschiedt. Ook in het verleden is vanuit de CDA-fractie reeds hertegen bezwaar gemaakt. Een tweede argument zien de leden van de CDA-fractie in de opmerking dat onderzocht wordt in hoeverre verdere differentiatie binnen de betreffende RBA-regio mogelijk is tussen alle scholen voor primair onderwijs of tussen de scholen voor basisonderwijs en de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Welke nadere regelgeving is tengevolge hiervan nog te verwachten? Als derde argument wijzen de aan het woord zijnde leden op de geconstateerde onvolkomenheden in het toewijzingsinstrument AKNES (Arbeidsmarkt knelpuntenscore). De leden van de CDA-fractie

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), M. M. H. Kamp (VVD), voorzitter, De Cloe (PvdA), Janmaat (CD), Van Gelder (PvdA), ondervoorzitter, Van de Camp (CDA), Boers-Wijnberg (CDA), Huys (PvdA), Mulder-van Dam (CDA), Hendriks (HDRK), Rabbae (GroenLinks), Jorritsma-van Oosten (D66), De Koning (D66), Koekkoek (CDA), J. M. de Vries (VVD), Liemburg (PvdA), Stellingwerf (RPF), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), Cherribi (VVD), Dijkema (PvdA), Sterk (PvdA), Van Vliet (D66) en Bremmer (CDA).

Plv. leden: Schutte (GPV), Klein Molekamp (VVD), Valk (PvdA), Marijnissen (SP), Duivesteyn (PvdA), Beinema (CDA), Reitsma (CDA), Lilipaly (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Verkerk (AOV), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Bakker (D66), Van 't Riet (D66), Deetman (CDA), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), Van der Ploeg (PvdA), Leerkes (U55+), Versnel-Schmitz (D66), Essers (VVD), Korthals (VVD), Van Erp (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), Verhagen (CDA) en Lansink (CDA).

dringen aan op een herbezinning op het wetsvoorstel op dit punt zodat de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een vergoeding worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur en niet in een ministeriële regeling. Het mogelijke argument dat de ministeriële regeling al in juni 1994 is gepubliceerd spreekt deze leden niet aan.

De leden van de CDA-fractie willen graag een nadere toelichting op de werking van AKNES en op de aard van de daarin geconstateerde tekortkomingen.

De bedoeling was dat de scholen een grote vrijheid zouden krijgen bij de besteding van de gelden voor de schoolspecifieke knelpunten in de personeelsvoorziening. Draagt dit wetsvoorstel niet eerder bij tot het tegenovergestelde door de aanvullende regelgeving en voorwaarden ten aanzien van de besteding van de gelden? Nu wordt reeds aangekondigd dat bij ministeriële regeling kan worden bepaald onder welke voorwaarden aan een school deze vergoeding wordt toegekend. Hoe verhouden deze ontwikkelingen zich tot de autonome school, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige voorstel. Deze leden oordelen positief over de beschikbaarstelling van een budget voor arbeidsmarktknelpunten in verband met het oplossen van knelpunten bij de werving van onderwijspersoneel, een en ander in het verlengde van het schoolprofielbudget. Bij de wijze van vormgeving plaatsen zij echter een aantal kanttekeningen.

De leden van de VVD-fractie hebben op zich begrip voor de ruime toepassingsmogelijkheden voor scholen van het budget. Een en ander biedt overheid en scholen immers mogelijkheden om in te springen op wisselende omstandigheden in knelpunten in de personeelsvoorziening. Anderzijds achten deze leden de hiervoor geboden wettelijke grondslag wel erg summier. In de voorgestelde wetsartikelen valt hieromtrent niet meer te lezen dan dat bij ministeriële regeling kan worden bepaald in welke gevallen en onder welke voorwaarden toekenning van een vergoeding zal plaatsvinden, waarbij de omvang een jaarlijks bij ministeriële regeling vast te stellen bedrag per formatieplaats betreft. In aanvulling hierop geeft de memorie van toelichting naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie onvoldoende inzicht in nadere toewijzingscriteria. Een zekere mate van willekeur, waarbij de toekenningscriteria van jaar tot jaar wisselen en scholen hierop onvoldoende tijdig kunnen inspelen, kan op grond hiervan niet worden uitgesloten. Is het bovendien reëel te veronderstellen dat de arbeidsmarktomstandigheden zo snel zullen wijzigen? De verwijzing naar de zogenaamde AKNES-indicator achten deze leden te summier. Onder verwijzing naar Aanwijzing 24 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving ontvangen zij gaarne een nadere toespitsing van omstandigheden en toewijzingscriteria van de regering. Daarnaast geven zij de regering – met inachtneming van het voorgaande en in navolging van de Raad van State – ter overweging om de materiële invulling van de wettelijke regeling niet bij ministeriële regeling maar bij algemene maatregel van bestuur tot stand te brengen. De structurele aard van de maatregel, alsmede de omvang van de ter beschikking te stellen bedragen brengt de wenselijkheid hiervan met zich mee.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de toekenning van de vergoeding zal geschieden aan scholen in RBA-regio's waar zich de grootste arbeidsmarktknelpunten kunnen voordoen. Vooralsnog kiest de regering hierbij voor een grofmazige indeling die op termijn zo nodig kan worden verfijnd en uitgesplitst tussen scholen voor primair en (voortgezet) speciaal onderwijs. Deze leden verzoeken de regering nader te beargumenteren waarom vooralsnog voor een zo grofmazige indeling is gekozen. Zal er onder alle omstandigheden een relatie met arbeidsmarkt-specifieke knelpunten moeten zijn? Wordt een nadere differentiatie gekoppeld aan de tot stand te brengen evaluatie? En wordt overwogen

om de middelen na evaluatie in een meer generieke vergoeding onder te brengen? De leden van de VVD-fractie ontvangen gaarne een overzicht van RBA-gebieden waar zich momenteel de grootste arbeidsmarkt-knelpunten met het oog op de personeelsvoorziening voordoen.

Zijn de in het financiële overzicht genoemde bedragen maximum-bedragen die los staan van de op te stellen toewijzingscriteria, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de VVD-fractie hebben geconstateerd dat aan de regeling terugwerkende kracht zal worden verleend tot 1 augustus 1994. Via Uitleg OenW-regeling heeft inmiddels aan de bevoegde gezagsorganen die voor het toekennen van middelen in aanmerking komen mededeling plaatsgevonden dat de betreffende scholen het toe te kennen bedrag automatisch in de maand augustus zullen ontvangen. Betekent een en ander dat hiermee een voorschot is genomen op de nadere vaststelling van toewijzingscriteria? Zijn er inmiddels bedragen uitgekeerd?

De leden van de fractie van D66 hebben met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel in verband met de invoering van een wettelijke grondslag voor de vergoeding voor schoolspecifieke knelpunten in de personeelsvoorziening. Zij ondersteunen de toekenning van een budget voor arbeidsknelpunten bij de werving van onderwijspersoneel in het kader van het schoolprofielbudget.

Zij hebben echter nog enige vragen en opmerkingen.

De fractie van D66 zou graag vernemen waaruit de knelpunten precies bestaan en welke knelpuntregio's er op dit moment zijn.

Zowel de Raad van State als de onderwijsraad zijn van mening dat de toekenning van een vergoeding voor schoolspecifieke knelpunten vastgelegd moet worden in een algemene maatregel van bestuur en niet bij ministeriële regeling. In de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt ook terughoudendheid bepleit bij het toepassen van ministeriële regelingen. De fractie van D66 verzoekt de staatssecretaris nogmaals toe te lichten waarom gekozen is voor een ministeriële regeling en niet voor een algemene maatregel van bestuur.

Momenteel wordt onderzocht of een verdere differentiatie van het toewijzingscriterium binnen een RBA-regio mogelijk is. Dit is een wenselijke ontwikkeling omdat het AKNES door betrokkenen als ontoereikend wordt ervaren. Kan de staatssecretaris aangeven wanneer het gedifferentieerde verdelingsmechanisme ingevoerd kan worden?

In de memorie van toelichting staat dat scholen in de schooljaren '94/'95 en '95/'96 de vergoeding voor schoolspecifieke knelpunten ook mogen inzetten voor andere onderdelen van het schoolprofielbudget. Welke garantie is er dat de toegekende middelen ook daadwerkelijk voor schoolspecifieke voorzieningen zullen worden ingezet?

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij plaatsen vraagtekens bij de wenselijkheid van een dergelijke regeling op zich en bij de mogelijkheid van delegatie.

De leden van de SGP-fractie zijn door de toelichting nog niet overtuigd van de noodzaak van extra vergoedingen. Zij constateren bovendien dat het lastig is om de regeling zo in te kleden dat de beoogde extra middelen inderdaad op die plaatsen komen waar bijzondere knelpunten in de personeelsvoorziening zijn. Deze leden vragen zich dan ook af waarom, indien al extra vergoedingen noodzakelijk worden geacht, deze niet via het schoolprofielbudget kunnen worden toegekend. Een specifieke toedeling achten deze leden pas realistisch als de criteria daarvoor helder zouden kunnen worden vastgesteld. Vooralsnog is dat niet mogelijk, zo blijkt ook uit de toelichting.

De leden van de SGP-fractie zijn het eens met de opmerkingen van de Onderwijsraad en de Raad van State dat het zowel met het oog op de waarborgfunctie van artikel 23 van de Grondwet als uit een oogpunt van

ordelijk wetgevingsbeleid aangewezen is om de regels voor het openbaar onderwijs en de bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs te expliciteren in de wet, en, indien zulks niet mogelijk is, in ieder geval in een algemene maatregel van bestuur. Terughoudendheid is met name op zijn plaats bij delegatie aan de minister. Deze leden vinden dat het karakter van de grondwettelijke waarborgfunctie gebiedt de nodige voorzichtigheid in acht te nemen om uitholling van deze functie te voorkomen.

De leden van de GPV-fractie hebben met interesse kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij staan positief tegenover een regeling die schoolspecifieke knelpunten in de onderwijsvoorziening oplost. Minder gelukkig zijn zij met het feit dat deze regeling wordt vormgegeven met behulp van de ministeriële regeling. Deze leden kunnen zich goed vinden in de kritiek van de Onderwijsraad en de Raad van State, die op basis van artikel 23 van de Grondwet pleiten voor een regeling via een algemene maatregel van bestuur. De weerlegging van de kritiek van deze adviesorganen vinden de leden van de GPV-fractie niet overtuigend.

Volgens de memorie van toelichting is de strekking van artikel 23 van de Grondwet dat schoolbesturen van een adequaat bekostigingsregime worden voorzien. Volgens de staatssecretaris behoeft een ministeriële regeling daaraan niet in de weg te staan. De leden van de GPV-fractie zouden daarin wellicht kunnen toestemmen als een adequate bekostiging daardoor inderdaad gewaarborgd zou worden. Daarvan zijn zij echter nog niet overtuigd. De bekostiging geldt immers alleen die scholen die met specifieke knelpunten te maken hebben. Dit vereist dan ook een instrumentarium dat precieze meting van die knelpunten waarborgt. Een dergelijk instrumentarium bestaat echter niet. Niet ontkend wordt immers dat door het AKNES-criterium op het niveau van de RBA-regio's een zekere vergroving plaatsvindt. Bestaat niet het gevaar dat zo niet alleen geen adequate bekostiging plaatsvindt, maar ook dat er sprake kan zijn van ongelijke behandeling, omdat bepaalde scholen ten onrechte niet voor aanvullende bekostiging in aanmerking worden gebracht? Worden, als wordt gekozen voor het instrument van de ministeriële regeling, deze effecten niet versluierd?

De leden van de GPV-fractie constateren in dit verband dat de staatssecretaris zich beroept op de flexibiliteit die een ministeriële regeling met zich meebrengt. Moet, mede in het licht van het feit dat thans nog wordt onderzocht in hoeverre een verdere differentiatie van het toewijzingscriterium mogelijk is, de uitkomst van dit onderzoek niet worden afgewacht, zodat deze flexibiliteit met als nadeel het risico van een versluierende werking niet meer nodig is? Is met andere woorden wetgeving op dit moment niet prematuur? Kan niet beter worden gewacht tot het moment waarop een regeling via algemene maatregel van bestuur wel kan worden gerealiseerd?

De voorzitter van de commissie,
M. M. H. Kamp

De griffier van de commissie,
Roovers