

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)

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 1 april 1996 en het nader rapport d.d. 14 juni 1996, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mede namens de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 22 december 1995, no. 95.008859, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, T. Netelenbos, mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot 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).

Bij brief van 29 februari 1996 heeft de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan de Vice-President van de Raad van State de adviezen van de Onderwijsraad en de Raad voor de gemeentefinanciën toegezonden. In de bijlage bij deze brief is aangegeven tot welke aanpassingen genoemde adviezen hebben geleid in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 22 december 1995, nr. 95 008859, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermeld voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 april 1996, nr. W05.95.0706, bied ik u hierbij, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, aan.

1. Het wetsvoorstel betreft de regeling van het door de gemeentebesturen te voeren onderwijsachterstandenbeleid. Bij de bestrijding van de onderwijsachterstanden krijgen zowel de gemeentebesturen als de in de gemeente gevestigde openbare en bijzondere scholen waaraan in het door de gemeenteraad vast te stellen onderwijsachterstandenplan een taak wordt toebedeeld een rol. Omdat de bestrijding van die onderwijsachterstanden onder meer onderdeel zal uitmaken van het door de scholen te verzorgen onderwijsprogramma komen, zo constateert de Raad van State, de gemeentelijke bevoegdheden mede op het terrein van de inhoudelijke kant van het door die scholen verzorgde onderwijs te liggen. Daarmee gaat het om een wetsvoorstel waarbij

toekenning aan gemeentebesturen van bevoegdheden met betrekking tot de inhoud van het onderwijs voor de eerste maal aan de orde is. In verband daarmee zal de Raad de vraag bespreken welke elementen op rijksniveau door de formele wetgever zullen moeten worden geregeld en welke elementen ter regeling aan de gemeentebesturen kunnen worden overgelaten.

Bij die afbakening zal de zaak vanuit twee invalshoeken dienen te worden gezien: de praktische invalshoek met betrekking tot de vraag op welk niveau, rijk of gemeente, de kennis en kunde aanwezig zijn om een effectieve aanpak van onderwijsachterstandenbeleid vorm te geven, en de principiële invalshoek van artikel 23 van de Grondwet, dat uitgaat van wettelijke regeling van het openbaar onderwijs en van bekostigingsvoorwaarden, die met inachtneming van vrijheid van richting en inrichting aan het bijzonder onderwijs kunnen worden gesteld.

De Raad adviseert in het onderstaande tot een in vergelijking met het wetsvoorstel enigszins gewijzigde verdeling van taken en bevoegdheden tussen het Rijk, de gemeentebesturen en de (bijzondere) scholen.

2. Alvorens het college op het vorenstaande ingaat wordt opgemerkt dat hetgeen bij de hierna gemaakte opmerkingen over in de Wet op het basisonderwijs (WBO) te wijzigen artikelen wordt gezegd, evenzeer geldt voor de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs te wijzigen artikelen.

2. Zoals ook in het advies van de Raad van State het geval is, gelden onderstaande opmerkingen over de te wijzigen artikelen in de Wet op het basisonderwijs, ook voor de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs.

3a. De Raad stelt voorop te kunnen instemmen met het doel van de regering om de gemeentebesturen een meer coördinerende rol in het achterstandenbeleid te geven dan thans het geval is. Het lijkt niet omstreden, dat het voor een effectieve en efficiënte achterstandsbestrijding noodzakelijk is om, naast een intensieve begeleiding binnen de scholen van kinderen met achterstanden, een samenhangende aanpak te organiseren van het totale lokale onderwijsveld met andere instellingen die zich met de problemen van deze jeugdigen bezighouden (memorie van toelichting, hoofdstuk I, paragraaf 2). Het wetsvoorstel gaat evenwel verder dan het toedelen van alleen een coördinerende rol aan de gemeentebesturen. Via het onderwijsachterstandenplan wordt de gemeenteraden de mogelijkheid geboden zich vergaand met de inhoud van het achterstandsonderwijs op de scholen bezig te houden.

Ingevolge het in artikel I, onder E, opgenomen artikel 110a, derde lid, aanhef en onder a, b en c, WBO vermeldt het onderwijsachterstandenplan in ieder geval: de wijze waarop de doelstellingen genoemd in het landelijk beleidskader in kwalitatieve en kwantitatieve zin worden uitgewerkt, de wijze waarop de voor de bestrijding van de onderwijsachterstanden bestemde middelen worden ingezet en de wijze waarop de scholen de speciaal voor het bestrijden van de onderwijsachterstanden beschikbaar gestelde formatie dienen in te zetten. Vooral de laatste, doch afhankelijk van wat wordt bedoeld eventueel ook de beide eerstgenoemde aangelegenheden, zijn onderwerpen die betrekking hebben op het naar eigen inzicht van het bevoegd gezag van een school regelen van de organisatie, het beheer en het bestuur van de school in verband met de te verrichten pedagogische activiteit. Deze onderwerpen worden, aldus het door de Onderwijsraad naar aanleiding van het wetsvoorstel uitgebrachte advies van 26 januari 1996, punt 2, alsmede het rapport van het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing, onderdeel richtinggevende uitspraken, van 6 juli en 5 november 1993, punt 5.1.2.4, in de gangbare opvattingen gerekend tot de in artikel 23, vijfde en zesde lid, van de Grondwet bedoelde vrijheid van inrichting, waarover uitsluitend het bevoegd gezag van een school de beslissingsbevoegdheid toekomt binnen het in dat vijfde en zesde lid geregelde wettelijke kader. De Raad onderschrijft deze opvatting.

Op grond van artikel 110a, eerste lid, WBO stelt de gemeenteraad het plan vast en beslist die raad uiteindelijk over de evengenoemde aangelegenheden, zij het nadat daarover met de bevoegde gezagsorganen het in artikel 110a, zesde lid, WBO voorgeschreven op overeenstemming gerichte overleg heeft plaatsgevonden.

Het gaat hier om gemeentelijke beslissingsbevoegdheid over de wijze waarop de scholen de hun toegewezen middelen moeten besteden. Het naleven hiervan geldt als voorwaarde voor de bekostiging (artikel 110g). De inhoud van de bekostigingsvoorwaarde hangt daarmee af van besluiten van het gemeentebestuur. Met de Onderwijsraad is het college van oordeel dat het stellen van bekostigingsvoorwaarden alleen mogelijk is bij wet in formele zin dan wel bij andere vanwege het Rijk krachtens de wet vastgestelde voorschriften.

Niet toereikend acht de Raad in dit opzicht het argument van de staatssecretaris in haar reactie op het advies van de Onderwijsraad betreffende dit onderdeel dat het van belang is dat de wet de hoofdzaken van de bekostigingsvoorwaarden vastlegt en dat zulks in het onderhavige wetsvoorstel het geval is.

De Raad van State moet namelijk constateren dat artikel 110a, derde lid, aanhef en onder a, b en c, – aannemende dat de staatssecretaris in haar reactie op dit artikel doelt – geen criteria bevat binnen welke grenzen de gemeenteraden bekostigingsvoorwaarden kunnen vaststellen. In de huidige redactie laat het wetsvoorstel te vergaande bevoegdheden met betrekking tot de wijze van inrichting van het onderwijs over aan het gemeentelijk plan.

b. Het is het college uit de toelichting ook niet duidelijk geworden waarom de regering het wenselijk acht de scholen zo ingrijpend aan het onderwijsachterstandenplan te binden als in artikel 110a, derde lid, gebeurt. In met name paragraaf 2, hoofdstuk I, van de memorie van toelichting wordt veeleer een pleidooi gehouden voor de lokale overheid als voortrekker die het initiatief kan nemen tot samenwerking tussen scholen en andere instellingen die zich bezighouden met de bestrijding van achterstanden van jeugdigen. Van behoefte aan bemoeienis van de lokale overheid met de inhoud van het onderwijs op scholen blijkt daar niet.

Gelet op de onderdelen a en b beveelt de Raad aan artikel 110a WBO te vervangen door een regeling waarin de scholen de grondwettelijk gegarandeerde en uit praktisch-pedagogisch oogpunt wenselijke vrijheid behouden bij de vormgeving van de inhoud van het achterstandsonderwijs en waarin de rol van de gemeentebesturen via het onderwijsachterstandenplan een initiërende en coördinerende wordt.

3. Ondergetekende is met de Raad van oordeel dat voor bestrijding van onderwijsachterstanden bij jeugdigen een intensieve begeleiding binnen de scholen en een samenhangende aanpak op lokaal niveau noodzakelijk is. Ondergetekende is het er echter niet mee eens dat de rol van gemeentebesturen via het onderwijsachterstandenplan beperkt zou moeten blijven tot een initiërende en coördinerende.

Onderwijsachterstanden betreft een problematiek die de individuele school maar ook het onderwijs als zodanig overstijgt. Gezien de aard en ernst van de problematiek is daarbij een overheidsverantwoordelijkheid in het geding. Om deze verantwoordelijkheid beter te kunnen waarmaken en om recht te doen aan lokale omstandigheden worden taken en bevoegdheden op dit terrein naar de gemeenten gedecentraliseerd. De gemeente is bij uitstek in de positie om een regierol te vervullen inzake het onderwijsachterstandenbeleid en lokaal maatwerk tot stand te brengen. Ondergetekende wijst in dit verband op de Nota lokaal onderwijsbeleid, die in de Tweede Kamer brede steun heeft ondervonden.

Uit inspectierapporten en uit evaluatie-onderzoek blijkt dat de achterstandsmiddelen die de scholen ontvangen, thans niet voldoende effectief worden ingezet. Het is thans van het grootste belang dat een gerichte inzet van de middelen wordt gerealiseerd. De rijksoverheid alleen kan echter geen maatwerk leveren. Bestrijding van onderwijsachterstanden is gebaat met een op de lokale situatie toegesneden aanpak. Om deze reden ligt het voor de hand om de gemeenten een rol te geven die verder gaat dan uitsluitend een coördinerende en initiërende rol.

De door de Raad van State voorgestane beperkte rol van de gemeente zou alleen bereikt kunnen worden, als ten opzichte van het wetsvoorstel de rol van de wetgever wordt versterkt doordat hij zelf op meer gedetailleerde wijze de inzet van de voor onderwijsachterstandenbestrijding bestemde middelen zou

gaan bepalen. Daarmee zou echter naar verwachting geen substantiële verbetering van de effectiviteit van het beleid in het algemeen en de inzet van de middelen in het bijzonder worden bereikt, terwijl ook de Raad het belang van meer effectiviteit onderschrijft. Bij een sterk centraal beleid is het immers niet goed mogelijk de scholen te betrekken, op de wijze als bij de thans gepresenteerde voorstellen het geval is door middel van het op overeenstemming gericht overleg. Ook het leveren van maatwerk zou zijn uitgesloten.

Ondergetekende wijst er verder op dat het wetsvoorstel nauw aansluit bij de Gezamenlijke Richtinggevende Uitspraken van het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing. Ook daarin is aangegeven dat het gelet op de onderwijsachterstandenproblematiek noodzakelijk is de positie van gemeenten ten aanzien van het onderwijs te versterken en de gemeentebesturen daartoe nieuwe bevoegdheden te geven. Alle deelnemers aan het Schevenings Beraad hebben de noodzaak van een nieuwe wettelijke regeling onderschreven.

Wat betreft de relatie met artikel 23 van de Grondwet is ondergetekende het eens met de Raad van State waar deze stelt dat het bevoegd gezag van een school binnen het in het vijfde en zesde lid van artikel 23 van de Grondwet geregeld wettelijk kader de beslissingsbevoegdheid toekomt over de vrijheid van inrichting. De ondergetekende is het evenwel niet eens met de Raad dat het wetsvoorstel te vergaande bevoegdheden met betrekking tot de wijze van inrichting van het onderwijs aan het gemeentelijk plan overlaat.

Naar de mening van ondergetekende sluit artikel 23 Grondwet decentralisatie naar gemeenten niet uit. Ook in de rechtsgeleerde adviezen ten behoeve van het Schevenings Beraad is expliciet het standpunt ingenomen dat artikel 23 van de Grondwet decentralisatie van regelgevende bevoegdheden niet uitsluit, mits in de wet de hoofdzaken van de bekostigingsvoorwaarden zijn vastgelegd op een wijze die het bevoegd gezag van een school voldoende rechtszekerheid biedt. Dit is naar de mening van ondergetekende in het onderhavige wetsvoorstel zowel inhoudelijk als procedureel het geval.

Een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel is dat op gemeentelijk niveau in op overeenstemming gericht overleg afspraken worden gemaakt met betrekking tot de wijze waarop scholen doelstellingen van onderwijsachterstandenbeleid zullen uitwerken en waarop de voor dit doel bestemde middelen door de scholen zullen worden besteed. Deze afspraken die inhoudelijk bepalend zijn voor het plan of een ander besluit dat door de gemeenteraad wordt genomen, zijn primair een zaak van betrokken partijen. Het wetsvoorstel bindt de gemeenteraad niet volledig aan inhoudelijke criteria, zulks wordt ten behoeve van een effectieve aanpak van onderwijsachterstanden ook niet wenselijk geoordeeld. Wanneer de Raad van mening zou zijn, dat decentralisatie aan gemeenten uitsluitend mogelijk zou zijn wanneer de wet het gemeentebestuur strikt bindt aan inhoudelijke criteria, is ondergetekende het daarmee niet eens. Dit is ook niet vereist in het licht van het reeds geformuleerde vereiste dat de wet de hoofdzaken van de bekostigingsvoorwaarden moet bevatten op zodanige wijze dat aan de rechtspositie van het bevoegde gezag van de bijzondere school recht wordt gedaan.

De bedoelde hoofdzaken zijn in het wetsvoorstel vormgegeven als welomschreven gemeentelijke taken en bevoegdheden en als vooral procedurele waarborgen voor de schoolbesturen.

Van belang is op te merken dat in de wet de verplichting voor de scholen is geformuleerd om overeenkomstig het plan of het besluit handelingen te verrichten in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid. Dit betekent dat de wet zelf de grondslag bevat voor deze rechtsplicht, welke bovendien niet kan worden geëffectueerd dan nadat een zorgvuldige procedure van totstandkoming van het plan of het besluit is gevolgd. Daarbij is aan de schoolbesturen substantiële eigen inbreng en de mogelijkheid van een toets door de Onderwijsraad verzekerd bij de formulering van de inhoud van het plan of het besluit. Om de vrijheid van richting en inrichting van het bijzonder onderwijs te waarborgen, biedt het wetsvoorstel immers een aantal procedurele waarborgen. In de eerste plaats ligt aan het gemeentelijk plan op overeenstemming gericht overleg met de bevoegde gezagsorganen ten grondslag. Dit overleg vormt de kern van het lokaal onderwijsachterstandenbeleid. Het gemeentebestuur moet op overeenstemming gericht overleg voeren met de schoolbesturen voordat het een plan opstelt of op andere wijze besluiten neemt omtrent de verdeling van de middelen (indien het totaal van de

middelen minder is dan f 250 000,-). Een belangrijke waarborg voor de bevoegde gezagsorganen daarbij vormt tevens de adviesbevoegdheid van de Onderwijsraad.

Bovendien zijn de middelen die de scholen en gemeenten ontvangen, uitsluitend bestemd voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. De rechtsbescherming ten slotte, wordt gewaarborgd door de beroepsmogelijkheid op grond van de Algemene wet bestuursrecht. De rechtsplicht op basis van het plan of het besluit is naar zijn aard beperkt tot activiteiten die verband houden met de bestrijding van onderwijsachterstanden. Het gaat hier steeds om specifieke middelen en doelstellingen die betrekking hebben op een extra inspanning door de scholen bovenop de reguliere onderwijstaak.

4. Indien het achterstandenbeleid kan uitlopen op een stelsel waarbij een inmenging van de gemeentelijke overheid op de inhoud van het onderwijs bestaat, acht de Raad het ter bescherming van de vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs in ieder geval noodzakelijk, dat in artikel 110a een ontheffingssysteem wordt opgenomen, zoals dat is gedaan ten behoeve van het bevoegd gezag van een bijzondere school dat dringend bedenkingen heeft tegen de bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde kerndoelen (artikel 9, zevende lid, WBO).

4. Ondergetekende is een andere mening dan de Raad toegedaan waar het gaat om het opnemen van een ontheffingsbepaling in het wetsvoorstel. Het doel van het decentraliseren van het onderwijsachterstandenbeleid naar gemeenten is het realiseren van een effectieve bestrijding van onderwijsachterstanden door een gerichte inzet van middelen. Een gerichte inzet van middelen kan naar de mening van ondergetekende worden bereikt door het inschakelen van gemeenten. Daarbij staat centraal het voeren van het op overeenstemming gericht overleg tussen gemeentebestuur en bevoegde gezagsorganen. Een dergelijk overleg is niet goed mogelijk wanneer daarop een algemene uitzondering zou worden gemaakt in die zin dat een schoolbestuur altijd een beroep zou kunnen doen op een ontheffingsmogelijkheid. Daarmee zou het overleg immers een vrijblijvend karakter krijgen en bestaat het gevaar dat een gerichte inzet van middelen ter bestrijding van onderwijsachterstanden in het gedrang komt. Juist met het oog op een gerichte inzet van middelen gaat het wetsvoorstel ervan uit dat de voor bestrijding van onderwijsachterstanden bestemde middelen in overeenstemming met het plan moeten worden ingezet.

Bovendien heeft een schoolbestuur altijd de mogelijkheid om bezwaar en beroep in te stellen indien het schoolbestuur het niet eens is met een besluit van het gemeentebestuur of van de minister.

Overleg en een goede rechtsbescherming zijn noodzakelijk. Door het opnemen van een algemene ontheffingsmogelijkheid zou het risico van ineffectiviteit van het wetsvoorstel, echter te groot worden.

5. Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat ook het Rijk verantwoordelijkheid draagt voor het onderwijsachterstandenbeleid. In artikel 110b WBO is voorzien in een algemene maatregel van bestuur, die telkens voor vier schooljaren een landelijk beleidskader vaststelt. Dat landelijk beleidskader vermeldt onder meer de landelijke doelen van het beleid inzake onderwijsachterstandenbestrijding, waaraan ingevolge artikel 110a, derde lid, de gemeentelijke plannen uitwerking dienen te geven. Voorts komt de rijksverantwoordelijkheid tot uitdrukking in artikel 110e WBO, waarin de specifieke uitkering uit 's Rijks kas voor de gemeentebesturen is geregeld en een algemene maatregel van bestuur is voorzien, die de criteria voor de specifieke uitkering vaststelt.

De Onderwijsraad heeft in zijn advies de aandacht gevraagd voor de analyses van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) (Rapportage minderheden 1993) van de factoren die een rol spelen bij het ontstaan en voortduren van onderwijsachterstanden. Die factoren, zoals het ontbreken van kwalitatief hoogwaardige programma's en uitgewerkte methodes die door de leerkrachten zonder al te veel moeite zijn in te passen in het dagelijkse onderwijs, zouden er wat de onderwijsinhoudelijke aspecten betreft veeleer toe nopen een landelijke aanpak te kiezen in plaats van een uitwerking van onderwijsdoelen op lokaal niveau, zoals het wetsvoorstel voorstelt.

De staatssecretaris gaat op deze kwestie in haar reactie op het advies van de Onderwijsraad niet in, behoudens de opmerking dat jaarlijks 6 miljoen gulden

wordt toegekend onder meer voor activiteiten op het gebied van methodenontwikkeling. Het is niettemin van belang dat dit alsnog gebeurt, omdat het welslagen van het onderwijsachterstandenbeleid onder meer afhangt van een optimale taakverdeling tussen Rijk, gemeenten, scholen en andere instellingen. Het feit dat thans de behoefte bestaat de gemeenten een coördinerende rol toe te bedelen in de relatie tussen de scholen en andere instellingen die zich met hulp aan jeugdigen met achterstanden bezighouden, wil nog niet zeggen dat ook onderwijsinhoudelijke taken aan de gemeenten moeten worden overgedragen. Als de analyse van het SCP juist is, dat de schaarse kennis en kunde voor het ontwikkelen van effectieve onderwijsprogramma's en methoden ten behoeve van de diverse groepen van kinderen met een achterstand een landelijke aanpak vereist, dient het wetsvoorstel naar het oordeel van het college een andere verdeling aan te brengen tussen de taken en verantwoordelijkheden van het Rijk en de gemeenten dan thans in de artikelen 110b en 110a is gebeurd.

Gelet op het belang van het landelijk beleidskader, waaraan de gemeentebesturen zich bij de vaststelling van de gemeentelijke onderwijsachterstandenplannen hebben te houden, adviseert de Raad om aan de algemene maatregel van bestuur die het landelijk beleidskader vaststelt, de zogenaamde voorhangprocedure te koppelen op dezelfde wijze als bij de algemene maatregel van bestuur die de kerndoelen vaststelt (artikel 9, vijfde lid, WBO) en voorts om het desbetreffende wetsartikel (thans artikel 110b) in het wetsvoorstel aan het bepaalde over de gemeentelijke plannen (thans artikel 110a) te doen voorafgaan.

5. De Raad verzoekt om een reactie op de analyse van het Sociaal en Cultureel Planbureau, dat in de rapportage minderheden stelt dat er een tekort is aan effectieve programma's en methoden voor bestrijding van onderwijsachterstanden en dat de ontwikkeling daarvan een landelijke aanpak vereist. Als deze analyse juist is, zou volgens de Raad een andere verdeling tussen de taken en verantwoordelijkheden van Rijk en gemeenten moeten worden aangebracht.

Ondergetekende is van mening dat de behoefte aan meer effectieve programma's voor bestrijding van onderwijsachterstanden geen grond vormt voor wijziging van de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen rijk en gemeente. Het rijk houdt bij decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid een taak waar het gaat om landelijke ontwikkelingsactiviteiten, zoals dat onder het huidige Onderwijsvoorrangsbeleid ook het geval is. Deze verantwoordelijkheid komt onder meer tot uitdrukking in de activiteiten van de projectgroep Nederlands als Tweede taal, de ondersteuning van onderwijsachterstandenbeleid door de Landelijke Pedagogische Centra en de activiteiten van het Procesmanagement Primair Onderwijs en het Procesmanagement Voortgezet Onderwijs. Deze activiteiten worden niet naar de gemeenten gedecentraliseerd.

Het voorstel van de Raad om aan de algemene maatregel van bestuur die het landelijk beleidskader bevat, een voorhangprocedure te koppelen, is overgenomen, evenals het voorstel om het artikel over het landelijk beleidskader te doen voorafgaan aan het artikel over het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan. Wel wijst ondergetekende er op dat het wetsvoorstel – gelet op artikel VII – voor 1 januari 1997 het Staatsblad moet bereiken. Voor de totstandkoming van de onderwijsachterstandenplannen per 1 augustus 1997 is het immers van belang dat het op overeenstemming gericht overleg voorafgaand aan die datum is gevolgd. Daartoe is publikatie van het landelijk beleidskader per 1 januari 1997 noodzakelijk. Het wetsvoorstel zal naar verwachting echter niet het Staatsblad kunnen bereiken op een zodanig tijdstip dat de voorhangprocedure ook de eerste maal op grond van de wet kan plaatsvinden. Ondergetekende wil wel toezeggen dat een voorhangprocedure zal worden gevolgd bij het eerste landelijk beleidskader. Daartoe zal het ontwerp voor een landelijk beleidskader zo spoedig mogelijk aan de Tweede Kamer worden toegezonden.

6. Een onderwijsachterstandenplan wordt volgens het in artikel I, onder E, gewijzigde artikel 110a, zesde lid, WBO vastgesteld of gewijzigd nadat hierover op overeenstemming gericht overleg heeft plaatsgevonden tussen de gemeenteraad en de bevoegde gezagsorganen van alle scholen in de

gemeente. Tijdens dit overleg kan de gemeenteraad ingevolge het tiende lid van genoemd artikel de Onderwijsraad verzoeken een advies uit te brengen over de vaststelling of wijziging van het onderwijsachterstandenplan in relatie tot de vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting. Daarmee wordt aan de Onderwijsraad slechts een adviserende functie toegekend. De gemeenteraad kan gemotiveerd afwijken van het advies van de Onderwijsraad.

Volgens de toelichting is in het licht van de discussie over de rol van adviesorganen op het terrein van het beleid van de rijksoverheid, afgezien van het toekennen van een geschillenbeslechtende rol van de Onderwijsraad. In dit verband wordt verwezen naar de gepresenteerde beleidsvoornemens in het kader van «Raad op maat». De Raad merkt op dat deze beleidsvoornemens slechts betrekking hebben op de adviestaak van de Onderwijsraad. De verwijzing in de onderhavige toelichting naar genoemde beleidsvoornemens kan daarom, naar het oordeel van het college, niet worden gehanteerd als een motivering voor het feit dat met betrekking tot de vaststelling van onderwijsachterstandenplannen wordt afgezien van het toekennen van de geschillenbeslechtende functie.

Bij de Raad is de vraag gerezen of het toekennen van een louter adviserende functie aan de Onderwijsraad in de opzet van het wetsvoorstel een adequate en gelijkwaardige rechtsbescherming garandeert voor de betrokken schoolbesturen. Deze vraag klemt te meer, nu de Onderwijsraad wordt geadieerd ingeval er verschil van mening bestaat over de inhoud van het onderwijsachterstandenplan in relatie tot de vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting. In de voorgestelde regeling heeft de gemeenteraad de mogelijkheid gemotiveerd af te wijken van het advies van de Onderwijsraad. Naar het oordeel van het college vereist een adequate en gelijkwaardige rechtsbescherming echter dat in de genoemde patstelling over een grondwettelijk gevoelige kwestie een beslissing wordt genomen door een bestuursorgaan dat niet bij het conflict is betrokken. In dat geval is de Onderwijsraad de voor de hand liggende instantie om een dergelijk geschil te beslissen.

In de toelichting wordt de nadruk gelegd op de wenselijkheid van een normalisatie van rechtsbescherming, zoals die wordt voorzien bij de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Het college merkt daarover op dat bij de behandeling van de voorstellen voor de Awb de bestaande bevoegdheid van de Onderwijsraad om geschillen te beslissen niet ter discussie heeft gestaan. In de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie merkte de regering in dit verband op dat de positie van de Onderwijsraad is geregeld in de Wet op de Onderwijsraad en niet in het genoemde wetsvoorstel. Tevens werd erop gewezen dat de Onderwijsraad moet worden beschouwd als een bestuursorgaan en niet als een orgaan met rechtspraak belast, omdat niet is voorzien in een (formeel) wettelijk geregelde rechtsgang als door artikel 112, tweede lid, van de Grondwet wordt geëist. Ten slotte zette de regering uiteen dat zij overwoog om, gelet op de positie en samenstelling van de Onderwijsraad over de gehele linie tegen beslissingen van de Onderwijsraad beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak open te stellen (kamerstukken II, 22 495, nr. 6, blz. 68). Bij de tweede nota van wijziging bij genoemd wetsvoorstel is aan deze overweging ook daadwerkelijk uitvoering gegeven (kamerstukken II 1992/93, 22 495, nr. 12). Overigens wordt met de introductie van administratief beroep reeds een zekere normalisatie van procedures bereikt. Administratief beroep bij grondwettelijke kwesties treedt dan in de plaats van de bezwaarschriftprocedure bij de overige kwesties. Vervolgens kan in beide gevallen beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Tegen deze achtergrond adviseert de Raad opnieuw te overwegen aan de Onderwijsraad een geschillenbeslechtende functie toe te kennen (vergelijkbaar met artikel 9, zevende lid, WBO) met betrekking tot grondwettelijke geschillen bij de vaststelling of wijziging van het onderwijsachterstandenplan.

6. Ondergetekende is het niet eens met de Raad van State dat een adequate en gelijkwaardige rechtsbescherming vereisen dat bij geschillen door de Onderwijsraad een beslissing moet worden genomen. Naar de mening van ondergetekende is het niet uitsluitend de rol van de Onderwijsraad die de adequate en gelijkwaardige rechtsbescherming garandeert. Het is het samenstel van de waarborg van het op overeenstemming gericht overleg bij de totstandkoming van het plan, de advisering door de Onderwijsraad en de

toepassing van de Algemene wet bestuursrecht die een gelijkwaardige en adequate rechtsbescherming garanderen, ook waar het zaken betreft die artikel 23 van de Grondwet betreffen.

In de eerste plaats bindt de wetgever de gemeenteraad expliciet aan een bepaalde vorm van overleg alvorens de gemeenteraad een plan mag vaststellen. Verder zal een gemeentebestuur niet lichtvaardig afwijken van het advies van de Onderwijsraad. Het gaat daarbij immers om een advies van een orgaan dat zeer deskundig is op het terrein waarover het advies wordt gevraagd. Ten slotte biedt de Algemene wet bestuursrecht een adequate voorziening waar het gaat om het geven van een oordeel door de administratieve rechter over de rechtmatigheid van besluiten van de gemeente, ook waar het gaat om conflicten tussen de bijzondere school en de gemeente.

7. Ingevolge artikel 110a, tiende lid, brengt de Onderwijsraad binnen vier weken advies uit aan de gemeenteraad. In het advies van de Onderwijsraad over dit wetsvoorstel geeft de Onderwijsraad aan dat deze adviestermijn te kort is om de adviestaak naar behoren te vervullen; hij acht een termijn van twee tot drie maanden realistischer (advies van 26 januari 1996, nr.95000346/Alg). In de toelichting wordt in de reactie op dit advies van de Onderwijsraad gesteld dat de termijn van vier weken voldoende is om over het onderwijs-achterstandenplan te adviseren. De Raad is van oordeel dat, hoewel de advisering zich beperkt tot de in het adviesverzoek omschreven onderwerpen een termijn van vier weken wel uiterst kort is. Advisering over deze onderwerpen dient zorgvuldig te geschieden. Wanneer de Onderwijsraad aangeeft dat hij niet kan garanderen dat de vereiste wettelijke zorgvuldigheid wordt betracht, dient hiermee bij de vaststelling van de termijn rekening te worden gehouden. Naar analogie van artikel 3:6 Awb dient ook bij de bepaling van een adviestermijn bij wettelijk voorschrift in acht te worden genomen dat de termijn niet zodanig kort mag zijn dat de adviseur zijn taak niet naar behoren kan vervullen. Het college adviseert de adviestermijn in artikel 110a, tiende lid, in ieder geval met twee weken te verlengen.

7. Het voorstel van de Raad om de adviestermijn van de Onderwijsraad met twee weken te verlengen, is niet overgenomen. Bij het wetsvoorstel tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met decentralisatie van huisvestingsvoorzieningen, is een amendement aangenomen waardoor ook in dat kader in bepaalde gevallen advies aan de Onderwijsraad kan worden gevraagd. Omdat de Tweede Kamer dat wetsvoorstel inmiddels heeft aangenomen en daarbij is uitgegaan van een termijn van 4 weken, ligt het in de rede om ook bij het onderhavige wetsvoorstel aan te sluiten bij die termijn van 4 weken.

8. In het in artikel I, onder E, te wijzigen artikel 110f WBO wordt gerefereerd aan artikel 182, achtste lid, van de Gemeentewet. Dit artikel komt echter met de inwerkingtreding van artikel 10, tweede lid, van de Invoeringswet Financiële-verhoudingswet (kamerstukken II 1994/95, 24 553, nrs. 1–2) te vervallen, aangezien de regeling van de specifieke uitkeringen van de Gemeentewet wordt overgebracht naar de Financiële-verhoudingswet. De Invoeringswet Financiële-verhoudingswet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De Raad adviseert het onderhavige wetsvoorstel af te stemmen op de regelgeving in het kader van de nieuwe Financiële-verhoudingswet.

8. Het voorstel van de Raad om het wetsvoorstel af te stemmen op de nieuwe Financiële-verhoudingswet, is overgenomen.

9. In artikel V wordt voor bepaalde beroepsprocedures een overgangsregeling getroffen die inhoudt dat de op 31 juli 1997 geldende voorschriften van toepassing blijven. Een dergelijke overgangsregeling is echter niet getroffen voor bezwaarschriftprocedures. In de toelichting ontbreekt een motivering op dit punt. Aangezien afdeling 7.1 Awb ingevolge de artikelen 2 en 3 van hoofdstuk XIV (Slotbepalingen) van de Wet van 4 juni 1992, houdende aanpassing van een aantal wetten aan de eerste tranche van de Awb (Stb. 422) vanaf 1 januari 1997 van toepassing is, dient in het kader van de overgangsregeling aandacht te worden geschonken aan de bezwaarschriftprocedures. Het college beveelt aan artikel V zodanig aan te passen dat de overgangsbe-

paling eveneens betrekking heeft op bezwaarschriftprocedures met betrekking tot de in dit artikel genoemde artikelen. Wanneer deze aanpassing niet wenselijk wordt geacht dient de toelichting op dit punt te worden aangevuld.

9. Het voorstel van de Raad om de overgangsbepaling aan te passen zodat deze eveneens betrekking heeft op bezwaarschriftprocedures, is overgenomen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enkele wijzigingen in het wetsvoorstel aan te brengen. Deze wijzigingen betreffen:

- het voorschrift dat met een school voor de toepassing van de voorschriften omtrent het onderwijsachterstandenplan gelijkgesteld wordt een nevenvestiging van een school die in een andere gemeente is gelegen,
- een voorschrift omtrent de informatieplicht voor scholen aan gemeentebesturen en voor gemeentebesturen aan het Rijk in verband met de evaluatie,
- het vervallen van het voorschrift dat de leerlingen per dag ten hoogste 5,5 uur onderwijs ontvangen, omdat in steeds meer situaties behoefte aan meer uren onderwijs op een schooldag kan bestaan,
- de verwijzing naar het besluit van het gemeentebestuur met betrekking tot de besteding van de specifieke uitkering voor onderwijsachterstandenbeleid indien de gemeenteraad heeft besloten af te zien van vaststelling van het plan en het gemeentebestuur vanwege een bepaalde omvang van de middelen geen plan hoeft vast te stellen.

Aan de redactionele opmerkingen van de Raad is gevolg gegeven.

10. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Ik moge u verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 1 april 1996, no.W05.95.0706, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In het in artikel I, onder E, gewijzigde artikel 110a, eerste lid, «bij met redenen omkleed besluit» achterwege laten in verband met de inwerking-treding van de Derde tranche Algemene wet bestuursrecht.
- In de toelichting steeds aanwijzing 219 van de Aanwijzingen voor de regelgeving in acht nemen.
- In het algemeen deel van de toelichting, onderdeel 3, «Lokaal onderwijs-beleid en het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan», de op één na laatste alinea, aangeven wat wordt bedoeld met «Cumi-faciliteiten».