

Vergaderjaar 1996–1997

25 041

Instelling van een vast college van advies van het Rijk op het terrein van het onderwijs (Wet op de Onderwijsraad)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen deel

De herziening van het adviesstelsel

De instelling van een nieuwe Onderwijsraad maakt onderdeel uit van het kabinetsbeleid inzake algehele herziening van het adviesstelsel. De Tweede Kamer is over de samenhang in dit kabinetsbeleid en de samenstellende onderdelen daarvan geïnformeerd in opeenvolgende voortgangsberichten, namens het kabinet uitgebracht door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm.

In het eerste voortgangsbericht aan de Tweede Kamer dd. 16 mei 1994 (kamerstukken II 1993/94, 23 725, nr. 1) is het voornemen aangekondigd de adviestaak van de huidige Onderwijsraad evenals de instellingswetten van de meeste adviesraden op andere beleidsterreinen per 1 januari 1997 te doen vervallen met het oog op een nieuwe vormgeving van de adviesstructuur. Aan dit voornemen is uitvoering gegeven door het totstandbrengen van de Herzieningswet adviesstelsel (wet van 3 juli 1996, Stb. 377).

In hetzelfde voortgangsbericht is het voornemen uitgesproken in het raam van de vormgeving van de nieuwe adviesstructuur met ingang van 1 januari 1997 ook op het terrein van onderwijs één adviesorgaan voor de beleidsadvisering in te stellen. Daarbij is toen de keuze gemaakt voor een opdracht van deze adviestaak aan de Onderwijsraad met een hervorming van deze raad volgens de uitgangspunten voor de herziening van het adviesstelsel die het kabinet heeft overgenomen uit het Rapport «Raad op Maat» van de parlementaire commissie-De Jong.

Het onderhavige wetsvoorstel geeft aan dit voornemen uitvoering door de instelling van een nieuwe Onderwijsraad onder gelijktijdige intrekking van de Wet op de Onderwijsraad uit 1919. Voor de vormgeving van dit wetsvoorstel is leidraad geweest de hoofdlijnennotitie voor de vormgeving van een nieuwe Onderwijsraad, gevoegd bij het vierde voortgangsbericht over de herziening van het adviesstelsel van het kabinet aan de Tweede Kamer van 8 november 1995 (kamerstukken II 1995/96, 23 725, nr. 14, bijlage 2). Voorts sluit dit wetsvoorstel nauw aan bij de inmiddels tot stand gekomen Kaderwet adviescolleges (wet van 3

juli 1996, Stb. 378). Die wet bevat de regeling voor de instelling, samenstelling, inrichting en werkwijze van adviescolleges, zodat deze memorie van toelichting zich beperkt tot een toelichting op de specifieke overwegingen met betrekking tot de nieuwe Onderwijsraad en de tevens in het laatstbedoelde voortgangsbericht genoemde technische adviescommissie.

Vormgeving van een nieuwe Onderwijsraad

Een samenstel van overwegingen heeft er toe geleid voor de in het kader van de herziening van het adviesstelsel beoogde adviestaak op onderwijsgebied een nieuwe Onderwijsraad in te stellen, onder intrekking van de Wet op de Onderwijsraad uit 1919.

De herziening van het adviesstelsel beoogt advisering op hoofdlijnen door kleine, flexibel opererende adviesorganen op basis van een adviesprogramma waarin de politieke behoefte bij regering of Staten-Generaal aan advies ten behoeve van wetgeving of beleid tot uitdrukking komt.

De huidige vormgeving van de Onderwijsraad stoelt op andere uitgangspunten met betrekking tot de taakstelling. De Onderwijsraad is thans naar omvang en samenstelling toegesneden op de uitoefening van een breed takenpakket. Met een omvang van circa 70 leden en een afdelingsstructuur die de indeling naar onderwijssectoren volgt, en waarin een breed spectrum van deskundigheden is vertegenwoordigd, is de huidige Onderwijsraad vooral ingesteld op het uitbrengen van toetsende adviezen over in beginsel alle wet- en regelgeving en beleidsnotities. Daarnaast houdt die vormgeving van de huidige Onderwijsraad verband met de uitoefening van zijn overige wettelijke taken. De Onderwijsraad wordt immers op grond van een groot aantal wettelijke bepalingen gehoord bij de toepassing van onderwijswetten in concrete gevallen. Als gevolg van de Wet afschaffing adviesverplichtingen (Stb. 1995, 355) en de beoogde advisering op hoofdlijnen van beleid en wetgeving binnen politiek bepaalde adviesbehoeften, komt aan advisering over wet- en regelgeving en over beleidsnotities in de volle breedte een einde. Een nieuwe profilering van de Onderwijsraad met adviezen over hoofdlijnen van beleid en wetgeving veronderstelt zodanig andere deskundigheden, werkwijzen en ondersteuning dan uitoefening van de bedoelde wetstoepassende taken, dat er voor gekozen is deze laatste niet op te dragen aan de nieuwe Onderwijsraad. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet daarom in het schrappen uit de onderwijswetgeving van alle overige wettelijke taken van de Onderwijsraad. Een beperkt aantal van dergelijke taken is ook opgenomen in de gedelegeerde wetgeving. Na aanvaarding van dit wetsvoorstel zullen die taken ook uit de verschillende algemene maatregelen van bestuur en – voor zover nodig – uit de ministeriële regelingen worden verwijderd.

Adviescommissie toepassing onderwijsregelingen

Een en ander sluit geenszins uit dat er ook in de toekomst behoefte kan bestaan aan advisering over wetstoepassing. Om die reden is in de eerdergenoemde bijlage 2 bij de vierde voortgangsrapportage over de herziening van het adviesstelsel melding gemaakt van het voornemen een los van de nieuwe Onderwijsraad staande technische adviescommissie in te stellen. Aan dit voornemen wordt in hoofdstuk II van dit wetsvoorstel uitvoering gegeven.

De adviescommissie zal blijkens haar taakstelling uitsluitend adviseren over wetstoepassing – dat is dus over voorgenomen concrete beslissingen jegens school- of instellingsbesturen of jegens individuele belanghebbenden. Het vragen van advies is in het voetspoor van de hiervoor genoemde wetgeving inzake de afschaffing van advies-

verplichtingen bij geen enkele van de wettelijke beschikkingsbevoegdheden verplicht gesteld. Adviesaanvragen over wetstoepassing zullen daarmee voortaan slechts plaatsvinden, indien aan een advies daadwerkelijk behoefte bestaat. Bij de bemensing van de adviescommissie zijn personele unies met de nieuwe Onderwijsraad mogelijk. De secretariaten van de Onderwijsraad en de adviescommissie zullen gezamenlijk één ondersteunend bureau vormen.

De adviescommissie zal niet adviseren over beleid of wetgeving en is dus geen vast college van advies als bedoeld in artikel 79 van de Grondwet. Niettemin hebben wij er de voorkeur aan gegeven de adviescommissie bij wet in te stellen. Daarmee is de totale vernieuwing die ten opzichte van het takenpakket van de huidige Onderwijsraad wordt voorgesteld, in één wettelijke regeling zichtbaar gemaakt. De evaluatieverplichting zal ook voor de adviescommissie gelden.

Advisering over hoofdlijnen van beleid en wetgeving

De nieuwe Onderwijsraad zal overeenkomstig de Kaderwet adviescolleges adviseren over hoofdlijnen van beleid en wetgeving op basis van een door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen vastgesteld adviesprogramma. In dit kader kunnen adviezen worden gevraagd over beleidsnota's, belangrijke wetsvoorstellen of andere belangrijke wetgevingsaangelegenheden, waarbij niet uitgesloten wordt dat algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen ook van strategisch belang kunnen zijn en daarom in het adviesprogramma kunnen worden opgenomen.

Overeenkomstig de Kaderwet adviescolleges kan de nieuwe Onderwijsraad ook uit eigen beweging advies uitbrengen.

Advisering over aangelegenheden van gemeentelijk onderwijsbeleid

In de eerdergenoemde bijlage 2 bij het vierde voortgangsbericht van de regering over de herziening van het adviesstelsel is ook melding gemaakt van het voornemen de Onderwijsraad te belasten met advisering aan gemeentebesturen over aangelegenheden van gemeentelijk onderwijsbeleid. Deze advisering vindt plaats in bij de wet te bepalen gevallen en geschiedt uitsluitend op verzoek van één van de bij het overleg tussen het gemeentebestuur en de bevoegd gezagsorganen van de in de gemeente aanwezige scholen betrokken partijen. Zo is in de Wet van 4 juli 1996, houdende wijziging van diverse onderwijswetten in verband met de decentralisatie van huisvestingsvoorzieningen (Stb. 402) bepaald dat de gemeenteraad tijdens het overleg over de totstandkoming van het Programma huisvestingsvoorzieningen de Onderwijsraad kan verzoeken een advies uit te brengen over de vaststelling van dit programma. Het verzoek moet worden gedaan indien een schoolbestuur hierom heeft gevraagd. Een soortgelijke bepaling wordt voorgesteld in het wetsvoorstel Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (kamerstukken II 1995/96, 24 778, nrs. 1-3) en het wetsvoorstel Regeling schoolbegeleiding (kamerstukken II 1995/96, 24 683, nrs. 1-3). Het voornemen bestaat om ook in het wetsvoorstel Onderwijs in allochtone levende talen een dergelijke bepaling op te nemen. De Onderwijsraad beziet in het kader van zijn adviestaak het desbetreffende concept-besluit in relatie tot de vrijheid van richting en inrichting. Daarbij kan de Onderwijsraad ook in zijn oordeel betrekken de vraag of met het besluit geen afbreuk zal worden gedaan aan het beginsel van gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs, indien de veronderstelde ongelijke behandeling is gerelateerd aan de vrijheid van richting en inrichting. Dit is van regeringszijde ook tot uitdrukking gebracht in de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel decentralisatie huisvestingsvoorzieningen in primair en

voortgezet onderwijs in de Eerste Kamer (Handelingen I, 25 juni 1996, p.36–1819).

Omvang en samenstelling

De Kaderwet adviescolleges is op deze punten bepalend. Zo krijgt de nieuwe Onderwijsraad een omvang van ten minste acht en ten hoogste vijftien leden. De leden worden bij koninklijk besluit benoemd op basis van deskundigheid, maatschappelijke kennis en ervaring. Gezien de pluriformiteit van de Nederlandse samenleving in levensbeschouwelijk opzicht en het feit dat de pedagogische opdracht van het onderwijs hier nauw mee is verbonden, hechten wij ook aan een pluriforme samenstelling van de nieuwe Onderwijsraad in dit opzicht. Aan ons voornemen om het totstandbrengen van een benoemingsvoordracht een extern karakter te geven, is inmiddels uitvoering gegeven. Een externe commissie onder leiding van drs. E. Vogelaar heeft een voorstel gedaan voor de personele samenstelling. Onder het voorbehoud van aanvaarding van dit wetsvoorstel door de Staten-Generaal, heeft de Ministerraad inmiddels met deze voordracht ingestemd. Bij brief van 25 juni 1996 (kamerstukken II 1995/96, 24 400 VIII, nr. 96) is de Tweede Kamer over het voorgaande reeds geïnformeerd.

Inrichting en werkwijze

De omvang van maximaal vijftien leden hangt samen met de taakstelling. Gelet daarop is er geen reden om van het in de Kaderwet adviescolleges aangegeven maximum af te wijken. Dit neemt niet weg dat de nieuwe Onderwijsraad, gelet op de breedte en complexiteit van het onderwijsterrein, bij de voorbereiding van adviezen gebruik moet kunnen maken van specifieke deskundigheden op zeer uiteenlopende terreinen. Overeenkomstig de Kaderwet adviescolleges kan de nieuwe Onderwijsraad vaste of tijdelijke commissies instellen, die adviezen van de Raad voorbereiden, maar niet zelf rechtstreeks aan de minister adviseren. Bij de werkzaamheden van die commissies kunnen deskundigen niet-leden die de Raad zelf aanzoekt, worden betrokken. Op deze wijze kan de nieuwe Onderwijsraad steeds de met het oog op het feitelijke adviesprogramma noodzakelijke deskundigheden samenbrengen. De hiervoor genoemde voordrachtscommissie adviseert bij voorbeeld om een afzonderlijke commissie met specifieke deskundigen van buiten de raad in te stellen voor advisering op het gebied van het landbouwonderwijs. Het instellen van dergelijke commissies is evenwel een aangelegenheid van de Onderwijsraad zelf.

2. Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van de nieuwe raad en de adviescommissie zijn, voor zover nu te voorzien, opgevangen in de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Een gedeelte van het budget van de voormalige Adviesraad voor het onderwijs (ARO) is daarbij toegevoegd aan dat van de Onderwijsraad, dit in verband met de uitvoering van de nieuwe taak van initiële advisering.

3. Personele gevolgen

In de tweede helft van 1996 vindt een reorganisatie van het secretariaat van de bestaande raad plaats met het oog op de nieuwe taakstelling van de Onderwijsraad en de adviescommissie. Mochten medewerkers niet kunnen worden geplaatst in de nieuwe functies, dan is het flankerend personeelsbeleid van onze ministeries van toepassing.

4. Artikelen

De artikelen 1, 2, 22 en 23 betreffen de onderwerpen die de Kaderwet adviescolleges ter regeling overlaat aan de specifieke instellingswet.

Volgens artikel 21 wordt de (oude) Onderwijsraad opgeheven. Dit is nodig in aanvulling op de Herzieningswet adviesstelsel en de Aanpassingswet herziening adviesstelsel (kamerstukken II 1995/96, 24 748, nrs. 1-3), omdat die wet de Onderwijsraad slechts ontheft van zijn adviestaak in de zin van artikel 79 van de Grondwet. De opheffing is dus nodig om ook de andere doelen – opheffing van de advisering over wetstoepassing en opheffing van de geschillenbeslechtende taak van de Onderwijsraad – te verwezenlijken.

Omdat de nieuwe raad ook wordt aangeduid met de naam Onderwijsraad is het nodig te regelen dat de nieuwe raad niet wordt belast met de taken van de oude raad. Dit geschiedt in de artikelen 6 tot en met 20 waarvan de inhoud grotendeels voor zichzelf spreekt, in zoverre de wijzigingen zich beperken tot het wegnemen van de verplichting om aan de Onderwijsraad advies te vragen, voorafgaande aan het nemen van concrete besluiten.

De bepalingen waarin de Onderwijsraad de taak had geschillen tussen inspectie en het bevoegd gezag van een school te beslechten, vereisten verdergaande wijziging. Het gaat om de artikelen 6 (WVO), onder A en C, 9 (WBO), onder B en C, en 10 (ISOVSO), onder B, van dit wetsvoorstel. Gekozen is daarbij voor de volgende opzet.

De bevoegdheid van schoolbesturen om af te wijken van de voorschriften betreffende kerndoelen of het schoolwerkplan komt voorop te staan. De wet bevat de normen waaraan dergelijke afwijkingen moeten voldoen.

Met deze opzet wordt bereikt dat eventuele verschillen van inzicht tussen inspectie en schoolbestuur over de aanvaardbaarheid van afwijking van de voorschriften niet langer worden gedefinieerd als geschil. De inspectie beoordeelt het optreden van het schoolbestuur op dit punt voortaan in het kader van de normale toezichtrelatie. Indien de inspectie tot het inzicht komt dat de school de wettelijke voorschriften of bekostigingsvoorwaarden overtreedt, behoort het tot haar taak de minister daarvan op de hoogte te stellen. Deze dient op zijn beurt af te wegen of de desbetreffende afwijking al dan niet aanvaardbaar is, gelet op de wettelijke normen. Komt de minister tot een voor het schoolbestuur negatieve beoordeling, dan volgt het verzoek aan de school zich aan de voorschriften of bekostigingsvoorwaarden te houden, dit alles zoals ook bij andere voorschriften of bekostigingsvoorwaarden te doen gebruikelijk is. Volhardt het schoolbestuur in zijn opvattingen, dan kan uiteindelijk een bekostigingssanctie worden toegepast. Aan een dergelijk besluit kan externe advisering door de adviescommissie voorafgaan. De bezwaarschriftprocedure en het vervolgens vragen van het eindoordeel van de gewone rechter zijn de normale rechtsmiddelen.

De inhoud van de artikelen 3 tot en met 5 is grotendeels besproken in paragraaf 1 van deze memorie onder het hoofdje «Adviescommissie toepassing onderwijsregelingen». Op deze plaats wordt vermeld dat de meeste bepalingen van de Kaderwet adviescolleges van overeenkomstige toepassing zijn op de bedoelde adviescommissie.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
J. M. M. Ritzen

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