

Vergaderjaar 1984-1985

19 054

## Wijziging van de Wet op het basisonderwijs en de Overgangswet WBO met betrekking tot het aanbrengen van wijzigingen in het bekostigingsstelsel, en de Overgangswet ISOVSO met betrekking tot een aantal scholen voor dove kinderen

B

### ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 20 juni 1985

Bij Kabinetsmissive van 23 mei 1985, no. 96, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen en de Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen, G. van Leijenhorst, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Wet op het basisonderwijs en de Overgangswet WBO met betrekking tot het aanbrengen van wijzigingen in het bekostigingsstelsel.

1. Aan het voorstel van wet ligt het Eindrapport van de Interdepartementale Werkgroep regeling rijksuitkeringen kleuter- en lager onderwijs inzake het Vergoedingsstelsel voor het basisonderwijs, de zogenaamde werkgroep-Londo, ten grondslag. Dit Eindrapport dateert van 11 februari jl. Het ligt in de bedoeling de door de werkgroep voorgestelde wijziging van de bekostigingssystematiek in de Wet op het basisonderwijs (Stb. 1984, 2) (WBO) met ingang van 1 augustus aanstaande in die wet aan te brengen. De termijn voor advisering door belanghebbenden, voor de dereguleringsstoetsing en voor de besluitvorming in het parlement is naar het oordeel van de Raad van State wel erg krap bemeten. Ook voor advisering door de Raad was slechts een korte termijn beschikbaar.

Gezien het tijdsbestek, dat tot 1 augustus aanstaande nog resteert, is te verwachten dat het wetsvoorstel op een later tijdstip tot wet zal worden verheven en dat aan de inwerkingtreding terugwerkende kracht zal worden verleend. Vanaf 1 augustus aanstaande zullen betrokkenen dan ook geconfronteerd zijn met een bekostigingsstelsel dat afwijkt van hetgeen wellicht in de wet zal worden vastgelegd. Een en ander zal dan ook kunnen leiden tot rechtsonzekerheid bij betrokkenen en zal ernstig afbreuk doen aan de geloofwaardigheid van de geldende en van de nieuwe regelen. Daarnaast wijst het college er nog op dat met de voorgestelde wijziging van het bekostigingsstelsel in de WBO ook aanpassing van het Bekostigingsbesluit WBO en het Huisvestingsbesluit WBO noodzakelijk is, waarvan de ontwerpen evenwel nog niet bij de Raad aanhangig zijn gemaakt.

De Raad betreft de hiervoor weergegeven gang van zaken ten zeerste. In de memorie van toelichting dient dan ook in elk geval deugdelijk te worden gemotiveerd waarom de invoering van dit nieuwe bekostigingsstelsel niet kan worden uitgesteld ten gunste van een meer zorgvuldige besluitvorming.

2. In het wetsontwerp wordt ervoor gekozen de bekostiging van het basisonderwijs via een specifieke

uitkering te laten verlopen en niet door middel van een uitkering uit het Gemeentefonds. Het college wijst op het advies van de Raad voor de gemeentefinanciën van 16 april 1985 waaruit blijkt (bladzijde 3) dat die raad principieel voorstander is van bekostiging via een uitkering uit het Gemeentefonds. Het college dringt er dan ook op aan de in het wetsvoorstel neergelegde keuze deugdelijk te motiveren. In de in de memorie van toelichting ter zake op te nemen beschouwingen zou ingegaan kunnen worden op de stand van zaken met betrekking tot de werkzaamheden van de interdepartementale werkgroep welke in het kader van de sanering van specifieke uitkeringen de mogelijkheid onderzoekt van een bekostigingsstelsel voor het onderwijs via het Gemeentefonds. Verder herinnert de Raad in dit verband aan de toezegging in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp Overgangswet WBO (Kamerstukken II 1982/83, 17 628, nr. 3, bladzijde 8) tot bestudering en evaluatie van het in de WBO opgenomen bekostigingsstelsel. In de memorie van toelichting ware hieromtrent enige informatie te verschaffen.

3. In het advies van de Raad voor de gemeentefinanciën (bladzijde 2) wordt aan de toezegging herinnerd, dat het nieuwe bekostigingsstelsel

basisonderwijs kostendekkend zal zijn. Eventuele tekorten zouden niet op de gemeenten worden afgewenteld. De Raad voor de gemeentefinanciën betwijfelt ernstig of er inderdaad sprake zal zijn van een kostendekkend vergoedingssysteem.

De Onderwijsraad plaatst in zijn advies van 12 april 1985 (bladzijde 3) met betrekking tot dit punt eveneens enige kritische kanttekeningen. De raad stelt onder meer dat de taakstellende normen op redelijke wijze financieel onderbouwd dienen te zijn. Een minimale financiële onderbouwing zou verarming en minimalisering van het onderwijs ten gevolge hebben. Verder vestigt de Onderwijsraad de aandacht op de positie van de vergoeding van de stichtingskosten. Over de programma's van eisen spreekt de raad als zijn opvatting uit, dat deze niet slechts als sober maar in veel gevallen als minimaal zijn aan te merken (bladzijde 6). Tenslotte stelt de raad nog, dat bij minimale normen de bestedingsvrijheid louter theoretisch is en de kans op overschrijding aanzienlijk.

Voor wat betreft de toepasbaarheid en de uitwerking in de praktijk van het nieuwe bekostigingsstelsel is naar de mening van de Raad de financiële *armslag die daarbij verleend wordt* van essentieel belang. Nu de hiervoor genoemde adviescolleges ernstige twijfels hebben uitgesproken, kan aan deze materie in de memorie van toelichting niet voorbij worden gegaan.

4. Centraal in het bekostigingsstelsel staan de programma's van eisen. Weliswaar bevat het wetsvoorstel regels met betrekking tot de totstandkoming van deze programma's en is de totstandkoming ervan met procedurele waarborgen omgeven, doch het wetsvoorstel zelf bevat nauwelijks enige materiële norm. Als norm valt in feite alleen te noemen het voorschrift dat de programma's van eisen dienen te zijn afgestemd op de redelijk te achten behoeften van een in normale omstandigheden verkerende school (zie bijvoorbeeld artikel 90, tweede lid).

In punt 3 van dit advies is reeds gewezen op het gevaar van een minimale financiële onderbouwing van de programma's. Een sterk centralistische tendens kan daarvan het gevolg zijn, omdat door de geringe financiële *armslag van het bevoegd gezag nauwelijks sprake is van een eigen beleidsinvulling.*

Het past in het dereguleringsstreven het accent van procedurele waarborgen te verleggen naar materiële

normering in wet en algemene maatregel van bestuur. Uit het voorliggende wetsontwerp en de memorie van toelichting blijkt een dergelijke accentverschuiving evenwel niet. Het ligt dan ook in de rede de kern van de programma's van eisen bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen.

5. Centraal in de tekst van het wetsontwerp staat de uitdrukking: voorzieningen in de huisvesting. Deze uitdrukking wordt in het nieuw in te voegen artikel 64a nader omschreven. Het blijkt hier te gaan om een zeer ruim en abstract begrip dat onder meer zowel gebouwen en het onderhoud ervan als onderwijsleerpakketten en meubilair omvat. Artikel 65, eerste lid, heeft echter betrekking op een beperkter begrip voorzieningen in de huisvesting. De voor tijdelijk gebruik bestemde voorzieningen, voorkomend in artikel 64a, eerste lid, onder a, vallen immers niet onder de reikwijdte van artikel 65, eerste lid. Voorts is in diverse bepalingen sprake van «voorzieningen in de huisvesting» toegespitst op bepaalde onderdelen van de in artikel 64a gegeven omschrijving. Met de Onderwijsraad (advies van 22 april 1985, bladzijde 2) vraagt het college zich af of de uitdrukking «voorziening in de huisvesting, bestemd voor blijvend gebruik», voorkomend in het nieuw voorgestelde eerste lid, eerste volzin, van artikel 81 (zie artikel I, onderdeel L) niet uitsluitend betrekking heeft op schoolgebouwen, nu een nadere omlijning ontbreekt.

In artikel 102 komt nog de uitdrukking «voorziening(en)» voor in de betekenis van fondsvorming ten behoeve van het openbaar onderwijs.

Gezien het vorenstaande dient naar het oordeel van het college getracht te worden het ontwerp op een meer leesbare wijze te formuleren.

De stelling in de memorie van toelichting naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad, dat het uit wetstechnisch oogpunt niet onjuist is om een begrip in twee verschillende afdelingen van een regeling in verschillende betekenissen te gebruiken, kan door de Raad, gezien punt 3 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek, niet worden onderschreven.

Met betrekking tot de opmerking in de memorie van toelichting, dat het wetsvoorstel voor schoolbesturen en gemeenten zeker herkenbaar zal zijn, rijst de vraag waarop dit optimisme gebaseerd is. De voorliggende wijziging vormt een complicering van

het toch al ingewikkelde bekostigingsstelsel dat in de vigerende wet is vastgelegd. Doch zelfs al zou het «herkenbaar» zijn voor gemeenten en schoolbesturen, dan nog dient het wetsontwerp ook voor anderen begrijpelijk en leesbaar te zijn.

Ook worden naast elkaar de uitdrukkingen «voorzieningen in de huisvesting» en «voorzieningen» gebruikt. In artikel 64a wordt alleen het begrip «voorzieningen in de huisvesting» omschreven, zodat het gebruik van de uitdrukking «voorzieningen» strikt genomen niet juist is.

6. De door Uw Minister van Onderwijs en Wetenschappen jaarlijks vast te stellen eisen kunnen tussentijds nog worden gewijzigd (zie bijvoorbeeld artikel 90, eerste lid). Blijkens de memorie van toelichting bij de artikelen 90a, 90b en 90c is zulks gedaan met het oog op «uiterste noodgevallen». Gedacht wordt aan bezuinigingsmaatregelen. Daargelaten of bezuinigingsmaatregelen steeds als uiterst noodgeval kunnen worden aangemerkt, rijst de vraag of gegeven de mogelijkheid van tussentijdse wijzigingen de desbetreffende normen niet te vaak aan wijziging onderhevig zullen zijn. Gedurende een termijn van 1 jaar moeten deze normen ongewijzigd blijven, omdat betrokkenen anders te vaak met wisselende normen worden geconfronteerd. Het laten vervallen van de mogelijkheid tot tussentijdse wijziging komt ook tegemoet aan het streven naar deregulering (punt 6 van de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving).

In de toelichting wordt gesteld dat deze bijsturing alleen zou kunnen plaatsvinden in die situaties waarin het onderwijsveld de mogelijkheid heeft «hierop te anticiperen». Niet duidelijk is wat wordt bedoeld. Het ligt meer in de rede bij handhaving van de tussentijdse wijzigingsmogelijkheid de beoogde bescherming van het onderwijsveld vast te leggen in de wet zelf.

7. Artikel 64a, eerste lid, onder c, doet merkwaardig aan. De suggestie wordt gewekt dat het regelmatig voorkomt dat schoolgebouwen en dergelijke constructiefouten vertonen ten aanzien waarvan geen verhaal op een derde mogelijk is. Het valt op dat dit onderdeel evenmin is gemotiveerd. Indien dit onderdeel niet kan vervallen, dient deze bepaling in ieder geval van een toelichting te worden voorzien.

Tevens dient aangegeven te worden wat te verstaan valt onder

algehele, respectievelijk partiële aanpassing (artikel 64a, eerste lid, onder b, sub 1° en 2°).

8. In artikel 65, eerste lid, eerste volzin, is uit de oude bepaling het woord «vermeerdering» gehandhaafd. De vraag rijst wat exact de betekenis hiervan is. Met name de interpretatie van grensgevallen tussen vermeerdering en verandering van voorzieningen in de huisvesting kan problemen opleveren. Bovendien is de verwijzing aan het slot van die volzin naar de onderdelen b en c van artikel 64a, eerste lid, overbodig wegens het gebruik van het begrip «voorzieningen in de huisvesting». De voorkeur gaat dan ook uit naar de omschrijving van deze eerste volzin gegeven door de Onderwijsraad in zijn advies van 22 april 1985 (bladzijde 3).

9. Voorgesteld wordt (zie artikel I, onderdeel G) onderdeel b van artikel 75 te laten vervallen en de onderdelen c en d tot b en c te vernummeren. In het wetsontwerp tot wijziging van de Wet op het basisonderwijs, de Overgangswet WBO, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en de Overgangswet ISOVSO met betrekking tot het aanbrengen van enige wets-technische en uitvoeringstechnische wijzigingen (Kamerstukken II 1984/85, 18947, nrs 1-3, artikel I, onderdeel I, onder 2) wordt echter voorgesteld aan artikel 75 een onderdeel e toe te voegen. Er vanuit gaande dat het onderhavige voorstel van wet eerst tot wet wordt verheven nadat vorenvermeld wetsontwerp in werking is getreden, verdient het de voorkeur er voor zorg te dragen dat onderdeel e tot onderdeel d wordt vernummerd (punt 125 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek).

10. Voorgesteld wordt in artikel 78 de woorden «en de overige inventaris» te vervangen door «en meubilair». De toevoeging in artikel 78 «onderwijsleerpakketten en meubilair» is echter overbodig, omdat dit reeds valt onder het begrip «voorzieningen in de huisvesting» zoals omschreven in artikel 64a, eerste lid, onder a, sub 1°. Nu in diverse bepalingen wordt voorgeschreven dat «onderwijsleerpakketten en meubilair» niet onder «voorzieningen in de huisvesting» is begrepen, ware artikel 64a, eerste lid, onder a, sub 1°, te wijzigen. Mocht hiertoe niet worden overgegaan, dan ware artikel 78 aan te passen.

11. Het opnemen van de onroerend-goedbelasting op grond van artikel 90a, tweede lid, onder e, in het programma van eisen bedoeld in artikel 90, derde lid, onder b, komt de Raad niet begrijpelijk voor. De onroerend-goedbelasting is immers een aan de gemeente te voldoen bedrag, dat sterk uiteen kan lopen. Indien dit onderdeel wordt gehandhaafd, ware zulks toe te lichten (zie eveneens artikel 93, eerste lid, onder a, sub 7°).

12. De uitdrukking «groepen van scholen» in artikel 95 ware nader toe te lichten.

13. Voor wat betreft de datum van 1 augustus voorkomend in artikel D6, tweede lid, OWBO (artikel II) in verband met het vaststellen van het overzicht voor het jaar 1987 zij opgemerkt dat op dit punt aan het wetsontwerp geen terugwerkende kracht kan worden verleend.

14. De in artikel III gekozen constructie, zo die al mogelijk is, is niet fraai. Het verdient de voorkeur de programma's opnieuw vast te stellen op grond van artikel 90 WBO.

15. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

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

De waarnemend Vice-President van de Raad van State,  
Veringa

**Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W05.85.0263/11.5.25 van de Raad van State van 20 juni 1985**

– In artikel 67, tweede lid, ware «een bijzondere school» te wijzigen in: de bijzondere school.

– In artikel 70, vijfde lid, ware het gebruik van de fictie te vermijden (punt 10 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek).

– In artikel 74, eerste lid, ware het woord «andere» voor «voorzieningen» te schrappen.

– Voor de tekst van artikel 81, eerste lid, ware het cijfer 1 te plaatsen.

– In het derde lid van artikel 90 wordt verwezen naar artikel 74, eerste lid. Laatstbedoeld artikellid bevat op zijn beurt ook een verwijzing. Dit ware overeenkomstig punt 7 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek te vermijden.

– In het derde lid van artikel 90 ware steeds het woord «andere» voor «voorzieningen» te schrappen.

– In het vierde lid (eerste regel) van artikel 90 ware het woord «voor» te wijzigen in: van.

– In artikel D7 OWBO ware geen gebruik te maken van de constructie «worden ... gelezen» (punt 120 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek).

