

Vergaderjaar 1987–1988

20 483

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op het leerlingwezen inzake niet ten laste van 's Rijks kas komende cursussen en werkzaamheden (contractactiviteiten)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

I. ALGEMEEN

1. Algemeen

a. In de afgelopen jaren is de behoefte in de maatschappij aan scholing sterk toegenomen. Dit komt onder meer tot uitdrukking in een nog steeds in omvang groeiend aantal scholingsactiviteiten. Het gaat daarbij veelal om doelgerichte scholing in het kader van het beleid gericht op bestrijding van werkloosheid en in het kader van het economisch herstelbeleid. Ook bedrijven en bedrijfstakken zien zich voor de noodzaak geplaatst meer intensieve scholingsactiviteiten voor hun werknemers te ondernemen.

Deze versterkte aandacht voor scholing vindt zijn oorzaak in de versnelde maatschappelijke ontwikkelingen, met name ook op technologisch terrein, die ertoe bijdragen dat verworven beroepskwalificaties sneller verouderen dan voorheen het geval was. De maatschappelijke ontwikkelingen maken het dan ook noodzakelijk dat:

- velen in staat worden gesteld beroepskwalificaties te verwerven of op peil te houden, die ertoe bijdragen een plaats in het arbeidsproces te verkrijgen dan wel te behouden, en dat
- door een adequate scholingsinspanning wordt bewerkstelligd dat «human capital», een noodzakelijke voorwaarde voor een goede economische ontwikkeling, op peil wordt gehouden en waar mogelijk versterkt.

In lijn met deze ontwikkeling is het onderwijsbeleid van dit kabinet dan ook nadrukkelijk gericht op het gestalte geven aan de conceptie van wederkerend onderwijs. In verscheidene recente studies en adviezen, waaronder ook met name het laatste rapport van de Commissie-Wagner (rapport van 15 december 1983) wordt tot uitdrukking gebracht dat een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en in lijn daarmee de conceptie van wederkerend onderwijs hoge prioriteit verdienen. Deze conceptie van wederkerend onderwijs is erop gericht na de afsluiting van een bepaalde vorm van initieel onderwijs in de jeugdfase, een min of meer geregelde afwisseling van werken en scholing in de latere levensfase mogelijk te maken. Dit impliceert een aanzienlijke versterking van de scholing/beroepsgerichte volwasseneneducatie, zowel wat betreft tweede-kansopleidingen als post-initiële opleidingen.

¹ De adviezen van de Onderwijsraad en de SER liggen op de bibliotheek ter inzage.

Geconstateerd kan worden dat niet alleen de Minister van Onderwijs en Wetenschappen een belangrijke verantwoordelijkheid draagt wat betreft het beleid dat is gericht op de versterking van de scholing/beroepsgerichte volwasseneneducatie. Ook belangen van derden zijn hier immers nadrukkelijk in het geding. In het bijzonder gaat het hier om andere departementen (onder meer arbeidsvoorzieningsbeleid, maar ook andere vakdepartementen), bedrijven en individuele cursisten. Het beleid met betrekking tot beroepseducatie/scholing is er dan ook op gericht om door middel van verschillende instrumenten te komen tot een intensivering van beroepsgerichte volwasseneneducatie/scholing, waarbij de verschillende instrumenten er mede toe dienen om medeverantwoordelijkheid van en (co-)financiering door derden mogelijk te maken. Concreet gaat het hierbij om – gebruik makend van de bestaande onderwijsinfrastructuur – het introduceren, naast volledige bekostiging, van instrumenten voor gedeeltelijke en/of tijdelijke bekostiging, alsmede instrumenten die het scholen mogelijk moeten maken voor rekening van derden kostendekkende scholingsactiviteiten te verrichten.

Het onderhavige wetsvoorstel strekt er met name toe het wettelijk mogelijk te maken dat scholen voor voortgezet onderwijs deze kostendekkende scholingsactiviteiten kunnen gaan uitvoeren. Daarmee is dit wetsontwerp een belangrijk onderdeel van de in voorbereiding zijnde wetten en maatregelen die de bovengeschetste versterking van de scholing/beroepsgerichte volwasseneneducatie moeten bewerkstelligen. Een belangrijke reden voor dit wetsontwerp is dat de onderwijsinfrastructuur voor het voortgezet onderwijs, die jaarlijks een miljardeninvestering vergt van gemeenschapsmiddelen, slechts gedeeltelijk wordt benut. Gebruikmaking van de personele en materiële infrastructuur van het voortgezet onderwijs is dan ook – gegeven de groeiende behoefte aan scholing – mede uit doelmatigheidsoogpunt aangewezen. Hierdoor wordt een optimale gebruikmaking van de bestaande onderwijsinfrastructuur bewerkstelligd.

b. Naast de bovengenoemde toenemende behoefte aan scholingsactiviteiten voor volwassenen kunnen echter ook andere argumenten worden aangevoerd ten behoeve van een dienstverlening door scholen buiten het bekostigde kader.

Gedacht kan worden aan de volgende argumenten:

Het bieden van betere mogelijkheden om in te spelen op maatschappelijke behoeften kan stimulerend werken op de oriëntatie van scholen op hun omgeving. Daarmee wordt de *maatschappelijke oriëntatie* van het onderwijsbestel versterkt.

Scholen voor beroepsonderwijs leiden een groot deel van hun leerlingen op voor een beroep. Samenwerking met bedrijven en instellingen, bijvoorbeeld door het aanbieden van bijscholingscursussen, vormt een middel om de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te bevorderen. Daarmee wordt op zowel landelijk als regionaal niveau de *arbeidsmarktgerichtheid*, dat wil zeggen de oriëntatie op de voor de beroepspraktijk noodzakelijke opleidingseisen, versterkt.

Een en ander kan ertoe leiden dat ook het initieel onderwijs, juist door de directe relatie met (de praktijk van) het beroepenveld nog beter aansluit bij de actuele ontwikkelingen in dat veld. Contractactiviteiten kunnen op die wijze zowel een bijdrage leveren aan de actuele kennis en vaardigheden van docenten, als aan de inhoud van het programma-aanbod. Voor de school kunnen beide mogelijke ontwikkelingen een goed vertrekpunt voor een adequaat kwalitatief aanbod zowel in de initiële sector, als de sector contractactiviteiten vormen.

Deze mogelijke ontwikkeling kan voor veel belanghebbenden een extra argument zijn om contracten af te gaan sluiten met onderwijsinstellingen.

c. Geconstateerd kan worden dat scholen voor voortgezet onderwijs in de afgelopen periode zijn gaan inspelen op de hiervoor genoemde

vergroting van de behoefte aan scholingsactiviteiten. Naast het onderwijs dat zij op grond van de Wet op het voortgezet onderwijs door het Rijk bekostigd kunnen verzorgen, zijn zij ertoe overgegaan ook voor derden bekostigde activiteiten tegen kostendekkend tarief te verrichten (hierna te noemen contractactiviteiten).

Daarbij gaat het met name om:

- het aanbieden van in meer of mindere mate aan het door het Rijk bekostigde onderwijsaanbod ontleende cursussen aan personen die hiervoor een kostendekkend tarief betalen (bijvoorbeeld functiegerichte cursussen en conversatielessen moderne talen);
- het ten behoeve van bedrijven en instellingen verzorgen van kosten-dekkende opleidingen, die direct op de behoeften van deze bedrijven en instellingen zijn afgestemd;
- het verrichten van diensten voor derden, die passen binnen het door het Rijk bekostigde onderwijs dat de school verzorgt en waarvoor de derde bereid is de kostprijs te betalen (bij voorbeeld het ontwikkelen van computerprogramma's).

d. Hoewel bij de totstandkoming van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) het verrichten van contractactiviteiten tot de werkzaamheden van scholen werd gerekend, blijkt dat noch uit de systematiek van de WVO noch uit de uitvoeringsmaatregelen.

Zoals hierboven al is gemeld zijn scholen desondanks gaan inspelen op de maatschappelijke ontwikkelingen en zijn zij contractonderwijs naast het bekostigde onderwijs gaan aanbieden. Teneinde het eerstgenoemde onderwijs te kunnen geven naast de door het Rijk bekostigde onderwijsactiviteiten, is een aantal bevoegde gezagsorganen van scholen voor voortgezet onderwijs ertoe overgegaan een zogenoemde neveninstelling, een afzonderlijk rechtspersoon of een afzonderlijke instelling binnen dezelfde rechtspersoon, op te richten. Onder verantwoordelijkheid van deze neveninstelling – die veelal wat betreft het bestuur en het management geheel of nagenoeg geheel een personele unie vormt met het bestuur en het management van de door het Rijk bekostigde school – worden met gebruikmaking van het personeel, de gebouwen en de inventaris van de school de genoemde contractactiviteiten uitgevoerd.

e. Het onderhavige wetsontwerp strekt ertoe om, mede in het kader van het streven naar een versterking van beroepseducatie voor volwassenen/scholing met gebruikmaking van de onderwijsinfrastructuur, scholen voor voortgezet onderwijs in staat te stellen contractactiviteiten uit te voeren, zonder dat gebruik behoeft te worden gemaakt van de constructie van de neveninstelling.

Contractactiviteiten zullen als gevolg van de onderhavige wetswijziging mogelijk worden gemaakt binnen het huidige schoolverband. Dit biedt een aantal voordelen.

Wil de school bij de uitvoering van de uit 's Rijks kas bekostigde onderwijstaken een maximaal profijt trekken uit de activiteiten die in contractverband voor derden worden verricht, dan moeten scholen in staat zijn om *binnen één organisatie, met één personeelsbestand*, beide soorten werkzaamheden te verrichten.

Uitvoering van contractactiviteiten binnen één organisatie en met één personeelsbestand heeft ten aanzien van de uitvoering van contractonderwijs middels een neveninstelling het voordeel dat een veel groter deel van het personeel bij de uitvoering ervan betrokken kan worden. Immers door het scheppen van mogelijkheden om binnen de bestaande betrekking contractactiviteiten te verrichten, kunnen ook docenten voor dit soort onderwijs in aanmerking komen, die geen mogelijkheid hebben om hun betrekking voor het uitvoeren van contractactiviteiten uit te breiden. Daarmee ontstaan tevens mogelijkheden om de specifieke deskundigheid van het gehele docentenbestand ten behoeve van contractactiviteiten in

te zetten en kan door roulatie van deze activiteiten het draagvlak binnen de school worden versterkt.

Ook kan de inhoudelijke en organisatorische begeleiding van de uitvoering van contractactiviteiten binnen de organisatiestructuur van de school plaatsvinden.

Het oprichten van een neveninstelling zal niet meer noodzakelijk zijn. Weliswaar wordt ook in de constructie van de neveninstelling gebruik gemaakt van de personele en materiële onderwijsinfrastructuur, maar dit neemt niet weg dat hierdoor toch een dubbelstructuur bij de school wordt gecreëerd. Tevens moet worden geconstateerd dat óók wanneer de constructie van de neveninstelling wordt gehandhaafd, de gevolgen daarvan moeten worden geregeld. Concreet gaat het hierbij om verrekening met het Rijk van kosten die door de scholen moeten worden gemaakt om contractactiviteiten te verrichten, teneinde te vermijden dat een ongelijke concurrentiepositie ontstaat met het particuliere onderwijs en om een regeling die voorziet in het (gedeeltelijke) behouden van inkomsten uit contractactiviteiten door de scholen.

De voorgestelde regeling leidt tot een betere afstemming op de behoeften in de praktijk en zal in administratief en organisatorisch opzicht tot eenvoud leiden.

Door de activiteiten die in contractverband voor derden worden verricht binnen één organisatie en met één personeelsbestand te laten plaatsvinden, wordt de meest gunstige situatie geschapen die voor het welslagen van de beleidsdoelstellingen met betrekking tot contractactiviteiten essentieel zijn.

Onder paragraaf 2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting wordt ingegaan op de positie van het personeel dat contractactiviteiten verzorgd. Door enige specifieke regelingen in het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel wordt er voor gezorgd dat er een consistent rechtspositioneel kader ontstaat ten behoeve van het verzorgen van contractactiviteiten binnen schoolverband.

In alle gevallen houdt het bevoegd gezag vanzelfsprekend de mogelijkheid om een afzonderlijke rechtspersoon in het leven te roepen. Denkbaar is dat hier bijvoorbeeld voor wordt gekozen in die situaties waarin een deel van de cursussen en werkzaamheden niet kunnen worden verricht als contractactiviteit omdat zij geen verband houden met het onderwijs aan de desbetreffende school.

Het is tevens mogelijk dat een bevoegd gezag er de voorkeur aan geeft op geen enkele wijze (financieel, inhoudelijk, rechtspositioneel) te zijn gebonden aan voorschriften van rijkswege en daarom voor deze variant kiest.

In dat kader kan een bevoegd gezag er ook voor kiezen een afzonderlijke instelling binnen dezelfde rechtspersoon in het leven te roepen. In die situatie is een strikte scheiding van deze laatste activiteiten enerzijds en het bekostigde onderwijs en de onder dit wetsvoorstel vallende contractactiviteiten anderzijds noodzakelijk. De inspectie zal mede tot taak hebben, hierop toe te zien.

f. Niet alleen in organisatorisch en personeel opzicht, maar ook onderwijsinhoudelijk staat de samenhang tussen uit 's Rijks kas bekostigde activiteiten en contractactiviteiten voorop. Het onderhavige wetsvoorstel bevat een aantal belangrijke randvoorwaarden met het oog op de kwaliteitsbewaking van het bekostigde onderwijs en teneinde te voorkomen dat het contractonderwijs leidt tot een vershraling van het bekostigde onderwijs. In de eerste plaats moeten contractactiviteiten verband houden met het onderwijs aan de desbetreffende school. In de tweede plaats mogen ze het belang van het uit 's Rijks kas bekostigde onderwijs niet schaden. Grenzen worden overschreden wanneer productie- en verkoopdoelstellingen van de contractactiviteiten zo omvangrijk worden dat ze binnen de ene organisatie het onderwijskundig functioneren

zouden overschaduwen. Naar verwachting zullen contractactiviteiten zeker in de beginfase in het algemeen niet meer dan 10 à 20% van de omvang van de rijksbekostigde activiteiten bedragen.

Andere voorwaarden die aan het verrichten van contractactiviteiten worden gesteld zijn, dat er geen structureel extra beslag op de begroting van Onderwijs en Wetenschappen uit voortvloeit en dat concurrentievervalsing ten opzichte van instellingen in de private sector zal moeten worden vermeden. Een en ander is uitgewerkt in de artikelen 93, 93a en 96a van het wetsvoorstel.

Ten aanzien van het kwalitatieve niveau van de contractactiviteiten kan worden opgemerkt dat hier het marktmechanisme een regulerende rol zal spelen; een kwalitatief minder aanbod zal zichzelf uit de markt prijzen.

De inspectie zal door middel van een globale toetsing erop moeten toezien dat aan bovengenoemde voorwaarden de hand wordt gehouden. De school dient uitsluitend met het oog daarop de inspectie de cursusprogramma's en de omschrijving van de werkzaamheden met betrekking tot contractactiviteiten ter kennisneming toe te zenden.

g. Scholen zullen de met contractactiviteiten verworven inkomsten, voor zover ze niet worden verrekend wegens door het Rijk betaalde kosten in verband met contractactiviteiten, mogen behouden. Deze verworven inkomsten kunnen bij voorbeeld worden benut voor extra inventaris en apparatuur aanschaf ten behoeve van contractactiviteiten. Daarmee wordt het inspelen op maatschappelijke behoeften gestimuleerd.

Uiteraard staat het scholen vrij om in het geheel geen contractactiviteiten te verrichten. In dat geval zullen zij daarvan geen enkele nadelige consequentie bij de bekostiging van hun reguliere taken ondervinden. Het voorliggende wetsontwerp beoogt immers de bevoegdheid van scholen te expliciteren om nieuwe taken te verrichten: cursussen en werkzaamheden die niet in het kader van de WVO worden bekostigd. De bekostiging uit 's Rijks kas van het reguliere WVO-onderwijs wordt door dit wetsvoorstel niet aangetast.

Analoog aan de aanpassing van de WVO bieden de voorliggende wijzigingsvoorstellen van de Wet op het leerlingwezen (WLW) ook aan de landelijke en regionale organen van het leerlingwezen de mogelijkheid tot het verrichten van contractactiviteiten.

h. Omdat met het onderhavige wetsontwerp een relatief nieuw element in het voortgezet onderwijs wordt geïntroduceerd is een evaluatie van de praktische uitwerking van de onderhavige wetsvoorstellen aangewezen.

Om die reden zal worden zorg gedragen voor een evaluatie door een onafhankelijke instelling van de werking van de bepalingen van de voorgestelde regeling.

Deze evaluatie vindt plaats na twee jaar, te rekenen vanaf de datum van inwerkingtreding van deze regeling. Het verslag ervan wordt zo spoedig mogelijk overgelegd aan de Staten-Generaal.

2. De positie van het personeel dat niet-bekostigde activiteiten verricht

Dit wetsvoorstel beoogt scholen in staat te stellen om binnen schoolverband contractactiviteiten te verrichten. Deze activiteiten worden dan uitgevoerd door één personeelsbestand. Voor het personeel dat belast is met de onder de WVO (en de WLW) bekostigde taken en de contractactiviteiten gelden dezelfde rechtspositionele bepalingen. Wel zullen ten behoeve van het personeel dat wordt belast met contractactiviteiten enkele specifieke bepalingen in het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel worden opgenomen. Dit omdat onder andere de aard en inhoud van deze activiteiten en het veelal tijdelijke karakter ervan om enige aanpassingen vragen.

In het rechtspositiebesluit zullen onder andere de volgende wijzigingen worden aangebracht:

- het bevoegd gezag van een instelling krijgt zelf de mogelijkheid de kwantitatieve en kwalitatieve formatie ten behoeve van contractactiviteiten vast te stellen;

- de formatie-eenheden ten behoeve van contractactiviteiten kan het bevoegd gezag aanmerken als gebonden eenheden waardoor de toedeling aan het meest geschikt geachte personeelslid kan plaatsvinden c.q. de mogelijkheid wordt geboden om zonodig tot externe werving over te gaan.

- inbreng van externe deskundigen kan door detachering van het desbetreffende personeel bij de onderwijsinstelling worden gerealiseerd;
- indien het dienstbelang dit vereist kunnen met het betrokken personeel afspraken worden gemaakt om verlof, op andere dan de gebruikelijke tijdstippen, op te nemen;

- vervanging kan onmiddellijk plaatsvinden;
- aanstelling in tijdelijke dienst voor bepaalde tijd zal mogelijk worden gemaakt.

Aanstelling in tijdelijke dienst zal na 3 jaar ononderbroken dienst aan dezelfde instelling moeten worden gevolgd door een aanstelling in vaste dienst;

- het bevoegd gezag kan aan leden van de directie gedurende de periode dat aan de instelling contractactiviteiten worden verricht, een toelage verstrekken.

De kosten ten behoeve van de rechtspositionele voorzieningen, waaronder zowel de salariskosten als de bijkomende kosten die voortvloeien uit het verrichten van contractactiviteiten (waaronder wachtgelden en garantiekosten), dienen geheel te worden gefinancierd uit de inkomsten die voor deze activiteiten worden verkregen.

Door de bredere activiteitenbasis van de school kan het draagvlak waarop de aanstelling van docenten berust, worden verstevigd en verbreed. De omvang van de niet-bekostigde cursussen en werkzaamheden kan zowel er toe leiden dat de omvang van de betrekking van het op basis van volledig bekostigde activiteiten aanwezige personeel wordt uitgebreid, als er toe leiden dat meer personeel wordt aangetrokken. Gelet op hetgeen hierboven reeds is opgemerkt ten aanzien van de onderwijskundige kwaliteit en de werking van het marktmechanisme, zijn er ten aanzien van een bevoegdheidsregeling voor contractactiviteiten geen eisen gesteld. Het bevoegd gezag oordeelt zelf, al naar gelang de uit te voeren activiteiten. Het is daardoor tevens in staat ervaren en deskundig personeel, werkzaam in het bedrijfsleven (maar niet in het bezit van de in het bekostigde onderwijs vereiste bevoegdheid), voor het verrichten van contractactiviteiten aan te trekken.

Het verrichten van contractactiviteiten heeft niet alleen consequenties voor de lerarenformatie, maar brengt ook organisatorische en administratieve werkzaamheden met zich mee. Het bevoegd gezag kan in verband hiermee extra onderwijsondersteunend personeel aanstellen of de betrekkingsomvang van zittend personeel uitbreiden. Hierbij kan zowel worden gedacht aan bij voorbeeld een coördinator contractactiviteiten, als aan een extra formatie ten behoeve van de uitvoering en ondersteuning van die activiteiten. Om oneigenlijke concurrentie met onderwijsinstellingen in de particuliere sector te vermijden, dient deze extra formatie in verband met coördinatie en exploitatie, tegen een kostendekkend tarief te worden verrekend met de contractpartners van de school.

3. Het wetsvoorstel in hoofdlijnen

De doelstellingen als bovenomschreven zijn op de volgende wijze in het wetsvoorstel tot wijziging van de WVO opgenomen:

– *Basisbepaling* vormt de wijziging van artikel 20, waarbij aan de beschrijving van de bestaande schoolstructuur wordt toegevoegd de mogelijkheid tot het verrichten van contractactiviteiten.

– De *kwaliteit* van de school en daarmee in algemene zin ook voor de contractactiviteiten wordt gewaarborgd door de voorwaarden in het slot van artikel 20. De bevoegdheid van de minister om verdere inrichtingsvoorschriften te geven, zoals die bestaat ten aanzien van bekostigde cursussen, is *niet* uitgebreid tot de contractactiviteiten. In de tekst van artikel 23, derde lid, en artikel 24, vierde lid, wordt door toevoeging van de zinsnede «waarvan de kosten ten laste van 's Rijks kas komen» dat onderscheid duidelijk aangebracht.

– Voor wat betreft de *examens* bestaan er twee mogelijkheden voor de contractcursist. Er kunnen eigen examens worden afgenomen en diploma's worden uitgereikt. Ook kan de cursist als extraneus deelnemen aan het eindexamen van de school. Daartoe is artikel 30a opgenomen.

Ter vermijding van misverstand zij er overigens op gewezen dat dagscholen in het algemeen alleen extraneus deelname kennen voor het totale examen. Aan de avondschole en de dag-avondschole zijn deelexamens mogelijk.

Ten aanzien van het *personeel* dat belast is met contractactiviteiten zullen dezelfde rechtspositionele bepalingen gelden als ten aanzien van het personeel, belast met het geven van bekostigd onderwijs.

– Enkele specifieke regels zullen echter wel noodzakelijk zijn met betrekking tot de rechtspositie van personeel in verband met het feit dat contractactiviteiten naar aard en inhoud een eigen benadering vragen.

De bevoegdheidsregeling zoals deze geldt voor docenten die zijn belast met het bekostigde onderwijs, zal niet van toepassing zijn op docenten die contractactiviteiten verrichten. Afgezien van het feit dat het bij het contractonderwijs gaat om *onbekostigd* onderwijs, zal het contractonderwijs bovendien met name worden verricht door docenten uit het bekostigde onderwijs, docenten dus die veelal in het bezit zijn van de vereiste bevoegdheden en die voor het contractonderwijs flexibel kunnen worden ingezet.

Op deze wijze is het bevoegd gezag ook in staat deskundig personeel uit bijvoorbeeld het bedrijfsleven aan te trekken voor contractactiviteiten. Dit personeel zal veelal immers niet in bezit zijn van de vereiste bevoegdheden.

In het wetsvoorstel is de bepaling opgenomen dat het bevoegd gezag ervoor zorg dient te dragen dat het verrichten van dergelijke activiteiten er niet toe leidt dat minder dan 51% van de personeelskosten van de school uit 's Rijks kas wordt vergoed. Dit uitsluitend in verband met het bepaalde in de Algemene burgerlijke pensioenwet – hierna te noemen ABP-wet – (Stb. 1966, 6). De bestaande rechtspositie van het personeel zou in gevaar komen wanneer een dergelijke randvoorwaarde niet zou gelden.

– Voorts brengt het wetsvoorstel op enkele onderdelen wijziging aan in de bestaande *bekostigingsbepalingen*.

a. De artikelen 85, eerste lid, en 88, eerste lid, bevatten een aanpassing van de overschrijdingsbepalingen, in die zin dat eigen inkomsten in de zin van dit wetsvoorstel in het algemeen buiten de doorberekening worden gehouden,

b. De artikelen 93 en 93a bevatten een regeling inzake de verrekening van de kosten,

c. In artikel 96a, eerste lid, is geregeld dat de rijksvergoeding uitsluitend mag worden aangewend voor het bekostigde onderwijs.

d. In artikel 97, eerste lid, is bepaald dat subsidiegelden en eigen inkomsten in financiële verantwoording zorgvuldig dienen te worden gescheiden.

4. Deregulering

I. *Algemeen*

Op grond van het voorstel kunnen aan een school voor voortgezet onderwijs niet bekostigde cursussen worden verbonden. Bovendien wordt het mogelijk dat aan een school voor eigen rekening werkzaamheden ten behoeve van derden worden verricht.

Op grond van een wijziging van de WLW wordt het tevens mogelijk dat de landelijke en regionale organen werkzaamheden ten behoeve van derden verrichten, waarvan de kosten niet ten laste van 's Rijks kas komen.

Het is zowel de wens van de scholen om in te kunnen spelen op de in de praktijk bestaande behoefte als de vraag uit de samenleving en met name het bedrijfsleven om opleiding en scholing en een nauwere samenwerking tussen het onderwijsveld en het bedrijfsleven, die tot het voorstel heeft geleid.

II. *Doelstelling van de regeling en samenhang met andere regelingen*

De doelstelling van het wetsvoorstel en de argumenten ervoor zijn reeds uitvoerig uiteengezet.

Door middel van wijziging, analoog aan de onderhavige wetswijziging, van het Besluit vormingswerk voor jeugdigen (Stb. 1970, 357), het Besluit proefprojecten nieuw vervolg/beroepsonderwijs (Stb. 1980, 283) en het Besluit proefprojecten deeltijd vervolg/beroepsonderwijs (Stb. 1983, 128) zal het mogelijk worden gemaakt dat ook in het «kort middelbaar beroepsonderwijs» onderscheidenlijk het vormingswerk voor jeugdigen contractactiviteiten binnen de bestaande structuur kunnen worden verricht.

III. *Normstelling, delegatie, bestuursinstrumenten en de met de uitvoering gemoeide lasten*

Het voorstel bevat een aantal normen en voorwaarden voor de toepassing van de nieuwe bepalingen. Deze zijn zoveel mogelijk in de regeling zelf opgenomen. De ministeriële regeling die is gebaseerd op artikel 93a WVO en op artikel 39a van de Wet op het leerlingwezen, is noodzakelijk teneinde het gedeelte te kunnen vaststellen van de kosten van het personeel dat belast is met de cursussen en werkzaamheden als bedoeld in artikel 20, derde lid, van de WVO onderscheidenlijk de werkzaamheden als bedoeld in artikel 5a van de WLW, dat dient ter compensatie van de ten laste van 's Rijks kas komende kosten van de voor dit personeel geldende rechtspositionele voorzieningen.

Bij het voorstel is gezocht naar een variant waarbij de lasten voor alle bij de uitvoering betrokkenen zo gering mogelijk zijn. Het bevoegd gezag van een school en een landelijk of een regionaal orgaan is geheel vrij om al dan niet gebruik te maken van de in het wetsvoorstel geboden mogelijkheden. Wanneer het bevoegd gezag een niet-bekostigde cursus aan een school wil verbinden dan wel voor eigen rekening werkzaamheden ten behoeve van derden wil verrichten, is het daarbij niet gebonden aan een veelheid van procedurele voorschriften. Wel moeten de programma's van niet bekostigde cursussen en de omschrijving van de werkzaamheden ter kennisneming aan de inspectie worden toegezonden. De landelijke en regionale organen moeten op grond van artikel 5, vijfde lid, van de WLW, jaarlijks reeds verslag van hun werkzaamheden uitbrengen aan de minister. Voor de contractactiviteiten geldt hetzelfde.

IV. Handhaving, werkdruk bestuurlijk en justitieel apparaat en rechtsbescherming

De handhaving van het wetsvoorstel geschiedt in de eerste plaats door het toezicht op de naleving. Het op grond van de WVO en de WLW bestaande toezicht door de minister strekt zich ook uit over de nieuwe wettelijke bepalingen.

Het voorstel regelt de mogelijkheid van niet bekostigde cursussen en werkzaamheden voor eigen rekening. Tegenover deze nieuwe elementen die voortkomen uit een – ook vanuit dereguleringsoogpunt gerechtvaardigde – wens om meer vrijheid voor de scholen en de organen op dit gebied, staat een beperkte lastenverzwaring. Ondergetekenden menen echter dat het voorstel uitgaat van een variant waarbij deze geringe lastenverzwaring, voor de scholen, bij voorbeeld voor het management, door de doelstellingen van het voorstel wordt gerechtvaardigd.

V. Gevolgen voor de sociaal-economische ontwikkeling en voor bedrijfsleven, burgers en non-profit-instellingen

De achtergrond van het wetsvoorstel is gelegen in het flexibel kunnen inspelen op de maatschappelijke behoefte aan diverse onderwijsactiviteiten. In het algemeen deel van deze toelichting is reeds uiteengezet welke gevolgen het wetsvoorstel voor de in het opschrift van deze paragraaf bedoelde personen en instellingen kan hebben.

VI. Varianten

Door het in het leven roepen van een afzonderlijke rechtspersoon of een afzonderlijke instelling binnen dezelfde rechtspersoon, hebben scholen ook thans reeds de mogelijkheid om contractactiviteiten te verrichten. Deze mogelijkheid blijft onaangetast door dit wetsvoorstel.

Ondergetekenden hebben echter in verband met de administratieve en organisatorische complexiteit van deze constructie, de inhoudelijke begeleiding van de uitvoering van contractactiviteiten en uit een oogpunt van personeelsbeleid niet gekozen voor deze variant. Het wetsvoorstel moet het mogelijk maken dat scholen binnen één organisatie en met één personeelsformatie contractactiviteiten kunnen verrichten. Daardoor immers kunnen de in het algemeen deel van de toelichting geschetste doelstellingen worden gerealiseerd.

5. Financiële gevolgen

De belangrijkste financiële consequentie van dit wetsvoorstel zal zijn, dat scholen inkomsten verwerven uit het op contractbasis verzorgen van cursussen en verrichten van werkzaamheden en uit de verkoop van bijproducten van het onderwijs. Deze extra inkomsten worden echter verkregen van derden (particulieren, bedrijven en (semi-)overheidsinstellingen) en drukken derhalve niet op de begroting van Onderwijs en Wetenschappen.

De artikelen 93, eerste lid, onderdeel f, en 93a van de WVO en de artikelen 39, eerste lid, onderdeel e, en 39a van de WLW hebben ten doel marktconforme prikkels in te bouwen teneinde scholen te stimuleren om in te spelen op maatschappelijke behoefte. Het voorstel leidt derhalve niet tot financiële consequenties voor 's Rijks kas.

6. Adviezen

Met de diverse opmerkingen van de organisaties die een advies hebben uitgebracht is rekening gehouden.

De Onderwijsraad onderschrijft in zijn advies van 26 maart 1987 (nr. O.R./978S, Uitleg 6 mei 1987, nr. 89) de wenselijkheid van een regeling van contractactiviteiten. Het voorstel van wet is echter naar de mening van de Raad op een aantal punten nog onuitgewerkt. Volgens de Raad is te voorzien dat de uitvoering voor de onderwijsinstellingen problemen met zich mee zal brengen. Mede naar aanleiding van het advies van de Raad, is het voorstel op een aantal punten bijgesteld.

In de adviezen van de Raad en de andere onderwijsorganisaties worden met name de volgende onderwerpen aan de orde gesteld:

a. *Behoeftte aan een wettelijke regeling voor contractactiviteiten*

De Onderwijsraad is van mening dat in de praktijk behoefte bestaat aan een wettelijke regeling van contractactiviteiten. De in de onderhavige regeling gekozen variant (regeling binnen de betreffende wetten en besluiten opdat scholen/organen binnen één organisatie en met één personeelsformatie contractactiviteiten kunnen verrichten) onderschrijft hij echter niet.

Ondergetekenden menen dat scholen slechts maximaal profijt kunnen trekken van contractactiviteiten indien zij deze activiteiten ondernemen binnen het organisatorische kader (leiding, administratie, etc.) van de school. Zowel het bekostigde onderwijs als de niet uit 's Rijks kas bekostigde cursussen op contractbasis worden dan verricht binnen dezelfde organisatie en met hetzelfde personeelsbestand. Dit heeft het voordeel boven het instellen van een neveninstelling dat de administratieve consequenties van het verrichten van contractactiviteiten geringer van omvang zijn.

Voorts kan worden opgemerkt dat de uitvoering van contractactiviteiten binnen één organisatie en met één personeelsbestand ertoe leidt dat een veel groter deel van het personeel bij de uitvoering ervan betrokken kan worden. Ook kan daarbij gebruik worden gemaakt van de specifieke deskundigheid van deze docenten.

Een wettelijke regeling van contractactiviteiten is noodzakelijk omdat in de huidige systematiek van de WVO en de uitvoeringsmaatregelen het verrichten daarvan niet goed mogelijk is. Bovendien moet voorkomen worden dat de rijksvergoeding wordt gebruikt ten behoeve van contractactiviteiten en dat het bekostigde onderwijs daardoor wordt geschaad.

b. *Relatie met andere beleidsvoornemens*

In het advies van onder meer de Onderwijsraad wordt verwezen naar andere wettelijke regelingen die ingrijpende gevolgen zullen hebben voor de inrichting, de organisatie en het beheer van scholen. Bij deze verwijzing wordt de kanttekening geplaatst dat het beter is te wachten tot die andere regelingen zijn ingevoerd. Tevens wordt om een nadere aanduiding gevraagd van de relatie tussen de onderhavige voorstellen en deze in voorbereiding zijnde wettelijke regelingen, waaronder bij voorbeeld de voorstellen ten aanzien van tijdelijke en gedeeltelijke bekostiging en maatschappelijke dienstverlening in de brief van 25 november 1985 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kamerstukken II, 1985/86, 19 200, hoofdstuk VIII, nr. 46).

Het voornemen om contractactiviteiten een wettelijke basis te geven dateert al van enige jaren geleden. Sinds 1985 is aan de uitwerking van contractactiviteiten verder vorm gegeven. Dit heeft tenslotte geresulteerd in de huidige voorstellen terzake. Gezien de toenemende behoefte aan scholing/beroepsgerichte volwasseneneducatie is een langer uitstel van het mogelijk maken van de inzet van de onderwijsinfrastructuur ten behoeve van deze activiteiten uiterst ongewenst. Tevens veronderstellen deze voorstellen onder andere een versterking van de autonomie van de instellingen en een positieve werking van contractactiviteiten op het

rijksbekostigde onderwijs, of dit nu in het verband van de sectorvorming en vernieuwing van het middelbaar beroepsonderwijs, basisvorming of in verband met de herziening van het bekostigingsstelsel voortgezet onderwijs geschiedt. Gezien deze context en de verwachte positieve effecten is het naar de mening van de ondergetekenden niet gewenst de invoering van contractactiviteiten nog enkele jaren op te schorten tot eerder genoemde en eventuele andere regelingen volledig zijn uitgewerkt. Vanzelfsprekend dient bij de uitwerking van die regelingen van recente datum wel rekening te worden gehouden met contractactiviteiten.

In de door de Onderwijsraad aangehaalde brief aan de Tweede Kamer wordt voorgesteld te komen tot een Wet op de Gedeeltelijke Bekostiging, waarin tevens een regeling inzake tijdelijke bekostiging en contractactiviteiten zou kunnen worden opgenomen. De voorkeur gaat er daarbij naar uit de drie onderdelen – zo mogelijk – in één wettelijk kader te regelen.

Dit voorstel is inmiddels deels verlaten (zie ook de memorie van toelichting bij de Begroting van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen van 1987). Gekozen is om te komen tot een Wet op het cursorisch beroepsonderwijs, waarin tevens tijdelijke en gedeeltelijke bekostiging en contractactiviteiten zijn geregeld. Dit in verband met het feit dat naar de mening van de ondergetekenden alleen op die manier voor het gehele cursorisch beroepsonderwijs een goede samenhang is te realiseren. Een voorwaarde daarvoor is namelijk onder andere dat een aspect als bekostiging voor het gehele cursorisch beroepsonderwijs, binnen één wettelijk kader worden geregeld. Daarnaast wordt door middel van het onderhavige voorstel de mogelijkheid gecreëerd ook binnen de WVO (volledige bekostiging) de mogelijkheid voor contractactiviteiten te openen.

Een en ander laat vanzelfsprekend onverlet dat scholen geen contractactiviteiten behoeven uit te voeren, en dat bevoegde gezagsorganen ervoor kunnen (blijven) kiezen contractactiviteiten in een aparte organisatorische eenheid of een aparte stichting uit te voeren.

c. Uitsluiting contractonderwijs bij bepaalde sectoren

Diverse adviesorganisaties bepleiten de mogelijkheid om het verrichten van contractactiviteiten binnen schoolverband te beperken tot slechts enkele onderwijssectoren, waarbij met name gedacht wordt aan het beroepsonderwijs.

De Onderwijsraad wil contractonderwijs in elk geval uitsluiten waar het basisvorming en onderwijs aan leerlingen in de leerplichtige leeftijd betreft. De Harmonisatieraad Welzijnsbeleid wijst op de (volgens hem nadelige) effecten van het toelaten van volwassenen voor het pedagogisch klimaat van het jeugdonderwijs.

De adviezen van Onderwijsraad en Harmonisatieraad Welzijnsbeleid om contractactiviteiten bij bepaalde sectoren uit te sluiten zijn niet opgevolgd. De vrees van de Onderwijsraad dat contractactiviteiten zullen leiden tot verschraving van het uit 's Rijks kas bekostigde onderwijs – hetgeen naar de mening van de Raad in elk geval bij de basisvorming en het jeugdonderwijs moet worden voorkomen – wordt niet gedeeld door ondergetekenden. In het wetsontwerp zijn voldoende waarborgen ingebouwd om te bereiken dat de rijksvergoeding alleen wordt gebruikt voor het bekostigde onderwijs en dat het bekostigde onderwijs niet wordt geschaad (met name artikel 20, derde lid en artikel 96a). Voorts zal contractonderwijs aan volwassenen overdag bij het jeugdonderwijs op een zo beperkte schaal plaatsvinden, dat ongunstige beïnvloeding van het jeugdonderwijs niet te verwachten is. Bij dit alles dient te worden bedacht, dat de door de Onderwijsraad voor het gehele jeugdonderwijs en de door de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid voor het jeugd-avo gewenste uitsluiting van contractactiviteiten ertoe zou leiden dat een groot deel van de onderwijsinfrastructuur niet voor contractactiviteiten

zou kunnen worden ingezet. Voorgaande overwegingen hebben ertoe geleid, de toepasselijkheid van contractactiviteiten op het gehele voortgezet onderwijs te handhaven.

d. Percentage dat mag worden uitgegeven aan personeelskosten

Het percentage van de personeelskosten dat een school ten behoeve van contractactiviteiten binnen het schoolverband mag besteden (49%) wordt door verscheidene onderwijsorganisaties te hoog gevonden. Wanneer een instelling de ruimte van 49% werkelijk maximaal zou benutten vreest de Onderwijsraad dat de primaire taken wel degelijk in gevaar komen. De Raad concludeert dan ook dat de 51%-regeling eerder is gebaseerd op rechtspositionele argumenten dan op kwaliteitsoverwegingen.

De Harmonisatieraad Welzijnsbeleid wijst erop, dat een voorzichtiger proefneming voor de hand had gelegen, omdat de effecten van de operatie door niemand zijn te voorzien.

Het maximale percentage dat mag worden uitgegeven aan personeelskosten voor contractactiviteiten – 49% van de totale personeelskosten – is gehandhaafd. Voormeld percentage, dat is ontleend aan de ABP-wet, dient namelijk uitsluitend om te voorkomen dat het personeel de ABP-status verliest en heeft als neveneffect dat contractactiviteiten het bekostigd onderwijs niet kunnen overvleugelen. De verwachting is dat in de praktijk contractactiviteiten in het algemeen niet meer dan 10 à 20 % van de omvang van de rijksbekostigde activiteiten zullen bedragen. Wat de opmerking van de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid betreft, wijzen ondergetekenden op het feit dat voor de overheid op dit punt met name de effecten voor het bekostigde onderwijs van belang zijn. Overigens moet de waarborg van het belang van het bekostigd onderwijs eerder in andere regelingen worden gezocht dan in de beperking van het percentage. Belangrijk is in dit verband de waarborg, die wordt verkregen op grond van artikel 96a, dat bepaalt dat de rijksvergoeding alleen voor het bekostigde onderwijs mag worden aangewend. Daarentegen mogen gelden die zijn verdiend met contractactiviteiten wel voor het bekostigde onderwijs worden ingezet, zodat het bekostigd onderwijs zelfs baat kan hebben bij contractactiviteiten.

e. Financiële gevolgen

Ten aanzien van de financiële gevolgen die verbonden zullen zijn aan het wetsvoorstel en het ontwerp-besluit bestaat bij de Onderwijsraad en een aantal organisaties behoefte aan meer informatie, met name over de inhoud van de voorgestelde artikelen 93 en 93a.

Het voorliggende wetsvoorstel brengt geen veranderingen te weeg in de bekostiging van het reguliere onderwijsaanbod. Het beoogt alleen het aanbieden van contractactiviteiten door de scholen positief te stimuleren door belemmeringen weg te nemen. Het is dan ook geenszins de bedoeling om door de school verworven inkomsten uit contractactiviteiten in plaats van aan de scholen, (mede) aan het Rijk ten goede te laten komen.

Wel is het zo dat van deze inkomsten een gedeelte door de scholen aan het Rijk dient te worden afgedragen ter dekking van de kosten die het Rijk op zich neemt in verband met de rechtspositionele voorzieningen voor het personeel dat is belast met contractactiviteiten (waaronder ontslaguitkeringen en garanties). Indien de scholen voor deze voorzieningen niets zouden behoeven af te dragen, zou dat ten opzichte van de private sector onjuist zijn omdat dan wellicht concurrentievervalsing in de hand wordt gewerkt (artikel 93, eerste lid, onderdeel f). Teneinde de scholen een eenvoudige berekeningsmaatstaf te bieden en in het kader van het streven naar deregulering wordt thans nauwkeuriger in de wet bepaald welk deel van de inkomsten uit contractactiviteiten door de scholen dient

te worden afgedragen. Dit gedeelte zal namelijk worden uitgedrukt in een gedeelte van de kosten voor het personeel dat wordt ingezet voor contractactiviteiten. Welk gedeelte dit is, wordt vastgesteld bij ministeriële regeling (artikel 93a).

Het tweede lid van artikel 96a betreft de berekening van kosten van contractactiviteiten van afnemers.

Dit lid bepaalt dat de uitgaven voor contractactiviteiten in hun totaliteit (binnen de school) moeten worden gedekt door de inkomsten, verworven van de afnemers van de contractactiviteiten. Dit geldt dus niet voor iedere afzonderlijke activiteit.

Ondergetekenden gaan ervan uit dat het bevoegd gezag van een school heel goed in staat kan worden geacht om zelf op verantwoorde wijze te bepalen welke tarieven worden berekend aan afnemers van contractactiviteiten. Om evenwel te voorkomen dat de rijksvergoeding geheel dan wel gedeeltelijk mede wordt aangewend ten behoeve van contractactiviteiten (conciërgewerkzaamheden en dergelijke ten behoeve van de contractactiviteiten) wordt in de wet bepaald dat de kosten van de contractactiviteiten op een zodanige wijze moeten worden berekend dat de rijksbijdrage uitsluitend wordt aangewend voor het uit 's Rijks kas bekostigde onderwijs. Bij deze berekening mag uiteraard rekening worden gehouden met eerder verworven inkomsten uit contractactiviteiten en andere opgebouwde reserves buiten het bekostigde onderwijs.

Als hulpmiddel bij het bepalen van tarieven zal voorlichting worden verstrekt aan schoolbesturen over de aspecten die hierbij een rol spelen, waaronder begrepen aspecten als b.t.w., vennootschapsbelasting en aansprakelijkheid.

f. Gevolgen voor bekostigd onderwijs

In een aantal adviezen wordt de verwachting uitgesproken dat contractactiviteiten wellicht van invloed kunnen zijn, in positieve en negatieve zin, op de bekostigde activiteiten.

De Onderwijsraad vreest een verschraving van het uit 's Rijks kas bekostigde onderwijs door overheveling naar het circuit van de contractactiviteiten.

De gevolgen van de door de onderhavige regeling ingevoerde mogelijkheid contractactiviteiten te verrichten binnen de bestaande schoolstructuur worden ten aanzien van het bekostigde onderwijs positief ingeschat. Als over enkele jaren op grotere schaal ervaring is opgedaan met contractactiviteiten verwachten ondergetekenden dat de positieve invloed van contractactiviteiten zich nog duidelijker zal manifesteren. De regeling biedt, zoals hierboven ook al naar voren kwam, voldoende waarborgen teneinde een verschraving van het bekostigde onderwijs te voorkomen.

Zoals al in het eerste gedeelte van de toelichting is vermeld, zal na twee jaar na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel een evaluatie plaatsvinden.

Mochten zich in de loop van de tijd echter ongewenste ontwikkelingen voordoen dan zal de regelgeving in verband daarmee worden aangepast. De in paragraaf 1.h aangekondigde evaluatie biedt een adequaat instrument om eventuele ongewenste ontwikkelingen te signaleren. Het is geenszins de bedoeling via contractactiviteiten te bewerkstelligen dat delen van het nu volledig bekostigde onderwijsaanbod naar het circuit van contractactiviteiten worden overgeheveld.

Verder zijn naar de mening van de ondergetekenden zowel ten aanzien van de kwaliteitshandhaving, als ten aanzien van de financiële gevolgen voldoende waarborgen ingebouwd om ongewenste gevolgen te voorkomen. Vele scholen hebben (in een andere vorm) al enige ervaring met contractactiviteiten opgedaan. Deze activiteiten zijn tot nu toe vruchtbaar gebleken en leidden ondermeer tot een toestroom van deelnemers ook naar het bekostigde onderwijs. Met het wetsontwerp wordt slechts beoogd een en ander voor de school/instelling te vergemakkelijken.

De Onderwijsraad waarschuwt voorts voor een te sterke toespitsing en te eenzijdige oriëntatie van het educatieve stelsel op de eisen van de arbeidsmarkt en de vraag van het bedrijfsleven.

Ondergetekenden menen dat niet mag worden aangenomen dat een versterking van de marktgerichtheid van ons educatief stelsel zal leiden tot de door de Raad gevreesde ontwikkeling.

De vrees van de Onderwijsraad dat scholen contractactiviteiten zullen benutten om hun positie ten opzichte van elkaar te verstevigen en voor de ongewenste concurrentie die daarvan het gevolg zou kunnen zijn, delen de ondergetekenden niet. Als echter uit de eerdergenoemde evaluatie blijkt, dat zich in dit opzicht ongewenste ontwikkelingen voordoen, zullen hiertegen uiteraard maatregelen worden getroffen.

g. Kwaliteitseisen (artikel 24a)

Door de Onderwijsraad wordt gepleit voor meer aangrijpingspunten voor de bewaking van de kwaliteit. De Harmonisatieraad Welzijnsbeleid is van mening dat de overheid een minimum-kwaliteitsniveau moet blijven garanderen. Andere onderwijsorganisaties zijn daarentegen gekant tegen de in artikel 24a, tweede lid, van de onderhavige regeling neergelegde kwaliteitseisen en vinden dat deze moet komen te vervallen. Het eerste lid van dit artikel, inhoudende dat het programma en de beschrijvingen ter kennisneming worden toegezonden aan de inspectie, is op zich door geen van de adviesorganen als bezwaarlijk aangemerkt.

Ondergetekenden kunnen meegaan met de bezwaren van de adviesorganisaties met betrekking tot artikel 24a, tweede lid. Besloten is het artikellid daarom ook te laten vervallen.

In het verlengde hiervan is tevens besloten artikel 30a, tweede lid, te laten vervallen.

h. Overschrijdingsregeling (artikelen 85, eerste lid, en 88, eerste lid)

In het kader van de artikelen 85 en 88, waar wordt gesproken over de uitgaven voor cursussen en werkzaamheden als bedoeld in artikel 20, derde lid, voor zover die worden gedekt door inkomsten van derden, vraagt de Onderwijsraad zich af wat moet worden verstaan onder de opmerking in de toelichting dat de contractactiviteiten «kostendekkend» moeten zijn.

Zoals hierboven al is vermeld, geldt dat de uitgaven voor contractactiviteiten in hun totaliteit (binnen de school) moeten worden gedekt door de inkomsten, verworven van de afnemers van de contractactiviteiten. Deze inkomsten kunnen echter ook minder zijn dan de uitgaven. Indien de school over middelen uit andere bronnen beschikt, mits het maar niet gaat over middelen die zijn bestemd voor het bekostigde onderwijs, kunnen deze middelen worden aangewend om het verlies op de contractactiviteiten te bestrijden.

De uitgaven die het Rijk of de gemeenten doen in het kader van contractactiviteiten aan rijks- of gemeentelijke scholen, vallen in het algemeen niet onder de overschrijdingsregeling. Dit wordt echter anders, wanneer de inkomsten uit die contractactiviteiten minder zijn dan de uitgaven ervoor. Want in die uitzonderingssituatie subsidiëren het Rijk c.q. de gemeenten het verlies dat op de contractactiviteiten wordt geleden, uit eigen middelen, zij het geen middelen die als zodanig bestemd zijn voor het bekostigde onderwijs. Gemeend wordt dat een dergelijke aanwending van eigen middelen wel onder de overschrijdingsregeling dient te vallen.

6.1. Advies van de Sociaal Economische Raad

Aan de SER is gevraagd advies uit te brengen over het onderhavige wetsvoorstel c.q. de ontwerp-besluiten. Op 27 augustus 1987 heeft de

commissie Onderwijszaken van de SER namens de Raad het Advies inzake contractactiviteiten in het voortgezet onderwijs, het leerlingwezen en het (deeltijd)-kort middelbaar beroepsonderwijs vastgesteld.

De commissie onderschrijft de overwegingen van de regering die ten grondslag liggen aan de beleidsvoornemens voor contractactiviteiten.

Volgens de commissie dienen contractactiviteiten in beginsel tot stand te komen via de vrije werking van de markt. Deze activiteiten zullen voor de potentiële vragers en de school pas aantrekkelijk worden als zij voldoende flexibiliteit hebben om als marktpartij te kunnen fungeren. De commissie is nagegaan of de voorstellen daartoe voldoende armslag bieden.

Volgens de commissie zijn er thans drie varianten te onderscheiden waarbinnen contractactiviteiten in het onderwijs kunnen worden verricht, te weten:

1. een school waar naast reguliere onderwijsactiviteiten binnen dezelfde rechtsvorm contractactiviteiten worden verricht onder nadere voorwaarden;
2. een school waar naast reguliere onderwijsactiviteiten binnen dezelfde rechtsvorm contractactiviteiten worden verricht binnen het kader van de bestaande regelgeving conform de onderhavige voorstellen en
3. een rechtsvorm die in samenwerking met de school contractactiviteiten verricht.

Binnen variant 2 ziet de commissie de voordelen die met de onderhavige voorstellen worden beoogd, maar ook een aantal nadelen; te weten:

1. rechtspositionele problemen als dezelfde regelingen als welke gelden in het reguliere onderwijs zoals bijvoorbeeld voor wachtgeld en pensioen ten aanzien van contractactiviteiten gelden. Naar de mening van de SER zal dit met name een belemmering opleveren bij het aantrekken van vakmensen uit het bedrijfsleven;
2. beperking van de flexibiliteit bij het inzetten van docenten indien dezelfde bevoegdheidsregeling geldt als voor het regulier onderwijs;
3. het onderscheid tussen reguliere onderwijsactiviteiten en contractactiviteiten kan vervagen.

Naar aanleiding van deze 3 gesignaleerde nadelen merken ondergetekenden het volgende op:

1. Ter voorkoming van de genoemde rechtspositionele problemen zijn er inmiddels een aantal maatregelen getroffen. De door de SER gesignaleerde problematiek is er mede aanleiding toe geweest enige wijzigingen aan te brengen in de voorstellen met betrekking tot contractactiviteiten. Zo is er specifiek in verband met aan te trekken vakmensen uit het bedrijfsleven een detachingsconstructie mogelijk gemaakt.

De kanttekeningen van de Raad vragen echter ook om enige nuancering. Zo is het gebruikelijk dat in het bedrijfsleven ook pensioenpremies worden betaald en dus doorberekend in de kostprijs. Bovendien zullen ook in geval van uitvoering van contractactiviteiten via een aparte stichting (variant 3 van de SER) veelal premies in het kader van de sociale verzekeringswetten moeten worden geheven. Die premies zullen qua hoogte naar verwachting niet sterk afwijken van de premieheffing die plaatsvindt in verband met het uitvoeren van contractactiviteiten bij onderwijsinstellingen.

2. Om redenen van flexibiliteit is inmiddels inderdaad afgezien van het stellen van dezelfde bevoegdheidseisen;

3. Voor een vervaging tussen reguliere onderwijsactiviteiten en contractactiviteiten hoeft naar het oordeel van ondergetekenden niet gevreesd te worden. Zij verwijzen in dit verband nogmaals naar het gestelde in c, f en g van onderdeel 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

De commissie is van mening dat binnen de voorstellen ten onrechte één factor buiten beschouwing wordt gelaten, namelijk de zogenoemde medegebruikersregeling. De commissie acht de toepassing van deze regeling te omslachtig en stelt voor deze te vereenvoudigen. Deze opmerkingen zijn voor ondergetekenden aanleiding om de medegebruikersregeling nader te bezien. Dit zal evenwel geschieden buiten het kader van de onderhavige voorstellen, teneinde de voortgang daarvan niet onnodig te vertragen.

Concurrentievervalsing moet naar de mening van de commissie zoveel mogelijk worden voorkomen door een redelijke doorberekening te eisen van de kosten die gemaakt zijn voor voorzieningen die moeten worden getroffen voor contractactiviteiten. Over de doorberekening verwijzen de ondergetekenden naar het gestelde in de laatste drie alinea's onder punt 6e van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Tot slot acht de commissie het onjuist dat de overschrijdingsregeling ook van toepassing zou zijn op kosten die zijn gemaakt voor contractactiviteiten. De ondergetekenden menen dat een overschrijdingsregeling wel terecht is voor zover de inkomsten uit die contractactiviteiten minder zijn dan de uitgaven ervoor. Zoals immers is gesteld in punt 6h van het algemeen deel van deze memorie van toelichting subsidiëren in dat geval het Rijk c.q. de gemeenten het verlies dat aan hun eigen scholen op de contractactiviteiten wordt geleden, uit eigen middelen, zij het geen middelen die als zodanig bestemd zijn voor het bekostigde onderwijs.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I. Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs

Artikel 20, derde lid

Als gevolg van deze wijziging is het mogelijk dat aan een school niet uit 's Rijks kas bekostigde cursussen worden verbonden of dat voor eigen rekening werkzaamheden ten behoeve van derden worden verricht. De voorwaarden hierbij zijn hiervoor reeds uiteengezet.

Bepaalde werkzaamheden ten behoeve van derden kwamen tot op heden reeds – vooral in het beroepsonderwijs – veelvuldig voor. Daarbij ging het dan vooral om bijprodukten van bekostigde onderwijsactiviteiten (werkstukken, maaltijden en dergelijke). De hiervoor ontvangen gelden werden en worden volgens artikel 93, eerste lid, onderdeel d, in mindering gebracht op de vergoeding uit 's Rijks kas.

Het begrip «werkzaamheden ten behoeve van derden» heeft een ruimere strekking. Het gaat daarbij niet om bijprodukten maar om bijvoorbeeld het ontwikkelen van een computerprogramma in opdracht van een bedrijf. De hiervoor ontvangen gelden kunnen, evenals andere inkomsten uit het verzorgen van niet uit 's Rijks kas bekostigde cursussen, bij de vaststelling van de vergoeding uit 's Rijks kas op grond van artikel 93a buiten beschouwing blijven behoudens een gedeelte van de kosten van het personeel belast met contractactiviteiten (ter compensatie van de uit 's Rijks kas komende kosten voor de voor hen geldende rechtspositionele voorzieningen).

Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat indien in het kader van het reguliere onderwijs werkzaamheden ten behoeve van derden worden verricht, deze werkzaamheden niet als contractactiviteiten in de zin van artikel 20, derde lid, kunnen worden aangemerkt. De opbrengsten van deze werkzaamheden moeten conform artikel 93, eerste lid, onderdeel d, in mindering worden gebracht op de rijksvergoeding.

Artikel 23, derde lid, en artikel 24, vierde lid

De toevoeging in de desbetreffende leden is noodzakelijk omdat het begrip «cursussen voor beroepsonderwijs» als gevolg van de wetswijziging een tweeledige betekenis heeft gekregen: al dan niet uit 's Rijks kas bekostigd. Uiteraard blijven de huidige bepalingen in de WVO ter zake van cursussen voor beroepsonderwijs uitsluitend betrekking hebben op cursussen die uit 's Rijks kas bekostigd zijn. Waar in de wet een en ander geregeld wordt dat betrekking heeft op de niet uit 's Rijks kas bekostigde activiteiten, zal dit expliciet uit de desbetreffende bepalingen moeten blijken. Met het onderhavige voorstel wordt immers uitsluitend beoogd de rechtsgevolgen te regelen van het aan een school verbinden van cursussen waarvan de kosten niet ten laste van 's Rijks kas komen.

Artikel 24a

De ratio van het ter kennisneming toezenden van de cursusprogramma's en de beschrijvingen van de werkzaamheden, is dat de inspectie een adequate mogelijkheid heeft om toezicht te houden op de uitvoering van de wet. Door het ter kennisneming toezenden van deze stukken heeft de inspectie een belangrijk aanknopingspunt om te beoordelen of de cursussen en werkzaamheden verband houden met het onderwijs aan de school en of het belang van het onderwijs aan de school door die activiteiten niet wordt geschaad.

Artikel 30a

Ondergetekenden achten het wenselijk dat scholen onder meer de mogelijkheid hebben om van cursisten die een niet uit 's Rijks kas bekostigde cursus hebben gevolgd, het eindexamen van de school af te nemen zoals dat wordt afgenomen van leerlingen die deelnemen aan wél uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs. Om dit te realiseren is aansluiting gezocht bij de reeds bestaande regeling in de WVO met betrekking tot extraneï. Als gevolg van het eerste lid is het voor de leerlingen die een niet uit 's Rijks kas bekostigde cursus volgen, mogelijk om het eindexamen af te leggen aan de school volgens de daarvoor geldende examenvoorschriften.

Dit betekent bij voorbeeld dat door cursisten van niet bekostigde cursussen het diploma in de vorm van een certificaat kan worden behaald, daar waar de examenvoorschriften dat mogelijk maken (met name in het avondonderwijs en het dag-avondonderwijs).

Artikel 33, zevende lid

Ten aanzien van de bevoegdheidsregeling voor het bekostigde onderwijs is voor contractactiviteiten een uitzondering gemaakt. Daardoor wordt het bevoegd gezag in staat gesteld ervaren en deskundig personeel, werkzaam in het bedrijfsleven, maar niet in het bezit van de in het bekostigde onderwijs vereiste bevoegdheid, voor het contractonderwijs aan te trekken. Ook kunnen daardoor de reeds aan de school benoemde leraren op flexibele wijze ten behoeve van contractactiviteiten worden ingezet.

Artikel 40a, eerste lid

Het doel van artikel 40a, eerste lid, is te waarborgen dat de omvang van de niet uit 's Rijks kas bekostigde activiteiten niet zodanig wordt dat de rechtspositie van de personeelsleden die wel uit 's Rijks kas bekostigde activiteiten verrichten, in gevaar komt. De primaire taak van een school blijft immers het verzorgen van bekostigd voortgezet onderwijs. De Algemene burgerlijke pensioenwet is volgens artikel B 2 van die wet

alleen van toepassing indien de personeelskosten voor ten minste 51% door de overheid worden vergoed.

Artikel 40a, tweede lid

De wijziging van artikel 40a, tweede lid, beoogt de aanstelling van zogenaamde boventalligen uit eigen middelen van de school, verkregen uit de op grond van artikel 20, derde lid, aan de school verbonden cursussen en de verrichte werkzaamheden, mogelijk te maken. Het personeel dat door het bevoegd gezag op grond van dit artikel wordt aangesteld, komt dan ook niet voor rijksvergoeding in aanmerking.

Tot nu toe stond het aan het bevoegd gezag niet vrij om personele voorzieningen te treffen buiten het wettelijk kader van de WVO. Ondergetekenden achten het echter wenselijk om deze mogelijkheid tot het aanstellen van boventalligen te openen, nu de scholen de mogelijkheid krijgen om uit het verrichten van onderwijsactiviteiten en andere werkzaamheden ten behoeve van derden, extra eigen middelen te verwerven.

Artikel 85 en artikel 88

De hier bedoelde aanvulling van de artikelen 85 en 88, eerste lid, onderdeel a, is noodzakelijk omdat bij de vaststelling van het bedrag dat het Rijk onderscheidenlijk de gemeente ter zake van de exploitatiekosten van de openbare scholen in het voorafgaande kalenderjaar heeft uitgegeven, de uitgaven voor cursussen en werkzaamheden, bedoeld in artikel 20, derde lid, buiten beschouwing dienen te blijven.

Voor een verdere toelichting op deze twee artikelen wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 93, eerste lid, en artikel 93a

Om de scholen te stimuleren over te gaan tot het verzorgen van niet uit 's Rijks kas bekostigde cursussen en het voor eigen rekening verrichten van werkzaamheden, mogen zij de inkomsten daaruit in beginsel behouden ter aanwending binnen de school. Slechts een deel van de inkomsten uit contractactiviteiten dienen de scholen af te dragen. Dit zal worden uitgedrukt in een gedeelte van de kosten voor het personeel dat wordt ingezet voor contractactiviteiten. Dit gedeelte zal bij een ministeriële regeling worden vastgesteld. Op deze wijze wordt geregeld welk bedrag de school aan het Rijk verschuldigd is in verband met de toepassing van de rechtspositieregelingen op het personeel dat niet uit 's Rijks kas bekostigde activiteiten verricht. Naast dit gedeelte van de kosten voor het personeel behoeven verder geen inkomsten te worden afgedragen.

Artikel 96a

De vergoeding uit 's Rijks kas zal alleen mogen worden aangewend voor het bekostigde onderwijs. Contractactiviteiten moeten daarom volledig voor eigen rekening van de scholen worden verricht. Uitgangspunt bij de vaststelling door het bevoegd gezag van de tarieven voor de contractactiviteiten die binnen het schoolverband worden verricht is daarom dat deze activiteiten in hun totaliteit (voor de gehele school) kostendekkend moeten zijn. Dit brengt met zich mee dat zowel de directe kosten als de indirecte kosten (coördinatie-activiteiten, conciërge-werkzaamheden) die de contractactiviteiten met zich meebrengen, in principe doorberekend moeten worden aan de afnemers. Uiteraard heeft het bevoegd gezag bij de tariefstelling wel de mogelijkheid rekening te houden met eerdere uit contractactiviteiten verworven inkomsten of buiten het bekostigde onderwijs opgebouwde reserves (bij voorbeeld schenkingen).

Artikel II. Wijziging van de Wet op het leerlingwezen

Artikel 5a

Bij de in dit lid bedoelde werkzaamheden valt voor de landelijke organen allereerst te denken aan allerlei begeleidingsactiviteiten ten behoeve van derden, aan het ontwikkelen van programma's ten behoeve van derden, etc. en voor de regionale organen aan voorlichtende activiteiten.

Het begrip «werkzaamheden» heeft, evenals dit bij de wijziging van de WVO het geval is, een ruime strekking. Wel zullen deze werkzaamheden altijd verband moeten houden met de uit 's Rijks kas bekostigde taken van het orgaan. Het verzorgen van niet uit 's Rijks kas bekostigde cursussen zal dan ook niet mogelijk zijn. Ook mogen de werkzaamheden niet verricht worden in het kader van het reguliere onderwijs.

De hiervoor ontvangen gelden kunnen bij de vaststelling van de vergoeding uit 's Rijks kas op grond van artikel 39a buiten beschouwing blijven (behoudens een deel ter compensatie van de uit 's Rijks kas komende kosten voor rechtspositionele voorzieningen).

Artikel 26a

Verwezen zij naar de toelichting bij artikel 40a van de WVO, die analoog van toepassing is op artikel 26a.

Artikel 39, eerste lid, en artikel 39a

Zie de toelichting bij artikel 93, eerste lid, en artikel 93a van de WVO die ook hier analoog van toepassing is.

Artikel III. Wijziging van de Welzijnswet

De regeling van de contractactiviteiten maakt het wenselijk om ook een wijziging aan te brengen in de Welzijnswet (Stb. 1987, 73). Onder contractactiviteiten kunnen immers ook activiteiten vallen die overeenkomen met activiteiten die worden verzorgd binnen het deelterrein vorming en sociaal-cultureel werk van het terrein van het maatschappelijke en sociaal-culturele welzijn. Daardoor zou de gedachte kunnen ontstaan dat ingevolge artikel 1, tweede lid, van de Welzijnswet dan niet meer van toepassing zou zijn op die activiteiten, nu ten aanzien van die activiteiten bij of krachtens de onderwijswetgeving regels zijn gesteld. Ter voorkoming van elke onzekerheid hieromtrent wordt voorgesteld om de uitzondering op het tweede lid, die is neergelegd in het vierde lid van artikel 1, te verbreden tot het gehele deelterrein vorming en sociaal-cultureel werk.

Door dit voorstel wordt bovendien nog een onjuistheid in de Welzijnswet hersteld. Artikel 1, vierde lid, beoogt te bereiken dat de regels in de Kaderwet Volwasseneneducatie (Stb. 1985, 532) ten aanzien van voorzieningen die onder de Welzijnswet ressorteren, niet tot gevolg hebben dat de Welzijnswet daarop ingevolge artikel 1, tweede lid, niet van toepassing zou zijn. Maar de formulering van het vierde lid (inter-naatsvormingswerk en plaatselijk vormings- en ontwikkelingswerk) spoort niet met die in artikel 13 onder c van de Kaderwet Volwasseneneducatie (sociaal- culturele activiteiten of voorzieningen).

De Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen,
N. J. Ginjaar-Maas

De Minister van Landbouw en Visserij,
G. J. M. Braks