

Vergaderjaar 1987–1988

20483

**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)**

B

**ADVIES RAAD VAN STATE**

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 9 december 1987

Bij Kabinetsmissive van 7 augustus 1987, no. 1, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen a.i., mede namens de Minister van Landbouw en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot 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).

1. Met het voorstel van wet wordt beoogd de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te bevorderen en in het bijzonder te voorzien in de groeiende behoefte aan wederkerend onderwijs. Beide samenhangende doelstellingen verdienen hoge prioriteit, zoals ook in verscheidene recente studies en adviezen tot uitdrukking komt. In dit verband wordt in de memorie van toelichting een verwijzing naar het laatste rapport van de Commissie-Wagner (rapport van 15 december 1983) gemist.

Blijkens de toelichting strekt het voorstel er in het bijzonder toe de gewenste activiteiten op het gebied van contractonderwijs binnen één en dezelfde instelling mogelijk te maken, derhalve zonder gebruik te maken van de constructie van een

**NADER RAPPORT**

Aan de Koningin

Zoetermeer, 4 maart 1988

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 7 augustus 1987, nr. 2, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermelde voorstel rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 december 1987, no. W05.87.0359, moge ik U, mede namens de Minister van Landbouw en Visserij, hierbij aanbieden.

1. Naar het oordeel van de Raad van State verdienen de doelstellingen die met dit voorstel van wet worden beoogd hoge prioriteit, zoals – aldus de Raad – ook in verscheidene recente studies en adviezen tot uitdrukking komt. De Raad mist in dit verband een verwijzing naar het laatste rapport van de Commissie-Wagner (rapport van 15 december 1983) in de memorie van toelichting.

Deze terechte opmerking heeft ertoe geleid dat de memorie van toelichting op dit punt aangevuld is.

De Raad van State onderschrijft dat het voordelen heeft binnen één organisatie, met één personeelsbestand zowel bekostigde als niet bekostigde werkzaamheden te kunnen verrichten. De Raad pleit er voor ook enige aandacht te geven aan mogelijke nadelen.

neveninstelling. Stellig heeft het samengaan in een instelling organisatorische en administratieve voordelen; deze worden in de toelichting aangegeven. Aan de nadelen ware ook enige aandacht te geven. Zo is de Raad van State er niet zeker van dat de huidige rechtspositionele regelingen voldoende op het verschijnsel contractonderwijs zijn toegesneden.

De Raad denkt daarbij met name aan de wenselijkheid van het voor korte tijd in dienst nemen van docenten en instructeurs afkomstig uit het bedrijfsleven; een wenselijkheid die in de toelichting terecht enige malen wordt vermeld. Op deze problematiek ware uitvoeriger in de toelichting in te gaan.

2. Van overheidswege bekostigd onderwijs en contractonderwijs behoren in beginsel aan dezelfde eisen van kwaliteit te voldoen; met slecht onderwijs wordt uiteraard geen van de beoogde doelen gediend. In dit verband is met name van belang of voor het contractonderwijs de bevoegdheidsregeling van het bekostigde onderwijs van toepassing zou moeten zijn. De Raad heeft er begrip voor dat deze vraag blijkens de tekst van het voorstel ontkennend is beantwoord. Terecht wordt in de memorie van toelichting gesteld dat kwalitatief slechte opleidingen zichzelf uit de (onbekostigde) markt prijzen. Daar komt bij dat juist bij de hiervoor al gememoreerde wenselijkheid van het aantrekken van instructeurs uit het bedrijfsleven veeleer de in de eigen functies verworven kennis en vaardigheden dan de onderwijsbevoegdheden relevant zullen zijn. Ongewenste ontwikkelingen zouden altijd nog kunnen blijken in het kader van de voorziene evaluatie. In dat verband adviseert de Raad het enigszins voorlopige karakter van de

In de toelichting is hiermee rekening gehouden door kort aan te geven in welke situaties het denkbaar is dat een bevoegd gezag (ook) een afzonderlijke rechtspersoon ten behoeve van contractactiviteiten in het leven roept.

De Raad van State vraagt zich af of de huidige rechtspositionele regelingen voldoende op het verschijnsel contractonderwijs zijn toegesneden. De Raad denkt daarbij met name aan de wenselijkheid van het voor korte tijd in dienst nemen van docenten en instructeurs, afkomstig uit het bedrijfsleven. In de toelichting bij het voorstel van wet is reeds opgenomen dat de specifieke eisen die de invoering van contractactiviteiten stelt, een aantal wijzigingen in het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel noodzakelijk maken. De passage in de toelichting inzake de rechtspositieregeling is, gelet op de vraag van de Raad, verder uitgewerkt.

Voor het probleem dat de Raad signaleert met betrekking tot het inschakelen van personen uit het bedrijfsleven is van belang dat juist met het oog daarop er geen eisen worden gesteld ten aanzien van een bevoegdheidsregeling voor contractactiviteiten. Tevens zal de mogelijkheid worden geopend de inbreng van externe deskundigen door detachering bij de onderwijsinstelling te realiseren.

2. De Raad adviseert om de in de memorie van toelichting vermelde evaluatie een wettelijke basis te geven.

Het onderhavige wetsvoorstel bevat slechts een beperkte wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en van de Wet op het leerlingwezen. Het gaat daarbij bovendien niet om het verplicht voorschrijven van een nieuw wettelijk systeem, maar slechts om het openen van een mogelijkheid, de gelegenheid tot het verrichten van contractactiviteiten. In het licht hiervan is het te zwaar om in de wet zelf de verplichting tot evaluatie op te nemen.

Het advies van de Raad wordt derhalve niet overgenomen.

Overigens heeft de opmerking van de Raad geleid tot een herbezinning over de evaluatie-termijn. Bij nader inzien zal een evaluatie binnen twee jaren zo goed als zeker onmogelijk zijn bij gebrek aan voldoende feitelijke ervaringsgegevens. Daarom wordt nu in de memorie van toelichting gezegd dat de evaluatie na twee jaar zal plaatsvinden.

voornemens tot uitdrukking te brengen door de bedoelde evaluatie een wettelijke basis te geven.

3. Terecht wordt aan de regeling voor contractonderwijs de eis van het voorkomen van concurrentievervalsing gesteld. In de toelichting op de onderdelen K en L van artikel I wordt in dat kader expliciet melding gemaakt van het uitsluiten van directe en indirecte personeelskosten van vergoeding door het Rijk, indien die kosten voortvloeien uit contractonderwijs. In de toelichting ware te verduidelijken op welke wijze zal worden gehandeld met andere kosten van contractonderwijs.

4. In het advies van de Onderwijsraad wordt gewaarschuwd voor ongewenste onderlinge concurrentie van scholen. Die mogelijkheid moet onder de huidige omstandigheden, waarbij scholen worden geconfronteerd met slinkende leerlingenaantallen en een afnemend aantal opleidingsrichtingen, niet denkbeeldig worden geacht. In de toelichting ware op de opmerking van de Onderwijsraad in te gaan.

5. De paragraaf over de deregulering behoeft op twee plaatsen verheldering. Onder IV wordt gesuggered dat bij de instellingen enige lastenverzwaring zal kunnen optreden als gevolg van de verrekening van inkomsten van derden. Het is niet duidelijk waarom die kosten niet zouden kunnen worden doorberekend.

De eerste twee volzinnen onder VI wekken de indruk dat in de toekomst de thans veel voorkomende variant van het onderhouden van een afzonderlijk rechtspersoon niet meer mogelijk zou zijn. De tekst ware te verhelderen ook in samenhang met hetgeen hierover in dit advies onder punt 1 is opgemerkt.

3. In de toelichting op de onderdelen K en L van artikel I wordt aangegeven dat een deel van de kosten voor het personeel dat wordt ingezet voor contractactiviteiten dient te worden afgedragen aan het Rijk. Afdracht van andere inkomsten dan dit bij ministeriële regeling vast te stellen gedeelte van de personeelskosten zal niet plaatsvinden. In genoemde toelichting is – naar aanleiding van de vraag van de Raad van State om te verduidelijken op welke wijze zal worden gehandeld met andere kosten voor contractonderwijs – expliciet aangegeven dat naast dit gedeelte voor personeelskosten geen verdere inkomsten behoeven te worden afgedragen.

4. De mogelijkheid van ongewenste onderlinge concurrentie van scholen waarvoor in het advies van de Onderwijsraad wordt gewaarschuwd moet, zo stelt de Raad, onder de huidige omstandigheden, waarbij scholen worden geconfronteerd met slinkende leerlingaantallen en een afnemend aantal opleidingsrichtingen, niet denkbeeldig worden geacht.

Conform het advies van de Raad van State is in het algemeen deel van de memorie van toelichting (onder paragraaf 6f) aandacht geschonken aan deze opmerking van de Onderwijsraad. Met name is daar ook gewezen op de evaluatie aan de hand waarvan tegen eventuele – door ondergetekenden niet waarschijnlijk geachte – ongewenste ontwikkelingen waarvoor de Onderwijsraad vreest, maatregelen zullen worden getroffen.

5. De paragraaf over deregulering behoeft volgens de Raad op twee plaatsen verheldering.

Het eerste punt betreft de passage onder IV, waarin wordt gesteld dat de scholen te maken zullen krijgen met een beperkte lastenverzwaring (verrekening van de van derden ontvangen inkomsten).

Het gaat hierbij niet om financiële lasten, zoals de Raad van State kennelijk veronderstelt, maar om lastenverzwaring in de zin van werkdruk.

Om de onjuiste suggestie te vermijden als zou het hier gaan om financiële druk, is de betreffende passage gewijzigd. Overigens veronderstelt de Raad terecht dat

financiële lastenverzwaring voor de scholen doorberekend kan worden aan derden.

Als tweede punt signaleert de Raad een onduidelijkheid onder VI. Conform de suggestie van de Raad is hier verduidelijkt dat de huidige mogelijkheid om (buiten schoolverband) contractactiviteiten te verrichten onaangetast blijft door dit wetsvoorstel.

6. In de toelichting dient te worden ingegaan op het inmiddels verschenen advies van de Sociaal-Economische Raad van 7 september 1987, ervan uitgaande dat dit advies geen wijziging brengt in het wetsvoorstel.

6. Op het advies van de Sociaal-Economische Raad van 7 september 1987 wordt onder een nieuw toegevoegd punt 6b van de memorie van toelichting uitvoerig ingegaan.

Met de redactionele kanttekeningen van de Raad is rekening gehouden.

Van de gelegenheid heb ik tevens gebruik gemaakt om een onjuistheid in het voorstel van wet te herstellen. Het betreft een toevoeging aan artikel II, namelijk een nieuw onderdeel C (waardoor de huidige onderdelen C t/m G een letter opschuiven in het alfabet). Het nieuwe onderdeel bepaalt dat de bevoegdheidsregeling die voor consulenten in het leerlingwezen geldt, niet van toepassing is op consulenten voor zover deze contractactiviteiten verrichten. Hiermede is de bevoegdheidsregeling op dezelfde wijze geregeld als in de WVO (artikel I, F van het wetsvoorstel).

7. 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 aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De vice-president van de Raad van State,  
W. Scholten.

**Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W05.87.0359 van de Raad van State van 9 december 1987**

– De memorie van toelichting ware van dezelfde ondertekeningen te voorzien als het voorstel van wet.

– Op bladzijde 1 van de memorie van toelichting waren in de derde alinea de woorden «deze regering» te vervangen door: dit kabinet.

Ik veroorloof mij U in overweging te geven, het hierbij gevoegde voorstel van wet en de overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde memorie van toelichting (met bijlagen) aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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