

Vergaderjaar 1992-1993

23 074

Wijziging van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs in verband met het vervallen van de opslagpercentages bij de leerlingentelling

B

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 17 maart 1993

Bij Kabinetsmissive van 18 december 1992, no. 92.011640, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs in verband met het vervallen van de opslagpercentages bij de leerlingentelling.

1. Bij de Wet van 28 oktober 1991 (Stb. 543) is, onder meer, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (ISOVO) gewijzigd in verband met de vervroeging van de teldatum van het leerlingenaantal van 16 januari naar 1 oktober. Aangezien aan scholen voor speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs gedurende het gehele jaar leerlingen worden toegelaten, werd wettelijk vastgelegd dat het aantal leerlingen op de nieuwe teldatum zou worden verhoogd met een – bij algemene maatregel van bestuur te bepalen – opslagpercentage (kamerstukken II 1990/91, 22 106, nr. 3, bladzijde 2). Dit percentage werd vastgesteld voor elke schoolsoort van speciaal

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

Zoetermeer, 29 maart 1993

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 18 december 1992, nr. 92016789/2486, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 maart 1993, nr. W05.92.0624, bied ik U hierbij aan.

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

1. De toelichting is overeenkomstig het advies van de Raad van State aangevuld met de resultaten van de extra tellingen per januari 1992 en 1993, met dien verstande dat die resultaten voor wat betreft de telling van januari 1993 zijn gebaseerd op de gegevens van 96% van de tellingen. Uit de gegevens blijkt dat de tellingen van 1993 de naar aanleiding van de telling in januari 1992 gerezen indruk bevestigen.

en voortgezet speciaal onderwijs afzonderlijk, op basis van een vergelijking van de leerlingenaantallen op 1 oktober 1990 en de aantallen op 16 januari 1991 (kamerstukken II 1991/92, 22 106, nr. 15, bladzijde 2).

Artikel VII van de Wet van 28 oktober 1991 bepaalt dat een extra telling van het aantal leerlingen zal plaatsvinden op 16 januari 1992 en 16 januari 1993. Het artikel bepaalt voorts dat de minister zorgt voor een evaluatie van de leerlingtelling, en dat hij de resultaten daarvan overleg aan de beide kamers der Staten-Generaal.

Thans wordt, op basis van de resultaten van de reguliere leerlingtelling op 1 oktober 1991 en de extra leerlingtelling op 16 januari 1992, voorgesteld de opslagpercentages voor alle vormen van speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs te laten vervallen, onder handhaving van de teldatum van 1 oktober.

Het wetsvoorstel is, behalve in de rijksbegroting 1993, hoofdstuk VIII, ook al aangekondigd in de brief van 30 september 1992 van de Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kamerstukken II 1992/93, 22 800 VIII, nr. 9). In die brief gaf de bewindsman aan dat hij, gezien de korte tijd die beschikbaar was, had besloten vooruitlopend op de evaluatie alvast een wetsvoorstel in procedure te brengen. Mochten de resultaten van de evaluatie na de extra telling op 16 januari 1993 tot geheel andere conclusies leiden, dan zou de bewindsman deze maatregel heroverwegen.

Naar de mening van de Raad van State wijkt deze procedure – te weten, vooruitlopend op de wettelijke vastgelegde evaluatie (artikel VII, hiervoor genoemd) een voorstel van wet in procedure brengen onder de toezegging het voorstel te zullen heroverwegen indien te zijner tijd de evaluatie daartoe aanleiding geeft – af van hetgeen de wetgever ter zake heeft bepaald. Tevens verdraagt zij zich ook moeilijk met het algemene uitgangspunt dat een procedure voor het tot stand brengen van wetgeving niet behoort te worden aangevangen zolang de beleidsvoorbereiding die aan de wetgevingsprocedure vooraf dient te gaan nog niet is afgerond. De Raad acht indiening van het wetsvoorstel alleen verantwoord indien voordien wettelijk voorge-

schreven evaluatie is verricht op basis van de extra tellingen per januari 1992 en januari 1993, en de resultaten van die evaluatie de in januari 1992 gerezen indruk bevestigen. De memorie van toelichting ware met het resultaat van de evaluatie aan te vullen. De Raad verwijst te dezen mede naar punt 4 van zijn advies.

2. In de toelichting op het wetsvoorstel (paragraaf 1.2 (Analyse telgegevens)) wordt, op basis van de gegevens over leerlingenaantallen op 1 oktober 1991 en 16 januari 1992, geconcludeerd dat gebleken is dat het aantal leerlingen op 1 oktober 1991, verhoogd met het opslagpercentage, veelal hoger was dan het aanwezige aantal leerlingen op 16 januari 1992. In paragraaf 4 (Advies Onderwijsraad) wordt ter zake nader aangegeven dat in de helft van de gevallen en bij alle schoolsoorten het werkelijk aantal leerlingen op 16 januari 1992 niet groter bleek te zijn dan het aantal plus opslagpercentage op 1 oktober 1991. Hieraan wordt, zoals ook reeds werd opgemerkt, in paragraaf 1.2, de conclusie verbonden dat de scholen in het (voortgezet) speciaal onderwijs in staat zijn geweest het moment van toelating van leerlingen te beïnvloeden. Om die reden wordt voorgesteld de opslagpercentages te laten vervallen. Aan het slot van paragraaf 4 wordt nog opgemerkt dat het enkele feit dat scholen kunnen sturen voldoende grond is om nu reeds tot deze maatregel over te gaan. De conclusie, inhoudende dat scholen de toelating kunnen beïnvloeden, wordt niet nader geadstrueerd. Slechts wordt in paragraaf 1.2 opgemerkt dat uit nadere analyse van de telgegevens van oktober 1991 en 16 januari 1992 is gebleken dat de scholen in het (voortgezet) speciaal onderwijs in staat zijn geweest het moment van toelating van leerlingen te beïnvloeden. De Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) heeft in zijn advies van 11 november 1992 (kenmerk 210337 Rgf 108/60) twijfels geuit over de juistheid van deze conclusie. De Rgf meent dat, op basis van de nu bekende gegevens, alleen kan worden geconcludeerd dat het gehanteerde opslagpercentage in dit jaar niet de feitelijke ontwikkeling weergaf en onvoldoende is aangetoond dat het hier om een structureel verschijnsel

2. De toelichting is op de door de Raad aangegeven punten aangevuld.

gaat. Niet moet worden uitgesloten dat bepaalde aangekondigde beleidswijzigingen, zoals de nota Weer Samen Naar School, in deze periode mede dit effect teweeg hebben gebracht. De Rgf voegt daaraan toe dat elke teldatum er onvermijdelijk toe leidt dat scholen de inschrijving van leerlingen zo mogelijk daarop afstemmen, maar dat dit de autonome onbeïnvloedbare groei van het aantal leerlingen onverlet laat.

Ook andere adviesorganen – de Verenigde Bijzondere Scholen voor onderwijs op algemene grondslag (advies van 29 oktober 1992, kenmerk 100/U.1625/HKe/tvdv), de Contactcommissie/VNG (advies van 29 oktober 1992, nr. 17/92) en de Protestants Christelijke Onderwijsvakorganisatie (advies van 28 oktober 1992, kenmerk R-92-1381 WT/MO) – vestigen er de aandacht op dat de telgegevens over het schooljaar 1991/1992 niet zijn onderworpen aan een nadere analyse.

Met de genoemde adviesorganen concludeert de Raad dat in de Toelichting een nadere analyse van de al aanwezige gegevens ontbreekt. Of de geconstateerde ontwikkeling in de leerlingenaantallen inderdaad, en volledig, verklaard kan worden doordat de scholen de toelating van leerlingen hebben beïnvloed is dan ook naar het oordeel van het college in de toelichting onvoldoende aannemelijk gemaakt. Derhalve moet geconstateerd worden dat een deugdelijke motivering voor de voorgestelde wijziging ontbreekt.

Voor een dergelijke motivering is tenminste vereist dat wordt aangegeven hoe de scholen de toelating kunnen beïnvloeden in de mate waarin de ontwikkeling van de leerlingenaantallen tussen 1 oktober 1991 en 16 januari 1992 afwijkt van de verwachtingen. De Raad acht het noodzakelijk dat de toelichting op de hiervoor vermelde punten wordt aangevuld, onverminderd het navolgende.

3. De constatering in paragraaf 4 (Advies Onderwijsraad) van de toelichting, dat in de helft van de gevallen en bij alle schoolsoorten het werkelijke aantal leerlingen op 16 januari 1992 niet groter bleek te zijn dan het aantal plus opslagpercentage op 1 oktober 1991, leidt het college tot de conclusie dat eveneens in de helft van de gevallen – en bij alle

3. De Raad van State constateert dat de omstandigheid dat in de helft van de gevallen en bij alle schoolsoorten het werkelijk aantal leerlingen op 16 januari 1992 lager bleek te zijn dan het aantal plus opslagpercentage op 1 oktober 1991, impliceert dat eveneens in de helft van de gevallen – en bij alle schoolsoorten – het werkelijke aantal

schoolsoorten – het werkelijke aantal leerlingen op 16 januari 1992 wel groter was dan het aantal plus opslagpercentage op 1 oktober 1991.

Voorts is aannemelijk dat bij het merendeel van de scholen het werkelijke aantal leerlingen op 16 januari 1992 groter was dan het werkelijke aantal leerlingen – zonder opslagpercentage – op 1 oktober 1991. Uit de gegevens, weergegeven in de brief van 27 mei 1992 van de Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (kamerstukken II 1991/92, 22 300 VIII, nr. 88, bladzijde 3) valt namelijk af te leiden dat bij de meeste vormen van speciaal onderwijs en bij het speciaal onderwijs als geheel het werkelijke aantal leerlingen tussen 1 oktober 1991 en 16 januari 1992 is toegenomen. In het voortgezet speciaal onderwijs is het totaal aantal leerlingen tussen die twee teldata licht gedaald. Deze daling is met name toe te schrijven aan de daling van het aantal leerlingen aan scholen voor moeilijk lerende kinderen, een effect dat verband zou kunnen houden met activiteiten in het kader van Weer Samen Naar School. Bij de meeste andere onderwijsvormen van het voortgezet speciaal onderwijs is het aantal leerlingen echter toegenomen.

Indien de opslagpercentages voor alle scholen worden afgeschaft, zal de, ook voor komende jaren te verwachten, toename van het aantal leerlingen tussen 1 oktober en 16 januari van een gegeven schooljaar niet langer worden doorberekend bij de bekostiging. Dit zal tot gevolg hebben dat de destijds tot stand gekomen vervroeging van de teldatum nu een benadeling zal gaan betekenen van de meeste scholen. Dit ondanks het feit dat bij de vervroeging van de teldatum uitdrukkelijk is uitgesproken dat dit effect voorkomen diende te worden (verwezen zij naar kamerstukken II 1990/91, 22 106, nr. 3, bladzijde 2, onder «Opslagpercentage»).

De Vereniging van besturenorganisaties van katholieke onderwijsinstellingen vestigt in haar advies van 28 oktober 1992 (kenmerk Bao/921027A.JG4/0787, vijfde alinea) de aandacht op dit effect van het wetsvoorstel. Voorts constateert de Rgf in zijn advies dat, net zomin als het de bedoeling kan zijn om niet aanwezige leerlingen te tellen, het de bedoeling kan zijn om wel aanwezige leerlingen niet te bekostigen. De

leerlingen op 16 januari 1992 wel groter was dan het aantal plus opslagpercentage op 1 oktober 1991.

Dit laatste is niet het geval. Niet alleen het aantal leerlingen op 1 oktober plus opslagpercentage maar ook het aantal leerlingen op 1 oktober zonder opslagpercentage blijkt in de helft van de gevallen niet hoger te zijn dan het aantal leerlingen op 16 januari. De toelichting is op deze wijze verduidelijkt, zodat voormeld misverstand niet meer kan ontstaan.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State dat het opnieuw vaststellen van de formatie op grond van artikel 9 van het Formatiebesluit ISOVSO 1992 alleen toepassing vindt wanneer de groei van het aantal leerlingen boven een bepaald percentage ligt, is in de memorie van toelichting vermeld dat scholen ook hier de mogelijkheid hebben om de groei te beïnvloeden.

Raad onderschrijft deze conclusie en voegt daaraan toe, dat de voorgestelde maatregel zou kunnen leiden tot het sluiten of het beëindigen van de bekostiging van een school die, door het schrappen van de opslagpercentages, niet meer aan de instandhoudingsnorm voldoet.

Weliswaar voorziet artikel 9 van het Formatiebesluit ISOVSO 1992 (Stb. 127) zoals ook in paragraaf 4 van de toelichting wordt opgemerkt, in de mogelijkheid dat de formatie van een school opnieuw wordt vastgesteld bij een aanzienlijke toename van het aantal leerlingen tussen 1 oktober en 16 januari van een schooljaar, maar deze bepaling zal alleen in een beperkt aantal gevallen toegepast kunnen worden. Artikel 9 van het formatiebesluit vindt immers alleen toepassing wanneer de groei van het aantal leerlingen boven een bepaald – voor de schoolsoorten verschillend – percentage ligt.

Ervan uitgaand dat de gesignaleerde gevolgen ook naar het oordeel van de bewindsman niet aanvaardbaar zijn, dient naar het oordeel van het college in de toelichting een uiteenzetting te worden opgenomen, op welke wijze die gevolgen voorkomen kunnen worden.

4. De Contactcommissie/VNG heeft in haar advies herinnerd aan een afspraak neergelegd in het hoofdlijnenakkoord met betrekking tot het formatiebudgetsysteem, die inhield dat de opslagpercentages op basis en empirische gegevens zouden worden geëvalueerd en dat zonodig is het Georganiseerd Overleg zou worden gesproken over een nauwkeuriger afstemming van de opslagpercentages. In de toelichting wordt hierover opgemerkt dat aan deze evaluatie en bijstelling voor wat betreft het (voortgezet) speciaal onderwijs niet wordt toegekomen, omdat de opslagpercentages daar in het geheel niet nodig zijn (paragraaf 4 (Advies Onderwijsraad)).

Gelet op het onder punt 3 van dit advies gestelde is deze stelling naar het oordeel van de Raad onjuist. Het schrappen van de opslagpercentages dient te geschieden op basis van de uitkomsten van de evaluatie, waarbij ook het te voeren overleg in het Georganiseerd Overleg van belang kan zijn. De toelichting ware bij te stellen.

4. De Raad van State stelt in zijn advies dat het schrappen van de opslagpercentages dient te geschieden op basis van de uitkomsten van de evaluatie, zoals afgesproken in het hoofdlijnenakkoord FBS, waarbij ook het te voeren overleg in het Georganiseerd Overleg van belang kan zijn.

De afspraak in het hoofdlijnenakkoord, waaraan hier wordt gerefereerd, heeft betrekking op een nauwkeuriger afstemming van de opslagpercentages indien uit de telgegevens van 16 januari 1992 en 16 januari 1993 zou blijken dat deze hoger of lager zouden moeten worden vastgesteld. Reeds uit de telling van 16 januari 1992 bleek echter dat veelvuldig gebruik werd gemaakt van de mogelijkheid tot sturing in de toelating door de scholen, zodat er geen grondslag was voor het hanteren van enig opslagpercentage, en aan bijstelling na evaluatie niet meer wordt toegekomen.

5. In paragraaf 1.2 (Analyse telgegevens) van de toelichting wordt aan het slot opgemerkt dat de bekostiging van niet aanwezige leerlingen als gevolg van het hanteren van het opslagpercentage heeft geleid tot aanzienlijk hogere uitgaven, namelijk ongeveer 34 miljoen gulden structureel. Dit bedrag wordt niet nader toegelicht. Wel blijkt uit paragraaf 3 (Financiële gevolgen) van de toelichting dat de afschaffing van de opslagpercentages structureel wordt geraamd op ongeveer 34 miljoen gulden. Nu de afschaffing van de opslagpercentages niet alleen zal leiden tot het niet bekostigen van papieren leerlingen, maar ook tot het niet bekostigen van leerlingen die tussen 1 oktober en 16 januari tot een school worden toegelaten, kunnen de kosten, verbonden aan het bekostigen van niet aanwezige leerlingen, niet even hoog zijn als de voorziene opbrengst van het wetsvoorstel, tenzij de bewindsman het aanvaardbaar acht dat de tussen 1 oktober en 16 januari tot een school toegelaten leerlingen niet worden bekostigd, hetgeen het college niet aanneemt. Het in paragraaf 1.2 genoemde bedrag ware dan ook bij te stellen.

5. De Raad van State merkt in zijn advies op dat de opmerking aan het slot van paragraaf 1.2 (Analyse telgegevens) van de toelichting dat de bekostiging van niet aanwezige leerlingen als gevolg van het hanteren van het opslagpercentage heeft geleid tot aanzienlijk hogere uitgaven, namelijk 34 miljoen gulden structureel, niet nader wordt toegelicht. De Raad merkt verder op dat uit paragraaf 3 (Financiële gevolgen) van de toelichting blijkt dat de afschaffing van de opslagpercentages structureel wordt geraamd op ongeveer 34 miljoen. Naar de mening van de Raad kunnen de kosten verbonden aan het bekostigen van niet aanwezige leerlingen, niet even hoog zijn als de voorziene opbrengst van het wetsvoorstel nu de afschaffing van de opslagpercentages niet alleen zal leiden tot het niet bekostigen van papieren leerlingen, maar ook tot het niet bekostigen van leerlingen die tussen 1 oktober en 16 januari tot een school worden toegelaten, tenzij deze laatste categorie leerlingen inderdaad niet voor bekostiging in aanmerking zou komen. Naar de mening van de Raad dient het in paragraaf 1.2 genoemde bedrag dan ook bijgesteld te worden.

Zoals in paragraaf 1.2 (Analyse telgegevens) van de toelichting is aangegeven was het aantal leerlingen op 1 oktober 1991, verhoogd met het opslagpercentage, veelal hoger dan het aanwezige aantal leerlingen op 16 januari 1992 en heeft het hanteren van het opslagpercentage bij de telling op 1 oktober dan ook geleid tot het bekostigen van niet aanwezige leerlingen. De genoemde hogere uitgaven betreffen het verschil tussen het op 16 januari daadwerkelijk aanwezige aantal leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs en het aantal leerlingen dat op grond van de telling van 1 oktober verhoogd met het opslagpercentage voor bekostiging in aanmerking moest worden gebracht.

Aangezien, zoals in de paragrafen 1.2 en 1.3 is uiteengezet, de scholen de toelating van de leerlingen kunnen sturen en dus, zoals is gebleken, de toelatingen kunnen laten plaatsvinden vóór 1 oktober, mag worden verwacht dat bij het vervallen van de opslagpercentages ook de scholen die overeenkomstig de uitgangspunten van de opslagpercentageregeling dat nu nog niet

hebben gedaan, dat dan ook zullen doen. Daarmee zal er in algemene zin geen sprake meer zijn van leerlingen die tussen 1 oktober en 16 januari tot een school worden toegelaten en wordt reeds op 1 oktober het aantal leerlingen bereikt dat voor de wijziging van de teldatum pas op 16 januari aanwezig zou zijn geweest. Dit maakt dat de raming van het afschaffen van de opslagpercentages overeenkomt met de kosten die het bekostigen van niet aanwezige leerlingen met zich meebrengt. Ten aanzien van de leerlingen die tussen 1 oktober en 16 januari toch nog tot een school worden toegelaten, geldt dat de gebruikelijke regelingen van de artikelen 8 en 9 van het Formatiebesluit ISOVSO 1992 van toepassing zijn.

6. Met de redactionele kanttekeningen is rekening gehouden.

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn ambtshalve aangepast aan de Aanwijzingen voor de regelgeving.

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

De Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen,
J. Wallage

6. 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 niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
G. H. Veringa

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W05.92.0624 van de Raad van State van 17 maart 1993

- In artikel III, eerste lid, van het wetsvoorstel ware na «artikel 102d» in te voegen: , zesde lid,.

- In paragraaf 1 (Algemeen) van de toelichting ware «kenmerk PO/IAE-92062505» te wijzigen in: (kamerstukken II 1992/93, 22 800 VIII, nr. 9).

- In het opschrift van paragraaf 4 (Advies Onderwijsraad) van de toelichting ware uit te laten komen dat in die paragraaf ook adviezen van andere organen en organisaties worden besproken.