

Vergaderjaar 1994–1995

**24 228**

## **Wijziging van de Wet op het basisonderwijs inzake de overboeking van niet bestede vergoedingen en wijziging van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs inzake de overboeking van niet bestede vergoedingen en het vervallen van de verplichte pauze**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN DEEL**

##### *1.1. Overboeking van niet bestede vergoedingen*

Wanneer openbare of bijzondere scholen uit het basisonderwijs danwel het (voortgezet) speciaal onderwijs worden opgeheven of indien de bekostiging van deze scholen wordt beëindigd, dienen volgens de huidige wetgeving de niet bestede vergoedingen in de desbetreffende overheidskas te worden teruggestort. Dit geldt ook in het geval van samenvoeging van scholen. Als gevolg van de wetgeving rond Toerusting en Bereikbaarheid is de samenvoeging van scholen in een stroomversnelling terechtgekomen. De scholen die bij een samenvoeging worden opgeheven of waarvan de bekostiging wordt beëindigd, behoren hun niet bestede vergoedingen terug te storten in de overheidskas in plaats van deze over te boeken naar de school die overblijft uit de fusie. Het lijkt echter redelijk om deze niet bestede vergoedingen te laten bij de gefuseerde school.

De nieuwe regeling voorziet erin dat het bevoegd gezag van een school die wordt opgeheven als gevolg van een samenvoeging met een andere school ofwel waarvan de bekostiging wordt beëindigd als gevolg van een samenvoeging met een andere school, haar uit 's Rijks kas ontvangen niet bestede vergoedingen niet hoeft terug te storten in 's Rijks kas. Het voornemen tot deze wijziging in de wetgeving is al aangekondigd in de voorlichtingspublikatie «Fusiestimulerende maatregelen voor de huisvesting en de materiële instandhouding» van 21 juni 1993 (kenmerk: PO/MN-93 044 395) die werd gepubliceerd in Uitleg Mededelingen OenW nr. 18 van 30 juni 1993.

In aanvulling op deze aankondiging zijn in de voorliggende regeling ook voorzieningen getroffen voor omzetting van een openbare school in een bijzondere school of omgekeerd, en voor scholen die een nevenvestiging worden bij een andere school. Uit harmonisatie-overwegingen wordt voorgesteld deze regeling eveneens in te voeren voor scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs die in een vergelijkbare situatie verkeren.

Met deze maatregelen wordt voorkomen dat scholen worden gestraft voor het voeren van een spaarzaam beleid. Het niet terugstorten van deze opgebouwde reserves is redelijk omdat de financiële middelen uiteindelijk weer worden ingebracht in de gefuseerde school, de omgezette school, de

school waaraan een nevenvestiging is toegevoegd, of voor wat betreft het (voortgezet) speciaal onderwijs in daaraan gelijkgestelde situaties verkerende scholen, zodat de niet bestede vergoedingen in wezen bij de school blijven waarvoor deze ook bedoeld waren.

Deze voorliggende wetswijziging heeft een structureel karakter, en is ook van kracht na 1 augustus 1996, wanneer andere fusiestimulerende maatregelen worden beëindigd. Tevens is bij deze wetswijziging door overgangsbepalingen een voorziening getroffen voor de periode van 1 augustus 1985 (d.i. het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet op het basisonderwijs en de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs; hierna te noemen de WBO en de ISOVSO) tot de inwerkingtreding van deze wetswijziging. Pas een aantal jaren na de invoering van de WBO en de ISOVSO hebben de feitelijke afrekeningen met die scholen plaatsgevonden. Daardoor was het voor het bevoegd gezag van die scholen die werden opgeheven, danwel scholen waarvan de bekostiging werd beëindigd, geruime tijd niet mogelijk de wettelijke plicht tot terugstorten van niet bestede overheidsmiddelen uit te voeren. Voor scholen die in de periode vanaf 1 augustus 1985 tot het tijdstip van inwerkingtreding van deze wetswijziging zijn gefuseerd of die op andere wijze worden voortgezet, is er voorzien in een overgangsregeling, omdat het uit het oogpunt van rechtsgelijkheid gewenst is deze soepelere regeling ook te hanteren voor fusies en daaraan gelijkgestelde gevallen die in het verleden hebben plaatsgevonden.

### *1.2. Het vervallen van de verplichte pauze*

De wens om de verplichte pauze in het speciaal onderwijs te laten vervallen is afkomstig van de vakorganisaties. Men vindt een verplichte pauze van een uur een achterhaalde zaak. De inspectie ondersteunt deze wens en is van mening dat een school zelf wel kan beslissen of de kinderen van de desbetreffende school de rust van een pauze nodig hebben en hoelang deze dan moet duren. Verder kan volgens de inspectie aan de verplichte pauze het nadeel kleven dat kinderen die moeten reizen, door de pauze nog later thuiskomen en daardoor nog minder contact met andere kinderen hebben. In de praktijk blijken overigens veel scholen op dit punt al een ontheffing van de inspectie te krijgen.

## **2. Financiële gevolgen**

### *2.1. Overboeking van niet bestede vergoedingen*

De financiële gevolgen van deze wetswijziging, in de zin van een wijziging van de Rijksbegroting, zijn nihil. Het betreft een formalisering van een bestaande praktijk, door middel van het leggen van een wettelijke grondslag voor een feitelijke situatie die sinds de invoering van de WBO en de ISOVSO al bestaat.

### *2.2. Het vervallen van de verplichte pauze*

Deze wetswijziging heeft geen financiële gevolgen.

## **3. Adviezen Onderwijsraad en overige adviesinstanties**

Op 12 december 1994 heeft de Onderwijsraad advies uitgebracht (nr. OR 94 000 624/1P). De Onderwijsraad kan zich met het voorstel verenigen.<sup>1</sup>

In de memorie van toelichting wordt erop gewezen dat onder meer in geval van omzetting van een bekostigde bijzondere school in een bekostigde bijzondere school van een andere richting de uit 's Rijks kas ontvangen niet bestede vergoedingen niet hoeven te worden teruggestort

<sup>1</sup> Dit advies is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

in 's Rijks kas, mits de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen goedkeuring heeft verleend aan deze omzetting. De onderhavige wetswijziging heeft geen betrekking op deze situatie. De Onderwijsraad neemt aan dat het voorgaande voortvloeit uit de stelling dat in dat geval een bestaande school wordt voortgezet.

Inderdaad betreft het hier voortzetting van een bestaande school, zij het in een andere hoedanigheid dan voordien het geval was.

Volgens de Onderwijsraad kan de gestelde voorwaarde voor overboeking, te weten: overboeking vindt alleen plaats naar de school of scholen waaraan met het oog op de samenvoeging extra formatie is toegekend, ertoe leiden, dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen fusies waarbij wel en fusies waarbij geen aanspraak op extra formatie kan worden gemaakt. De Besturenraad Protestants Christelijk Onderwijs (BPCO; advies van 29 november 1994, nr. CAB/id 33 333-02) en de Contactcommissie Primair Onderwijs (advies van 25 november 1994, nr. 900/94.CC028/JvE/vr) maken soortgelijke bezwaren.

Aan de bezwaren van de Onderwijsraad en de genoemde adviesorganisaties is tegemoet gekomen. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn op dit punt aangepast.

De Onderwijsraad stelt voorts de opmerking van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG; advies van 6 december 1994, nr. OCSR/408 607, OC 16/127) over het buitengebruikstellen van gebouwen bij fusies aan de orde. Het gaat de VNG er daarbij om dat in de wet zou worden verankerd dat, indien een gebouw buiten gebruik wordt gesteld ten gevolge van een fusie, het deel van de niet bestede vergoedingen dat was bestemd voor preventief onderhoud, uitgezonderd is van de overboeking en dat dit bedrag door het betrokken bevoegd gezag teruggestort moet worden in 's Rijks kas. Voorts zou moeten worden geregeld dat een bevoegd gezag dat van het buitengebruikgestelde gebouw gebruik gaat maken, het bedrag dat werd teruggestort, ontvangt van het Rijk. De VNG doet in dit kader tevens voorstellen om de overboeking van de uit 's Rijks kas ontvangen niet bestede vergoedingen afhankelijk te stellen van een beoordeling door de gemeente van de staat van onderhoud van het buiten gebruik te stellen gebouw.

Het zou echter onjuist zijn wanneer gelden die overschieten door bijvoorbeeld het inzetten van hulpvaardige ouders of door bijvoorbeeld op voordelige wijze materialen of diensten in te kopen, aan de nieuwe gebruiker zouden toekomen. Oogmerk van deze fusie-stimulerende regeling is nu juist om te voorkomen dat schoolbesturen voor zuinig gedrag zouden worden «gestraft». Het is daarnaast niet wenselijk dat fusies vertraging zouden oplopen ten gevolge van discussies over de staat van onderhoud van een gebouw dat wordt verlaten.

De BPCO is van mening dat het wetsvoorstel ook betrekking zou moeten hebben op de vergoedingen die uit de kas van de gemeente zijn ontvangen. De VNG merkt anderzijds op, dat een wettelijke regeling voor de niet bestede overschrijdingsuitkeringen in de lijn van de onderhavige regeling niet aan de orde kan zijn, gezien het feit dat het hierbij om gemeentelijke gelden gaat.

Het zou mijns inziens te ver leiden indien de formele wetgever een regeling als in dit wetsvoorstel is opgenomen, zou treffen met betrekking tot vergoedingen die van gemeentewege beschikbaar zijn gekomen. Op lokaal niveau dienen de gemeenten en de betrokken schoolbesturen hierover desgewenst tot nadere afspraken te komen.

## II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### Artikel I en artikel II, onderdeel B

Met ingang van de datum van inwerkingtreding van deze wet hoeft het bevoegd gezag van een school die wordt opgeheven danwel van een school waarvan de bekostiging wordt beëindigd in het kader van samenvoeging met een of meer andere scholen, de uit 's Rijks kas ontvangen niet bestede vergoedingen niet terug te storten in 's Rijks kas. Het bevoegd gezag boekt de niet bestede vergoedingen in dat geval over naar de school of scholen waarmee de samenvoeging heeft plaatsgevonden. Het is nodig dat op enig moment bij het ministerie kan worden vastgesteld, of er inderdaad sprake is van een fusie. Het is immers niet de bedoeling dat er niet bestede vergoedingen overgaan in situaties waarin geen daadwerkelijke fusie heeft plaatsgevonden. Bij de aanvraag voor faciliteiten in verband met de samenvoeging van scholen, wordt door de minister aan de hand van de criteria die gelden ter verkrijging van deze faciliteiten, beoordeeld of er sprake is van een samenvoeging. Deze criteria zijn opgenomen in de publikatie «Rechtspositionele gevolgen/consequenties bij samenvoeging van scholen in het primair onderwijs» (publikatie van 21 april 1992, kenmerk AB/IE-92 025 510, Uitleg OenW-Regelingen nr. 11b van 29 april 1992) welke werd geformaliseerd door middel van de publikatie «Formalisering samenvoegingspublikaties fbs-sector (publikatie van 12 september 1993, kenmerk AB/IE-93 059 892, Uitleg OenW-Regelingen nr. 22 van 29 september 1993) en vervolgens gewijzigd naar aanleiding van de uitspraak van de Advies- en Arbitrage Commissie (publikatie van 17 mei 1994, kenmerk AB/IE-94 020 599, Uitleg OenW-Regelingen nr. 13 van 25 mei 1994). In geval van samenvoeging vindt de overboeking plaats naar de school of scholen waarvoor met het oog op deze samenvoeging een aanvraag voor faciliteiten in verband met de samenvoeging van scholen (fusiefaciliteiten) is ingediend. De uit 's Rijks kas ontvangen niet bestede vergoedingen gaan dus over naar de school die na de samenvoeging overblijft. Deze regeling is van overeenkomstige toepassing op de overige, in de desbetreffende artikelen, omschreven gevallen, omdat ook in die gevallen van beëindiging van de bekostiging of opheffing van een school sprake is. Indien geen van de bovenbedoelde situaties zich voordoet, dan dienen deze niet bestede vergoedingen te allen tijde te worden teruggestort in 's Rijks kas.

De bepaling «Indien na de overboeking van de uit 's Rijks kas ontvangen niet bestede vergoedingen blijkt, dat voor de school waarvan de bekostiging is beëindigd of de opgeheven school terugbetaling aan het Rijk dient te geschieden, komt deze terugbetaling ten laste van de school waarnaar de uit 's Rijks kas ontvangen niet bestede vergoedingen zijn overgeboekt» geldt niet in geval van samenvoeging van scholen als bedoeld in artikel 109, vierde lid en vijfde lid, onderdeel b, van de WBO en artikel 105, vierde lid en vijfde lid, onderdelen b en c, van de ISOVSO. Bij deze vormen van samenvoeging zijn de rechten en plichten van het oude bevoegd gezag door de bestuursoverdracht, die vooraf gaat aan de samenvoeging, reeds overgegaan naar het nieuwe bevoegd gezag. Indien het een samenvoeging betreft van scholen van hetzelfde bevoegd gezag of een van de gevallen, bedoeld in artikel 105, vijfde lid, onderdelen b en c, van de ISOVSO waarin eveneens sprake is van hetzelfde bevoegd gezag, doet het probleem zich uiteraard ook niet voor. Voor de gevallen genoemd in artikel 109, vijfde lid, onderdeel a, van de WBO en artikel 105, vijfde lid, onderdeel a, van de ISOVSO, dient de mogelijkheid van terugbetaling wel geregeld te worden, omdat in die gevallen er geen sprake is van bestuursoverdracht zoals bedoeld in artikel 36 van de WBO en artikel 45 van de ISOVSO en derhalve de rechten en plichten niet van rechtswege van het oude naar het nieuwe bevoegd gezag overgaan.

Voor alle duidelijkheid zij erop gewezen dat in geval van omzetting van

een bekostigde bijzondere school in een bekostigde bijzondere school van een andere richting (wat kan geschieden door bestuursoverdracht, danwel wijziging van de statuten), uitbreiding van een school als bedoeld in artikel 53, eerste lid, van de WBO, verplaatsing van een school als bedoeld in artikel 63a, tweede lid, van de WBO en verplaatsing als bedoeld in artikel 60a, tweede lid, van de ISOVSO de uit 's Rijks kas ontvangen niet bestede vergoedingen niet hoeven te worden teruggestort in 's Rijks kas mits de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen goedkeuring heeft verleend aan deze gevallen van omzetting, uitbreiding en verplaatsing.

### **ARTIKEL III**

Op basis van deze overgangsregeling is artikel 109, vierde lid, van de Wet op het basisonderwijs rechtstreeks van toepassing op scholen die vóór 1 augustus 1996 nevenvestiging zijn geworden. Dit houdt verband met de wijze van toekenning van formatie aan nevenvestigingen waarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen de periode van 1 augustus 1985 tot en met 31 december 1993, en de periode van 1 januari 1994 tot en met 31 juli 1996. In de periode van 1 augustus 1985 tot 31 december 1993 was de wettelijke regeling voor bekostigde scholen die nevenvestiging worden, nog niet in werking getreden. In de periode van 1 januari 1994 tot en met 31 juli 1996 worden de bekostigde scholen die nevenvestiging worden, voor de toekenning van formatie op de gebruikelijke manier behandeld als een fusie tussen twee of meer scholen. De toekenning van formatie voor nevenvestigingen is namelijk geregeld als volgt. In de Wet op het basisonderwijs en het Formatiebesluit WBO 1992 wordt onder meer bepaald welke formatie geldt voor scholen bestaande uit een hoofdvesting en een of meer nevenvestigingen. Daarbij is de omvang van de formatie onder meer gerelateerd aan de periode gedurende welke onderwijs wordt gegeven in een of meer nevenvestigingen. Dit is voor het opvangen van de situatie die ontstaat nadat de bekostiging van de nevenvestiging een aanvang heeft genomen. Bepaald is dat gedurende het eerste schooljaar van de bekostiging van een nevenvestiging de normatieve formatie van een school die bestaat uit een hoofdvesting en een of meer nevenvestigingen, tenminste wordt bepaald op de normatieve formatie waarop de hoofdvesting en de nevenvestiging of nevenvestigingen tezamen op 31 juli van het voorafgaande schooljaar recht hadden. Deze regeling is derhalve een regeling met een inhoudelijke overgang van zelfstandige school naar nevenvestiging. De Samenvoegingsregeling toerusting en bereikbaarheid (publikatie van 7 mei 1992, kenmerk PO-92 028 123, Uitleg OenW-Regelingen nr. 12 van 13 mei 1992) bevat echter een gunstiger regime voor scholen die in de periode tussen 1 augustus 1992 tot en met 31 juli 1996 zijn samengevoegd. Deze regeling kent aan scholen die in de periode van 1 augustus 1992 tot en met 31 juli 1996 zijn samengevoegd extra formatie toe. Als deze regeling is uitgewerkt, geldt nog slechts de regeling zoals vervat in het Formatiebesluit WBO 1992, waarbij reguliere formatie wordt toegekend. Het is dan noodzakelijk dat artikel 109, vierde lid, van de WBO van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op bekostigde scholen die nevenvestiging worden. Tot 1 augustus 1996 is artikel 109, vierde lid, van de WBO echter rechtstreeks van toepassing op een bekostigde school die een nevenvestiging wordt.

## **ARTIKELN IV EN V**

In deze artikelen is een regeling opgenomen voor scholen die zijn samengevoegd in de periode van 1 augustus 1985 tot de datum van inwerkingtreding van deze wet. Omdat de bevoegde gezagsorganen van deze scholen niet op de hoogte konden zijn van de voorwaarde dat overboeking van de uit 's Rijks kas ontvangen niet bestede vergoedingen alleen kan plaatsvinden, indien er een aanvraag voor fusiefaciliteiten is ingediend, hoeft aan deze voorwaarde niet te worden voldaan. De bevoegde gezagsorganen van de desbetreffende scholen dienen wel schriftelijk te verklaren dat de samenvoeging heeft plaatsgevonden. De bevoegde gezagsorganen van de scholen die met betrekking tot deze periode volgens het nieuwe regime in aanmerking zouden zijn gekomen voor de overboeking van uit 's Rijks kas ontvangen niet bestede vergoedingen, terwijl zij deze vergoedingen in 's Rijks kas hebben teruggestort, kunnen binnen drie maanden na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet aan Onze Minister verzoeken deze vergoedingen alsnog over te dragen aan de school waarmee de samenvoeging heeft plaatsgevonden. Te laat ingediende verzoeken worden niet in behandeling genomen, tenzij van een verschoonbare termijnoverschrijding sprake zou zijn.

De overgangsregeling vervat in de artikelen IV en V heeft ook betrekking op de scholen die in een, in deze wet aan samenvoeging gelijkgestelde, situatie verkeren.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
T. Netelenbos