

Vergaderjaar 1995–1996

**24 718**

**Regels inzake de verstrekking van subsidies door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij voor landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten)**

**Nr. 3**

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

**Inhoudsopgave**

blz.

<b>I.</b>	<b>Algemeen</b>	<b>2</b>
1.	Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	2
2.	De onderwijsondersteunende instellingen en hun activiteiten	4
3.	Een meerjarenperspectief op het terrein van landelijke onderwijsondersteunende activiteiten	4
4.	Het SVO	6
5.	Vraagsturing	6
6.	Financiële gevolgen	6
7.	Overgangsrecht	7
8.	Advies Onderwijsraad	8
<b>II.</b>	<b>Artikelsgewijze toelichting</b>	<b>10</b>

## **I. ALGEMEEN**

### **1. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel**

Met dit wetsvoorstel wordt de grondslag geboden voor het subsidiëren van wettelijk omschreven activiteiten op het terrein van de onderwijs-ondersteuning. De wetgever regelt dus niet langer de instellingen zelf en de bekostiging van die instellingen, zoals dat tot nu toe op grond van de Wet op de onderwijsverzorging (WOV) het geval was.

Achtergrond van de overgang naar een subsidiërelatie vormt het in het regeerakkoord vermelde streven naar vermindering van regelgeving en naar vereenvoudiging en flexibilisering van bestuurlijke en onderwijskundige hulpstructuren. Daardoor is het mogelijk te volstaan met een sober wetsvoorstel. De ondersteuning van het secundair beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie alsmede van het landbouwonderwijs is in dit wetsvoorstel op analoge wijze geregeld. Dit bevordert de onderlinge afstemming van activiteiten tussen de instellingen die subsidie ontvangen.

In de nieuwe opzet wordt de aanvraag voor subsidie van de bestaande instellingen in competitie met die van mogelijke andere instellingen in een specifieke procedure beoordeeld voor de subsidieverlening. Daarbij worden wettelijke eisen gesteld aan de aanvraag, onder andere in het licht van de afstemming met een door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen bekendgemaakte hoofdpijnenbrief voor een meerjarenperspectief op het terrein van landelijke onderwijsondersteunende activiteiten. Deze bekendmaking geschiedt eens in de twee jaar. De aanvragen voor subsidie van activiteiten op het terrein van de ondersteuning van het agrarisch onderwijs zullen, conform de door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij gehanteerde jaarplancyclus voor alle instellingen in de landbouwkennisinfrastructuur, worden beoordeeld aan de hand van een jaarlijks door hem uitgebrachte kaderbrief voor de onderwijsondersteuning. Het is mogelijk om het beleid inzake landelijke onderwijsondersteunende activiteiten periodiek aan te passen en op nieuwe ontwikkelingen in te spelen. Met een en ander wordt bereikt dat de wenselijke toename van flexibiliteit van het beleid niet ten koste gaat van de waarborg inzake het behoud van de infrastructuur van landelijke onderwijsondersteunende activiteiten.

Bij de subsidieverlening zal met name worden getoetst aan de evenbedoelde hoofdpijnenbrief, onderscheidenlijk kaderbrief, aan de kwaliteit van de aanvraag en aan de kwaliteit van de reeds geleverde producten. Hierbij zullen ook een rol spelen overwegingen inzake de representativiteit voor het onderwijs, de adequaatheid van de organisatie van de instelling en de deskundigheid van het personeel. Dit betekent dat het mogelijk is dat de activiteiten van de instellingen in de loop der tijd zullen kunnen veranderen, bijvoorbeeld met het oog op de afstemming op de activiteiten van de andere gesubsidieerde instellingen.

Voor de concrete invulling van de subsidiërelatie kunnen in de beschikking tot subsidieverlening de nodige verplichtingen worden opgenomen. Deze kunnen bijvoorbeeld inhouden dat de instelling zelf ook andere inkomsten dient te verwerven.

Krachtens overgangsrecht zullen gedurende 4 jaar uitsluitend bestaande instellingen gesubsidieerd blijven. Deze instellingen kunnen ook na afloop van die periode voor subsidie in aanmerking komen. Het betreft de volgende instellingen:

- a. de drie landelijke pedagogische centra (LPC):
  - Algemeen Pedagogisch Studiecentrum (APS),
  - Christelijk Pedagogisch Studiecentrum (CPS), en
  - Katholiek Pedagogisch Centrum (KPC),

- b. het Instituut voor Toetsontwikkeling (CITO),
- c. het Instituut voor Leerplanontwikkeling (SLO),
- d. het Centrum voor Innovatie van Opleidingen (CINOP, voorheen de stichting Landelijk studie- en ontwikkelingscentrum voor volwasseneneducatie en de stichting Centrum Innovatie Beroepsopleiding Bedrijfsleven), en
- e. het Bureau Ondersteuning Agrarisch Onderwijs (BOA, de voorgenomen bundeling van de huidige over diverse instituten verdeelde landelijke ondersteuningsactiviteiten, gericht op het landbouwonderwijs).

De landelijke schoolbegeleidingsdiensten naar richting vallen buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Hun positie wordt bestreken door het wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs inzake schoolbegeleiding (regeling schoolbegeleiding), dat kort voor dit wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is ingediend.

De scholen voor voortgezet onderwijs en de regionale opleidingscentra (ROCs) krijgen ook zelf een ondersteuningsbudget (een deel van de huidige LPC-middelen respectievelijk de CINOP-gelden) in handen dat zij vrij kunnen gaan besteden. Dit geldt eveneens voor het landbouwonderwijs.

Dit bevordert de afstemming van de ondersteuning op de beleidsprioriteiten van de scholen en instellingen. Om deze overgang soepel te doen plaatsvinden, zal worden voorzien in een geleidelijke overheveling van de middelen.

Bij afzonderlijk wetsvoorstel wordt beoogd de WOV te doen expireren op 1 januari 1997. Het onderhavige wetsvoorstel treedt op die datum op onderdelen in werking om een soepele overgang naar het toekomstig stelsel te bewerkstelligen. Op 1 juli 1997 treedt de Algemene wet bestuursrecht (Awb) derde tranche (Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nrs. 1-2) mogelijk in werking. Die wet bevat voorschriften omtrent de verlening, de vaststelling (de afrekening en dus het definitief recht op de financiële middelen) en de uitbetaling en terugvordering van subsidie. Ook de intrekking en wijziging wordt geregeld. Daarmee wordt een groot aantal voorschriften van kracht dat voor alle bestuursorganen en gesubsidieerde instellingen zal gaan gelden. In dit wetsvoorstel is nauw aangesloten bij de systematiek van de subsidietitel van het voorstel van de Awb derde tranche. In de wettelijke regeling zijn opgenomen de hoofdelementen van de subsidieregels ten aanzien van de aanvraag, de weigeringsgronden, de beschikking tot subsidieverlening, het subsidieplafond en de beschikking tot subsidievaststelling. Daarnaast kunnen nadere voorschriften worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur. Op het moment van inwerkingtreding van de Awb derde tranche zal een aantal bepalingen van de onderhavige regeling vervallen of worden gewijzigd, namelijk de bepalingen die dan in de Awb zijn opgenomen en die uit dien hoofde dan ook op de subsidiëring van de landelijke onderwijsondersteunende activiteiten van toepassing zijn. Een en ander vindt plaats bij wetgeving tot aanpassing van de bijzondere bestuurswetgeving aan de derde tranche en dient om te voorkomen dat er afwijkingen dan wel overlappingsen ten opzichte van de Awb optreden. Zie verder de artikelsgewijze toelichting.

Tot slot de rechtsbescherming. Tegen de beschikking tot (afwijzing, wijziging of intrekking van) subsidieverlening (c.q. de daarbij opgelegde verplichtingen) en de beschikking tot (intrekking of wijziging van) subsidievaststelling staat de Awb-rechtsgang open: bezwaar bij de minister, beroep bij de (administratieve kamer van de) rechtbank en hoger beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

## **2. De onderwijsondersteunende instellingen en hun activiteiten**

In de WOV werd voor de LPC geregeld dat een verzoek om aanvang van bekostiging moest worden ondersteund door:

a. landelijke organisaties van gemeentebesturen of schoolbesturen die tezamen ten minste een bepaald aantal aangesloten scholen vertegenwoordigden, en

b. door ten minste een landelijke ouderorganisatie en een landelijke organisatie van onderwijsgeevenden, die voldoende representatief waren voor het betreffende onderwijsveld.

Met dit wetsvoorstel wordt van het geven van dergelijke gedetailleerde bepalingen afgezien. Dat zou ook niet passen bij het streven naar een zo sober mogelijke regeling. Niettemin blijft het onderliggende principe van kracht dat de instelling die subsidie ontvangt voor het onderwijs een goede invoering van activiteiten dient te garanderen. Daarbij zijn vooral de representativiteit voor het onderwijs, de afstemming met de bekendgemaakte hoofdlijnenbrief, onderscheidenlijk kaderbrief, en de verwachte kwaliteit van de te leveren ondersteuning bepalend voor de subsidiëring van de in dit wetsvoorstel genoemde activiteiten.

Gedurende de eerste jaren zullen de rechtspersonen die de drie LPC (APS, CPS en KPC), het CINOP en het BOA in stand houden, gesubsidieerd worden voor de verrichting van algemene begeleidings- en ontwikkelingsactiviteiten. De rechtspersonen die CITO en SLO in stand gaan houden, krijgen de taak tot respectievelijk de ontwikkeling van toetsen, examens en peilingen, en de ontwikkeling van kerndoelen, leerplannen, examenprogramma's en in voorkomende gevallen – de educatieve uitgeverij zijn hierbij immers eerst aangewezen – de ontwikkeling van leermiddelen. De genoemde rechtspersonen krijgen de hun toebedeelde activiteiten als hoofdtaak. Reeds met ingang van 1 januari 1997 zal ook de verrichting van andere activiteiten worden mogelijk gemaakt, waardoor wordt voorkomen dat er opnieuw een star systeem gaat ontstaan.

De omschrijving van de algemene begeleidings- en ontwikkelingsactiviteiten is zodanig dat de werkzaamheden die LPC, CINOP en BOA nu verrichten, kunnen worden gecontinueerd. Expliciet wordt melding gemaakt van de mogelijke rol van studie en onderzoek daarbij. Dat sluit aan bij de nu voor het CINOP wettelijk geformuleerde taken. Dat verwijst ook naar de beoogde «denktankfunctie» voor de LPC en het CINOP (hiervoor zij verwezen naar de brief van 27 februari 1995, Kamerstukken II 1994/95, 22 827, nr. 11).

Alle genoemde activiteiten zullen zich richten op ondersteuning van het landelijk onderwijsondersteuningsbeleid en op ondersteuning van het onderwijsveld bij het realiseren van de eigen wensen. In de subsidiebeschikkingen kunnen hiervoor nadere voorwaarden worden gesteld.

Het landelijk onderwijsondersteuningsbeleid vraagt om ondersteuning inclusief nascholing. Dit wetsvoorstel voorziet in regeling van de ondersteuning. Daarop richt zich ook het wetsvoorstel met betrekking tot de schoolbegeleiding. De nascholing is reeds geregeld in de wet van 7 juli 1993, houdende wijziging van enkele onderwijswetten in verband met nascholing (Stb. 405).

## **3. Een meerjarenperspectief op het terrein van landelijke onderwijsondersteunende activiteiten**

Jaarlijks voor 1 oktober dient de instelling die subsidie verlangt, een subsidie-aanvraag in met een aantal bescheiden, zoals vermeld in artikel 4 van het wetsvoorstel. Er moeten een beleidsplan en een begroting worden overgelegd. De aanvraag wordt mede beoordeeld aan de hand

van de door de minister bekendgemaakte hoofdlijnenbrief voor een meerjarenperspectief op het terrein van landelijke onderwijs-ondersteunende activiteiten.

De hoofdlijnenbrief heeft betrekking op de periode van twee opeenvolgende jaren en wordt bekendgemaakt enkele maanden voor de dag waarop de aanvraag in verband met het eerste jaar van deze periode uiterlijk moet zijn ingediend. Er is gekozen voor een lichte variant van bekendmaking van een voor subsidievragers relevant meerjarenperspectief. Deze houdt in het opstellen van een hoofdlijnenbrief, waarin een beschrijving op hoofdlijnen zal worden gegeven van het beleid inzake de verrichting van landelijke onderwijs-ondersteunende activiteiten voor de daarop volgende periode van twee jaren, waarbij in globale zin doelstellingen zullen worden geformuleerd en prioriteiten ten aanzien van te verrichten activiteiten zullen worden aangegeven, om instellingen uit te nodigen bij hun aanvraag tot concretisering van een en ander over te gaan. Tevens wordt daarbij jaarlijks, onder het voorbehoud dat via de rijksbegroting voldoende middelen ter beschikking zullen staan, het subsidieplafond aangegeven van de in de hoofdlijnenbrief omschreven activiteiten, overeenkomstig artikel 10 van het wetsvoorstel. Bij de opzet van de hoofdlijnenbrief wordt zoveel mogelijk uitgegaan van de expertise en het activiteitenpakket die door de thans bestaande instellingen op het terrein van de landelijke onderwijs-ondersteuning naar verwachting zullen kunnen worden opgebracht. De uiteindelijke beoordeling van de aanvragen mondt uit in de besluitvorming tot subsidieverlening voor een periode van ten hoogste een jaar. Eenmaal in de twee jaar wordt aan de Tweede Kamer verslag gedaan, als bedoeld in artikel 15 van het wetsvoorstel. Nadere voorschriften omtrent deze procedure zullen worden neergelegd in een algemene maatregel van bestuur.

Op de hierboven beschreven wijze is een continu proces verzekerd van beleidsvorming op het terrein van landelijke onderwijs-ondersteunende activiteiten.

Voor zover het het BOA betreft, zal de subsidie-aanvraag, naast de wettelijke vereisten die gelden ingevolge het onderhavige wetsvoorstel, worden beoordeeld op basis van de jaarlijks door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij uitgebrachte kaderbrief voor de onderwijs-ondersteuning in het agrarisch onderwijs.

Het wetsvoorstel voorziet ook in eenmalige kortlopende subsidieverlening. Hiermee wordt bedoeld subsidieverlening terzake van die activiteiten die niet passen in het kader van een meerjarenperspectief. Het gaat vooral om kortlopende, incidentele activiteiten, al dan niet in aanvulling op het bij de hoofdlijnenbrief aangegeven meerjarenperspectief.

In de beschikkingen tot subsidieverlening kunnen voorwaarden worden opgenomen voor de totstandkoming van de programmering van de activiteiten die los staan van het landelijk onderwijs-ondersteuningsbeleid.

Binnen zes maanden na afloop van de periode waarvoor subsidie is verleend dient de instelling een aanvraag in voor een beschikking tot vaststelling van de subsidie. De vaststelling van de subsidie is het moment waarop in definitieve zin wordt bepaald of, en zo ja tot welke hoogte de instelling terecht subsidie is verleend. Het uitgangspunt is dat de vaststelling plaatsvindt overeenkomstig de beschikking tot subsidieverlening. Het wetsvoorstel geeft de gronden waarop de vaststelling kan afwijken van de subsidieverlening.

#### **4. Het SVO**

De WOV bevat tevens voorschriften voor het SVO (Instituut voor Onderzoek van het Onderwijs). Per 1 januari 1997 wordt het SVO feitelijk en juridisch opgeheven. Zoals in de hiervoor genoemde brief van 27 februari 1995 aan de Tweede Kamer is meegedeeld zal het fundamenteel, strategisch, evaluatief en toegepast (onderwijs)onderzoek worden ondergebracht bij de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). De middelen voor kortlopend onderzoek, waarin wordt gezocht naar de beantwoording van concrete vragen ten behoeve van het onderwijsveld, worden ondergebracht bij de LPC die voor aanbesteding bij onderzoeksinstellingen zullen zorgdragen. Artikel 18, vijfde lid, van het onderhavige wetsvoorstel bevat hiervoor een overgangsrechtelijke voorziening voor vier jaar die reeds op 1 januari 1997 in werking treedt. De LPC in gezamenlijkheid zullen voor de prioritering van de onderzoeksvragen vanuit onderwijsorganisaties een procedure ontwerpen die kan rekenen op voldoende draagvlak in het onderwijsveld. Aan deze procedure zullen door de minister nadere eisen kunnen worden gesteld. Op deze wijze behoeft geen aparte organisatie in het leven te worden geroepen voor onderzoeksvragen die onderwijsorganisaties en andere instellingen beantwoord willen zien. Ontwikkeling, implementatie en onderzoek worden daarmee dichter bij elkaar gebracht.

Met het oog op de overgangssituatie is een bepaling opgenomen betreffende de afhandeling van bezwaar en beroep inzake SVO. De middelen voor kortlopend onderzoek in relatie met het landelijk onderwijsondersteuningsbeleid zullen door de rijksoverheid zelf worden aanbesteed.

#### **5. Vraagsturing**

Zoals in de hiervoor genoemde brief van 27 februari 1995 is aangegeven, worden de scholen voor voortgezet onderwijs en de instellingen die zijn geregeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs, in staat gesteld om met eigen middelen via vraagsturing de gewenste ondersteuning te verkrijgen. De scholen en instellingen zijn vrij om te beslissen waar zij de middelen besteden.

De ondersteuningsmiddelen gaan geleidelijk deel uitmaken van de lump sum. Met ingang van 1 augustus 1996 is immers ook voor het voortgezet onderwijs lump-sum-bekostiging voor de personeels- en exploitatiekosten ingevoerd.

De middelen die naar de scholen voor voortgezet onderwijs gaan, zullen met ingang van 1 augustus 1998 geleidelijk worden overgeheveld. Gedurende een driejarige overgangperiode wordt slechts het bedrag dat de scholen vrij kunnen besteden, overgemaakt. De overige gelden blijven bij de LPC.

#### **6. Financiële gevolgen**

Dit wetsvoorstel heeft – behoudens de hierna genoemde gewenningsregeling – geen financiële gevolgen. Gezien de ruime, gefaseerde overgangsregeling en deze gewenningsregeling worden geen wachtgeldconsequenties voorzien.

Nu een deel van de ondersteuningsmiddelen, gefaseerd, wordt overgeheveld naar de scholen en de overgeheveldde middelen door de scholen naar eigen inzicht in combinatie met andere middelen kunnen worden besteed, dient btw te worden betaald indien het gaat om bestedingen door de scholen zelf op de vrije markt. Dit geldt ook voor

bestedingen door de scholen zelf bij de bestaande instellingen als de LPC die rechtstreeks aan de scholen gaan verkopen.

De bestaande btw-vrijstelling voor onderwijsverzorgingsinstellingen zal, zij het onder een andere naam, worden gehandhaafd. In verband hiermee zal het Uitvoeringsbesluit omzetbelasting 1968 worden aangepast. Voor zover de bestedingen van de scholen op de vrije markt leiden tot de heffing van btw zal daarvoor een gewenningsregeling gelden teneinde de daarbij optredende overgangseffecten over meer jaren te spreiden.

## **7. Overgangsrecht**

Het wetsvoorstel voorziet in een overgangsregeling. Deze houdt in de eerste plaats in dat gedurende een jaar – het kalenderjaar 1997 – alle bestaande voorschriften van de WOV en de daarop gebaseerde uitvoeringsvoorschriften van kracht blijven ten aanzien van de LPC, het CITO en de SLO. Hiernaast komen gedurende dat jaar uitsluitend het CINOP en het BOA voor subsidie in aanmerking. Om ten aanzien van deze instellingen een soepele overgang naar het per 1 januari 1998 intredende subsidiestelsel gedurende het jaar 1997 mogelijk te maken kunnen bij ministeriële regeling voorzieningen worden getroffen, zonedig in afwijking van de wet. Wat betreft de positie van CITO, SLO en de LPC valt voor het jaar 1997 te denken aan het buiten werking stellen van zekere beperkingen ingevolge de WOV-bepalingen, zoals die inzake de reikwijdte, de taakstelling, het tegen betaling treffen van regelingen met derden en het bestuurlijk kader. Voor het CINOP wordt, indien nodig, een zoveel mogelijk vergelijkbare regeling getroffen, waarbij aansluiting zal worden gezocht bij de Wet educatie en beroepsonderwijs. Ondergetekenden verwijzen voor een ander naar de toelichting bij artikel 18, tweede lid.

Voorts zullen gedurende de kalenderjaren 1998, 1999 en 2000 alleen de LPC, het CITO, de SLO, het CINOP en het BOA voor subsidie op grond van deze wet in aanmerking komen. Tijdens de kalenderjaren 1997 tot en met 2000 kunnen dus geen andere instellingen dan de hier genoemde in aanmerking komen voor subsidie op basis van de in het onderhavige wetsvoorstel voorziene regeling.

Met de expiratie van de WOV en de daarmee gepaard gaande beëindiging van de bekostiging van de in die wet bedoelde instellingen door Onze Minister komt er ook een einde aan diens bevoegdheden en verantwoordelijkheden op arbeidsvoorwaardelijk terrein. In beginsel blijven in het kader van de overgangsregeling van artikel 18 voor de daarin bedoelde instellingen en hun personeel gedurende 1997 de op 31 december 1996 bestaande arbeidsvoorwaardenregelingen van kracht. Met ingang van 1 januari 1998 zullen werkgevers en werknemersorganisaties zelf verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming van de arbeidsvoorwaarden. Gedurende 1997 en, krachtens artikel 19, voor zover nodig ook daarna, zijn de desbetreffende instellingen en de personeelsvakorganisaties in de gelegenheid decentraal CAO-overleg te voeren teneinde te komen tot vervangende arbeidsvoorwaardelijke regelingen. Zodoende wordt voorkomen dat er een gat zou vallen in de rechtszekerheid van het personeel.

Dit wordt echter niet voldoende geacht, omdat dat zou betekenen dat het personeel in de tussenliggende periode niet zou meedelen in wijzigingen van de hoofdelementen van de arbeidsvoorwaarden, de zogenoemde protocolonderwerpen. In feite al geen deel meer uitmakend van de sector Onderwijs en Wetenschappen en met een op 31 december 1996 bevroren rechtspositie zou het personeel niet kunnen profiteren van in die sector na die datum overeen te komen sector-CAOs terwijl bij gebreke van een afgerond decentraal overleg decentraal niet tot wijziging

zou kunnen worden gekomen. Dit is de reden waarom met de centrales van overheids- en onderwijspersoneel is overeengekomen dat gedurende de overgangperiode de regelingen met betrekking tot de protocolonderwerpen zullen worden gevolgd. Voor 1997 zal dat kunnen worden gerealiseerd door gebruik te maken van de in artikel 18, tweede en derde lid, gegeven bevoegdheid bij ministeriële regeling af te wijken van het dat jaar geldende overgangsrecht. Voor de periode daarna is in artikel 19 bepaald dat de instellingen verplicht zijn de regelingen met betrekking tot de protocolonderwerpen, overeen te komen op sectoraal niveau, van overeenkomstige toepassing te verklaren.

### **8. Advies Onderwijsraad**

Bij brief van 30 oktober 1995 (nr. 95 000 205/5T) heeft de Onderwijsraad advies uitgebracht over het wetsvoorstel.

In de inleidende opmerkingen onderstreept de Raad nogmaals zijn pleidooi voor één wettelijk kader voor de onderwijsverzorging. Ondergetekenden willen hiervoor verwijzen naar de reactie op het advies van de Onderwijsraad bij het wetsvoorstel regeling schoolbegeleidingsdiensten, opgenomen in de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel.

De Raad merkt allereerst op dat uit de memorie van toelichting niet duidelijk wordt welke situatie wordt beoogd na de overgangperiode van vier jaar. De Raad merkt tevens op dat uit het wetsvoorstel niet valt op te maken door welke instantie de evaluatie zal worden uitgevoerd. De Raad gaat ervan uit dat bij de evaluatie onafhankelijke deskundigheid zal worden ingeschakeld, bijvoorbeeld de inspectie. De Raad beveelt verder aan tussentijds tenminste jaarlijks te evalueren en het proces van het begin af zorgvuldig te monitoren.

Ondergetekenden willen voorop stellen dat de evaluatie uiteraard in een onafhankelijk kader zal plaatsvinden. De uitkomsten ervan zullen worden gebruikt om te bepalen hoe en op welke wijze na 2003 wordt omgegaan met de inzet van alle bestuurlijke en onderwijskundige hulpstructuren die een activiteitenaanbod kunnen leveren. Dit hoeft niet tot onzekerheid en discontinuïteit bij de in artikel 20 genoemde instellingen te leiden, zoals de Onderwijsraad vreest. De ervaring, deskundigheid en kwaliteit die deze instellingen leveren, zullen in het algemeen gesproken immers de basis zijn voor continuïteit van de subsidieverlening. Niettemin kunnen de ondergetekenden de Raad volgen, voor zover zijn opmerkingen mede zijn ingegeven door vrees voor het behoud van de bestaande infrastructuur van landelijke onderwijsondersteuning. Daarom is gemeend om in het wetsvoorstel de mogelijkheid van subsidieverlening voor subsidieaanvragende instellingen te moeten opnemen, op basis en aan de hand van een bekendgemaakte hoofdlijnenbrief, die – mede gezien het systeem van continu voortschrijdende beleidsontwikkeling terzake – zekere waarborgen verschaft voor de continuïteit van onderwijsondersteunende activiteiten. De ondergetekenden merken verder op dat het hun bedoeling is om bij de opzet van de hoofdlijnenbrief zoveel mogelijk uit te gaan van de expertise en het activiteitenpakket die door de thans bestaande instellingen op het terrein van de landelijke onderwijsondersteuning naar verwachting zullen kunnen worden opgebracht. Zij verwijzen daarvoor naar het algemeen deel van de toelichting.

Wat betreft de situatie na afloop van de overgangperiode merken ondergetekenden verder nog het volgende op. In de eerder genoemde brief van 27 februari 1995 aan de Tweede Kamer zijn de voornemens met betrekking tot de toekomstige regeling van de onderwijsverzorging aangegeven. In de toekomst zal er sprake zijn een open systeem. De middelen voor de onderwijsondersteuning zullen worden toegekend op basis van een subsidiestelsel. Dit betekent dat relatiepatronen in de educatieve structuur flexibeler zullen worden dan thans het geval is. Thans hebben de instellingen die in de WOV zijn geregeld, immers een



monopolie-positie. Met de subsidierelatie komt tot uitdrukking dat slechts op de resultaten van de met de gesubsidieerde instellingen overeengekomen taakstelling zal worden gestuurd.

De Raad wijst er op dat in de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de middelen die naar de scholen voor voortgezet onderwijs gaan, geleidelijk zullen worden overgeheveld. Uit de toelichting valt echter niet op te maken welke tijdspanne de overgangsfase omvat en in welke termijnen de afbouw van de huidige ondersteuningsmiddelen zal plaatsvinden.

De overheveling van de ondersteuningsmiddelen naar de scholen voor voortgezet onderwijs respectievelijk de ROCs zal geschieden door de middelen geleidelijk deel te laten uitmaken van de lump sum. Zoals in paragraaf 6 reeds is opgemerkt is het wetsvoorstel budgettair neutraal. De overheveling van de middelen die naar de scholen voor voortgezet onderwijs gaan, zal in meerdere tranches plaatsvinden. Voor de eerste maal zal dit geschieden met ingang van het schooljaar 1998-1999. Dit meerjarig kader zal, gegeven het risico van vraag-uitval, wachtgeldconsequenties tot het uiterste moeten beperken. Gestreefd wordt de overgangsfase daarom te beperken tot drie schooljaren. Deze termijn is in de memorie van toelichting vermeld.

Met betrekking tot de voorgestelde evaluatie komt het de Raad gewenst voor dat tussen de evaluatie in het kader van het wetsvoorstel inzake de schoolbegeleiding en de evaluatie van het onderhavige wetsvoorstel een koppeling moet worden gelegd.

Ondergetekenden zijn het op dit punt niet met de Raad eens. Zowel bestuurlijk als qua doelstelling is sprake van twee geheel verschillende wetten. Beide evaluaties vinden dan ook plaats vanuit een heel ander vertrekpunt. Met het wetsvoorstel inzake de schoolbegeleiding wordt de verantwoordelijkheid voor de instandhouding van schoolbegeleidingsdiensten overgedragen aan de gemeenten. Ook de middelen daarvoor worden in dat verband overgedragen aan de gemeenten. De evaluatie is erop gericht te beoordelen of de gemeenten hun nieuwe taak met betrekking tot de zorg voor de instandhouding van een kwalitatief goede schoolbegeleidingsdienst, werkzaam voor alle scholen, adequaat vervullen. Afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie zullen de middelen voor de schoolbegeleiding worden overgeheveld naar de algemene middelen van het gemeentefonds.

Het onderhavige wetsvoorstel daarentegen is een subsidiewet. De evaluatie is daarop gericht. Het gaat dan om de vraag of door het ontwikkelde instrument van subsidiëring een slagvaardige en effectieve verwezenlijking van het landelijk onderwijsondersteuningsbeleid in zijn verschillende onderdelen is bereikt en of door de wijze van inschakeling van instellingen bij dit beleid wordt voorzien in een herkenbare infrastructuur van onderwijsondersteuning. De ondergetekenden verwijzen verder naar de toelichting bij artikel 23.

Wat betreft het toezicht ontbreekt volgens de Raad een uiteenzetting in de memorie van toelichting over de wijze waarop en door wie het toezicht plaatsvindt. De Raad is van oordeel dat de betrokkenheid van de rijksinspectie in dezen noodzakelijk is.

Het toezicht, waarvoor in het wetsvoorstel een grondslag is opgenomen, zal plaatsvinden conform de strekking van de Awb. Het gaat daarbij met name om controle op het naleven van de subsidieverplichtingen en niet om controle op de kwaliteit van de onderwijsondersteuning. Ondergetekenden zien bij dit toezicht dan ook geen rol weggelegd voor de rijksinspectie. Deze kan wel een rol spelen via haar waarnemingen in de scholen over de kwaliteit van de onderwijs-

verzorging. De inspectie kan daarover uiteraard rapporteren aan de minister.

De Raad merkt op dat niet duidelijk is in hoeverre nascholingsactiviteiten onder de pedagogische en/of denominatieve ondersteuning moet worden gerekend.

Zoals de Onderwijsraad opmerkt, vallen nascholingsactiviteiten inderdaad niet onder de te subsidiëren activiteiten. Dit betekent echter niet dat de instellingen die onderwijsondersteunende activiteiten verrichten, in het geheel geen nascholingsactiviteiten zouden mogen verrichten. Het staat de scholen vrij om zelf, waar zij dat wensen, nascholing «in te kopen». Dergelijke nascholingsactiviteiten worden echter, na een overgangperiode, niet gesubsidieerd op grond van de onderhavige wet.

Tot slot is de Raad van oordeel dat de opsomming in artikel 2 moet worden uitgebreid met activiteiten ten behoeve van instellingen op het terrein van de volwasseneneducatie.

De activiteiten die zijn genoemd in artikel 1, eerste lid, onderdeel a sub 1, hebben ook betrekking op het ondersteunen van de regionale opleidingscentra (ROCs). Daar een ROC of voorlopers daarvan ook de volwasseneneducatie omvat, is reeds aan het verzoek van de Onderwijsraad voldaan.

## **II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel 2**

Uit de omschrijving van de algemene begeleidings- en ontwikkelingsactiviteiten blijkt dat leerlingbegeleiding daar niet onder valt. Onder de algemene begeleidings- en ontwikkelingsactiviteiten wordt tevens als intrinsieke taak begrepen het maken van de vertaalslag van onderzoek naar de onderwijspraktijk. Een van de mogelijkheden hierbij is studie en onderzoek. Daarnaast kunnen ook andere mogelijkheden zoals het houden van conferenties, teambesprekingen en het opstellen van handleidingen goede instrumenten zijn.

Bij het ondersteunen van andere onderwijsinstellingen is met name gedacht aan de ROCs en agrarische opleidingscentra (AOCs).

Uiteraard is niet bedoeld om met de omschrijving van het eerste lid, onderdeel c verwante activiteiten als het ontwikkelen van eindtermen, modulen etc. uit te sluiten. Volstaan is met het aangeven van hoofd-categorieën.

Met betrekking tot de in onderdeel c van het eerste lid genoemde leermiddelen zijn de woorden «in voorkomend geval» opgenomen omdat eerst aangewezenen de educatieve uitgeverij zijn.

Onderdeel d geeft een omschrijving van de programmeringstaak van de gesubsidieerde instelling op het terrein van kortlopend onderzoek ten dienste van het onderwijs. Van belang is hier op te merken, dat gezien de formulering, de gesubsidieerde instelling niet zelf onderzoek verricht, maar dit op basis van aanvragen vanuit het onderwijsveld uitzet bij onderzoekinstellingen.

De regeling die in deze wet wordt gegeven, laat voor de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie onverlet hetgeen is vastgelegd in de Wet educatie en beroepsonderwijs, onder meer over de taken van de landelijke organen beroepsonderwijs ten aanzien van eindtermenontwikkeling, ontwikkeling van examenprogramma's etc. Deze taken hebben met name betrekking op de activiteiten, genoemd in het eerste lid, de onderdelen a en c.

### **Artikel 3**

Ten hoogste betekent hier dat de minister ook voor een kortere periode subsidie kan verlenen. Men denke aan incidentele, kortlopende subsidies binnen het jaar.

### **Artikel 4**

Het beleidsplan wordt overgelegd bij de aanvraag en omvat een planning en uitwerking van de activiteiten over de periode waarvoor subsidie wordt aangevraagd. Dit activiteitenplan is de feitelijke concretisering van de in het beleidsplan opgenomen voornemens voor het jaar waarover de subsidieverlening zich ten hoogste uitstrekt.

Op grond van het vierde lid is het mogelijk de aanvraag aan te vullen ná het verstrijken van de aanvraagtermijn, bedoeld in het eerste lid.

### **Artikel 5**

Vergelijk ook de artikelen 4.2.3.7 en 4.2.2.1, tweede lid, Awb derde tranche. De weigeringsgronden in het derde lid geven de relatie aan tussen de subsidieverlening en de in artikel 4, derde lid, onder a, bedoelde bekendmaking van de hoofdlijnenbrief.

### **Artikel 7**

De verplichtingen die bij de subsidieverlening kunnen worden opgelegd, zullen met name betrekking hebben op de activiteiten ten behoeve van het landelijk onderwijsondersteuningsbeleid.

Bij de verplichtingen met betrekking op het organisatorisch kader kan worden gedacht aan samenwerking met de procescoördinatie en aan de wijze waarop de instelling haar activiteiten voor een doelmatige en doeltreffende werkwijze en taakverdeling afstemt op de activiteiten van de andere instellingen.

De verplichtingen met betrekking tot het financieel kader zien bijvoorbeeld op de medefinanciering door andere instellingen.

Met betrekking tot artikel 8, eerste lid, onderdelen a en c tot en met f, vergelijk ook artikel 4.2.4.0 Awb derde tranche.

### **Artikel 8**

Vergelijk ook artikel 4.2.6.1 Awb derde tranche.

### **Artikel 9**

Vergelijk ook artikel 4.2.6.3 Awb derde tranche.

### **Artikel 10**

In dit artikel is in algemene zin de begrotingsvoorwaarde bij de verlening van subsidies voorgeschreven. Deze begrotingsvoorwaarde zal steeds expliciet in de beschikking tot subsidieverlening opgenomen moeten worden.

Ook is een subsidieplafond geregeld. Dit plafond zal niet meer zijn dan het in de begroting geraamde bedrag. Het subsidieplafond dient tijdig te worden bekendgemaakt. Het vormt een belangrijk gegeven, waarop subsidie-aanvragers zich kunnen richten.

Met betrekking tot artikel 10, tweede lid, vergelijk ook artikel 4.2.3.6, derde tot en met vijfde lid, Awb derde tranche.

## **Artikel 11**

Vergelijk ook de artikelen 4.2.8.5.2, 4.2.5.3, vierde lid, 4.2.5.4, 4.2.8.5.3, eerste lid, en 4.2.8.5.6 Awb derde tranche.

## **Artikel 12**

Vergelijk ook artikel 4.2.5.5 Awb derde tranche.

## **Artikel 13**

Vergelijk ook artikel 4.2.6.2 Awb derde tranche.

## **Artikel 14**

Vergelijk ook artikel 4.2.7.5 en 4.2.7.6 Awb derde tranche.

## **Artikel 17**

Dit artikel biedt de wettelijke basis voor het stellen van nadere voorschriften bij algemene maatregel van bestuur omtrent de daar genoemde categorieën van onderwerpen.

In de algemene maatregel van bestuur zullen bijvoorbeeld regels worden opgenomen omtrent de procedure zoals beschreven in paragraaf 3. Het is ook de bedoeling om ondermeer ter uitwerking van artikel 2, tweede lid, en artikel 5, vierde lid, nadere regels te stellen. Verder kunnen regels worden opgenomen omtrent beslistermijnen die zullen gelden bij de vaststelling van zowel per boekjaar verstrekte subsidies als andere subsidies.

## **Artikel 18**

In het eerste lid van dit artikel wordt geregeld dat alle voorschriften die op 31 december 1996 zijn gegeven bij of krachtens de WOV gedurende het kalenderjaar 1997 van kracht blijven ten aanzien van de LPC, het CITO en de SLO. Verder biedt het derde lid de mogelijkheid om ten aanzien van het CINOP en het BOA de in het wetsvoorstel voorziene subsidieregeling reeds met ingang van 1 januari 1997 toe te passen. Ten aanzien van de hier genoemde instellingen is in het tweede en het derde lid bepaald dat bij ministeriële regeling bijzondere voorzieningen kunnen worden getroffen in het belang van een soepele overgang naar de situatie die per 1 januari 1998 intreedt. Op deze wijze hebben deze instellingen een jaar de mogelijkheid om de voorbereidingen te treffen die nodig zijn met het oog op de nieuwe situatie.

Het tweede lid van artikel 18 beoogt, zoals zojuist aangeduid, een soepele overgang mogelijk te maken van het stelsel als is aangegeven in het eerste lid van artikel 18 naar de per 1 januari 1998 in werking tredende subsidieregeling als voorgelegd in deze wet. Het zal duidelijk zijn dat de omslag van de WOV naar de onderhavige regeling moeilijk van het ene jaar op het andere kan plaatsvinden. Bij de bedoelde ministeriële regeling zal daarom worden voorzien in de opheffing voor het jaar 1997 van de beperkingen die voortvloeien uit de verschillende WOV-bepalingen met betrekking tot:

- a. de taakstelling van instellingen (SLO leermiddelen)
- b. reikwijdtebepalingen (CITO toetsen voor w.o. en h.b.o.)
- c. inkomstenbepalingen voor instellingen waar het de derdenregelingen betreft (scholen mogen tegen betaling diensten betrekken bij de LPC)

- d. het bestuurlijk kader (het zelf benoemen van bestuursleden voor dat jaar)
- e. programmakader voor landelijk onderwijsinnovatiebeleid.

Het derde lid van dit artikel voorziet in een regeling voor de overgangssituatie die per 1 januari 1997 ontstaat voor het CINOP en het BOA. Deze nieuwe instellingen missen een wettelijke basis in de WOV, zodat zij niet kunnen worden meegenomen met de overgangsregeling van het eerste en tweede lid. Voor het jaar 1997 wordt beoogd hun situatie materieel gelijk te maken aan die van de in het eerste lid bedoelde instellingen. Het ligt in de bedoeling bij ministeriële regeling regels te stellen die voorzien in een subsidieregeling die de bestaande financieringsrelatie met de bedoelde instellingen materieel continueert. Verder zal het overgangsrecht van artikel 19 voor CINOP en BOA een jaar eerder in werking worden gesteld. Bij ministeriële regeling kunnen daaromtrent nadere regels worden gegeven.

Bepaald is dat artikel 19 van overeenkomstige toepassing is. Hierbij worden uitdrukkelijk geen specifieke inhoudelijke beperkingen nagestreefd. Bedoeld is daarentegen tweeërlei:

- a. dat het overgangsrecht voor 1997 inhoudelijk moet aansluiten bij dat van artikel 19; formeel kan dit echter niet voor zover artikel 19 is vormgegeven naar de situatie van na 1 januari 1998, en
- b. dat de situatie van de bedoelde instellingen voor 1997 in de pas zal lopen met die van de instellingen, krachtens het eerste lid.

Verder bepaalt het vierde lid van dit artikel dat gedurende een overgangperiode die loopt van 1 januari 1998 tot 1 januari 2001, alleen de LPC, het CITO, het SLO, het CINOP en het BOA voor subsidie op grond van deze wet in aanmerking komen. Dit laat onverlet de bestaande taken van andere instellingen.

Volgens het vijfde lid zullen de middelen voor kortlopend onderzoek vanaf 1 januari 1997 worden ondergebracht bij de LPC die voor aanbesteding bij onderzoekinstellingen zullen zorgdragen. Zie ook paragraaf 4 van de toelichting. Deze activiteit is ingevolge de WOV geen taak voor de LPC, en valt derhalve niet onder het vierde lid van dit artikel. De bepaling verplicht de LPC op dit terrein samen te werken en onder gezamenlijke verantwoordelijkheid zorg te dragen voor de omschreven taak. Daarbij is onder andere van belang dat de LPC een procedureregeling vaststellen ten aanzien van de subsidieverlening en vaststelling. De minister kan aan deze procedureregeling nadere eisen stellen. Het ligt overigens in de bedoeling om, na gebleken positieve evaluatie ingevolge artikel 23, tweede lid, welke uiterlijk per 1 januari 2001 bekend hoort te zijn, ook daarna te laten aanbesteden door de gezamenlijke LPC. Zie ook de toelichting bij artikel 23.

## **Artikel 19**

Het eerste lid van artikel 19 regelt dat de instellingen met ingang van 1 januari 1998 subsidie wordt verleend onder de voorwaarde dat deze de regelingen met betrekking tot de zogenoemde protocolonderwerpen die voor de sector Onderwijs en Wetenschappen in de onderwijs-CAO worden overeengekomen, van overeenkomstige toepassing verklaren. Voor de overige rechtspositie houdt het eerste lid, onderdeel b, voor de instellingen eveneens de voorwaarde in de regelingen zoals die golden op 31 december 1996, van overeenkomstige toepassing te verklaren.

Het tweede lid van dit artikel handhaaft de verplichte aansluiting van de instellingen bij het Participatiefonds.

De totale regeling geldt slechts voor de periode dat er decentraal nog

geen CAO zal zijn overeengekomen. Op deze wijze wordt voor die periode een sluitend arbeidsvoorwaardelijk regime gegarandeerd.

### **Artikel 21**

De betekenis van dit artikel is dat op basis van de oorspronkelijke regeling ten behoeve van de afrekening nog beschikkingen genomen kunnen worden, voor zover dat nog niet is gebeurd.

### **Artikel 22**

Met deze wijziging van de Wet privatisering ABP (Stb. 1995, 639) wordt bereikt dat de werknemers van de gesubsidieerde instellingen de ABP-status behouden. Voor de formulering is aangesloten bij de systematiek ten aanzien van andere in de Wet privatisering ABP genoemde instellingen.

Bij de tekst is er van uitgegaan dat artikel 2, eerste lid, onderdeel c, reeds is vernummerd tot onderdeel c1. Omdat de WOV op 1 januari 1997 expireert, zal dit onderdeel immers moeten worden aangepast door de wet die voor de schoolbegeleidingsdiensten een voorziening zal gaan bieden.

### **Artikel 23**

Bij de evaluatie, ingevolge het eerste lid, welke uiterlijk 1 januari 2003 bekend moet zijn gemaakt, zullen ten minste de volgende evaluatiecriteria worden gehanteerd:

- is het landelijk onderwijsondersteuningsbeleid effectief en efficiënt uitgevoerd,
- voorziet de denktankfunctie van de LPC voldoende in de behoefte van overheid en scholen,
- zijn de activiteiten, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdelen b en c, kwalitatief goed uitgevoerd,
- is door de betrokken instellingen voldoende tegemoet gekomen aan de bepaling, bedoeld in artikel 4, derde lid, onderdeel c,
- heeft de beoogde flexibilisering van bestuurlijke en onderwijskundige hulpstructuren ten opzichte van de WOV geleid tot een betere kwaliteit van diensten en produkten, zowel voor de overheid als voor de scholen.

De evaluatie, ingevolge het tweede lid, wijkt op twee punten af van die bedoeld in het eerste lid. Het betreft hier een beleidsevaluatie omtrent aspecten die slechts gedeeltelijk door dit wetsvoorstel worden bestreken. Het betreft hier het geheel van de voornemens met betrekking tot het onderwijsonderzoek, zoals omschreven in de brief van 27 februari 1995 aan de Tweede Kamer. Vanwege de samenhang met de onderhavige regeling is er niettemin voor gekozen in dit wetsvoorstel voor de betreffende beleidsevaluatie een grondslag op te nemen. Voor de hier bedoelde beleidsevaluatie is verder een kortere termijn geregeld, namelijk vier in plaats van zes jaar, dan voor de wetsevaluatie.

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

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,  
J. J. van Aartsen