

Vergaderjaar 1997–1998

25 718

Wijziging van de Wet op het basisonderwijs en de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs in verband met de wijziging vaststelling geldswaarde formatierekeneenheid

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 9 september 1997 en het nader rapport d.d. 24 oktober 1997, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 26 mei 1997, no. 97.002467, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, T. Netelenbos, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet op het basisonderwijs en de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs in verband met de verruiming van de bijdrageregeling voor het leerlingenvervoer en wijziging vaststelling geldswaarde formatierekeneenheid.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet 26 mei 1997, no. 97.002467, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 september 1997, nr. W05.97.0291, bied ik u hierbij aan.

1. De memorie van toelichting vermeldt dat het voorstel in de eerste plaats beoogt te komen tot een verruiming van de regeling van de bijdrage van de ouders aan het vervoer van leerlingen tussen de woning en de school. De Raad van State merkt op dat het voorstel in feite een deel van het beleid van de centrale overheid overhevelt naar de gemeenten. Voortaan krijgen de gemeentebesturen de mogelijkheid de bijdrageregeling te verruimen in die zin dat de bijdrage van de ouders toeneemt en de gemeenschap bezuinigt, waarbij de lagere inkomens worden ontzien. De memorie van toelichting motiveert het voorstel uitsluitend met de opmerking dat het Algemeen Overleg van 18 april 1996 van onder meer de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal met de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen tot de conclusie heeft geleid dat een wetswijziging zal worden voorbereid die beoogt te komen tot afschaffing van de verplichte eigen bijdrage zoals die nu is geregeld en invoering van een drempelbedrag voor leerlingen van alle schoolsoorten. Het college kan in deze toelichting niet de reden vinden waarom het noodzakelijk is de bestaande regeling te wijzigen, noch de verantwoording van de doelstellingen die met het voorstel worden nagestreefd en de te verwachten (neven)effecten zoals aanwijzing 212 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) verlangt. Het college adviseert daarin alsnog te voorzien.

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

2. De hoofdregel is en blijft dat burgemeester en wethouders aan ouders een gehele of gedeeltelijke vergoeding toekennen van kosten van vervoer van leerlingen naar en van de school. In de artikelleden die in het wetsvoorstel worden voorgesteld, wordt telkens melding gemaakt van het begrip «bijdrage». Dit begrip komt ook in de huidige regelingen voor en wel in verband met vervoer dat, in een bijzonder geval, de gemeente voor leerlingen verzorgt of doet verzorgen. Het lijkt dat de thans voorgestelde formulering bedoelt met deze term in het algemeen het aandeel van de ouders in de kosten van vervoer van de leerling aan te duiden. Zo zou het voortaan tevens betrekking kunnen hebben op de situatie waarin de ouders de kosten aan het vervoersbedrijf betalen en waarin burgemeester en wethouders «het eerste deel van de kosten» (drempelbedrag) niet vergoeden. In de derde alinea van de memorie van toelichting wordt aan het begrip «bijdrage» dan ook het begrip «drempelbedrag» verbonden.

De Raad beveelt aan, te verduidelijken of het begrip «bijdrage» tevens dient als aanduiding van een drempelbedrag dat voor rekening blijft van ouders die vervoerskosten voor hun kind aan de vervoerder betalen. Zo ja, dan adviseert de Raad – mede gelet op aanwijzing 58, tweede lid, Ar – de term «bijdrage» alleen te bezigen voor de eerstbedoelde situatie en de tweede situatie afzonderlijk te regelen in het wetsvoorstel onder vermijding van de term «bijdrage».

3. In de voorgestelde artikelleden wordt de gedeeltelijke inkomensvrijstelling van Nederlandse inkomstenbelasting ingevolge bepalingen van internationaal recht als bedoeld in artikel 40 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) niet in aanmerking genomen. Het laatstgenoemde artikel betreft inkomen dat wordt genoten van een internationale organisatie. In dit verband wijst de Raad ook nog op de vrijstellingen die zijn opgenomen in de artikelen 37, 38 en 39 AWR, in het Besluit voorkoming dubbele belasting 1989 en in Verdragen ter voorkoming van dubbele belastingheffing.

De Raad adviseert in de voorgestelde bepalingen rekening te houden met regelingen die vergelijkbaar zijn met de in het wetsvoorstel vermelde vrijstelling van artikel 40 AWR en voorts met tariefmaatregelen in verdragen ter voorkoming van dubbele belasting die tot een resultaat leiden dat is te vergelijken met vrijstelling. De Raad beveelt aan in ieder geval in de memorie van toelichting in te gaan op de betekenis van een en ander voor het wetsvoorstel.

4. Ingevolge het wetsvoorstel dient het bedrag van het belastbare inkomen van ouders bekend te worden voor een vergelijking met 110% van het minimumloon. Volgens de Raad brengt het hanteren van het belastbare inkomen – anders dan in de bijstandswetgeving waarin van netto-inkomensbestanddelen wordt uitgegaan – mee dat geen gebruik wordt gemaakt van actuele gegevens over de draagkracht van de betrokken ouders. De verklaring is dat in het jaar waarin de hiervoor bedoelde vergelijking wordt gemaakt, het meest recente belastbare inkomen dat via een aanslag inkomensheffing komt vast te staan reeds een of meer jaren oud is. De Raad acht dit een bezwaar van het voorstel.

Verder blijkt volgens het college niet uit het wetsvoorstel of bij de hiervoor bedoelde toetsing aan 110% van het minimumloon het belastbare inkomen van de ouders gezamenlijk of van iedere ouder afzonderlijk wordt genomen. Evenmin blijkt uit het wetsvoorstel, van welke peildatum moet worden uitgegaan voor de vaststelling van het bedrag aan minimumloon waarvan vervolgens 110% moet worden genomen voor de zojuist bedoelde vergelijking. Een tijdsbepaling ontbreekt evenzo bij de vaststelling van het zuivere loon zoals dit in voorkomende gevallen in de plaats treedt van het belastbare inkomen van de ouders.

De Raad beveelt aan in het wetsvoorstel voldoende duidelijkheid te verschaffen over de bij de inkomens- en loontoetsing betrokken belasting- en loonjaren en over het al dan niet gecumuleerd toetsen van ouderlijke inkomens. De Raad beveelt tevens aan, in de toelichting uiteen te zetten hoe zal worden bevorderd dat de inkomensgegevens die de gemeenten zullen bereiken voldoende actueel zullen zijn voor de uitvoering van de voorgestelde inkomensstoets.

5. Ingevolge de artikelen I, onderdeel B, en II, onderdeel B, vervallen bepalingen die ertoe dienen om de geldswaarde van de formatierekeneenheden af te stemmen op de ontwikkeling van gemiddelde personeelslasten. Uit het wetsvoorstel en uit de memorie van toelichting blijkt volgens de Raad niet, welk inhoudelijk verband bestaat tussen het vervallen van de bedoelde bepalingen en de voorgestelde herziening van het vergoedingsregime voor leerlingenvervoer.

De Raad adviseert in de memorie van toelichting in te gaan op het hiervoor bedoelde inhoudelijke verband. Bij onvoldoende band geeft de Raad in overweging om de herziening van de regeling aangaande formatierekeneenheden in een afzonderlijk wetsvoorstel op te nemen.

6. In de voorlaatste alinea van de memorie van toelichting wordt ingegaan op het voorstel tot het laten vervallen van bepalingen die de geldswaarde van de formatierekeneenheden afstemmen op de ontwikkeling van de gemiddelde personeelslasten. In de memorie van toelichting wordt het vervallen van die bepalingen gemotiveerd door erop te wijzen dat de middelen die vrijkomen uit verzilvering veelal worden opgespaard en dan rente kunnen genereren. Daarbij wordt niet ingegaan op de betekenis die deze bepalingen kunnen hebben voor het indexeren van de betrokken geldswaarde onder meer als middel tegen geldontwaarding en wordt evenzo de betekenis van rente in dat opzicht miskent.

De Raad adviseert deze elementen te betrekken bij de afweging en die afweging zichtbaar te maken in de memorie van toelichting.

7. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

Het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad van State is voorgelegd bevatte naast een wijziging van de bepalingen met betrekking tot de vaststelling van de geldswaarde van een formatierekeneenheid, de verruiming van de bijdrageregeling voor het leerlingenvervoer. Inhoudelijk bestaat er geen verband tussen deze twee onderwerpen en mede naar aanleiding van een opmerking van de Raad hierover heeft ondergetekende gemeend het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad van State is voorgelegd, te moeten splitsen in een wetsvoorstel dat betrekking heeft op de vaststelling van de geldswaarde van een formatierekeneenheid en een wetsvoorstel dat betrekking heeft op de verruiming van de bijdrageregeling voor het leerlingenvervoer.

Voor de reactie van ondergetekende op het advies van de Raad van State met betrekking tot de verruiming van de bijdrageregeling voor het leerlingenvervoer, zij verwezen naar het desbetreffende nader rapport.

Op de andere opmerking van de Raad van State met betrekking tot de wijziging van de vaststelling van de geldswaarde van een formatierekeneenheid (het verzilveringsbedrag) wordt hierna ingegaan.

De vaststelling van de geldswaarde van een formatierekeneenheid gebeurt op basis van een aantal factoren. Eén van die factoren is de ontwikkeling van de gemiddelde personeelslasten. Daarnaast speelt echter een rol de mate waarin en met welk doel bevoegde gezagsorganen gebruik maken van de verzilveringsmogelijkheid. Andere factoren zijn bovendien de toestand van de overheidsfinanciën en de omvang van de geldontwaarding. Omdat de bedoelde vaststelling van de geldswaarde dus van meer factoren afhankelijk is dan de ontwikkeling van de gemiddelde personele kosten, wordt in het onderhavige wetsvoorstel de tekst van de artikelen die daarop betrekking hebben, aangepast. Wel blijft de ontwikkeling in de personele lasten een factor bij de vaststelling van het verzilveringsstarief.

De redactionele opmerking van de Raad heeft geleid tot een aanvulling van de memorie van toelichting.

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

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

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, Cultuur en Wetenschappen,
T. Netelenbos

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 9 september 1997, no. W05.97.0291, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Memorie van toelichting

- Afkortingen, zoals FBS, bij de eerste vermelding verklaren.
- In hoofdstuk 1, eerste alinea, mede gelet op aanwijzing 219 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, de vindplaats van het verslag van het bedoelde Algemeen Overleg vermelden.
- In hoofdstuk 2, eerste alinea, de verwijzing naar het evaluatierapport «Van plan naar praktijk» zodanig uitbreiden dat daarin ook de bladzijde met tabel 4.3 wordt begrepen.