

Vergaderjaar 2000–2001

27 917

Wijziging van de wet van 4 juli 1996 (Stb. 403) ten behoeve van verlenging van de gewenningsregeling, alsmede wijziging van de wet van 2 april 1998 (Stb. 228) ten behoeve van vaststelling van een nieuwe vijfjarige periode voor de programma's van eisen basisonderwijs

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 20 augustus 2001 en het nader rapport d.d. 7 september 2001, 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 18 juni 2001, no. 01.002935, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, K.Y.I.J. Adelmund, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de wet van 4 juli 1996 (Stb. 403) ten behoeve van verlenging van de gewenningsregeling, alsmede wijziging van de wet van 2 april 1998 (Stb. 228) ten behoeve van vaststelling van een nieuwe vijfjarige periode voor de programma's van eisen basisonderwijs.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de gewenningsregeling voor de bevoegd-gezagsorganen van de scholen aan de vereenvoudiging van het bekostigingsstelsel voor de materiële instandhouding voor het primair onderwijs te verlengen. De gewenningsregeling had een looptijd van drie jaar en is geëindigd per 1 januari 2000. Voor scholen die met een aanzienlijke achteruitgang in vergoeding zijn geconfronteerd is de periode van drie jaar echter niet voldoende gebleken om hierop in te spelen.

Daarnaast wordt in het wetsvoorstel een nieuwe vijfjarige periode vastgesteld voor de programma's van eisen (pve's) basisonderwijs teneinde deze parallel te laten lopen met de pve's voor het (voortgezet) speciaal onderwijs. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij de volgende kanttekeningen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 juni 2001, nr. 01.002935, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 augustus 2001, nr. W05.01.270/III, bied ik U hierbij aan.

1. De gewenningsregeling, die voorziet in een aanvulling op de rijksvergoeding, wordt alleen verlengd voor die bevoegd-gezagsorganen die met ingang van het jaar 1997 een vermindering van de rijksvergoeding voor materiële instandhouding hadden met meer dan 10% ten opzichte van de aanspraak op vergoeding bij voortzetting van het voorgaande stelsel. Bij de berekening van de hoogte van de aanvullende vergoeding wordt uitgegaan van een periode van 15 jaar (het voorgestelde artikel VA, tweede lid, onder c). De vergoeding wordt als bedrag ineens aan het bevoegd gezag uitgekeerd.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Hierdoor kan het bevoegd-gezagsorgaan op korte termijn maatregelen treffen waarmee de exploitatie-uitgaven op langere termijn zijn te verminderen.¹ De vraag komt op of het noodzakelijk is dat voor elk bevoegd-gezagsorgaan waarop de verlengde gewenningsregeling van toepassing is wordt uitgegaan van een periode van 15 jaar. Het lijkt de Raad aannemelijk dat in een aantal gevallen uitbreiding van de gewenningsregeling voor een kortere periode voldoende is c.q. volstaan zou kunnen worden met een lager aanvullend bedrag. In dit verband wijst het college op de brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 23 augustus 1999, waarin aangekondigd werd dat de duur van de termijn afhankelijk wordt gesteld van het soort passende maatregelen dat het schoolbestuur geacht wordt te kunnen treffen; gedacht werd vooralsnog aan een minimale verlenging van drie jaar die in bepaalde situaties kan oplopen tot maximaal 15 jaar.² De Raad adviseert in het licht hiervan het voorgestelde artikel VA, tweede lid, onder c, in ieder geval nader toe te lichten.

1. De Raad van State vraagt zich af of het noodzakelijk is dat voor elk bevoegd-gezagsorgaan waarop de verlengde gewenningsregeling van toepassing is, wordt uitgegaan van een periode van 15 jaar. In dit verband wijst de Raad op mijn brief aan de Tweede Kamer van 23 augustus 1999, waarin een periode van minimaal drie en maximaal 15 jaar wordt genoemd. De hoogte van de aanvullende vergoeding in het kader van de verlengde gewenningsregeling wordt op basis van normatieve criteria vastgesteld. Het uitgangspunt voor de berekening van de hoogte van deze vergoeding is een periode van 15 jaar (zie het voorgestelde artikel VA, tweede lid, onder c). Krachtens het voorgestelde artikel VA, derde lid, wordt echter op de uitkomst van de berekening een correctie toegepast voor scholen die op de peildatum 1 oktober 1996 ten hoogste vier groepen leegstand hadden. Dit wordt bij ministeriële regeling uitgewerkt. De toepassing van deze correctie kan ertoe leiden dat voor een dergelijke school de periode waarvan wordt uitgegaan bij de berekening van de hoogte van de aanvullende vergoeding, feitelijk niet 15 jaar bedraagt, maar drie of zes jaar. In de memorie van toelichting wordt hieraan thans aandacht besteed.

2. Voor de toepassing van de gewenningsregeling, zoals die van 1 januari 1997 tot 1 januari 2000 gegolden heeft, werd uitgegaan van de situatie op de peildatum van 1 oktober 1996.³ Inmiddels is gebleken dat bevoegd-gezagsorganen niet altijd tijdig, dat wil zeggen vóór de genoemde peildatum, wijzigingen in de huisvesting hebben gemeld. In voorkomende gevallen is door dit verzuim de gewenningsregeling niet toegepast. Zeker nu voorgesteld wordt de gewenningsregeling te verlengen zijn de betrokken scholen relatief zwaar gedupeerd. De Raad beveelt aan om aan deze problematiek in de memorie van toelichting aandacht te besteden. Hierbij zou ook aangegeven moeten worden of er aanleiding bestaat een voorziening te treffen waardoor de desbetreffende scholen alsnog op enigerlei wijze kunnen profiteren van de gewenningsregeling.

2. De Raad van State adviseert in de memorie van toelichting aandacht te schenken aan de positie van bevoegd-gezagsorganen die niet tijdig, dat wil zeggen vóór 1 oktober 1996, wijzigingen in de huisvesting hebben gemeld. Het ging bij de gewenningsregeling, zoals die van 1 januari 1997 tot 1 januari 2000 gegolden heeft, om twee soorten gewenning: de positieve gewenning en de negatieve gewenning. Van positieve gewenning was sprake indien een bevoegd-gezagsorgaan er door de invoering van het nieuwe stelsel meer dan 3% op achteruit ging. Een dergelijk bevoegd-gezagsorgaan kreeg een toeslag op de rijksvergoeding voor materiële instandhouding die gedurende een periode van drie jaar werd afgebouwd. De garantieregeling zorgde ervoor dat een bevoegd-gezagsorgaan er in geen geval meer dan 5% op achteruit ging. Van negatieve gewenning was sprake indien een bevoegd-gezagsorgaan er door de invoering van het nieuwe stelsel meer dan 3% op vooruit ging. Een dergelijk bevoegd-gezagsorgaan kreeg een korting op de rijksvergoeding die gedurende een periode van drie jaar werd afgebouwd. De gevallen waarin bevoegd-gezagsorganen de wijzigingen in de huisvesting te laat hebben gemeld, hebben zich vrijwel uitsluitend voorgedaan waar sprake was van negatieve gewenning. In voorkomende gevallen is voor deze bevoegd-gezagsorganen een hogere korting op de rijksvergoeding berekend

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 200 VIII, nr. 108, blz. 2.

² Kamerstukken II 1998/99, 29 200 VIII, nr. 108, blz. 2.

³ Artikel V, derde lid, van de wet van 4 juli 1996 (Stb. 403) (vereenvoudiging Londo).

dan het geval zou zijn geweest als zij de wijzigingen in de huisvesting wel tijdig zouden hebben gemeld. Deze gevallen staan echter geheel los van de voorgestelde regeling, die voortbouwt op de positieve gewenning. In een enkel geval ging het bij de niet-tijdige meldingen om een bevoegd-gezagsorgaan met een positieve gewenning. Geen van deze gevallen voldoet echter aan het criterium dat er sprake was van een achteruitgang van meer 10% in de vergoeding voor materiële instandhouding met ingang van 1997. Zij zouden derhalve alleen al op deze grond niet in aanmerking komen voor een aanvullende vergoeding als bedoeld in het onderhavige wetsvoorstel. De door de Raad van State bedoelde problematiek doet zich derhalve niet voor. Ik acht het daarom niet nodig om de memorie van toelichting op dit onderdeel aan te vullen.

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

3. De Raad van State geeft in de vorm van een redactionele kanttekening in overweging in het opschrift aanwijzing 87 van de Aanwijzingen voor de regelgeving in acht te nemen.

Aanwijzing 87 heeft betrekking op de wijze van aanhaling van een regeling zonder citeertitel. Het onderhavige wetsvoorstel wijzigt een tweetal wetten die op hun beurt wijzigingen van een aantal andere wetten bevatten. Zij hebben daardoor zelf reeds een vrij lang opschrift, maar geen citeertitel. Het toepassen van aanwijzing 87 in het opschrift van het onderhavige wetsvoorstel zou leiden tot een zeer lang en moeilijk leesbaar opschrift. Ik acht daarom in dit geval een afwijking van aanwijzing 87 in het opschrift gerechtvaardigd, mede gelet op aanwijzing 107, tweede lid, waarin wordt bepaald dat het opschrift beknopt moet worden gehouden.

Uiteraard is in de aanhef van de artikelen I en II aanwijzing 87 wel onverkort toegepast, zodat ondubbelzinnig vaststaat welke wetten gewijzigd worden.

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

*De Vice-President van de Raad van State,
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,
K. Y. I. J. Adelmund

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 20 augustus 2001, no. W05.01.0270/III, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In het opschrift aanwijzing 87 van de Aanwijzingen voor de regelgeving in acht nemen.
- In de aanhef «het speciaal onderwijs» vervangen door: het (voortgezet) speciaal onderwijs.