

Kenmerk	W05.00.0006/III
Datum advies	17 februari 2000
Vindplaats	Bijvoegsel Staatscourant 13 juni 2000, nr 111

## Volledige tekst

Ontwerpbesluit met nota van toelichting houdende wijziging van het Formatiebesluit WPO en enkele andere besluiten in verband met onder meer de verkleining van de groepsgrootte voor de 4- tot en met 7-jarige leerlingen van basisscholen.

Bij Kabinetsmissive van 7 januari 2000, no.00.000072, 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 ontwerpbesluit met nota van toelichting, houdende wijziging van het Formatiebesluit WPO en enkele andere besluiten in verband met onder meer de verkleining van de groepsgrootte voor de 4- tot en met 7-jarige leerlingen van basisscholen.

Het ontwerpbesluit betreft de uitwerking van de Wet van 2 december 1999 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO) in verband met de verkleining van de groepsgrootte voor de 4- tot en met 7-jarige leerlingen van basisscholen (Stb.1999, 527; hierna: de wet). Daartoe is in het ontwerpbesluit een nieuw systeem ter berekening van de schoolformatie opgenomen, dat, zij het met andere berekeningsnormen, ook geldt voor de bovenbouw van de scholen. Het systeem betreft een vereenvoudiging ten opzichte van het huidige berekeningssysteem.

Voorts bevat het ontwerpbesluit enkele uit de invoering van de nieuwe berekeningsmethodiek voortvloeiende aanpassingen van het bekostigingssysteem.

De Raad van State kan zich vinden in de beoogde vereenvoudiging, maar plaatst kanttekeningen ten aanzien van het effect van de groepsgrootteverkleining alsmede enkele technische punten.

### Effect van groepsgrootteverkleining

1a. De groepsgrootteverkleining voor de onderbouw brengt mee dat er meer leraren beschikbaar moeten komen. De Raad wijst erop dat het tekort aan leraren in (vooral) het primair onderwijs het karakter van een noodsituatie begint te vertonen, hetgeen duidelijk blijkt uit de nota "Maatwerk voor morgen". (zie noot 1) Daarom wordt in deze nota een aantal voorstellen gedaan om de instroom in het leraarsberoep te bevorderen.

Gezien deze situatie twijfelt de Raad aan de haalbaarheid van de gewenste verkleining van de groepsgrootte binnen de beoogde termijn van enkele jaren. Hij acht het daarom wenselijk dat in de nota van toelichting het effect van de voorgestelde formatieberekenningswijze op de vraag naar leraren wordt aangegeven in verhouding tot het aanbod van leraren; in het licht daarvan ware te bezien, of de verkleining moet plaatsvinden aan de hand van prioriteitenstelling met betrekking tot de scholen waar deze moet worden gerealiseerd.

b. Naast een verhoogde vraag naar leraren, vereist de groepsgrootteverkleining een uitbreiding van het aantal klaslokalen. In de memorie van toelichting bij de wet wordt over de

realisering van de uitbreiding met lokalen aangegeven dat daartoe het middelenkader van het Gemeentefonds wordt verhoogd. Structureel wordt voor de realisatie van de vergroting van de onderbouw een bedrag van 900 miljoen gulden uitgetrokken. *(zie noot 2)* Uit de vergelijking van de toelichting bij die wet met paragraaf 4. Financieel overzicht, van de toelichting op het ontwerpbesluit, blijkt dat de met de uitbreiding van de lokalen gemoeide middelen niet zijn inbegrepen in het in de laatstgenoemde paragraaf opgenomen cijfermatige overzicht.

De Raad acht het gewenst dat in de financiële paragraaf van de nota van toelichting wordt ingegaan op de benodigde middelen voor uitbreiding. Daarnaast is het gewenst aandacht te besteden aan de vraag of de beoogde uitbreiding van schoollokalen met het aantal van 7450 reeds in 2003 zal zijn gerealiseerd. Dit klemmt temeer daar, zoals uit de toelichting op de eerdergenoemde wet blijkt, de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de noodzakelijke aanpassingen in de huisvesting en er nog geen zicht lijkt te bestaan op de wijze waarop de gemeenten met de toekomstige huisvestingsbehoefte omgaan. *(zie noot 3)*

2. Uit de opgenomen bepalingen en de toelichting blijkt dat de voorgestelde methodiek voor de berekening van de schoolformatie geldt voor zowel de onderbouw als voor de overige groepen (hierna: de bovenbouw). Daarbij wordt het gedeelte van de groepsformatie dat is bestemd voor de onderbouw uitgebreid met de daartoe geoormerkte middelen voor de groeps-grootteverkleining. In paragraaf 4 van de toelichting wordt opgemerkt dat de financiële effecten van de wijzigingen per saldo alleen de kosten van de extra groepsformatie ten gevolge van de verkleining van de groeps-grootte in de onderbouw betreffen. In verband hiermee mag ervan worden uitgegaan dat de voorgestelde berekeningsmethodiek voor de bovenbouw in vergelijking met de huidige situatie tot ongewijzigde uitkomsten voor de formatietoewijzing leidt, zoals ook is vermeld in de toelichting op de meergenoemde wijzigingswet betreffende de WPO. *(zie noot 4)* De Raad beveelt aan dit uitdrukkelijk in de toelichting aan te geven.

#### Overige

3. In de regeling komen allerlei normen voor, te beginnen met die van 10,19 in artikel 8, eerste lid, waarvan de exacte omvang is vastgesteld door doorrekening op mogelijke effecten voor de scholen. De Raad is van oordeel dat enige beschouwing over de achtergrond van de totstandkoming van de normen alsmede een uitvoeringstoets in de toelichting niet mogen ontbreken. Hij adviseert hierin te voorzien.

4. In artikel 35 van het Bekostigingsbesluit WPO wordt voor de jaren 2001 en 2002 een overgangsregeling opgenomen voor de bekostiging van scholen. *(zie noot 5)* Dit in afwijking van artikel 14, tweede lid. *(zie noot 6)* Daarmee wordt beoogd de bekostiging in stappen te laten toegroeien naar het niveau waarop artikel 14 ziet.

De nieuwe methode voor formatieberekening wordt echter reeds per 1 augustus 2000 ingevoerd. In de toelichting wordt aangegeven dat daarom voor de periode van 1 augustus 2000 tot en met 31 december 2000 bij ministeriële regeling een overgangsregeling zal worden getroffen voor de voorzieningen waarop het Bekostigingsbesluit ziet. De grondslag van die ministeriële regeling is artikel 116 WPO.

Hoewel een ministeriële regeling bij aangelegenheden van zeer tijdelijke aard in afwijking van een algemene maatregel van bestuur kan worden gerechtvaardigd, heeft de Raad daar in dit geval bezwaar tegen. Hij meent dat opnemning van een overgangsregeling met hetzelfde onderwerp in een ministeriële regeling voor de eerste overgangsperiode en in een algemene maatregel van bestuur voor de beide overige periodes uit een oogpunt van inzichtelijkheid van regelgeving niet wenselijk is. Daarom adviseert de Raad de bedoelde overgangssituatie - van 1 augustus 2000 tot en met 31 december 2000 - eveneens in het ontwerpbesluit te regelen.

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

bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State

---

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 17 februari 2000, no.W05.00.0006/III, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel I, onder B, onderdeel 4, "de artikelen 2 tot en met 15c en 16" wijzigen in: de artikelen 3 tot en met 15c en 16.
  - In artikel II, onder C, onderdeel 3, het zinsdeel "en wordt in omschrijving van a" wijzigen in: en wordt in de omschrijving van c.
  - In artikel II, onder G, "Na artikel 30" wijzigen in: Na artikel 30a.
  - In artikel II, onder H, "artikel 31" wijzigen in: artikel 31, tweede lid.
- 

#### **Nader rapport (reactie op het advies) van 11 april 2000**

1a . Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is in het algemene deel van de nota van toelichting een passage opgenomen waarin wordt ingegaan op het effect van de voorgenomen formatieberekenningswijze op de vraag naar leraren in relatie tot het aanbod van leraren. De regering gaat ervan uit dat de inspanningen op het terrein van herintreding en zij-instroom op de korte termijn een positieve bijdrage zullen leveren aan de oplossing van de arbeidsmarktknelpunten in het basisonderwijs. Voor de langere termijn is van belang dat de instroom op de pabo's in twee jaar tijd met 50% is gestegen.

De Raad van State geeft de regering in overweging om in het licht van de personeelsproblematiek nadere prioriteiten te stellen met betrekking tot de inzet van de groepsverkleiningsmiddelen. De regering acht dit niet wenselijk: van een afwijking van de eerder breed bekend gemaakte voornemens van de regering zou een negatieve signaalwerking uitgaan op de aantrekkelijkheid van het beroep van leraar in de basisschool. De instroom in de pabo's is met name zo fors gestegen, omdat door de groepsverkleining de arbeidsmarktperspectieven voor afgestudeerden van de pabo erg florissant zijn geworden. Nadere prioriteitstelling zou bij leerlingen in het voortgezet onderwijs de indruk kunnen wekken dat de baan zekerheid op de onderwijsarbeidsmarkt geringer wordt.

b. Aan het cijfermatig overzicht, opgenomen in paragraaf 4 van de nota van toelichting, is een specificatie toegevoegd van de verhoging van het middelenkader van het Gemeentefonds ten behoeve van de uitbreiding van het aantal klaslokalen.

Bij deze verhoging van het middelenkader van het Gemeentefonds is uitgegaan van een extra lokaal voor elke extra arbeidsplaats. Gezien de wettelijke verantwoordelijkheid van de gemeenten voor de huisvesting van de scholen, zijn er derhalve geen beletselen voor een adequate huisvestingsvoorziening. In de praktijk moet altijd rekening gehouden worden met frictieproblemen: de bouw van een lokaal kan een jaar achterlopen bij de behoefte eraan.

2. In de nota van toelichting wordt aangegeven dat het totale beschikbare budget dat voorheen bestemd was voor de bovenbouw, ongewijzigd blijft, en dat derhalve de nieuwe berekeningssystematiek niet zal leiden tot gewijzigde uitkomsten voor de formatietoewijzing aan de bovenbouw.

3. Paragraaf 2.3 van de nota van toelichting is uitgebreid met een beschouwing over de achtergrond van de totstandkoming van de normen voor het berekenen van de omvang van

de groepsformatie.

Het agentschap Centrale financiën instellingen (Cfi) heeft de regeling beoordeeld op uitvoerbaarheid en is tot de conclusie gekomen dat de regeling uitvoerbaar is.

4. Overeenkomstig het advies van de Raad wordt de overgangssituatie voor de periode van 1 augustus 2000 tot en met 31 december 2000 in het besluit geregeld (het nieuwe artikel 35 van het Bekostigingsbesluit WPO, opgenomen in artikel II, onderdeel I, van het onderhavige besluit).

5. De redactionele kanttekeningen zijn overgenomen.

Daarnaast is in het ontwerpbesluit nog een aantal andere wijzigingen aangebracht.

a. Het aantal fre's groepsformatie per leerling is zowel voor de onderbouw als voor de bovenbouw met 0,02 verhoogd. De Tweede Kamer heeft bij de behandeling van de begroting voor 2000 het amendement-Barth C.S. (kamerstukken 1999/2000, 26 800 VIII, nr. 26) aangenomen waarmee een voorgenomen korting op de frictieformatie ongedaan is gemaakt. Met de ophoging van de formatie wordt ook de structurele doorwerking van deze korting ongedaan gemaakt.

b. In artikel 13a, vierde lid, is "de teldatum" vervangen door: 1 oktober van het voorafgaande schooljaar. Hierdoor sluit de bepaling inhoudelijk aan bij artikel 132, vierde lid, van de Wet op het primair onderwijs.

c. De bepalingen inzake het toekennen van groeiformatie en bijzondere groeiformatie en de daaraan voorafgaande melding van de leerlingentelling door het bevoegd gezag zijn vereenvoudigd (artikelen 15c en 15c2 van het Formatiebesluit WPO). Daarbij zijn geen inhoudelijke wijzigingen aangebracht.

d. Aan artikel I, onderdeel T, is een wijziging toegevoegd van de formule, bedoeld in artikel 16e van het Formatiebesluit WPO. De formule is in overeenstemming gebracht met artikel 122, vierde lid, van de Wet op het primair onderwijs.

e. Het gebruik van het begrip "teldatum" in artikel 14 van het Bekostigingsbesluit WPO zou tot onduidelijkheden aanleiding kunnen geven, omdat de vergoeding voor de materiële voorzieningen ten behoeve van de instandhouding wordt toegekend per kalenderjaar en niet per schooljaar.

Artikelen 14 van het Bekostigingsbesluit WPO is daarom verduidelijkt.

Artikel 14a is geschrapt; de inhoud is opgenomen in artikel 14.

f. De datum van inwerkingtreding is gesteld op de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het besluit wordt geplaatst. Ook artikel 19b van het Formatiebesluit WPO is redactioneel daaraan gepast.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

---

(1) Nota van 13 april 1999, kamerstukken II 1998/99, 23 328, nr. 44.

(2) Kamerstukken II 1998/99, 26 513, nr. 3, paragraaf 1.4 Financiële gevolgen.

(3) Brief van 10 december 1999 van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal; kamerstukken II 1999/2000, 25 065, nr. 14, paragraaf 4.

(4) Kamerstukken II 1998/99, 26 513, nr. 3, paragraaf 1.3.2, onderdeel A.1°. Groepsformatie.

(5) Artikel II, onderdeel J.

(6) Artikel II, onderdelen E en I.