

Vergaderjaar 2019–2020

35 289

Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs BES inzake het verstrekken van aanvullende middelen in verband met bijzondere omstandigheden

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

ALGEMEEN DEEL	1
1. Inleiding	1
2. Doel en inhoud	2
2.1. Nut en noodzaak	2
2.2. Verstrekken van middelen voor bijzondere omstandigheden	3
2.3. Verrekening met rijksbijdrage latere jaren	5
2.4. Reserveren van middelen uit landelijk budget en toevoegen van niet bestede middelen aan landelijk budget	5
3. Caribisch Nederland	5
4. Administratieve lasten en regeldruk	6
5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	7
6. Financiële gevolgen	7
7. Internetconsultatie	8
ARTIKELSGEWIJS DEEL	9

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Instellingen kunnen aanvullende middelen krijgen indien sprake is van een onevenredig grote toename van het aantal studenten (artikel 2.2.3, eerste lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs (hierna: WEB) en artikel 2.2.3, eerste lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES (hierna: WEB BES)).¹ In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om deze mogelijkheid te verruimen. Aanvullende middelen kunnen daarmee ook aan individuele instellingen worden verstrekt bij andere bijzondere omstandigheden die in redelijkheid niet binnen de rijksbijdrage van het betreffende jaar kunnen worden opgevangen en die in redelijkheid ook

¹ Daarnaast kunnen aan instellingen aanvullende middelen worden verstrekt op grond van artikel 2.2.3, tweede lid, WEB.

niet kunnen worden opgevangen binnen de normale bedrijfsvoering. Tevens wordt geregeld dat de verstrekte aanvullende middelen geheel of gedeeltelijk in mindering gebracht kunnen worden op de rijksbijdrage van de instelling in latere jaren.

2. Doel en inhoud

2.1. Nut en noodzaak

Mbo-instellingen ontvangen op basis van de WEB hun rijksbijdrage (ook wel lumpsum). Het landelijk budget dat beschikbaar is voor het beroeps- onderwijs wordt verdeeld in een budget voor entreeopleidingen en een budget voor de niveaus 2 t/m 4. Het budget voor de entreeopleidingen wordt verdeeld over de instellingen naar rato van het aantal ingeschreven studenten. Het budget voor de niveaus 2 t/m 4 wordt verdeeld naar rato van het aantal ingeschreven studenten en het aantal afgegeven diploma's van elke instelling. De mate waarin een student meetelt, is afhankelijk van de leerweg – de beroepsopleidende leerweg (bol) of de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) – en de opleiding (in dit geval de prijsfactor van de opleiding). De mate waarin een diploma meetelt is afhankelijk van het niveau waarvoor het diploma is afgegeven.²

Ook bij bijzondere omstandigheden moeten instellingen de kosten in principe betalen uit de lumpsum. De omstandigheden kunnen echter dermate bijzonder zijn dat dat niet mogelijk is. De afgelopen jaren is hiervoor een aantal keer aan individuele instellingen aanvullende middelen verstrekt. In die gevallen is elders binnen de OCW-begroting dekking gezocht of is het landelijk budget voor de mbo-instellingen incidenteel verlaagd (zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2014/15, 31 524, nr. 229; Kamerstukken II 2017/18, 33 495, nr. 114). Het zoeken naar een ad hoc oplossing voor de dekking binnen de OCW-begroting leidt echter tot onzekerheid over de beschikbare middelen en daarmee voor de bedrijfsvoering van de instellingen.

In dit wetsvoorstel wordt daarom voorgesteld in de WEB een bepaling op te nemen op grond waarvan individuele instellingen in aanmerking kunnen komen voor aanvullende middelen in geval van bijzondere omstandigheden die in redelijkheid niet binnen de rijksbijdrage van het betreffende jaar kunnen worden opgevangen en in redelijkheid ook niet kunnen worden opgevangen binnen de normale bedrijfsvoering. Tegelijkertijd wordt voorzien in een jaarlijkse reservering binnen het landelijk budget mbo waaruit aanvullende middelen voor bijzondere omstandigheden kunnen worden verstrekt. Hierdoor hoeft niet meer incidenteel naar dekking gezocht te worden en wordt de ontwikkeling van de begroting van artikel 4 van de OCW-begroting³, waarin de uitgaven voor beroepsonderwijs en volwasseneducatie zijn opgenomen, beter voorspelbaar. In een bijlage bij de rijksbijdragebrief (artikel 2.2.4, eerste lid, WEB), die de mbo-instellingen ontvangen wordt toegelicht hoe het landelijk budget voor de mbo-instellingen zich heeft ontwikkeld en daarbij zal ook de hoogte van deze reservering bekend worden gemaakt. Door onderhavig wetsvoorstel is geen ad hoc beleid meer nodig en is transparant waar de middelen voor deze aanvullende bekostiging vandaan komen. De niet-bestede gereserveerde middelen worden aan het einde van het jaar van reservering alsnog uitgekeerd aan de mbo-instellingen.

² Zie de artikelen 2.2.1 en 2.2.2 WEB en 2.2.1 van het Uitvoeringsbesluit WEB.

³ Hoofdstuk VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, artikel 4 Beroepsonderwijs en volwasseneducatie.

Tevens wordt voorgesteld een grondslag op te nemen om de verstrekte aanvullende middelen geheel of gedeeltelijk in mindering te brengen op de rijksbijdrage in latere jaren.

Minder belastende alternatieven zijn onderzocht maar niet gewenst. Binnen de begrotingssystematiek is er vooraf geen zekerheid dat de gereserveerde en niet bestede middelen doorgeschoven zouden kunnen worden naar het volgende kalenderjaar en dus ook daadwerkelijk beschikbaar komen in het volgende kalenderjaar. Hierover is pas bij Voorjaarsnota (voor 1 juni van het volgende kalenderjaar) duidelijkheid. Indien deze middelen niet doorgeschoven mogen worden, moet opnieuw een reservering uit het landelijk budget plaatsvinden. Deze optie is daarom extra nadelig voor de mbo-instellingen. Met de voorgestelde systematiek worden niet bestede en op de rijksbijdrage in mindering gebrachte middelen met zekerheid aan het eind van het lopende jaar alsnog beschikbaar gesteld aan de mbo-instellingen. Bovendien ontstaat er met dit voorstel een eenduidige en transparante werkwijze die in de toelichting bij artikel 4 van de OCW-begroting kenbaar is.

2.2. Verstrekken van middelen voor bijzondere omstandigheden

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: de Minister) zal van geval tot geval afwegen of het verstrekken van aanvullende middelen in de rede ligt. Afgaande op het verleden zijn de volgende voorbeelden denkbaar:

Voorbeeld

Overdragen van opleidingen aan andere mbo-instelling

Door omstandigheden (bijvoorbeeld door een significante daling van het aantal studenten) moet een mbo-instelling stoppen met het verzorgen van (een deel van de) mbo-opleidingen. Een andere mbo-instelling is bereid deze opleidingen te gaan verzorgen, maar moet daarmee opleidingen gaan verzorgen in een sector waarin het nu geen onderwijsaanbod verzorgt. Hierdoor moet de instelling eenmalige investeringen doen, zoals aanpassing van de huisvesting, in de organisatie van de instelling en in ontwikkeling van expertise over deze mbo-opleidingen. De instelling zou voor een deel van deze investeringskosten in aanmerking kunnen komen voor aanvullende middelen.

Voorbeeld

Onevenredige groei

Een instelling wordt geconfronteerd met onevenredige groei in het aantal studenten. Deze groei is veroorzaakt door bijvoorbeeld grote vraag vanuit het bedrijfsleven naar afgestudeerden van deze instelling of doordat toename van het aantal studenten gestimuleerd wordt door bijvoorbeeld het Techniekpact. De instelling zelf heeft geen actief beleid gevoerd om (ten koste van andere mbo-instellingen) te groeien. De instelling dreigt in liquiditeitsproblemen te komen door de langdurige en grote groei van het aantal studenten. In dit geval kan de Minister aanvullende middelen vanwege bijzondere omstandigheden verstrekken. Daarbij kunnen afspraken gemaakt worden om (een deel van) de aanvullende middelen in latere jaren in mindering te brengen op de rijksbijdrage.

Daarnaast valt te denken aan de mogelijkheid om in geval van een calamiteit (bijvoorbeeld brand) extra middelen aan een instelling te verstrekken om in eerste instantie de directe noodzakelijke kosten te kunnen opvangen die wellicht later via de verzekering vergoed kunnen worden. (Ook wordt geregeld dat de aanvullende middelen in volgende jaren weer verrekend kunnen worden met de instelling en weer ten goede komen aan de sector.) Het wetsvoorstel is bedoeld om in uitzonderlijke situaties te kunnen handelen.

Een instelling moet een aanvraag indienen bij de Minister om in aanmerking te komen voor aanvullende middelen vanwege bijzondere omstandigheden. De aanvraag moet voldoen aan de eisen gesteld in artikel 4:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Dit betekent onder andere dat de aanvraag vergezeld gaat van een financiële onderbouwing van het gevraagde bedrag en een toelichting daarop. De Minister kan naar aanleiding van de ingediende aanvraag aanvullende informatie opvragen. Elke aanvraag wordt individueel beoordeeld.

Bij ministeriële regeling kunnen voorschriften worden gegeven over de verstrekking en vermindering van de aanvullende middelen. Het kan dan gaan om algemene regels over de aanvraag, verlening, verantwoording en bevoorschotting van de aanvullende middelen. Bepaald kan bijvoorbeeld worden dat bij de beoordeling van de aanvraag onder andere wordt gekeken:

1. of een omstandigheid dermate bijzonder is dat het verstrekken van aanvullende middelen in de rede ligt;
2. of de instelling de kosten redelijkerwijs niet zelf kan betalen;
3. hoe de middelen besteed zullen worden;
4. of er andere oplossingen mogelijk zijn waarvoor geen of minder aanvullende middelen nodig zijn;
5. of externe financiering mogelijk is en van andere partijen een bijdrage verwacht mag worden.

De Minister besluit op aanvraag of aanvullende middelen verstrekt worden en zo ja voor welk bedrag (zie het voorgestelde artikel 2.2.3, eerste lid, onderdeel a, WEB). Voor zover mogelijk en nodig zal de Minister voorafgaand met de MBO Raad en betrokken individuele instellingen overleggen en het besluit toelichten.

Indien relevant zullen de aanbevelingen van de Ministeriële Commissie Vernieuwing Publieke Belangen (MCVPB) uit 2014 worden gevolgd bij het beoordelen van een aanvraag. Die aanbevelingen zien op mogelijke overheidssteun in het geval van een bedreiging van de financiële continuïteit van een instelling. Het is kabinetsbeleid⁴ dat deze aanbevelingen worden gevolgd. Dit beleid houdt in dat de overheid bij een bedreiging van de financiële continuïteit van een instelling alleen financiële steun kan geven indien er een publiek belang in gevaar komt én de maatschappelijke kosten van ingrijpen na een faillissement hoger zijn dan de maatschappelijke kosten van ingrijpen voor faillissement.

Als de Minister besluit om aanvullende middelen te verstrekken op grond van het voorgestelde artikel 2.2.3, eerste lid, onderdeel a, WEB, dan wordt aan de ontvangende instelling een beschikking gegeven met daarin het verstrekte bedrag. De beschikking kan ook aanvullende voorschriften bevatten die op grond van de Awb gesteld kunnen worden. Anders dan de voorschriften die bij ministeriële regeling gesteld kunnen worden zijn deze voorschriften niet algemeen maar individueel van aard, omdat ze zijn toegespitst op de situatie van de instelling. Een instelling kan bijvoorbeeld

⁴ Kamerstukken II 2014/15, 33 822, nr. 4.

het gehele bedrag in één keer ontvangen, maar het is ook mogelijk dat de instellingen het bedrag in meerdere tranches (verspreid over meerdere kalenderjaren) ontvangt. Daarbij kan ervoor gekozen worden, dat de instelling volgende tranches pas ontvangt als aan bepaalde voorschriften voldaan is.

2.3. Verrekening met rijksbijdrage latere jaren

Indien de Minister middelen verstrekt, dan kan de Minister op grond van het voorgestelde artikel 2.2.3, tweede lid, WEB besluiten om deze middelen geheel of gedeeltelijk in mindering te brengen op de rijksbijdrage van latere jaren. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de daadwerkelijke kosten van de benodigde investering lager zijn dan verwacht, er niet begrote inkomsten van derden zijn of dat de beoogde doelstellingen met de aanvullende middelen niet behaald worden. Ook kan het zo zijn dat de instelling een investering vanwege bijzondere omstandigheden in het benodigde jaar niet kan betalen, maar in latere jaren wel. Dan moeten de aanvullende middelen of een deel daarvan in latere jaren in mindering gebracht kunnen worden op de rijksbijdrage.

Afhankelijk van de situatie wordt bepaald of, en zo ja hoe, het in mindering brengen op de rijksbijdrage in latere jaren aan de orde is. De aanleiding om middelen te verstrekken, de benodigde investeringen en de financiële situatie zullen per instelling verschillen, daarom zal ook per instelling bepaald moeten worden of, en zo ja welke, inhouding reëel is. In de beschikking zullen de voorschriften waaronder de aanvullende middelen in latere jaren in mindering worden gebracht op de rijksbijdrage bekend worden gemaakt, zodat de instelling weet waar zij aan toe is.

2.4. Reserveren van middelen uit landelijk budget en toevoegen van niet bestede middelen aan landelijk budget

Jaarlijks wordt in de begrotingswet het landelijk budget voor het mbo voor het komende kalenderjaar vastgesteld. Alle mbo-instellingen ontvangen, in principe in september, een beschikking met daarin hun rijksbijdrage voor het komende jaar. Binnen het landelijk budget zal jaarlijks een bedrag worden gereserveerd dat verstrekt kan worden voor bijzondere omstandigheden. De omvang van de reservering zal beperkt zijn. Gedacht wordt aan circa 0,3% van het landelijk budget. Deze (beperkte) reservering zal niet tot financiële problemen leiden bij mbo-instellingen.

Elk jaar wordt bekeken welk bedrag uit de reservering is toegekend of naar verwachting nog in dat kalenderjaar zal worden toegekend. Aan het eind van het jaar is duidelijk welk deel van de gereserveerde middelen niet wordt toegekend en is bekend wat de omvang is van de middelen van de in dat jaar in mindering gebrachte middelen op de rijksbijdrage van individuele instellingen. De som hiervan wordt aan het eind van het jaar weer toegevoegd aan het landelijk beschikbare budget en toegevoegd aan de rijksbijdrage van alle instellingen. De instellingen ontvangen de aangepaste beschikking in december van het lopende jaar.

3. Caribisch Nederland

Ook in de WEB BES wordt de mogelijkheid geopend aan individuele scholen die middelbaar beroepsonderwijs (mbo) verzorgen in Caribisch Nederland aanvullende middelen te kunnen verstrekken in geval van bijzondere omstandigheden, waaronder onevenredige groei. Ook wordt mogelijk gemaakt dat deze middelen op een later moment op de rijksbijdrage ingehouden kunnen worden. Dit betekent overigens dat de

facto alleen de Scholengemeenschap Bonaire hieraan invulling kan geven. In de openbare lichamen Saba en Sint Eustatius wordt namelijk geen mbo-onderwijs meer gegeven op grond van de WEB BES (tot en met schooljaar 2018–2019 konden de laatste leerlingen nog wel hun reeds gestarte mbo-opleiding afmaken). In plaats van mbo-onderwijs op grond van de WEB BES is er nu CVQ-onderwijs op grond van de WVO BES (artikel 117 WVO BES). CVQ staat voor Caribbean Vocational Qualification. CVQ is een vorm van beroepsonderwijs die valt onder de Caribbean Examination Council (CXC). Op Saba en Sint Eustatius wordt al geruime tijd het (Engelstalige) CXC-onderwijs gegeven. Omdat CXC-onderwijs in zijn geheel onder de WVO BES valt, worden geen aanvullende middelen verstrekt op grond van de WEB BES.

Op Bonaire is één school die zowel voortgezet onderwijs verzorgd als middelbaar beroepsonderwijs. Voor de bekostiging van het mbo op deze school wordt jaarlijks een budget begroot. Een jaarlijkse reservering op dit budget voor deze ene school op Caribisch Nederland is mede gezien de veel kleinere schaal waarop mbo-onderwijs wordt verzorgd, niet aan de orde. Als aanvullende middelen nodig zijn zal binnen artikel 4 van de OCW-begroting dekking worden gezocht.

De school op Bonaire is in de gelegenheid gesteld om te reageren op het wetsvoorstel. Deze school maakt geen opmerkingen op dit wetsvoorstel.

4. Administratieve lasten en regeldruk

Het wetsvoorstel leidt pas tot administratieve lasten voor een instelling als de instelling een aanvraag indient voor aanvullende middelen voor bijzondere omstandigheden.

Uitgaande van hooguit één tot twee aanvragen in een jaar is de volgende berekening gemaakt. Het indienen van een aanvraag duurt 40 uur tegen een tarief volgens het Standaardkostenmodel van € 45 per uur.⁵ De administratieve lasten voor een aanvraag komen hierdoor uit op: $1 \times 40 \times € 45 = € 1.800$.

Als een aanvraag toegekend wordt, dan zal hierover ook verantwoord moeten worden. Naar verwachting zal dit 40 uur kosten. Per toekenning bedragen de verwachte administratieve lasten voor de verantwoording: $1 \times 40 \times € 45 = € 1.800$.

De totale administratieve lasten bij het gemiddelde van een tot twee aanvragen in een jaar bedragen $1,5 \times € 3.600 = € 5.400$.

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR). Het ATR adviseert ten eerste om aan te geven of en naar welke eventueel minder belastende alternatieven voor de mbo-instellingen is gekeken en waarom deze niet zijn gekozen. In reactie hierop is de toelichting in paragraaf 2.1 aangevuld met een alinea over de mogelijke alternatieven. Ten tweede adviseert het ATR in de toelichting te verduidelijken aan welke (vorm)vereisten de aanvraag voor aanvullende middelen eventueel moet voldoen. In de toelichting is toegevoegd dat de aanvraag moet voldoen aan de eisen van artikel 4:2 Awb. Bovendien was reeds toegelicht welke voorschriften bij ministeriële regeling er onder andere gegeven kunnen worden voor de verstrekking en de vermindering van de aanvullende middelen. Indien deze ministeriële regeling wordt

⁵ Handboek Meting Regeldrukkosten, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat 2018.

vastgesteld zal in de toelichting nader worden ingegaan op de administratieve lasten.

5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het wetsvoorstel is door de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) de Inspectie van het onderwijs (hierna: inspectie) en de Accountantsdienst Rijk (hierna: ADR) getoetst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

DUO concludeert dat onderhavig wetsvoorstel uitvoerbaar is. Wel geeft DUO aan de controle op de verantwoording van de aan individuele instellingen verstrekte middelen voor bijzondere omstandigheden niet uit te kunnen voeren. Deze controle zal door het kerndepartement zelf gedaan worden in overleg met de inspectie. Hoe de controle uitgevoerd wordt, is maatwerk en zal afhangen van de gestelde voorschriften in de beschikking. Per beschikking zal daarom bepaald worden hoe de verantwoording en de controle daarop eruit zal zien.

De inspectie geeft aan graag afspraken te maken met DUO en het kerndepartement over de voorwaarden en verplichtingen waaronder aanvullende middelen worden verstrekt. Aangezien elke toekenning maatwerk betreft, zullen DUO en de inspectie per geval betrokken worden om afspraken te maken over de voorwaarden en verplichtingen.

De ADR geeft aan het wetsvoorstel doorgenomen te hebben voor de handhaafbaarheidstoets. Zij hebben geen opmerkingen met betrekking tot de rechtmatigheid.

6. Financiële gevolgen

Deze wetswijziging legt geen extra beslag op de rijkskas. Binnen het landelijk budget mbo zal jaarlijks een bedrag gereserveerd worden voor bijzondere omstandigheden. Nu wordt gedacht aan een bedrag van circa € 10 miljoen. Het landelijk budget voor het mbo bedraagt circa € 3,5 miljard, dus de reservering bedraagt circa 0,3% van het totale landelijk budget. Wanneer het nodig mocht zijn om meer dan € 10 miljoen te reserveren, dan gebeurt dat na overleg met de MBO Raad. Aan individuele mbo-instellingen kunnen, indien de Minister positief besluit op een ingediende aanvraag, vanuit deze reservering middelen verstrekt worden. Indien in enig jaar de gereserveerde middelen onvoldoende blijken te zijn, zal gekeken worden of een deel van de betalingen doorgeschoven kan worden naar het volgende kalenderjaar. Als dat niet mogelijk is dan zal er, in overleg met onder andere de sector, gezocht moeten worden naar een oplossing. Overigens is de kans dat een dergelijke situatie zich voordoet zeer klein. Over het algemeen komen situaties waarin aanvullende middelen voor bijzondere omstandigheden verstrekt moeten worden, niet geheel onverwacht. Daar gaat namelijk een traject aan vooraf waarin gezocht wordt naar alternatieve oplossingen en een uiteindelijke aanvraag uitgebreid beoordeeld wordt. Gezien de aard van de knelpunten zullen de uitgaven vaak verspreid over meerdere jaren plaatsvinden.

Elk jaar wordt bekeken welk bedrag uit de reservering is toegekend of naar verwachting nog in dat kalenderjaar zal worden toegekend. Aan het eind van het jaar is duidelijk welk deel van de gereserveerde middelen niet wordt toegekend en is bekend wat de omvang is van de middelen van de in dat jaar in mindering gebrachte middelen op de rijksbijdrage van individuele instellingen. De som hiervan wordt aan het eind van het jaar weer toegevoegd aan het landelijk beschikbare budget en toegevoegd aan de rijksbijdrage van alle instellingen. De instellingen ontvangen de aangepaste beschikking in december van het lopende jaar.

7. Internetconsultatie

Er is één reactie binnengekomen op de internetconsultatie. Die reactie gaat over de verhouding tussen artikel 23, vijfde lid, Grondwet en dit wetsvoorstel. In artikel 23, vijfde lid, Grondwet is bepaald dat deugdelijkheidseisen (ofwel kwaliteitseisen) die aan het bekostigd onderwijs worden gesteld, bij wet worden geregeld. Indien dergelijke eisen gelden voor het bijzonder onderwijs, moeten zij de vrijheid van inrichting in acht nemen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft eerder opgemerkt dat uit artikel 23, derde, vijfde en zesde lid, Grondwet voortvloeit dat «ten minste de hoofdlijnen van de deugdelijkheidseisen» bij wet in formele zin moeten worden vastgesteld. Ze dienen daarnaast «zodanig helder te zijn geformuleerd dat de vrijheid van richting en inrichting gewaarborgd blijven». ⁶ Verder volgt uit de Grondwet dat de rijksbijdrage een adequate lumpsumbekostiging moet bieden voor de onderwijsactiviteiten, zodat de instellingen hun wettelijke taken kunnen uitvoeren en de deugdelijkheid (basiskwaliteit) van het onderwijs gewaarborgd is. ⁷

In de reactie op de internetconsultatie wordt ten eerste gesteld dat het voorstel in strijd zou zijn met bovengenoemde constitutionele uitgangspunten omdat het voorstel strijdig zou zijn met het beginsel dat de bekostiging van instellingen bij wet wordt bepaald, op een wijze die voor alle instellingen kenbaar is, en waarbij uiteindelijke verschillen in ontvangen bekostiging gebaseerd zijn op objectieve maatstaven. Door deze opmerking heeft de regering aanleiding gezien de criteria op basis waarvan een instelling aanvullende middelen kan krijgen bij bijzondere omstandigheden objectiever weer te geven. In het wetsvoorstel is verduidelijkt dat het niet alleen moet gaan om bijzondere omstandigheden die in redelijkheid niet door de instelling binnen de rijksbijdrage van het betreffende jaar kunnen worden opgevangen, maar ook dat deze kosten in redelijkheid niet binnen de normale bedrijfsvoering van de instelling kunnen worden opgevangen. Met deze nadere specificering is het criterium verder geobjectiveerd. Tevens ten overvloede wordt nog opgemerkt dat de besluiten die de Minister in een individueel geval neemt moeten voldoen aan het gelijkheidsbeginsel zoals opgenomen in artikel 1 van de Grondwet.

Ten tweede wordt gesteld dat het voorstel strijdig is met het uitgangspunt dat instellingen aanspraak hebben op een basisbekostiging die als zodanig voldoende is om te voldoen aan de gestelde deugdelijkheidseisen. Dat zou het geval zijn omdat uit het landelijk budget jaarlijks een bedrag gereserveerd wordt voor het opvangen van bijzondere omstandigheden. Dat het slechts om een geringe reservering gaat zou daar niet aan af doen. Dit standpunt wordt door de regering niet gedeeld. De reservering op de rijksbijdrage wordt door de begrotingswetgever vastgesteld. Wat voldoende is voor het borgen van de basiskwaliteit, is niet objectief vast te stellen. Het is de begrotingswetgever die daar jaarlijks keuzes in maakt. Aangezien ook de begrotingswetgever gehouden is de grondwettelijke norm na te leven, zal de reservering steeds zodanig zijn dat de basisbekostiging adequaat blijft.

Ten slotte wordt in de reactie op de internetconsultatie nog gevraagd hoe de regering de verhouding ziet tussen de strijd met de constitutionele beginselen en het voordeel dat dit wetsvoorstel biedt om niet meer op ad hoc basis te hoeven zoeken naar financiële middelen binnen de OCW

⁶ Stcrt. 2012, 15449 en zie ook Kamerstukken II 2008/09, 31 828, nr. 4.

⁷ Zie ook Stcrt. 2012, 15449 en Kamerstukken II 2011/12, 31 288, nr. 287, p. 11 en Kamerstukken II 2014/15, 34 035, nr. 4, p. 10 e.v.

begroting bij bijzondere omstandigheden. Zoals hierboven is toegelicht is onderhavig wetsvoorstel niet in strijd met constitutionele uitgangspunten. De regering hecht veel belang aan transparantie voor de instellingen en het voorkomen van financiële improvisaties. Dit voorstel draagt daar aan bij. Het voorstel leidt ook overigens niet tot beleidsmatige bezwaren.

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I

Onderdeel A

Voorgesteld wordt om de mogelijkheid op grond van het huidige artikel 2.2.3, eerste lid, WEB om een aanvulling op de rijksbijdrage te verstrekken te verruimen naar bijzondere omstandigheden in het algemeen. Een onevenredig grote toename van studenten zoals reeds opgenomen in het eerste lid is één van de bijzondere omstandigheden. Het verstrekken van een aanvulling blijft dus ook op deze grond mogelijk. Er worden enkel aanvullende middelen verstrekt als de omstandigheden dermate bijzonder zijn dat deze in redelijkheid niet binnen de rijksbijdrage van het betreffende jaar kunnen worden opgevangen en ook niet kunnen worden opgevangen binnen de normale bedrijfsvoering. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de redactie van dit artikel te herzien. Voorgesteld wordt om de gronden voor aanvullende bekostiging op te nemen in het eerste lid. Het huidige artikel 2.2.3, tweede lid, WEB blijft daarmee inhoudelijk ongewijzigd.

Het toekennen van een aanvraag voor aanvullende middelen gebeurt door het afgeven van een beschikking. In deze beschikking kan de Minister op grond van de Awb voorschriften geven. Hier valt bijvoorbeeld te denken aan resultaatverplichtingen, verantwoordingsverplichtingen, voorschriften over de manier waarop de middelen worden ingezet en of het bedrag ineens of in meerdere tranches wordt toegekend. Momenteel is in artikel 2.2.3, tweede lid, WEB expliciet opgenomen dat een dergelijke beschikking onder door de Minister op te leggen verplichtingen kan worden verleend.⁸ Dit is echter reeds geregeld in de Awb. Voorgesteld wordt daarom deze overbodige zinsnede niet meer op te nemen. Een inhoudelijke wijziging op dit punt is daarmee dus niet beoogd. Overigens is in andere onderwijswetten een dergelijke bepaling vaak ook opgenomen. Er is dus ook niet beoogd om ten opzichte van die wetgeving een inhoudelijke wijziging tot stand te brengen.

In het voorgestelde tweede lid is opgenomen dat de Minister de verstrekte aanvullende middelen in mindering kan brengen op de rijksbijdrage van latere jaren. Wanneer de Minister van deze mogelijkheid gebruik maakt, wordt dit vermeld in de beschikking waarin de Minister de aanvulling op de rijksbijdrage heeft toegekend. In deze beschikking wordt tevens vermeld welk bedrag in mindering wordt gebracht. Als het bij het geven van de beschikking niet mogelijk is om een bedrag vast te stellen worden in de beschikking criteria opgenomen aan de hand waarvan dit bedrag zal worden bepaald.

In het derde lid wordt vervolgens voorgesteld dat bij ministeriële regeling voorschriften kunnen worden gegeven voor de verstrekking en de vermindering van de aanvullende middelen. Het gaat dan bijvoorbeeld over algemene regels over de aanvraag, verlening, verantwoording en bevoorschotting van de aanvullende middelen. Daarnaast kunnen, zoals

⁸ Zie in dit kader ook Stb 2001, 207.

hierboven reeds aangegeven, op grond van de Awb aan de beschikking zelf voorwaarden worden gesteld die individueel van aard zijn.

Het vierde lid is het huidige derde lid. Voor een toelichting wordt verwezen naar Kamerstukken II 2002/03, 28 745, nr. 7 en Kamerstukken II 2006/07, 30 853, nr. 3. Daarin is te lezen dat dit lid een grondslag biedt voor het stellen van een bekostigingsplafond.

Onderdeel B

In artikel 2.2a.3 WEB is voor het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs opgenomen dat aanvullende middelen verstrekt kunnen worden ten behoeve van de ontwikkelingen van het bestel. Net als in de vergelijkbare bepaling in artikel 2.2.3 WEB wordt ook hier voorgestelde de zinsnede «al dan niet onder door hem (lees de Minister) op te leggen verplichtingen» te laten vervallen. Voor een toelichting wordt verwezen naar artikel I, onderdeel A.

Artikel II

Voor een toelichting op de wijziging van de WEB BES wordt verwezen naar de toelichting bij artikel I. Verschil is dat de mogelijkheid om bij ministeriële regeling voorschriften te geven voor de verstrekking en de vermindering van de aanvullende middelen niet is opgenomen. Deze mogelijkheid ontbreekt ook in het huidige artikel 2.2.3, eerste lid, WEB BES terwijl zij wel is opgenomen in het huidige artikel 2.2.3, eerste lid, WEB. De reden voor dit onderscheid is het zeer beperkte aantal vo-instellingen in Caribisch Nederland, die tevens het mbo-onderwijs verzorgen. Daardoor is er in Caribisch Nederland, mede gelet op het zeer uitzonderlijke karakter van de aanvraag, geen behoefte aan de mogelijkheid om algemene uitvoeringsvoorschriften te geven bij ministeriële regeling.

Artikel III

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Bij de inwerkingtreding van de artikelen van deze wet zal worden aangesloten bij het beleid van het kabinet inzake vaste veranderingen van regelgeving.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven