

Zitting 1976–1977

13 005

## Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs

Nr. 8

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zittingen 1974–1975 en 1975–1976

### EINDVERSLAG

Vastgesteld 16 november 1976

In de vaste Commissie van Onderwijs en Wetenschappen<sup>1</sup> werd naar aanleiding van de memorie van antwoord het volgende naar voren gebracht.

#### 1. Algemeen

Het wetsontwerp is gedateerd 23 juli 1974, in die tijd was het nog geen gebruik de adviezen van de Onderwijsraad betreffende wetsvoorstellen te publiceren. Sindsdien is dat echter veranderd. De leden van de V.V.D.-fractie zouden er dan ook prijs op stellen het advies van de Onderwijsraad alsnog te mogen ontvangen.

#### 2. Artikelen 85 en 86

De leden van de K.V.P.-, A.R.P.- en C.H.U.-fracties hadden, ondanks hun waardering voor de in dit stadium aangebrachte wijzigingen, met gemengde gevoelens van de memorie van antwoord kennis genomen. Hun reserves, neergelegd in het voorlopig verslag waren nog niet volledig weggenomen.

Deze leden bleven er de voorkeur aan geven, dat althans de grondslagen van het berekeningssysteem in de wet zouden worden vastgelegd, al beschouwden zij de verplichting tot publikatie van de wijze waarop de bedragen worden vastgesteld als een verbetering.

Het bieden van de mogelijkheid tot overleg of advies achtten zij van zo grote betekenis, dat toepassing van artikel 3 van de Wet op het voortgezet onderwijs hun geboden leek. Zijn de bewindslieden bereid zulks te bevorderen en ligt een regeling, bij de wet of algemene maatregel van bestuur dan niet eerder voor de hand?

Deze leden betreurden het dat de bewindslieden niet konden inzien dat regeling bij algemene maatregel van bestuur van wat eens in de wet was vastgelegd eerder voor de hand ligt, dan regeling bij ministeriële beschikking (zie memorie van antwoord blz. 5). Zij waren inmiddels nog versterkt in hun opvatting, dat overleg en advies alsmede een regeling bij de wet c.q. algemene maatregel van bestuur niet gemist kunnen worden, omdat de verwijzing naar de mogelijkheid van beroep op grond van artikel 105 van de Wet op het voortgezet onderwijs (zie blz. 5 memorie van antwoord) juridisch niet juist en dus volstrekt onvoldoende is. Artikel 105 geeft alleen een mogelijkheid tot beroep als het gaat om een besluit, houdende weigering van de goedkeu-

<sup>1</sup> Samenstelling: Jongeling (GPV), Abma (SGP), Hutschemaekers (KVP), Van der Spek (PSP), Masman (PvdA), voorzitter, Laban (PvdA), Gardenijs-Berendsen (KVP), Hermes (KVP), Terlouw (D'66), Van Ooijen (PvdA), Van Leijenhorst (CHU), Smit-Kroes (VVD), onder-voorzitter, Beuker (RKP), De Leeuw (CPN), Dees (VVD), Kraaijeveld-Wouters (ARP), De Koning (BP), Kolthoff (PvdA), Van der Heem-Wagemakers (PPR), Ginjaar-Maas (VVD), Verwoert (DS'70), Worrell (PvdA), Beinema (ARP), Huijzen en Andela-Baur (KVP).

ring van plannen of begrotingen, dan wel tot vaststelling, tot weigering of tot gehele of gedeeltelijke inhouding van de vergoeding. Daar hebben de besluiten tot vaststelling van de vergoedingsbedragen en de wijze waarop dit geschiedt, naar de mening van deze leden niets te maken.

Is het, zelfs als een beroepsmogelijkheid zou worden ingevoerd, niet zo, dat door de formulering «op door hem te bepalen wijze» de mogelijkheid tot beroep aanzienlijk beperkt wordt?

Deze leden waren er nog niet van overtuigd, dat het bedrag per school als zodanig zou moeten komen te vervallen. Het gaat hier om de vaste lasten (z.g. nullast) die voor elke school (althans van dezelfde soort) gelijk is. Hoe dan de indruk gewekt kan worden, zoals door de bewindslieden gesteld (memorie van antwoord blz. 3 bovenaan), dat dit een bedrag voor het schoolgebouw zou zijn, was voor deze leden onbegrijpelijk. Zij konden echter het standpunt van de bewindslieden, dat het geen variabel bedrag kan zijn, onderschrijven. Het kan niet gerelateerd worden aan de grootte en de omvang van de school, en ook geen relatie hebben met de huisvesting (zie memorie van antwoord blz. 3 bovenaan). Maar hoe kunnen de bewindslieden dan tot de conclusie komen dat het bedrag per school vervangen dient te worden door een aantal lokaal-equivalenten? Immers, dat aantal lokaal-equivalenten is een aantal extra ruimte-eenheden, het bedrag per ruimte-eenheid is echter zeer zeker variabel, en daarmee ook datgene dat het bedrag per school zal dienen te vervangen.

De beantwoording van een aantal vragen in het voorlopig verslag met betrekking tot de lokaal-equivalenten hadden deze leden node gemist. Kan het aantal lokaal-equivalenten (c.q. het aantal extra ruimte-eenheden) jaarlijks door de Minister worden gewijzigd en zelfs theoretisch op nul worden gesteld? Aan welk aantal toegevoegde lokaal-equivalenten per schoolsoort wordt door de bewindslieden gedacht? Denken de bewindslieden het aantal lokaal-equivalenten nog te relateren aan de grootte van de school? Kan het aantal lokaal-equivalenten per schoolsoort niet beter wettelijk worden geregeld?

Kunnen de bewindslieden toezeggen, dat hierover overleg zal worden gevoerd?

De leden van de V.V.D.-fractie vragen zich af in hoeverre de exploitatiekosten van een school afhangen van het feit of de school in één of in meer gebouwen is gehuisvest. Dit omdat de vergoedingen volgens het voorstel mede vastgesteld zullen worden op basis van de «ruimte-eenheden». Indien het zo zou zijn dat de exploitatie van méér gebouwen duurder zou zijn dan de exploitatie van slechts één gebouw, zou hiermee wellicht een onrechtvaardigheid in de wet ingebouwd zijn. Immers, het schoolbestuur is meestal niet verantwoordelijk voor de wijze van huisvesten van de school.

De S.G.P.-fractie meent dat zeker bij fusies rekening gehouden dient te worden met de extra kosten van dislokatie. Dit zou naar haar mening moeten leiden tot een blijvende toekenning van extra ruimte-eenheden.

Dat onder de vigerende wet bij fusie van scholen van één type niet mogelijk is, is toch geen argument om juist bij een wijziging van de wet, nodig om tot een herziening van het systeem te komen, deze onjuistheid toch maar te laten zitten?

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. handhaafden hun bezwaren tegen de voorgestelde regeling omtrent de vergoeding voor contributie- en administratiekosten. Het betoog op de blz. 7 en 8 van de memorie van antwoord achtten zij niet overtuigend; zij bleven van oordeel, dat wettelijke regeling van de wijze, waarop de bedragen voor contributie- en administratiekosten afzonderlijk worden vastgesteld, gewenst is.

Deze leden hadden het ten zeerste betreurd, dat de bewindslieden in de memorie van antwoord niet waren ingegaan op de problemen rond de be-

heerskosten, die zij in het voorlopig verslag aan de orde hadden gesteld. Zouden de bewindslieden alsnog hun zienswijze bekend willen maken?

De in artikel 85.2 vast te stellen kosten van administratie zijn de materiële exploitatiekosten, te weten administratiekosten die wel ten behoeve van de rijksscholen worden gemaakt maar niet zijn begrepen in de bedragen per school, per klas en per leerling. *Daarom* wordt een extra vergoedingsbedrag vastgesteld ter bestrijding van die administratiekosten. Is het dan niet billijk, zo vroegen de leden van de fractie van de S.G.P., dat dit bedrag (zeker zolang het onderzoek ten aanzien van deze materie niet is afgerond) jaarlijks ten minste wordt aangepast aan de prijsstijgingen? Immers ook de materiële exploitatiekosten gemaakt ten behoeve van de rijksscholen zullen jaarlijks stijgen terwijl de bijzondere scholen jarenlang genoeg moeten nemen met een ongewijzigd bedrag ter bestrijding van deze kosten. Het is naar de mening van de fractie van de S.G.P. dan ook geen kwestie van afweging van prioriteiten (blz. 8) maar van financiële gelijkstelling dat de bijzondere scholen een behoorlijke administratiekostenvergoeding ontvangen opdat de besturen in de gelegenheid zijn op adequate wijze hun scholen te besturen.

Gelet op de inflatie geldt evenzeer dat het vast te stellen bedrag ter bestrijding van contributie jaarlijks wordt verhoogd.

De leden van de K.V.P.-, A.R.P.- en C.H.U.-fracties hadden er waardering voor, dat de termijn van 1 oktober in enkele onderdelen van het voorstel was opgenomen (artikel 85.1 en 87.1). Zij vroegen zich af, waarom deze termijn niet ook in artikel 85.3 opgenomen kon worden.

Deze leden hadden overigens in de memorie van antwoord een reactie gemist op hun vraag of de vaststellingen niet in fasen zouden dienen te geschieden. Zou het geen aanbeveling verdienen (zo hadden zij in het voorlopig verslag gesteld) reeds bedragen vast te stellen vóór de aanvang van het kalenderjaar, terwijl de definitieve vaststelling dan kan geschieden nadat de werkelijke uitgaven van de rijksscholen bekend zijn?

### 3. Berekeningen

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. zouden alsnog een grafische tekening van het gestelde in de memorie van antwoord blz. 11 onderaan en blz. 12 bovenaan op prijs stellen.

Bij deze leden bestond overigens geen twijfel of de gemiddelde kosten van de rijksscholen maatgevend kunnen zijn voor de overige scholen, zoals in de memorie van antwoord wordt gesteld (blz. 7). Deze leden hadden slechts geconstateerd dat in de memorie van toelichting (blz. 5 linkerkolom) onder ad 2 de gemiddelde exploitatie-uitgaven van de rijksscholen en de exploitatie-uitgaven van een gemiddelde rijksschool door elkaar werden gebruikt, beide begrippen zijn echter niet hetzelfde. Het was voorts deze leden nog steeds niet duidelijk om welke redenen er tussen de coëfficiënten A, B en C een correlatie kan bestaan, en hoe die dan berekend kan worden.

Zijn de bewindslieden bereid ten aanzien van tabel I (memorie van antwoord blz. 13) de coëfficiënten A, B en C voor de onderscheidene jaren bekend te maken? De bepaling van deze coëfficiënten diende immers aan de vaststelling van de percentages vooraf te gaan.

Deze leden zouden eveneens gaarne vernemen, welke rijksuitgaven voor de gemeentelijke en bijzondere scholen gemoeid zijn geweest met de bedragen vermeld in tabel V (memorie van antwoord blz. 14) en hoe hoog de rijksuitgaven zouden zijn geweest indien de bedragen vermeld in tabel IV (memorie van antwoord blz. 14) toegepast hadden kunnen worden?

Zijn de bewindslieden niet bevreesd, dat de voorgestelde regeling, gezien tabel VI (memorie van antwoord blz. 15) het realiseren van steeds grotere scholen zal bevorderen? De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U.

zouden bovendien graag alsnog antwoord ontvangen op hun vragen, of onderzoeken, die blijkens de memorie van toelichting ten aanzien van de exploitatievergoedingen voor a.v.o./v.w.o. zijn verricht, ook voor pedagogische academies en opleidingsscholen voor kleuterleidsters zijn gehouden; zo ja, of de bewindslieden bereid zijn hierover gegevens over te leggen en voorts hoe thans de exploitatievergoedingen voor de opleidingsscholen voor kleuterleidsters worden bepaald.

#### **4. Bekostiging m.a.v.o.**

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H. U. konden de stelling onderschrijven, dat een wijziging in het systeem ten gunste van de bedragen per klasse en per leerling een gedeeltelijke verbetering voor het m.a.v.o. inhoudt.

De leden van de P.v.d.A.-fractie heeft de beantwoording van hun vragen in de memorie van antwoord onvoldoende duidelijk gemaakt waarom v.w.o./h.a.v.o. enerzijds en m.a.v.o. anderzijds niet in één wetsartikel zouden kunnen worden opgenomen.

In de memorie van antwoord worden daarvoor twee argumenten genoemd: Enerzijds het feit dat er geen categoriale rijksscholen voor m.a.v.o. bestaan waarvan de uitgaven zouden kunnen worden vastgesteld; anderzijds wordt erop gewezen dat als gevolg van onderwijskundige verschillen de exploitatie-uitgaven der m.a.v.o.-scholen lager zijn dan die voor het v.w.o.-h.a.v.o.

Is het eerste argument nog voldoende steekhoudend, zo vroegen deze leden. Thans wordt immers voor de bedragen per klas en per leerling niet meer uitgegaan van de geraamde bedragen van rijksscholen, doch van de werkelijke uitgaven, zodat de vergoedingen per klas en per leerling voor v.w.o., h.a.v.o. en m.a.v.o. nu gelijk zijn?

Verder stelden de leden van de P.v.d.A.-fractie de vraag of er naast onderwijskundige verschillen tussen m.a.v.o.-scholen en scholen voor v.w.o.-h.a.v.o., ook geen verschillen bestaan in de inhoud van het leerprogramma van h.a.v.o.-scholen enerzijds en v.w.o.-scholen anderzijds, die doorwerken in de kosten van het onderwijs?

De leden van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U.-fractie zagen ook niet in waarom v.w.o./h.a.v.o. enerzijds en m.a.v.o. anderzijds niet in een artikel zouden kunnen worden geregeld. Zij zouden er geen bezwaar tegen hebben als in zo'n artikel een bepaling werd opgenomen, inhoudende dat de Minister voor de vaststelling van het aantal toegevoegde lokaal-equivalenten voor het m.a.v.o. een andere maatstaf kan aanleggen.

Aan K.V.P., A.R.P. en C.H.U.-zijde bleef men overigens beducht voor een blijvende achterstelling van het m.a.v.o. Kan reeds thans aangegeven worden, hoe groot het verschil in het aantal toegevoegde lokaal-equivalenten ongeveer zal zijn?

#### **5. Gemeentelijke overschrijdingsbedragen**

In de memorie van antwoord (blz. 18 bovenaan) verwijzen de bewindslieden naar de blz. 6 en 7, van de memorie van toelichting, met betrekking tot de overschrijdingsbedragen voor pedagogische academies en opleidingsscholen voor kleuterleidsters. Deze toelichting was de leden van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U.-fracties niet ontgaan, maar de bedoeling van de bewindslieden, die deze leden niet in twijfel willen trekken, wordt dan juridisch niet afdoende geregeld in artikel 88. Waarom is de tekst in artikel 88: «die een of

meer gemeentelijke scholen voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs of voor hoger of middelbaar algemeen voortgezet onderwijs in stand houdt.» vervangen door: «die een of meer scholen in stand houdt waarvan de exploitatiekosten worden vergoed volgens de bepalingen van deze paragraaf.» De pedagogische academies en de opleidingsscholen voor kleuterleidsters mogen dan geregeld zijn in blz. 1 van hoofdstuk II in artikel 79, 6de en 7de lid; gezien de verwijzing in deze leden geschiedt de vergoeding volgens de bepalingen van par. 4 van hoofdstuk II, dus vallen de pedagogische academies en de opleidingsscholen voor kleuterleidsters onder artikel 88.

De artikelen 88 en 89 dienen overigens wel van toepassing te zijn op de pedagogische academies en de opleidingsscholen voor kleuterleidsters, maar nergens is bepaald, dat deze toepassing afzonderlijk dient te geschieden.

Het had deze leden verrast, dat de bewindslieden er niet van op de hoogte zijn in hoeverre de gemeenten uitvoering hebben gegeven aan de artikelen 88 en 89 van de WVO. Zij zouden deze informatie uitermate op prijs stellen voor de behandeling van het onderhavige wetsontwerp, om zich een oordeel te kunnen vormen over het al of niet wettelijk regelen van een voorschotregeling. Zouden de bewindslieden deze informatie alsnog willen inwinnen en aan de Kamer ter inzage willen verstrekken?

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. hebben verder moeten constateren dat de bewindslieden in de memorie van antwoord zeer summier op hun opmerkingen over een naar aanleiding van de gemeenschappelijke regeling zijn ingegaan. Hoe is hun oordeel over regionalisering van het voortgezet onderwijs, vooral met het oog op de financiële gelijkstelling? Stellen zij zich voor terzake een beleid te voeren?

Zouden de bewindslieden willen aangeven wat zij bedoelen met de zin (zie memorie van antwoord blz. 11 laatste alinea van par. 3): «De ondergetekende *kunnen* ernaar streven deze vergoedingsbedragen zodanig vast te stellen dat een redelijke exploitatie van gemeentelijke en van bijzondere scholen mogelijk is.»?

De leden van de V.V.D.-fractie hebben er kennis van genomen dat de bewindslieden van oordeel zijn dat de regeling van de exploitatiekostenvergoeding zodanig moet zijn dat de scholen er op redelijke wijze hun kosten mee kunnen dekken, en dat derhalve het probleem van de overschrijdingsbedragen niet meer zo urgent zal zijn (memorie van antwoord blz. 10). Zij hebben er eveneens nota van genomen dat de bewindslieden om budgettaire redenen de voorgestelde wijziging in de WVO pas op 1 januari 1978 willen laten ingaan (toelichting nota van wijziging).

Kunnen de bewindslieden een inzicht verschaffen in de omvang van de bedragen die de gemeenten zelf moeten bijpassen bij de rijksuitkeringen bestemd voor het voortgezet onderwijs?

In hoeverre hebben die bedragen te maken met het feit dat sommige gemeenten een duidelijk eigen onderwijsbeleid willen voeren, en in hoeverre hangen tekorten op gemeentelijk niveau samen met het feit dat de uitkeringsbedragen wellicht te laag zijn?

Indien het probleem van de overschrijdingsbedragen niet meer urgent zal zijn, betekent dit dan dat de uitkeringen aan de gemeenten verhoogd zullen worden en, zo ja, wat hebben de bewindslieden zich dan op dit punt voorgenoemen? Of betekent een en ander misschien dat de bewindslieden verwachten dat de kosten van het openbaar onderwijs omlaag gebracht kunnen worden en, zo ja, hoe menen zij dat dit bereikt zal kunnen worden?

Kunnen de bewindslieden een globaal inzicht verschaffen in de «vrije beleidsruimte» voor de schoolbesturen die de voorgestelde vergoedingsregeling zal bevatten?

Indien de nieuwe wijze van vergoeding aan de scholen inderdaad de overschrijding daarvan tot uitzondering zal maken, zou bij de leden van de V.V.D.-fractie een groot deel van de formele bezwaren tegen het voorliggen-

de wetsontwerp vervallen. Zij vrezen dan echter wel de gevolgen voor de rijksbegroting.

De leden van de V.V.D.-fractie wensen in het licht van het bovenstaande dan ook volledig geïnformeerd te worden over de budgettaire gevolgen – op korte- en lange termijn – van het voorliggend wetsontwerp.

Ook de leden van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U.-fracties vroegen naar deze gevolgen.

Het voorstel om in de wet (artikel 88) vast te leggen dat op eventuele overschrijdingen voorschotten kunnen worden verleend kwam wat de leden van de S.G.P.-fractie betreft niet voort uit de overweging meer bekendheid aan de mogelijkheid hiervan te geven, doch vond zijn oorzaak in hun bezorgdheid dat schoolbesturen, indien gemeenten niet of traag ten deze zijn (in de uitvoeringsbeschikking wordt namelijk ook gesproken over: «kan de gemeente een voorschot verlenen») lange tijd op deze overschrijding moeten wachten. Mede gelet op de geldontwaarding bleven de leden van de S.G.P.-fractie daarom pleiten voor een wettelijke regeling analoog aan die ter zake in de Lageronderwijswet 1920 is opgenomen.

De commissie is van oordeel dat met de beantwoording van bovenstaande vragen en opmerkingen de openbare behandeling voldoende zal zijn voorbereid.

De voorzitter van de commissie,  
Masman

De griffier van de commissie,  
Kist-Verstegen