

Zitting 1976–1977

13 005

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

1. Algemeen

De voorstellen tot wijziging van de wijze van berekening van de vergoeding der materiële exploitatiekosten, opgenomen in het onderhavige wetsontwerp, zijn voorbereid door een werkgroep, waarin vertegenwoordigers van de bonden van schoolbesturen en van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, samen met ambtenaren van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, zitting hadden.

Het wetsonwerp is om advies gezonden aan de Raad voor de Gemeentefinanciën, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Besturenraad Protestants Christelijk Onderwijs, de Nederlandse Katholieke Schoolraad en de Verenigde Bijzondere Scholen.

Aangezien het ontwerp van wet geen wijziging voorstelt in de omschrijving van de soorten van kosten van de scholen maar zich beperkt tot een andere berekeningswijze van de vergoedingsbedragen is het ontwerp niet voorgelegd aan de Onderwijsraad. Het op dit ontwerp ontvangen advies van de Raad voor de Gemeentefinanciën is de Kamer toegezonden (stuk nr. 4). De Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Verenigde Bijzondere Scholen hebben de ondergetekenden indertijd bericht dat zij hun adviezen aan de leden van de Tweede Kamer hadden medegedeeld. De Nederlandse Katholieke Schoolraad en de Besturenraad Protestants Christelijk Onderwijs hebben verklaard tegen toezending van hun adviezen geen bezwaar te hebben. Deze adviezen worden hierbij alsnog toegezonden.

2. Artikelen 85 en 86

De leden van de K.V.P.-, A.R.P.- en C.H.U. fracties blijven er de voorkeur aan geven dat de grondslagen van het berekeningssysteem in de wet worden vastgelegd. In het wetsvoorstel zijn niet meer opgenomen de huidige percentages van 28, 12 en 60 ten honderd. In de plaats daarvan vindt de vaststelling van de percentages van de materiële exploitatie-uitgaven, die toegerekend moeten worden aan een vast voor alle scholen gelijk bedrag en aan variabele bedragen, namelijk afhankelijk van de voor de school benodigde ruimte en van het aantal leerlingen van de school, jaarlijks plaats. Deze vaststelling, alsmede de wijze van berekening, zullen gepubliceerd worden in de Nederlandse Staatscourant (artikel 91). De ondergetekenden me-

¹ Nedergelegd op de bibliotheek ter inzage van de leden.

nen dat hiermede de wet meer openheid gaat geven dan in het thans geldende systeem, waarin evenmin is opgenomen de wijze, waarop de percentages 28, 12 en 60 zijn tot stand gekomen en waarin een opdracht tot publicatie omtrent deze berekeningswijze ontbreekt.

De vaststelling van de bedragen per ruimte-eenheid en per leerling geschiedt door correlatieberekeningen door middel waarvan de waarden van de coëfficiënten A en B, alsmede de waarde van C, worden berekend in de vergelijking $E = A \times (\text{leerlingen}) + B \times (\text{lokalen}) + C$. De ondergetekenden mogen verwijzen naar paragraaf 3 van de memorie van antwoord (blz. 11). Het is de ondergetekenden niet duidelijk, wanneer in de wet is neergelegd dat de uitgaven van de rijksscholen als maatstaf dienen voor de vergoedingsbedragen ten behoeve van de materiële exploitatie-uitgaven van de gemeentelijke en bijzondere scholen en de wijze waarop deze vergoedingsbedragen van die uitgaven worden afgeleid, nl. door middel van correlatieberekeningen zal worden bekend gemaakt in welk opzicht een regeling bij algemene maatregel van bestuur dan meer zekerheid voor de schoolbesturen kan bieden.

De beschouwingen van deze leden over de mogelijkheden van beroep op grond van artikel 105 van de Wet op het voortgezet onderwijs geven de ondergetekenden nog aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Het systeem van de vergoeding van de materiële exploitatie-uitgaven van de scholen voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs en voor hoger algemeen voortgezet onderwijs, zoals dat in de artikelen 85 en 86 van de Wet op het voortgezet onderwijs is neergelegd, komt geheel overeen met het systeem van de vergoeding van deze uitgaven van de scholen voor voorbereidend hoger en middelbaar onderwijs, zoals dat gold vóór 1 januari 1976.

Artikel 45novies van de Middelbaar-onderwijswet noemde dezelfde percentages per school, per klasse en per leerling, afgeleid van de uitgaven van de rijksscholen als artikel 85 van de Wet op het voortgezet onderwijs.

Artikel 45decies van de Middelbaar-onderwijswet bevatte een bepaling analoog aan artikel 86 van de Wet op het voortgezet onderwijs.

Artikel 45duodevicies van de Middelbaar-onderwijswet kende beroep toe tegen de besluiten, bedoeld in o.a. artikel 45novies van die wet, dus tegen de besluiten tot vaststelling van de bedragen per school, per klasse en per leerling. De ondergetekenden menen, dat er, gezien het identieke systeem van de vergoedingen in de artikelen 85 en 86 van de Wet op het voortgezet onderwijs, geen grond is voor de veronderstelling, dat de door de wetgever in artikel 45duodevicies van de Middelbaar-onderwijswet toegekende beroepsmogelijkheid niet in artikel 105 van de Wet op het voortgezet onderwijs zou zijn begrepen. Dit te meer, omdat dit artikel 105 tijdens de behandeling van het ontwerp van de Wet op het voortgezet onderwijs nog is aangevuld, welke aanvulling werd toegelicht als volgt: «De redactie van dit artikel is zodanig gewijzigd, dat beter tot uitdrukking komt, dat van *alle beslissingen die op de vergoeding betrekking hebben*, beroep openstaat» (zitting 1960-1961, nr. 5350, memorie van antwoord, stuk nr. 8, blz. 74, bij artikel 99. De wijziging is aangebracht bij de nota van wijzigingen, stuk nr. 9).

De tekst van het voorgestelde artikel 85 verschilt van het thans geldende artikel. De vraag is daarbij of de toevoeging, dat de Minister de bedragen vaststelt «op door hem te bepalen wijze» tot de conclusie moet leiden dat de vaststelling geschiedt bij wijze van algemeen geldende regel. Hierop zijn twee antwoorden mogelijk:

a. de vaststelling geschiedt niet bij wijze van algemene regel. In dit geval is er beroep mogelijk op grond van artikel 105. Aan de uitslag van dat beroep kunnen evenwel de scholen, die geen beroep hebben ingesteld, geen aanspraken ontlenu;

b. de vaststelling geschiedt bij wijze van algemene regel. In die opvatting zou tegen de vaststelling geen beroep mogelijk zijn. Evenmin zou de wetgever dan op dit punt alsnog een beroepsmogelijkheid kunnen scheppen. De

voorgestelde aanvulling van artikel 91 biedt hier een oplossing: publikatie van de berekeningen en bedragen opent de mogelijkheid om kritiek te leveren. Wanneer dit niet tot resultaat zou leiden, zou het parlement de bewindsman kunnen nopen tot herziening van de berekeningen en bedragen.

Volledigheidshalve zij nog opgemerkt, dat uiteraard een school de mogelijkheid van beroep heeft tegen de vaststelling van het bedrag van de vergoeding voor die school, als bedoeld in de artikelen 92 en 93, in welke vergoeding het vergoedingsbedrag voor de materiële exploitatiekosten is begrepen. Aan de uitslag van dat beroep kunnen evenwel de scholen, die geen beroep hebben ingesteld, geen aanspraak ontlenen.

Voor wat betreft de vervanging van het bedrag per school door een aantal lokaalequivalenten in het voorstel tot wijziging van de artikelen 85 en 86 van de Wet op het voortgezet onderwijs kan nog het volgende worden medegedeeld.

Het bedrag per school zoals dat in de huidige artikelen 85 en 87 van de Wet op het voortgezet onderwijs wordt genoemd, is een onderdeel van de exploitatievergoeding en kan, zoals terecht door de leden van de K.V.P.-, A.R.P.- en C.H.U.-fracties is opgemerkt, niet worden gerelateerd aan de grootte en omvang van de school waarvoor de normvergoeding geldt. Het staat ook niet in direct verband met de specifieke huisvestingsvormen die bij de betreffende scholen kunnen worden aangetroffen. Het is inderdaad een vast bedrag dat elke school, groot en klein, krijgt waarboven dan nog komen de bedragen, die afhankelijk zijn van het aantal leerlingen en het aantal klassen of ruimte-eenheden. Dit wil zeggen de bedragen per leerling en per klasse-eenheid zijn voor alle scholen gelijk maar de aantallen leerlingen en klassen of ruimte-eenheden variëren per school.

In het voorgestelde nieuwe systeem wordt het vaste bedrag gehandhaafd, zij het in een andere formulering. In de plaats van het bedrag per school is nu gekomen een aantal lokaalequivalenten, ook aangeduid als toegevoegde ruimte-eenheden, dat vermenigvuldigd met het bedrag per ruimte-eenheid weer het bekende bedrag per school oplevert. De ondergetekenden menen ten aanzien van dit punt nog een verduidelijking te moeten geven aangezien uit de reacties van de leden van de K.V.P.-, A.R.P.- en C.H.U.-fracties is gebleken dat hieromtrent nog misverstanden blijken te bestaan.

Zoals bekend wordt het kostenpatroon van de groep van rijkscholen gebruikt als voorbeeld, model, voor de normvergoeding van de gemeentelijke en bijzondere scholen voor voorbereidend wetenschappelijk en hoger algemeen voortgezet onderwijs. Om bruikbaar te zijn als norm moet dit kostenpatroon gekwantificeerd worden. Er moeten duidelijk aanwijsbare eenheden ingebracht worden, zoals leerlingen en klassen of ruimte-eenheden en er moeten guldensbedragen genoemd kunnen worden. Er zijn verschillende manieren om dit te doen. Om de grootte van de school mede in het systeem te betrekken, en dit is voor een normvergoeding voor de exploitatiekosten een noodzakelijkheid, kan dit het best gebeuren door het uitvoeren van een correlatieberekening met als kenmerkende eenheden het aantal leerlingen en het aantal klassen of ruimte-eenheden. Deze zogenaamde correlatieberekening is een algemeen bekende statische berekeningstechniek en hoeft niet nader te worden toegelicht. Uit het resultaat van deze berekening kunnen het vaste bedrag en de andere bedragen worden afgelezen. Het vaste bedrag is een objectief gevonden gegeven en in de huidige artikelen 85 en 86 van de Wet op het voortgezet onderwijs als bedrag per school aangemerkt. Maar ook de bedragen per leerling en per klas of ruimte-eenheid zijn een objectief gegeven. Wanneer nu het ene objectieve gegeven (het vaste bedrag) gedeeld wordt door het andere objectieve gegeven (het bedrag per klas of ruimte-eenheid) dan is de uitkomst van deze deling ook een objectief gegeven (het aantal toegevoegde klassen of ruimte-eenheden).

Dat het bedrag per school in het voorstel tot wetswijziging is vervangen door een andere formulering van dit bedrag is ingegeven door de vrees dat mogelijk bij sommige schoolbesturen de mening zou kunnen postvatten dat dit bedrag iets te maken zou hebben met de gebouwensituatie. De onderge-

tekenen zouden er geen principieel bezwaar tegen hebben de bestaande formulering van een bedrag per school te handhaven. Wordt echter voor de alternatieve formulering gekozen dan moet voor de duidelijkheid nog op een paar aspecten gewezen worden die een rol zullen spelen. De leden van de K.V.P.-, de A.R.P.- en de C.H.U.-fracties hebben gesteld dat als het bedrag per ruimte-eenheid zal variëren dit ook zal doorwerken in het alternatief voor het bedrag per school. Dit is een juiste conclusie. Maar dit is ook de bedoeling. De ondergetekenden willen er in dit verband op wijzen dat het vaste bedrag deel uitmaakt van de totale vergoeding. Wanneer zich nu van het ene op het andere jaar prijs- en loonstijgingen voordoen dan zullen deze prijs- en loonstijgingen zich ook manifesteren in de uitgaven bij de rijksscholen, die als maatstaf dienen. Dit komt ook tot uitdrukking in de guldenbedragen die te voorschijn komen uit de correlatieberekening. Dus ook in het zogenaamde bedrag per school of het alternatief. Het begrip «vast» heeft de betekenis van

- a. niet variabel met de grootte van de school en
- b. gelijk voor alle scholen.

Dat de bedragen per leerling, per klas of ruimte-eenheid en het bedrag per school c.q. het alternatief kunnen variëren is een normale zaak. Voorkomen moet worden dat de veranderingen in guldenbedragen los van de basis, de uitgaven bij de rijksscholen komen te staan. Dit is de reden geweest waarom nu een voorstel tot wetwijziging is gedaan, opdat het mogelijk is nauwkeurig de bewegingen van het kostenpatroon bij de rijksscholen te kunnen volgen middels een objectief berekeningssysteem, de correlatieberekening. De ondergetekenden menen met het bovenstaande tevens te hebben aangetoond dat zowel de bedragen per eenheid als het aantal z.g. lokaalequivalenten niet willekeurig kunnen worden bepaald, dat uit het kostenpatroon van de rijksscholen langs objectieve wijze het aantal lokaalequivalenten wordt bepaald en dat het niet mogelijk is aan de lokaalequivalenten of toegevoegde ruimte-eenheden een andere betekenis te hechten dan als middel om vermenigvuldigd met het bedrag per ruimte-eenheid het vaste bedrag uit te drukken.

De leden van de V.V.D.- en S.G.P.-fracties vragen zich af of de dislokatie die bestaat of ontstaat bij fusies niet mede een factor vormt voor de hoogte van de exploitatiekosten. Dit kan niet ontkend worden. Dislokatie komt voor bij categorale scholen en zeker bij scholengemeenschappen. Met deze factor is niet apart rekening gehouden, omdat bij de rijks-a.v.o.-scholengemeenschappen de dislokatie ook al een belangrijke rol speelt en zo ook tot uitdrukking komt in het kostenpatroon van deze scholen. Wanneer een juiste «vertaling» van dit kostenpatroon in een normvergoeding kan worden gegarandeerd en dit wordt met de wetwijziging van de artikelen 85 en 86 beoogd, dan behoeft niet nog eens apart met deze factor rekening te worden gehouden.

Aan de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. kan inzake hun opmerkingen over de vergoeding van administratiekosten en contributie-kosten worden geantwoord, dat de in het ontwerp voorgestelde regeling inhoudelijk niet verschilt van de thans geldende. In beide gevallen wordt vastgesteld een vergoeding voor de administratiekosten en voor de verschuldigde contributies. Mede als antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de S.G.P. over de hoogte van deze vergoedingsbedragen zij opgemerkt, dat het voorgestelde systeem tot voordeel heeft, dat deze vergoeding zodra daarvoor de budgettaire ruimte kan worden gevonden, kan worden uitgedrukt in een percentage van de totale uitgaven voor de desbetreffende rijksscholen en daardoor «automatisch» wordt bijgesteld.

Aan de leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U., die het betreurden dat in de memorie van antwoord niet is ingegaan op de problemen rond de beheerskosten kan worden geantwoord, dat deze problematiek naar de mening van de ondergetekenden een aantal aspecten vertoont, die nadere bestudering vereisen alvorens een beslissing kan worden genomen om-

trent het al dan niet subsidiëren van deze kosten alsmede omtrent de wijze waarop, dit, bij bevestigende conclusie, zou moeten geschieden.

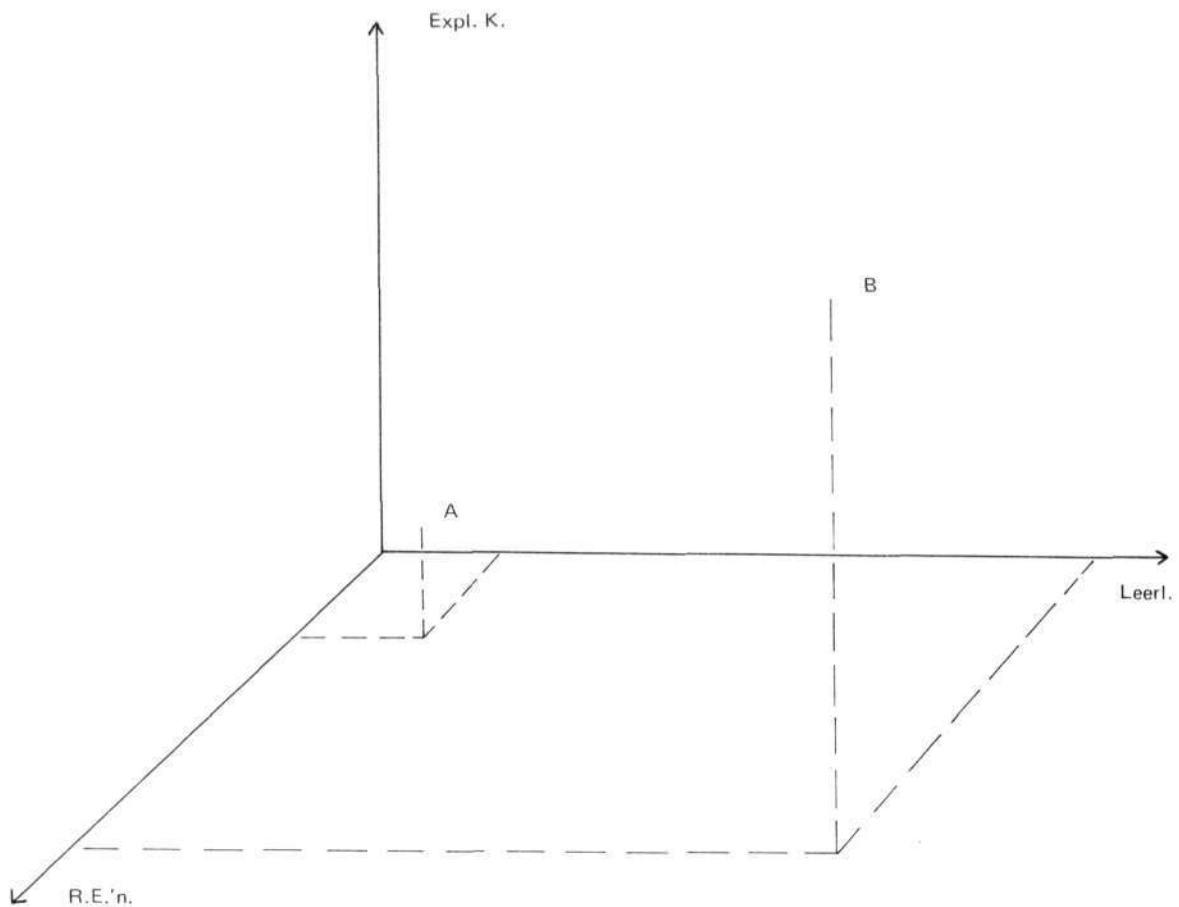
Aan de leden van K.V.P.-, A.R.P.- en C.H.U.-fracties kan op hun vraag waarom de termijn van 1 oktober niet in het derde lid van artikel 85 kan worden opgenomen het volgende worden geantwoord.

Het eerste lid van dat artikel schrijft voor dat jaarlijks vóór 1 oktober de vaststelling van de totale uitgaven van de rijkscholen en de toerekening van de uitgaven naar de ruimte-eenheden en naar het overige gedeelte van die uitgaven moet plaatsvinden. Deze gegevens zijn vereist om te komen tot de bedragen per ruimte-eenheid en per leerling, bedoeld in het derde lid van dat artikel. Aangezien deze bedragen volgens dat derde lid eveneens jaarlijks moeten worden vastgesteld, volgt daaruit, dat zij in de periode van 1 oktober tot 31 december moeten worden vastgesteld. De ondergetekenden hadden er van afgezien in deze periode nog een datum te bepalen waarvoor de vaststelling moet plaatsvinden, maar hebben er geen bezwaar tegen een termijn op te nemen. Aangezien de vaststelling eerst kan geschieden nadat de uitgaven bekend zijn en dus nadat het jaar is verstreken wordt de besturen jaarlijks een vergoeding bij wijze van voorschot toegekend, dat is afgeleid van de begroting van uitgaven van de rijkscholen voor dat jaar. Dit voorschot wordt in maandelijks termijnen uitbetaald.

3. Berekeningen

De leden van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. hebben gevraagd naar de grafische uitbeelding van het resultaat van de berekening van het bedrag per leerling en per ruimte-eenheid. Voor de volledigheid zij nog eens gememoreerd dat een correlatieberekening is uitgevoerd om de relatie te kwantificeren tussen enerzijds de exploitatie-uitgaven bij de rijkscholen en anderzijds de leerlingen en de ruimte-eenheden bij dezelfde scholen. Er zijn drie kenmerken in het geding.

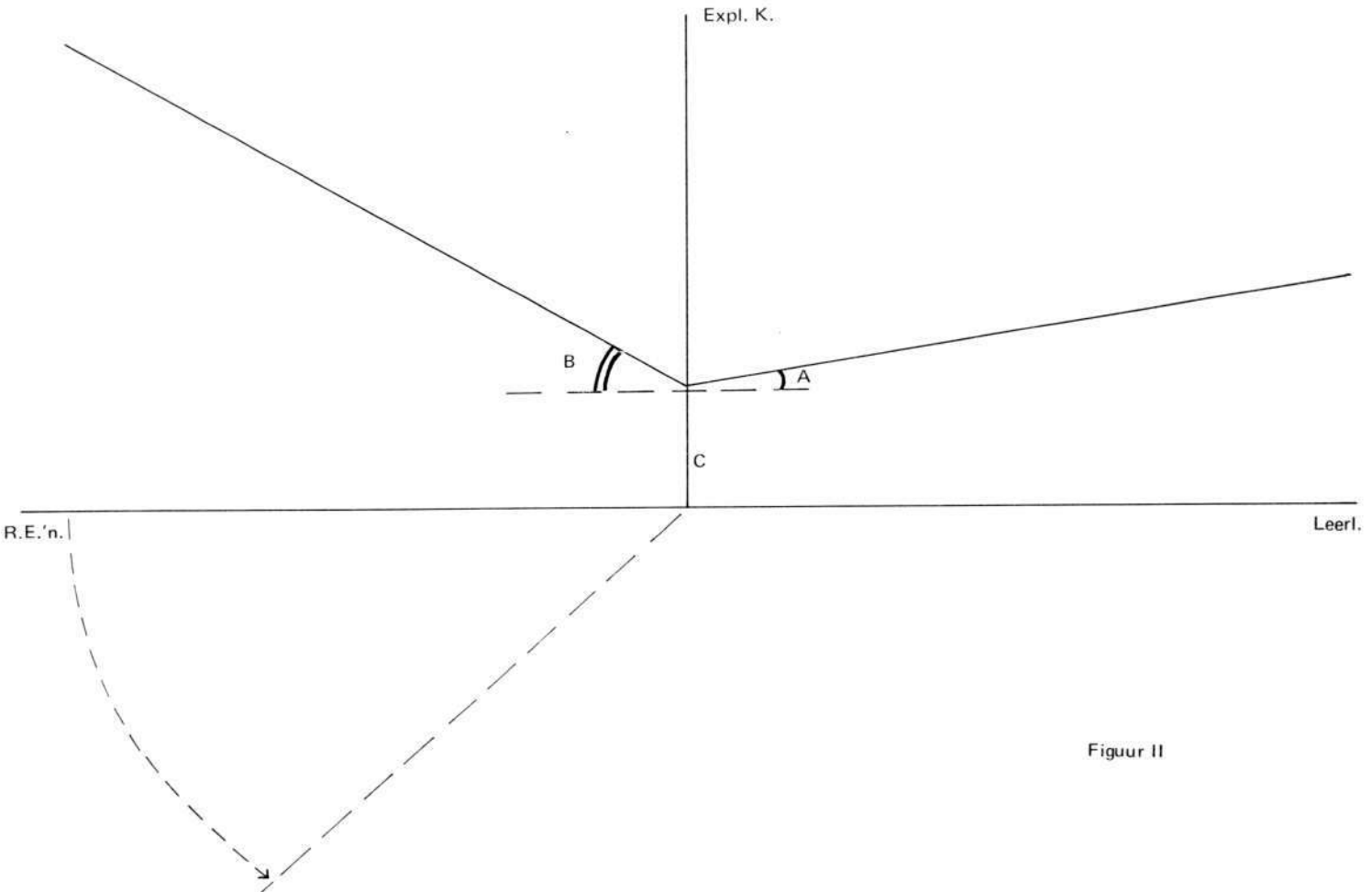
Om deze drie kenmerken door één punt te kunnen aangeven is een driessig stelsel nodig. Langs elke as kan dan de waarde van het kenmerk worden afgezet, en nergens in de ruimte die door de drie loodrecht op elkaar staande assen wordt begrensd, komt het bedoelde punt te liggen. Voor elke rijkschool is één punt te vinden. De verzameling van punten die in de aangegeven ruimte ligt heeft een bepaalde vorm. Immers het punt dat bij de kleinste school behoort ligt het dichtst bij het hoekpunt waar de drie assen bij elkaar komen, en het punt van de grootste school ligt verder van het hoekpunt verwijderd en ook op grotere afstand van de drie zijvlakken die de ruimte aangeven. De punten van de overige scholen liggen tussen deze twee uitersten in een min of meer regelmatig patroon. Hieronder volgt een schets van de ruimte waar het om gaat.



Figuur I

In deze ruimte behoort het punt A bij de kleinste school en punt B bij de grootste school. De verticale hoogte van de punten correspondeert met de hoogte van de exploitatiekosten. De kleine school heeft lagere exploitatiekosten dan de grote school. Men kan ook stellen, dat de school met de minste aantallen leerlingen en ruimte-eenheden lagere exploitatiekosten heeft dan de school met meer leerlingen en ruimte-eenheden. Wanneer nu een grootte verandert in dezelfde richting als een andere grootte dan is er dus een verband tussen de beide grootheden, en dit verband wordt ook wel correlatie genoemd. Alleen de constatering dat er tussen de hoogte van de exploitatiekosten en de grootte der school, uitgedrukt in het aantal leerlingen en het aantal ruimte-eenheden, een samenhang bestaat is nog niet voldoende om hieruit een norm voor de gemeentelijke en bijzondere scholen te construeren. Deze samenhang moet in concrete cijfers tot uitdrukking worden gebracht. Nodig is om precies te weten met hoeveel guldens de exploitatiekosten stijgen of dalen als het aantal leerlingen en ruimte-eenheden stijgt of daalt. Een oplossing voor dit probleem geeft de statistische reken-techniek, ook wel correlatieberekening genoemd. Wat doet nu deze correlatieberekening. De correlatieberekening geeft in bovenstaande figuur een vlak aan dat zo tussen de punten van de rijksscholen doorloopt dat de som van de verticale afstanden van die punten tot dit vlak zo klein mogelijk is. Dit vlak sluit dus zo nauw mogelijk aan bij de punten van de rijksscholen. Dit betekent dat er maar één mogelijke stand van het vlak bestaat in de ruimte van figuur I dat door de punten van de rijksscholen gaat. Dit vlak typeert de stand van de punten die de rijksscholen opleveren als de drie elementen exploita-

tiekosten, leerlingen en ruimte-eenheden worden uitgezet op de drie betreffende assen. De correlatieberekening doet nog meer. Deze berekening beschrijft nauwkeurig de ligging van de snijlijnen die dit kostenvlak maakt met de beide zijkanten van de ruimte waarin de punten van de rijksscholen zijn uitgezet. Het ene zijvlak wordt begrensd door de assen «exploitatiekosten» en «RE'n», het andere zijvlak door de assen «exploitatiekosten» en «leerlingen». Om deze nauwkeurige beschrijving van de ligging van de snijlijnen in de genoemde vlakken is alles begonnen. Ter verduidelijking is in de volgende figuur het naar voren lopende vlak uit figuur I naar achteren gedraaid en beide opstaande vlakken liggen nu in elkaars verlengde.



Figuur II

In bovenstaande figuur is de uitkomst van de correlatieberekening grafisch weergegeven. Cijfermatig is de uitkomst:

$$E = A \times (\text{leerlingen}) + B \times (\text{ruimte-eenheden}) + C$$

A = de hellingshoek van de lijn die de relatie weergeeft tussen de hoogte der exploitatiekosten en het aantal leerlingen.
 = de verhouding tussen x gulden en y leerlingen.
 = de leerlingen-coëfficiënt.
 = het aantal gulden waarmee de exploitatiekosten toenemen als een leerling wordt toegevoegd.
 = het bedrag per leerling.

B = de hellingshoek van de lijn die de relatie weergeeft tussen de hoogte der exploitatiekosten en het aantal RE'n.
 = de verhouding tussen x gulden en z RE'n.
 = de RE-coëfficiënt.
 = het aantal gulden waarmee de exploitatiekosten toenemen als een RE wordt toegevoegd.
 = het bedrag per RE.

C = het vaste deel in de exploitatiekosten.
 = het bedrag per school.
 = het aantal toegevoegde RE'n maal het bedrag per RE.

De ondergetekenden menen met bovenstaande te hebben duidelijk gemaakt, dat de waarde van de coëfficiënten A, B en C naar voren komen als gevolg van de z.g. correlatieberekening. Deze coëfficiënten komen onafhankelijk van elkaar tot stand. Er bestaat ook geen enkel verband tussen de genoemde coëfficiënten. Hiermee is de moeilijkheid opgelost die nog bestond bij de leden van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. ten aanzien van de correlatie tussen de coëfficiënten A, B en C. Deze samenhang bestaat niet.

Op de vraag van dezelfde leden naar de coëfficiënten A, B en C die ten grondslag hebben gelegen van de in tabel I (memorie van antwoord blz. 13) gegeven percentages kan verwezen worden naar tabel IV (memorie van antwoord blz. 14). Hierin staan in de meest duidelijke vorm van de coëfficiënten A, B en C.

Worden deze bedragen ingevuld in de formule:

$$E = A \times (\text{leerlingen}) + B \times (\text{ruimte-eenheden}) + C$$

en vermenigvuldigd met de leerlingen c.q. ruimte-eenheden (bij de rijkscholen), dan is E het totaal aan exploitatie-uitgaven bij de rijkscholen en C het (oude) bedrag per school. Zoals eerder gesteld kan dit laatste bedrag ook omgezet worden in een aantal «toegevoegde» ruimte-eenheden vermenigvuldigd met het bedrag B voor de ruimte-eenheden. Dus

$$C = B \times (\text{toegevoegde ruimte-eenheden}).$$

Het aantal toegevoegde ruimte-eenheden is hierbij afhankelijk van de grootheden B en C. Het is nu een eenvoudige zaak om het gedeelte te bepalen dat toegekend moet worden aan de leerlingen

$$\frac{A \times (\text{leerlingen})}{E}$$

E

en het gedeelte dat toegekend moet worden aan de ruimte-eenheden

$$\frac{B \times (\text{ruimte-eenheden} + \text{toegevoegde ruimte-eenheden})}{E}$$

E

Het volgende staatje geeft een vergelijking van de totaalbedragen die gemoeid zijn geweest met de toepassing van de bedragen vermeld in tabel V (memorie van antwoord blz. 14) en de totaalbedragen die gemoeid zouden zijn geweest indien de bedragen uit tabel IV (memorie van antwoord blz. 14) zouden zijn gebruikt voor de exploitatie-uitkering aan de gemeentelijke en bijzondere scholen.

	Uitgekeerde bedragen	Alternatieve bedragen
1969	47 814 735	47 953 469
1970	64 185 159	64 738 674
1971	77 835 538	79 288 284
1973	117 786 188	119 841 847

In de jaren 1969 en 1970 zijn de uitgekeerde bedragen voor de exploitatie vrijwel niet verschillend. In 1971 en 1973 loopt de uitkering volgens het voorgestelde systeem ongeveer 1,5 à 2,0 mln. uit. In deze laatste jaren kwamen vooral de grote scholengemeenschappen van de grond.

De ondergetekenden zijn niet bevreesd dat de voorgestelde regeling het realiseren van steeds grotere scholen zal bevorderen. Het is niet zo dat door die regeling grote scholen bevoordeeld zullen zijn boven kleinere. De verhouding tussen het vaste, voor alle scholen gelijke, element in de vergoeding (het huidige bedrag per school) en het gedeelte dat afhankelijk is van de grootte van de school zal weliswaar ten voordele van dit laatste gedeelte worden gewijzigd, maar ook meer in overeenstemming zijn met de werkelijke kostenverhouding dan in het huidige systeem, waarin het vaste element onevenredig groot is geworden.

De stijging van de vergoedingsbedragen naarmate het aantal leerlingen groeit zal evenredig zijn met de stijging van de uitgaven die het gevolg is van die groei. Het feit dat met de groei van een school een hogere, maar niet onevenredig hogere, vergoeding van exploitatiekosten gepaard gaat zal daarom naar het oordeel van ondergetekenden voor de schoolbesturen geen aanleiding behoeven te zijn te streven naar grotere scholen dan onderwijskundig en organisatorisch wenselijk is.

De leden van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. vragen of er ook onderzoeken gedaan zijn ten aanzien van de exploitatievergoedingen voor de pedagogische academies en de opleidingsscholen voor kleuterleidsters. Inderdaad zijn gelijksoortige onderzoeken gedaan bij de rijkspedagogische academies. Zoals bekend worden voor de berekening van de bedragen per school, per klasse en per leerling dezelfde percentages gehanteerd die gelden voor de v.w.o./h.a.v.o.-scholen. Het feit dat de percentages die bij het v.w.o./h.a.vo. gebruikt werden en worden niet meer het kostenpatroon bij de rijks-v.w.o./h.a.v.o.-scholen weergeven en zodoende geen juiste normvergoeding bewerkstelligen heeft ertoe geleid dat voor enkele jaren is nagegaan, de jaren 1969 en 1973, hoe de percentages voor de pedagogische academies zouden moeten zijn geweest indien het kostenpatroon van de rijkspedagogische academies maatgevend zou zijn geweest voor de overige pedagogische academies. Het lag in de lijn der verwachting dat de beweging in de grootte der rijksscholen voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs en hoger algemeen voortgezet onderwijs na de inwerkingtreding van de Wet op het voortgezet onderwijs niet parallel zou zijn verlopen met de groei bij de rijkspedagogische academies.

De berekeningen voor de pedagogische academies zijn op dezelfde wijze uitgevoerd als voor de rijksscholen voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs en hoger algemeen voortgezet onderwijs. De volgende uitkomsten zijn gevonden:

Gebruikte percentages	Voor de school	Voor de klassen	Voor de leerlingen
	28	60	12
1969	28,83	28,97	42,2
1973	30,9	32,4	36,7

Uit dit staatje blijkt dat het kostenpatroon bij de rijkspedagogische academies in 1973 weinig afwijkt van het kostenpatroon in 1969. De rijkspedagogische academies hebben ook niet die sterke groei doorgemaakt als de scholen voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs en hoger algemeen voortgezet onderwijs. Ook blijkt dat, evenals bij het voorbereidend wetenschappelijk en hoger algemeen voortgezet onderwijs geconstateerd kon worden, het aandeel van de leerlingen groter is geworden.

Voor de opleidingsscholen voor kleuterleidsters zijn geen onderzoeken gedaan omdat in deze sector geen categoriale rijkscholen bestaan. Voor de bepaling van de normbedragen wordt uitgegaan van de bedragen van het voorafgaande jaar vermeerderd met het toegestane percentage voor loon- en prijsstijgingen. In 1965 heeft de Centrale Accountantsdienst een onderzoek ingesteld naar de uitgaven bij een 40-tal opleidingsscholen voor kleuterleidsters. Deze uitgaven zijn zo goed mogelijk verdeeld naar een leerlingendeel en een lokaaldeel. Deling door het aantal leerlingen en lokalen leverde het bedrag per leerling en per lokaal op. Met de inwerkingtreding van de Wet op het voortgezet onderwijs werd de normvergoeding uitgedrukt in een bedrag per school, per klasse en per leerling. De normuitkering volgens deze formulering lag in het algemeen op hetzelfde niveau als bij de oude formulering. In de volgende jaren zijn de opslagpercentages echter achtergebleven bij de werkelijke percentages. De ondergetekenden zijn verheugd dat daarom voor het jaar 1976 de uitkeringen verhoogd zijn met 50 % en voor het jaar 1977 nog eens verhoogd zullen worden met ongeveer 30 %.

4. Bekostiging m.a.v.o.

Zowel de leden van de P.v.d.A.-fractie als die van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. zijn van mening, dat niet voldoende duidelijk is gemaakt waarom de regelingen voor de vergoeding voor scholen voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs en hoger algemeen voortgezet onderwijs enerzijds en scholen voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs anderzijds niet in één wetsartikel kunnen worden opgenomen. Wel menen de ondergetekenden te hebben begrepen, dat de leden van de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. er geen bezwaar tegen hebben als in zo'n artikel een bepaling werd opgenomen, inhoudende dat voor de vaststelling van het aantal toegevoegde lokaal-equivalenten voor het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs een andere maatstaf wordt aangelegd. De ondergetekenden hebben inmiddels de vergoedingsbedragen per klas en per leerling voor het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, het hoger en het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs gelijk kunnen maken. In het voorgestelde systeem betekent dit dat de bedragen per ruimte-eenheid en per leerling eveneens dezelfde zijn voor deze scholen. De ondergetekenden willen dit in de wettelijke regeling vastleggen. Zij hebben er geen bezwaar tegen deze vergoedingsregeling in één wetsartikel op te nemen. Bij nota van wijzigingen is daarom voorgesteld een andere redactie van de artikelen 86 en 87 waarbij artikel 86 de vergoedingsregeling bevat zowel voor het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs als het hoger en middelbaar algemeen voortgezet onderwijs. De Voorschriften omtrent de berekening van de vergoeding voor nieuw bekostigde scholen en omtrent een tijdelijke verhoging van het aantal ruimte-eenheden bij samenvoeging van scholen, thans artikel 86, tweede en derde lid, en artikel 87, vierde en vijfde lid, zijn in het nieuw voorgestelde artikel 87 samengevoegd. Tevens zijn het zesde en het zevende lid van artikel 79 aangevuld om duidelijker tot uitdrukking te brengen naar welke maatstaf de vergoedingsbedragen voor de pedagogische akademies en de opleidingsscholen voor kleuterleidsters worden vastgesteld.

In antwoord op een vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie merken ondergetekenden op dat er geen zodanige onderwijskundige verschillen bestaan in de inhoud van het leerprogramma van scholen voor hoger algemeen voortgezet onderwijs enerzijds en scholen voor voorbereidend weten-

schappelijk onderwijs anderzijds dat dit tot verschillen in de exploitatiekosten zou leiden.

Van K.V.P., A.R.P. en C.H.U.-zijde bleef men beducht voor een blijvende achterstelling van het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs. Om de redenen die in de memorie van antwoord reeds werden aangegeven zal er een niveauverschil blijven in de vergoedingen voor v.w.o.-h.a.v.o. enerzijds en m.a.v.o. anderzijds. De ondergetekenden menen echter dat hier niet gesproken kan worden van een achterstelling daar dit niveauverschil zijn oorzaak vindt in de relatief geringere kosten van het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs. Zij menen dat juist door de invoering van het voorgestelde systeem dit niveauverschil kleiner zal worden en dat bovendien een einde zal komen aan de situatie dat dit verschil steeds groter wordt als gevolg van het huidige berekeningssysteem. Het verschil zal in het nieuwe systeem kleiner worden omdat het vaste element in de vergoeding (het huidige bedrag per school), waarin het enige verschil thans nog gelegen is, een kleiner deel gaat uitmaken van het totale vergoedingsbedrag dan nu het geval is. Dit vaste element wordt in het nieuwe systeem voor v.w.o.-h.a.v.o.-scholen vastgesteld aan de hand van de uitkomsten van de berekeningen bij de rijksscholen. Het wordt uitgedrukt in een aantal toegevoegde ruimte-eenheden.

Bij m.a.v.o.-scholen wordt het vastgesteld naar de maatstaf van een overeenkomstige rijksschool en ook hier uitgedrukt in een aantal toegevoegde ruimte-eenheden. Het verschil tussen de hoogte van de vergoedingen voor beide schoolsoorten zal derhalve worden uitgedrukt in een aantal toegevoegde ruimte-eenheden. Uitgaande van thans bekende gegevens zal dit verschil ongeveer 16 bedragen. Als de omstandigheden zich niet wijzigen zal het verschil in de toekomst relatief hetzelfde blijven en niet zoals nu het geval is jaarlijks groter worden.

5. Gemeentelijke overschrijdingsbedragen

De ondergetekenden merken naar aanleiding van de vraag van de leden van de K.V.P.-, A.R.P.-, en C.H.U.-fracties inzake de overschrijdingsbedragen voor pedagogische academies en opleidingsscholen voor kleuterleidsters op, dat naar hun mening de scholen voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, voor hoger en middelbaar algemeen voortgezet onderwijs alsmede de scholengemeenschappen waarvan deze scholen deel uitmaken, behoren tot de scholen waarvan de exploitatiekosten worden vergoed volgens paragraaf 4 van hoofdstuk II.

De vergoeding van de exploitatiekosten van de pedagogische academies en van de opleidingsscholen voor kleuterleidsters geschiedt huns inziens volgens artikel 79, zesde onderscheidenlijk zevende lid. De wijze waarop de bedragen van de vergoeding voor deze laatste onderwijsinstellingen worden vastgesteld, is in die leden niet uitgewerkt. In plaats daarvan is bepaald dat die op overeenkomstige wijze geschiedt als in paragraaf 4 van hoofdstuk II waar de scholen voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, hoger en middelbaar algemeen voortgezet onderwijs zijn opgenomen.

De ondergetekenden menen daarom aan deze leden van artikel 79 een zelfstandige betekenis te moeten toekennen. Zij bevatten zowel de wettelijke basis waarop de toekenning van de vergoeding in de exploitatiekosten berust als de wijze waarop het bedrag van de vergoeding moet worden vastgesteld en de wijze waarop de gemeentelijke overschrijdingen moeten worden doorbetaald.

De ondergetekenden brengen in herinnering, dat in het ontwerp van de Wet op het voortgezet onderwijs aan de leden zes en zeven van artikel 79 (in het ontwerp toen artikel 73) nog een zin was toegevoegd luidende: «De artikelen 85 en 86 (thans 88 en 89) blijven buiten toepassing». Tijdens het mondeling overleg van de bijzondere commissie uit de Tweede Kamer met minister Cals is de vraag gesteld waarom de regeling van de gemeentelijke

overschrijdingsbedragen niet voor de kweekscholen en de opleidingsscholen voor kleuterleidsters gold (vraag 163 van stuk nr. 13, zitting 1960-1961, nr. 5350). De minister verklaarde zich bereid de beperking aan het slot van de leden zes en zeven van dat artikel te laten vallen. Dit is geschied bij de derde nota van wijzigingen op dat wetsontwerp (stuk nr. 14). Aangezien daarbij de artikelen 88 en 89 (toen 85 en 86) niet zijn aangevuld met een overschrijdingsregeling voor de kweekscholen en opleidingsscholen voor kleuterleidsters heeft de wetgever zich, naar de mening van de ondergetekenden, op het standpunt gesteld, dat aan deze leden zes en zeven ook de verplichting tot doorbetaling van de gemeentelijke overschrijdingsbedragen voor deze scholen wordt ontleend.

De wijziging in artikel 88 van de zinsnede: «die een of meer gemeentelijke scholen voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs of voor hoger of middelbaar algemeen voortgezet onderwijs in stand houdt» in: «die een of meer scholen in stand houdt waarvan de exploitatiekosten worden vergoed volgens de bepalingen van deze paragraaf» is in het onderhavige wetsontwerp voorgesteld in verband met de vergoedingsregeling voor die scholengemeenschappen algemeen voortgezet onderwijs en lager beroepsonderwijs waarvan de exploitatiekosten eveneens worden vergoed volgens de artikelen 85 tot en met 87.

De ondergetekenden willen naar aanleiding van de opmerking van de leden van de K.V.P.-, de A.R.P.- en de C.H.U.-fracties, dat zij niet op de hoogte zijn in hoeverre de gemeenten uitvoering hebben gegeven aan de artikelen 88 en 89 van de Wet op het voortgezet onderwijs, het volgende opmerken. De doorbetaling van de gemeentelijke overschrijdingsbedragen aan de bijzondere scholen in een gemeente is een aangelegenheid tussen het bestuur van de gemeente en de besturen van de bijzondere scholen voor voortgezet onderwijs. In de afrekeningen van de rijksvergoeding aan de gemeentelijke scholen voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs en hoger en middelbaar algemeen voortgezet onderwijs komt niet tot uiting wat de werkelijke uitgaven voor de exploitatiekosten van de gemeentelijke scholen zijn geweest. Evenmin blijkt uit de afrekeningen met de bijzondere scholen voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs en hoger en middelbaar algemeen voortgezet onderwijs wat de werkelijke uitgaven van die scholen zijn geweest.

Het is de ondergetekenden derhalve niet mogelijk uit de administratie, voortvloeiende uit de vergoedingen ten behoeve van het gemeentelijk en het bijzonder onderwijs enig inzicht in de werkelijke uitgaven en de mogelijk uit te betalen overschrijdingen te verkrijgen. Deze overschrijdingsbedragen blijken uit de rekening van de gemeente waarmede niet de ondergetekenden maar gedeputeerde staten en de Minister van Binnenlandse Zaken bemoeienis hebben. De ondergetekenden hebben zich tot die Minister gewend met de vraag of de door deze leden bedoelde gegevens kunnen worden verschaft. Diens antwoord zullen de ondergetekenden ter inzage aan de Kamer toezenden.

Uit het vorenstaande volgt dat zij thans evenmin de leden van de V.V.D.-fractie het verlangde inzicht kunnen verschaffen in de omvang van de bedragen die de gemeenten zelf bijpassen bij de rijksuitkeringen bestemd voor het voortgezet onderwijs.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. inzake het al dan niet wettelijk regelen van een voorschotregeling en van de leden van de S.G.P.-fractie, die voor een wettelijke regeling pleiten analoog aan die ter zake in de Lager-onderwijswet 1920 is opgenomen, vestigen de ondergetekenden er de aandacht op, dat de regeling van de doorbetaling van gemeentelijke overschrijdingsbedragen in die wet van andere aard is dan die in de Wet op het voortgezet onderwijs.

In de memorie van toelichting is er reeds op gewezen dat de vergoeding van de materiële exploitatiekosten van de lagere scholen door de gemeente geschiedt. Het gemeentebestuur stelt jaarlijks het bedrag per leerling vast

dat in dat jaar beschikbaar wordt gesteld en dat aan het bijzonder onderwijs als vergoeding wordt toegekend. Om de vijf jaren stelt de gemeente het verschil vast van de bedragen die in die periode jaarlijks beschikbaar gesteld zijn, dus over de diverse jaren begroot zijn, en de bedragen, die over die periode jaarlijks in werkelijkheid zijn uitgegeven. Aangezien de voor de gemeentelijke scholen beschikbaar gestelde bedragen als vergoedingsbedragen aan het bijzonder onderwijs zijn uitgekeerd, moet de vergoeding, indien achteraf blijkt dat de gemeente voor de eigen school meer heeft uitgegeven dan was begroot, worden aangevuld. De wettelijke regeling in de Lager-onderwijs-wet inzake bevoorschotting op dit punt betreft de uitkering van deze gemeentelijke vergoeding bij wijze van voorschot aan de bijzondere scholen. Daarmede vergelijkbaar is in de Wet op het voortgezet onderwijs artikel 96 en de daarop uitgevaardigde uitvoeringsvoorschriften. In de Wet op het voortgezet onderwijs vergoedt het Rijk de uitgaven voor de materiële exploitatiekosten zowel van de gemeentelijke als van de bijzondere scholen en naar dezelfde maatstaf. De uitkeringen van de gemeente aan het bijzonder onderwijs op grond van de artikelen 88 en 89 hebben niet het karakter van een gemeentelijke vergoeding, naast de rijksvergoeding, in uitgaven die een bijzondere school heeft gedaan. Deze extra uitkeringen door de gemeente aan het bijzonder onderwijs vinden hun grond in de omstandigheid, dat de gemeente, over een periode van vijf jaar gemeten, meer heeft uitgegeven dan de rijksvergoeding in die uitgaven bedroeg. De ondergetekenden blijven bij hun mening, dat het aan het gemeentelijk beleid moet worden overgelaten of de gemeente op deze doorbetaling waartoe zij eens in de vijf jaar verplicht is, en alleen bij overschrijding van de rijksvergoedingen, een jaarlijks voorschot wil uitkeren.

Aan de leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. antwoorden de ondergetekenden dat het treffen van een gemeenschappelijke regeling een aangelegenheid is van de daarbij betrokken gemeenten en dat een wettelijke regeling voor deze gemeenschappelijke regelingen niet tot hun terrein behoort. Zij kunnen de opmerking van deze leden in het voorlopig verslag (blz. 10), dat een ongelukkige opzet van de overschrijdingsregeling averechts en remmend op het ontstaan van gemeenschappelijke regelingen kan werken, welk onderschrijven, maar uit deze opmerking blijkt niet of zij de overschrijdingsregeling, gebaseerd op de voor de gemeente in de artikelen 88 en 89 opgenomen voorschriften, als zodanig bedoelen en zo ja, welke andere regeling hun dan voor ogen staat. De ondergetekenden menen, dat de wettelijke regeling voorschrijft dat het gemeentebestuur de gemeentelijke overschrijdingen moet doorbetalen aan de bijzondere scholen, gelegen binnen het territorium van dat bestuur. Bij een gemeenschappelijke regeling moet dan huns inziens het bestuur van de school de overschrijding doorbetalen aan de bijzondere scholen, gelegen in het territorium dat door dat bestuur wordt bestreken.

De zin: «De ondergetekenden *kunnen* ernaar streven deze vergoedingsbedragen zodanig vast te stellen dat een redelijke exploitatie van gemeentelijke en van bijzondere scholen mogelijk is», moet worden gelezen in verband met de voorgaande alinea's van blz. 11 van de memorie van antwoord. Zij stellen daarin dat zij met het wetsvoorstel willen – en ook alleen maar kunnen – bereiken dat de fouten, die in het thans geldende systeem zijn gekomen, worden weggenomen, opdat iedere school het bedrag ontvangt dat haar op grond van de schoolgrootte toekomt. De vergoedingsbedragen worden als normvergoedingen toegekend; een gemeente kan aan de exploitatie van de scholen andere maatstaven aanleggen dan het Rijk doet bij de rijkscholen. Het uitgavenpatroon voor deze kosten van de gemeentelijke scholen onttrekt zich derhalve aan de beoordeling door ondergetekenden. In dit licht moet ook worden gezien de opmerking op blz. 10 van de memorie van antwoord, dat indien de wettelijke regeling van de vergoeding aan iedere school het bedrag toekent dat haar op grond van de schoolgrootte toekomt en de gelden goed besteed worden, overschrijdingen naar de mening van de ondergetekenden niet behoeven te worden gemaakt.

Aan de leden van de V.V.D.-fractie die op dit punt vragen hebben gesteld, kan worden geantwoord, dat het niet in de bedoeling ligt de uitkeringen aan de gemeenten te verhogen. Naar de mening van de ondergetekenden blijkt ook niet uit het wetsvoorstel, dat een aparte vergoedingsregeling van het gemeentelijk voortgezet onderwijs wordt overwogen.

De ondergetekenden hebben in de memorie van antwoord, blz. 10 en 11, alleen tot uitdrukking willen brengen dat bij een vergoedingssysteem waarbij de werkelijke uitgaven van de rijksscholen voor voortgezet onderwijs maatstaf zijn voor de vergoedingsbedragen, de vergoeding op juiste wijze wordt afgeleid van die bedragen en de vergoedingen goed worden besteed voor de uitgaven waarvoor zij zijn bestemd, een redelijke exploitatie mogelijk moet zijn.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden naar de «vrije beleidsruimte» voor de schoolbesturen kan worden opgemerkt, dat de jaarlijkse exploitatiekosten ongeveer tien tot vijftien procent bedragen van de totale uitgaven van een school.

De financiële beleidsruimte van de scholen heeft derhalve maar op een gering percentage van de totale uitgaven betrekking.

De minister van onderwijs en wetenschappen,
J. A. van Kemenade

De staatssecretaris van onderwijs en wetenschappen,
K. de Jong Ozn.