

Zitting 1977–1978 Nr. 2c

13 005

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs

NADER EINDVERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN¹

Vastgesteld 25 april 1978

De commissie is algemeen van oordeel, dat in de memorie van antwoord de vragen gesteld in het voorlopig verslag niet voldoende zijn beantwoord en daarom meent zij een nader eindverslag te moeten uitbrengen, waarbij in belangrijke mate zal worden aangesloten bij in het voorlopig verslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen.

De commissie vestigt er de aandacht op, dat in dit wetsontwerp in hoofdzaak twee aangelegenheden worden geregeld nl. een gewijzigde opzet voor des Rijks uitkeringen en voorts een wijziging van de overschrijdingsregeling. De commissie zou gaarne vernemen, waarom deze twee aangelegenheden in één wetsontwerp zijn geregeld, nu met name de overschrijdingsregeling meer inhoudt dan een technische herziening, zoals de Staatssecretaris in de Tweede Kamer dit ontwerp heeft aangeduid (Handelingen blz. 386, rechterkolom). De commissie stelt zich voor hierop verder in dit verslag terug te komen.

Eerst wilde zij er nog op wijzen, dat in de memorie van antwoord een aantal vragen onbeantwoord was gebleven. Al bestaat er geen verschil van mening omtrent de onvolledigheid van de correlatie tussen de uitgaven voor de rijkscholen en de beide daarbij gebruikte factoren, en omtrent het vóórkomen van afwijkingen, dan is dit nog geen reden om voorbij te gaan aan de vraag de grootte van de afwijkingen te illustreren door een vergelijking over te leggen tussen de werkelijke kosten van de rijkscholen, die als grondslag voor de correlatieberekening hebben gediend enerzijds en de voor deze scholen uit de formule terug te rekenen uitkomsten anderzijds. De commissie zou gaarne deze gegevens, die toch niet moeilijk te verkrijgen moeten zijn, alsnog ontvangen.

Voorts is ook de vraag naar illustratief cijfermateriaal ten aanzien van de korte termijn schommelingen niet beantwoord. Nu het verschijnsel, naar in de memorie van antwoord is medegedeeld, voor v.w.o., h.a.v.o. en m.a.v.o. is onderzocht en gesignaleerd, behoeft het verstrekken van de uitkomsten toch niet op al te grote problemen te stuiten. Willen de bewindslieden de gevraagde cijfers alsnog verstrekken?

Overigens geeft het gegeven antwoord ten aanzien van de korte-termijn-schommelingen aanleiding tot de nadere vraag, of het – nu de voorgestelde wetstekst spreekt van kosten over het voorafgaande kalenderjaar – mogelijk is onder vigeur van deze bepaling een afvlakkingsmechanisme bij algemene maatregel van bestuur in te voeren.

¹ Samenstelling: Kolthoff (PvdA), De Rijk (PvdA), Van Hulst (CDA), Oudenhoven (CDA), Van Someren-Downer (VVD), Heijne Makkreel (VVD), Van Waterschoot (PPR) (voorzitter), IJmker (CPN), Meuleman (SGP), Van der Jagt (GPV), Vogt (PSP), Maris (-)

De commissie wil thans ingaan op de gemeentelijke doorbetalingsverplichting, die na de totstandkoming der wet ingrijpend zal worden verruimd. De wijziging van de doorbetalingsregeling werkt vanaf 1 januari 1974, terwijl het nieuwe systeem van rijksvergoedingen, inclusief de daarin besloten structurele verbeteringen voor het m.a.v.o., pas vanaf 1 januari 1977 van kracht zal zijn. Algemeen wordt erkend, dat de vergoedingen voor het m.a.v.o. onvoldoende waren. Vanaf 1974 zijn geleidelijk aan enkele verbeteringen aangebracht, terwijl het van kracht worden van dit wetsontwerp opnieuw een aanpassing ten goede zou impliceren. Met het invoeren van de verbeteringen erkent de Regering nog eens feitelijk, dat de vergoedingen onvoldoende waren voor het normaal laten functioneren van deze soort onderwijs. Uit deze constatering kunnen een aantal nogal ver strekkende conclusies worden getrokken:

- De verbeteringen van de uitkeringen voor het m.a.v.o. hoeven kennelijk niet noodzakelijk gekoppeld te zijn aan dit wetsontwerp. Ook zonder het wetsontwerp 13 005 zijn in de afgelopen jaren de vergoedingen voor het m.a.v.o. opgetrokken.

- Ook volgens de huidige wettelijke regeling zijn de gemeenten kennelijk verplicht geweest doorbetalingen te doen welke minder het gevolg waren van een eigen beleid ten aanzien van de gemeentelijke m.a.v.o.'s, maar eerder van een achterblijven van de rijksvergoeding voor deze soort van onderwijs. Volgens de nieuwe regeling zal de - noodgedwongen tot stand gekomen - overschrijding vanaf 1 januari 1974 niet alleen moeten worden doorbetaald aan de soortgelijke bijzondere scholen, maar aan alle bijzondere scholen voor voortgezet onderwijs waarop het wetsontwerp betrekking heeft. De gemeenten konden hierop moeilijk anticiperen, omdat het redelijk was te veronderstellen, dat ook de in het wetsontwerp besloten verbetering van de rijksuitkeringen vanaf dezelfde datum zou worden doorgevoerd, hetgeen trouwens ook in het oorspronkelijk geformuleerde wetsontwerp was opgenomen. Dat de behandeling van het wetsontwerp zo lang zou duren was niet te voorzien en zal moeilijk aan de gemeenten toegeschreven kunnen worden. Wel mocht worden verwacht, dat de verplichting aan de gemeenten om op ruimere schaal door te betalen en de verplichting van het Rijk om de vergoedingen op een redelijk peil vast te stellen op dezelfde datum zouden ingaan. Wanneer deze overweging buiten beschouwing zou worden gelaten, dan gelden in ieder geval nog wel de volgende argumenten:

- Ook een wijziging van het gemeentelijke beleid vraagt de nodige tijd en inspanning voordat een gunstig (ombuigings)effect zichtbaar wordt, en
- voor de gemeenten viel er dan in feite weinig te anticiperen, omdat de vergoedingen gewoon te laag waren.

Afgezien van de vraag, of mag worden verondersteld dat gemeenten kennis dragen van wetsontwerpen, doet de stelling van de bewindslieden, dat de gemeenten toch op de hoogte konden zijn (zie memorie van antwoord aan deze Kamer, blz. 4) - en daarmee suggererend ook rekening konden en moesten houden - op zijn zachtst gezegd wat merkwaardig aan.

Uit de constatering, dat de uitkeringen voor het m.a.v.o. onvoldoende waren, kan nog een conclusie worden getrokken. De gemeenten die voor hun categorale m.a.v.o.'s binnen de normvergoedingen zijn gebleven hebben dit, normaal gesproken, alleen maar kunnen doen:

- ofwel door bijdragen van derden bij voorbeeld de ouders;
- ofwel door het uitstellen van eigenlijk noodzakelijke uitgaven, zoals het uitstellen van het onderhoud of het later vervangen van meubilair, van leeren hulpmiddelen etc. Hierbij moet worden opgemerkt, dat hooguit sprake kan zijn van uitstel, maar niet van afstel. De uitgestelde uitgaven zullen eens gedaan moeten worden en, bij het van kracht worden van dit wetsontwerp onder omstandigheden, welke als onbillijk jegens die gemeenten aange merkt kunnen worden nl. onder een aanzienlijk uitgebreide doorbetalingsregeling.

In dit verband werd nog aangevoerd, dat de eerder in dit verslag genoemde onvolledigheid van de correlatie tussen de kosten van de rijksscholen en de als basis voor de vergoedingen te gebruiken factoren (bedrag ineens, aantal leerlingen, aantal lokalen) erop wijst, dat voor vergelijkbare scholen met vergelijkbaar onderwijsniveau de feitelijke kosten door toevallige oorzaken verschillend kunnen zijn. Uiteraard geldt hetzelfde voor gemeentelijke scholen. Leidt dat er niet toe dat de overschrijdingsregeling uitermate onbillijk kan werken? Het is toch immers mogelijk dat een gemeente als enige school een relatief dure onderhoudt, waardoor het bijzonder onderwijs hoge overschrijdingsbedragen krijgt uitgekeerd die het niet nodig heeft – of omgekeerd: de gemeente heeft juist alleen een relatief goedkope school (bijvoorbeeld in een efficiënt, nieuw gebouw), zodat het bijzonder onderwijs ongeacht zijn behoeften geen enkele overschrijdingsuitkering krijgt. Dit spreekt nog des te sterker wanneer de gemeentelijke en de bijzondere scholen tot verschillende categorieën behoren, bij voorbeeld gemeentelijke m.a.v.o. en bijzondere scholengemeenschap h.a.v.o.-v.w.o. Zou de overschrijdingsregeling niet beperkt moeten worden tot uitgaven waardoor het onderwijsniveau wordt verhoogd? Zijn ook overigens de kosten voor de rijksscholen een deugdelijke basis voor de uitkeringsregeling? Zijn met name de kosten die indirect aan rijksscholen besteed worden daarin voldoende verwerkt? Hoe hoog is het opslagpercentage van de Rijksgebouwendienst voor overhead, administratie en toezicht? Zijn ook diverse normbedragen voldoende (zie «Het Schoolblad» van 9 maart 1978, blz. 6 e.v.)?

Het geheel overziende is de commissie tot de conclusie gekomen, dat tegen terugwerking van de overschrijdingsregeling ernstige bezwaren bestaan, omdat de overschrijding in verschillende gevallen niet in de eerste plaats het gevolg is van eigen gemeentelijk beleid, maar van tekortschieten der normen. Zij meende, dat een correctie in principe op twee verschillende manieren tot stand zou kunnen komen. Een eerste mogelijkheid zou zijn, dat de rijksvergoedingen voor het m.a.v.o. met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 1974 worden vastgesteld op die bedragen, die zouden zijn uitgekeerd wanneer het wetsontwerp in zijn geheel vanaf 1 januari 1974 van kracht zou zijn geweest. Een tweede mogelijkheid is, dat door middel van een novelle de ingangsdatum van de gewijzigde doorbetalingsregeling wordt vastgesteld op de datum, waarop de termijn van de volgende vijfjaarlijkse afrekening begint nl. 1 januari 1979. Deze laatste mogelijkheid zou niet op bezwaren behoeven te stuiten, omdat toch een ontwerp-wijzigingswet op de voorgestelde regeling moet worden ingediend, omdat artikel II, lid 1, niet uitgevoerd kan worden.

Vervolgens wil de commissie verder ingaan op het verschil in toegevoegde ruimte-eenheden tussen het m.a.v.o. enerzijds en het v.w.o.-h.a.v.o. anderzijds. Zoals eerder is gesteld liggen aan de vaststelling van de omvang van dit verschil geen harde objectieve gegevens ten grondslag. Het nu bepaalde onderscheid in ruimte-eenheden kan dus juist, maar ook – zowel naar boven als naar beneden – onjuist zijn. Naar de werkelijke omvang van het veronderstelde verschil zal een onderzoek plaatsvinden. In het voorlopig verslag werd gevraagd of er alsnog een compensatie zou worden gegeven wanneer zou blijken, dat het verschil in toegevoegde lokaaleenheden minder groot zou moeten zijn dan nu is vastgesteld.

Het standpunt van de Regering dat «het van de budgettaire mogelijkheden (zal) afhangen wanneer bovengenoemd bedrag kan worden aangepast aan de resultaten van het onderzoek» achtte de commissie bijzonder onbevredigend.

Is het standpunt van de Regering niet in strijd met de strekking van de in de Tweede Kamer aangenomen motie van Ooijen (stuk nr. 21)? Zo ja, moet daaruit dan worden afgeleid dat de Regering niet bereid is deze motie uit te voeren? Is de Regering voorts niet van mening dat «wanneer de budgettaire positie van het Rijk een aanpassing niet zal toelaten» met dit standpunt in feite wordt uitgedrukt, dat dan de gemeenten het tekort maar voor hun rekening moeten nemen?

In dit verband gaf de commissie te kennen, dat het haar had bevreemd, dat bij de Regering nauwelijks inzicht bestaat over de gevolgen van dit wetsontwerp op het gemeentelijk budget. Zij zou het op prijs stellen alsnog gegevens dienaangaande te ontvangen. Het is haar nl. gebleken, dat deze gevolgen voor een aantal gemeenten zeer beduidend zijn, om niet te zeggen onaanvaardbaar hoog. Zij meent, dat de verplichtingen welke voortvloeien uit de wet (inclusief de aangenomen moties) ook door de rijksoverheid dienen te worden nagekomen. Dit geldt zeker nu overschrijdingen op de gemeentelijke categorale m.a.v.o.'s doorbetaald moeten worden aan het gehele bijzondere in de wet genoemde voortgezet onderwijs.

Voorts werd de vraag gesteld of het gesprek met de werkgroep over de methodiek van de berekening van het verschil tussen v.w.o.-h.a.v.o. enerzijds en m.a.v.o. anderzijds (zie Handelingen Tweede Kamer, blz. 405 middenkolom) al resultaat heeft gehad en zo ja, welk.

Verder zou de commissie het op prijs stellen te vernemen hoe ver de commissie taakstellende normen met haar werkzaamheden is gevorderd. Heeft die commissie reeds adviezen uitgebracht en zo ja, wil de Minister die dan ter beschikking stellen?

Ten slotte werd er opnieuw aandacht gevraagd voor de gedachtengang die aan het nieuw voorgestelde artikel 85 van de Wet op het voortgezet onderwijs ten grondslag ligt. De memorie van antwoord ging, naar aanleiding van een desbetreffende vraag in het voorlopig verslag, langs de bedoeling van die vraag heen. Het was reeds bekend, dat de oude vaste percentages op de correlatieberekening berustten. Waar het echter om gaat is dat in de oude versie het vermelden van deze percentages als uitgangspunt van de verdeling zinvol was: de correlatieberekening werd niet jaarlijks herhaald, en de gegeven verdeling van de totale kosten in soorten vormde werkelijk het uitgangspunt van de jaarlijks uit te voeren berekening. In de voorgestelde nieuwe situatie echter is het wel de bedoeling de correlatieberekening jaarlijks uit te voeren. Deze levert dan direct de in het derde lid onder b, c en d bedoelde bedragen. De in het eerste lid bedoelde bedragen moeten *daaruit* worden berekend. De voorgestelde wetstekst wekt echter de schijn dat het andersom is; ook de memorie van antwoord gaat kennelijk nog van deze gedachte uit waar gesproken wordt van «de daaruit af te leiden bedragen per ruimte-eenheid, per leerling en het bedrag voor het vaste deel».

Kan de zin van deze omwegconstructie alsnog uiteengezet worden? Waarom is niet, conform de feitelijke gang van zaken, zoals die bedoeld wordt (zie de uitvoerige uiteenzetting in de nota naar aanleiding van het eindverslag in de Tweede Kamer) bepaald, dat wordt vastgesteld het totaalbedrag dat aan exploitatiekosten is uitgegeven (als voorgesteld in 1ste lid, sub a), alsmede het aantal ruimte-eenheden (als voorgesteld in 3de lid, sub a) en het aantal leerlingen (in het voorstel niet afzonderlijk vermeld), beide laatste aantallen voor elke rijksschool afzonderlijk, waarna uit deze bedragen bepaald wordt welk deel van de uitgaven aan een ruimte-eenheid, een leerling en een vast bedrag per school moet worden toegerekend (thans derde lid sub b, c en d)?

Vertrouwende dat de Regering bereid zal zijn op het vorenstaande vóór de openbare beraadslaging over dit wetsontwerp schriftelijk bescheid te geven, acht de commissie die beraadslaging voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Van Waterschoot

De griffier van de commissie,
Ploos van Amstel