

Zitting 1981–1982

16 795

**Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs,
houdende regeling en invoering van de
opleidingsscholen voor leraren basisonderwijs**

Nr. 25

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,

's-Gravenhage, 14 juni 1982

Overeenkomstig mijn toezegging, gedaan tijdens de vergadering van de uitgebreide Kamercommissie voor Onderwijs en Wetenschappen dd. 7 juni 1982, stuur ik u hierbij mijn notitie «Financiering PABO».

De Minister van Onderwijs en Wetenschappen
W. J. Deetman

1. Voorgeschiedenis

De mogelijkheden met betrekking tot de financiering van de PABO, zowel (structureel) in de volgroeide situatie als gedurende de opbouwfase, zijn in de afgelopen jaren voortdurend onderwerp geweest van interdepartementaal overleg. Gedurende dit overleg is steeds één randvoorwaarde ongewijzigd gebleven, t.w. de overgang van de PA/OK naar de PABO diende en dient (structureel) budgettair neutraal te geschieden, dat wil zeggen de middelen voor het opleidingsonderwijs PA/OK die beschikbaar zijn op het moment voor het opleidingsonderwijs PA/OK die beschikbaar zijn op het moment vóór de start van de PABO zijn gelijk aan de middelen die beschikbaar zijn voor de PABO in de volgroeide situatie, uiteraard binnen de regulier geldende bepalingen. In de afgelopen jaren wijzigden voortdurend de factoren die bepalend zijn voor het bedrag aan beschikbare middelen en is daarmee ook de hoogte van dit bedrag aan veranderingen onderhevig geweest. Ruwweg zijn hierbij drie fasen te onderscheiden:

– Fase I.

Ten tijde van het kabinet-Van Agt-Wiegel werd uitgegaan van een beschikbaar bedrag ad f 210 mln. Op grond van de prognoses werd uitgegaan van een studentenpopulatie in de volgroeide PABO van 30 000 studenten. Beleidsmatig werd uitgegaan van de wenselijkheid van een 4-jarige PABO.

Het vorenstaande zou bij effectuering hebben geleid tot een formatiesleutel 1,63. Een dergelijke formatiesleutel werd aanvaardbaar geacht, omdat de opleiding voor een relatief groot deel uit stage-activiteiten zou bestaan.

– Fase II.

Toen ondergetekende in 1981 toetrad tot het tweede kabinet-Van Agt werd hij geconfronteerd met een inmiddels gewijzigde situatie. Ten gevolge van de doorwerking van de (autonome) ontwikkeling van de studentenaantallen op de begroting en de meerjarencijfers was het beschikbare bedrag in het kader van het beginsel «budgettaire neutraliteit» alsook ten gevolge van de inmiddels geëffectueerde bezuinigingsmaatregelen voor het begrotingsjaar 1982 terecht gekomen op f 177 mln. en als zodanig basis geworden voor de hantering van het begrip budgettaire neutraliteit. Bij een voor het overige ongewijzigd beleid zou dit tot gevolg hebben, dat de formatiesleutel aanzienlijk beneden 1,63 zou komen. Voorts moest ondergetekende constateren, dat voor de overgangsfase naar de volgroeide PABO op dat moment geen sociaal plan aanwezig was. Een ongewijzigde voortzetting van het beleid achtte ondergetekende in deze situatie onverantwoord.

– Fase III.

Mede als gevolg van de beslissing om de start van de PABO met één jaar uit te stellen, ontstond er tijdsruimte om in deze situatie te zoeken naar nieuwe mogelijkheden en werd besloten om het interdepartementale overleg te heropenen. Zulks was bovendien noodzakelijk om de financiële mogelijkheden voor het opstellen van een sociaal plan vast te stellen.

Mede als gevolg van een kritische analyse aan de hand van de meest recente gegevens (i.c. prognosecommissie KBO) naar de vraag aan leraren basisonderwijs in 1987 en volgende jaren (hetgeen neerkwam op een studentenpopulatie van 22 000 in de volgroeide PABO) bleek het mogelijk om met behoud van de wenselijkheid van een 4-jarige PABO een formatiesleutel van 1,92 te realiseren. Tevens kon op grond van de beschikbaar te stellen financiële middelen gedurende de overgangsfase een sociaal plan worden opgesteld en voor overleg worden aangeboden aan het Georganiseerd Overleg Onderwijs. Het resultaat van dit hernieuwde overleg houdt in, dat de overheid meer kosten in de opleiding per student kan investeren dat tot nu toe het geval is.

2. Standpuntbepaling

Het gegeven dat ondergetekende, overeenkomstig de resultaten van dit hernieuwd overleg, beleidsvoorstellen aan de overlegpartners heeft voorgelegd, betekent dat zijns inziens dit beleid, mede gegeven de ter zake bestaande mogelijkheden, vanuit zijn generale verantwoordelijkheid voor het onderwijs, alleszins gerechtvaardigd is. Natuurlijk blijft de vraag of uit de kwalitatieve opsomming van werkzaamheden, een (kwantitatieve) formatiesleutel van 1,92 logischerwijs voortvloeit. Duidelijk is dat een mathematische benadering in de zin van «quod erat demonstrandum» niet mogelijk is. Om deze reden heeft ondergetekende dan ook niet gekozen voor deze «doodlopende» discussieweg. Een rechtvaardiging voor de onderhavige formatiesleutel kan zijns inziens echter gevonden worden op grond van de volgende overwegingen:

- de reeds in de UCV dd. 7 juni 1982 uitgesproken bereidheid om op grond van ervaringen op een later tijdstip in het proces van invoering, de uitwerking van de huidige beleidsmaatregelen op de kwaliteit van het onderwijs tezamen met de overlegpartners te willen bezien
- het gegeven dat ten gevolge van het voorgestelde sociaal plan de formatiesleutel gedurende de eerste jaren na de start van de PABO substantieel hoger zal zijn dan 1,92
- formatiesleutels in het overig h.b.o. liggen gemiddeld in dezelfde grootte-orde.

3. Kwantificering

Een kwantitatief overzicht van de financieringsposten van de PABO valt in drie delen uiteen, t.w.

- financiering sociaal plan (tijdelijk)
- financiering invoering (tijdelijk)
- financiering volgroeide PABO (structureel).

3.1. Financiering sociaal plan

De financiering van het sociaal plan is niet gefixeerd op een reeds nu vastgelegd bedrag. Zulks is ook niet wenselijk, omdat de omvang van de sociale problematiek thans nog op een prognose berust. De financiering is daarom als volgt geregeld: de dalsituatie als gevolg van de overgang van PA/OK naar de PABO kan worden voorkomen en dit kan in principe worden gefinancierd met de financiële middelen die nodig zijn indien deze dalsituatie zich niet zou voordoen. Afhankelijk van de omvang van het dal, zal derhalve het hiermee overeenkomende financiële bedrag beschikbaar kunnen zijn.

3.2. Financiering invoering

Een belangrijk deel van de faciliteiten ten behoeve van de invoering van de PABO kan worden geboden als gevolg van de toepassing van het sociaal plan. Daarboven is ten behoeve van de (externe) ondersteuning en advisering op dit moment een jaarlijks bedrag beschikbaar van f 2 mln. Daarnaast zijn er nog noodzakelijk te maken kosten, rechtstreeks voortvloeiend uit de fusie-operatie, zoals notariskosten, reis-, verblijf-, verplaatsingskosten alsmede kosten als gevolg van verhuizingen.

Een voorlopige raming van deze kosten komt uit op een bedrag van 3 à 4 mln. gulden per jaar. Op dit moment vindt nog overleg plaats over de vraag hoe de dekking van deze kosten in de rijksbegroting zal worden voorzien.

Ten slotte zijn als gevolg van de herstructurering noodzakelijke kosten voorzien in verband met de huisvesting. Deze kosten worden thans geschat per saldo op een totaalbedrag ad f 25 mln. Dit bedrag zal (gefaseerd) in de meerjarenraming in het artikel ten behoeve van «Bouwzaken onderwijs» worden gereserveerd.

3.3. Financiering volgroeide PABO

Ten opzichte van de huidige situatie zal in de periode van de volgroeide PABO als gevolg van de schaalvergroting (van 140 instituten naar 67 instituten) per saldo sprake zijn van minder kosten per student. Overeenkomstig de interdepartementale afspraken zullen deze «voordeel»-kosten niet ten goede komen aan de algemene middelen, maar zullen deze worden aangewend voor de financiering van de PABO (mede hierdoor is de formatiesleutel 1,92 mogelijk gebleken).

Specificatie		Bedrag
Kostensoort		f 147 mln.
Onderwijzend personeel		f 26 mln.
Niet-onderwijzend personeel		f 18 mln.
Exploitatiekosten		
	Totaal	f 191 mln.
Af: collegegelden		f 14 mln.
	Totaal generaal	f 177 mln.

Ter vergelijking met de huidige situatie en om derhalve een inzicht te geven in de meer- en minderkosten, volgt hieronder een specificatie van de gelden die thans voor de bovenstaande kostensoorten zijn bestemd.

Specificatie		Bedrag
Kostensoort		f 136 mln.
Onderwijzend personeel		f 29 mln.
Niet-onderwijzend personeel		f 22 mln.
Exploitatiekosten		
	Totaal	f 187 mln.
Af: collegegelden (en v.w.b. OK's cursusgelden)		f 10 mln.
	Totaal generaal	f 177 mln.*

* Na correctie in verband met doorwerking autonome ontwikkelingen en postprioriteit.