

Vergaderjaar 1987-1988

20032

**Wijziging van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en de Overgangswet ISOVSO met betrekking tot het aanbrengen van wijzigingen in het bekostigingsstelsel, alsmede van de Wet op het basisonderwijs en de Overgangswet WBO in verband met harmonisatie ter zake**

Nr. 5

**VOORLOPIG VERSLAG**

Vastgesteld 25 september 1987

De vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar voorlopige bevinden als volgt verslag uit te brengen.

**1. Algemeen**

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met waardering kennis genomen van het wetsvoorstel inzake invoering van het zogenaamde Londo-stelsel in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Alvorens in te gaan op de strekking en inhoud van het wetsvoorstel hadden deze leden er behoefte aan de procedurele behandeling van het wetsvoorstel te bezien, rekening houdend met de brieven van de staatssecretaris van 22 juni 1987 en 10 september 1987 (kamerstuk, 20032, nr. 4).

Uitgaande van een strak tijdschema stelt de staatssecretaris de datum van inwerkingtreding van het Londo-stelsel voor het (voortgezet) speciaal onderwijs op 1 januari 1988.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden begrip voor het feit dat de staatssecretaris voornemens is met ingang van 1 januari 1988 jaarlijks een bedrag van f 30,0 miljoen op materiële uitgaven voor het (voortgezet) speciaal onderwijs te bezuinigen.

Zij hadden er echter moeite mee met de schriftelijke voorbereiding van het wetsvoorstel te starten alvorens te beschikken over het interim-advies van de werkgroep-Londo. Hierbij vonden de leden van de C.D.A.-fractie aansluiting bij de kritiek van de Onderwijsraad d.d. 3 april 1987. De leden van de C.D.A.-fractie gingen ervan uit dat de schriftelijke voorbereiding desondanks kon starten. Indien de leden op 16 oktober 1987 niet beschikken over het interim-advies, dan zal er niet voldoende tijdsruimte zijn het wetsvoorstel binnen de voorziene tijdschema's te behandelen. In dat geval zal de inwerkingtreding in het bekostigingsstelsel pas na 1 januari 1987 kunnen ingaan. Hetgeen tevens betekent dat deze leden niet in staat zijn het onderhavige wetsvoorstel reeds volledig op zijn merites te beoordelen, daar de eigen gaardheid van het (voortgezet) speciaal onderwijs ongetwijfeld een aantal afwijkende maatregelen met zich meebrengt ten opzichte van de WBO-vergoedingsstelsels.

Met het oog op het krappe tijdschema dat voor behandeling van voorliggend wetsvoorstel is voorzien, waren de leden van de C.D.A.-fractie

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Worrell (PvdA), Hermes (CDA), Beinema (CDA), Van Leijenhorst (CDA) voorzitter, Kraaijeveld-Wouters (CDA), Braams (VVD), Niessen (PvdA), Van der Vlies (SGP), Wallage (PvdA), Franssen (VVD), Jorritsma-Lebbink (VVD), Kamp (VVD) ondervoorzitter, Janmaat-Abee (CDA), Leijnse (PvdA), Nuis (D66), De Cloe (PvdA), Huys (PvdA), Lilipaly (PvdA), Wolffensperger (D66), Tuinstra (CDA), Van Gelder (PvdA), Frissen (CDA), Van de Camp (CDA).  
Plv. leden: Lankhorst (PPR), Lansink (CDA), Reitsma (CDA), Roosen-van Pelt (CDA), De Boer (CDA), Hermans (VVD), Vermeend (PvdA), Schutte (GPV), Verspaget (PvdA), Korthals (VVD), Van Rey (VVD), Van Es (PSP), Leerling (RPF), De Pree (PvdA), Groenman (D66), Netelenbos (PvdA), Buurmeijer (PvdA), Ter Veld (PvdA), Kohnstamm (D66), Boers-Wijnberg (CDA), Tazelaar (PvdA), Van Iersel (CDA), Oomen-Ruijten (CDA).

er sceptisch over of de bewindslieden in staat zullen zijn de invoering van het nieuwe bekostigingsvoorstel zodanig te stroomlijnen dat op een correcte wijze wordt omgegaan met de uitvoering van de nieuwe regelgeving, mede gezien de toezeggingen in de memorie van toelichting.

De leden van de C.D.A.-fractie achtten volstrekte duidelijkheid omtrent voorgaande kwesties gewenst ten einde een goede uitvoering van het nieuwe stelsel op school- en gemeentelijk niveau te realiseren.

Ook zouden zij het op prijs stellen te vernemen welke de gevolgen zijn van invoering met terugwerkende kracht toegespitst op de positie van de gemeente in relatie tot de bevoorschotting.

De leden van de C.D.A.-fractie waren erkentelijk voor het feit dat waar mogelijk bij het voorliggend wetsvoorstel een zo groot mogelijke harmonisatie van de Wet op het basisonderwijs en de ISOVSO wordt nagestreefd, gezien de eigen geaardheid van het speciaal onderwijs. De leden van deze fractie gingen ervan uit dat indien er in de toekomst wijzigingen in de wetgeving worden aangebracht, deze in principe ook voor beide wetten zullen gelden.

Voorts vroegen de leden van de C.D.A.-fractie, in verband met de beperkte budgettaire ruimte of voor de met symbiose samenhangende kosten wel voldoende ruimte bestaat in de programma's van eisen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden enerzijds met waardering kennisgenomen van het wetsvoorstel, doch hadden anderzijds ook een aantal bedenkingen. Waardering gold de strekking van het wetsvoorstel om het door de werkgroep-Londo voorgestelde bekostigingsstelsel in de ISOVSO vast te leggen, alsmede de beoogde harmonisatie met de WBO. Deze leden betreurden het echter dat het wetsvoorstel is belast met het bezuinigingsamendement-Hermes/Franssen (kamerstukken II, 1986-1987, 19 700 hoofdstuk VIII, nr. 25). Immers, dit wetsvoorstel is het meer dan waard om zonder deze onaangename last behandeld te kunnen worden.

Het wetsvoorstel beoogt het door de werkgroep-Londo voorgestelde bekostigingsstelsel vast te leggen. De leden van de P.v.d.A.-fractie wezen erop dat bij het basisonderwijs het bekostigingsstelsel in de wet is vastgelegd nadat de werkgroep-Londo haar advies had uitgebracht.

In dit wetsvoorstel zullen de afronding van het nieuwe bekostigingsstelsel en het vastleggen in de wet gelijktijdig verlopen. Deze leden achtten het een ernstig bezwaar om het wetsvoorstel te beoordelen op een moment dat de programma's van eisen nog niet bekend zijn.

Deze leden achtten het ook niet verantwoord het wetsvoorstel plenair in de Kamer te behandelen indien niet ruim van te voren het Interimadvies aan de leden bekend is. Zij wezen er eveneens op, dat ook de inwerkingtreding van het wetsvoorstel op 1 januari 1988, zoals door de regering beoogd, samenhangt met het tijdig beschikbaar zijn van het Interimadvies. Is het wel verantwoord dit wetsvoorstel met terugwerkende kracht in te voeren indien onverhoopt de afhandeling niet tijdig zou kunnen plaatsvinden, of is het kabinet met deze leden van mening dat inwerkingtreding met terugwerkende kracht op schier onoverkomelijke bezwaren stuit bij school- en gemeentebesturen?

De leden van de P.v.d.A.-fractie vonden het voorts problematisch, dat zowel bij de afronding van de programma's van eisen als bij de afhandeling van het wetsvoorstel erg krappe termijnen worden gehanteerd. Het is evident dat een en ander niet ten koste mag gaan van de zorgvuldigheid die bij deze belangrijke zaak geboden is, niet alleen bij de ontwikkeling, maar ook de invoering van het nieuwe bekostigingsstelsel. In verband hiermee vroegen deze leden wanneer en op welke wijze de voorlichting omtrent de invoering zal plaatsvinden en drongen aan op een heldere en duidelijk voorlichting.

Vervolgens vroegen deze leden bijzondere aandacht voor het symbiose-onderwijs, dat in het (voortgezet) speciaal onderwijs van bijzondere betekenis is. Ook zij misten in het voorliggende wetsvoorstel een regeling

voor de bekostiging van dit onderwijs en drongen er bij de regering op aan om een vergoedingsgrondslag voor het symbiose-onderwijs op te nemen en dit ook in de programma's van eisen tot uitdrukking tot brengen.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet houdende wijziging van de ISOVSO en de OISOVSO, met betrekking tot het aanbrengen van wijzigingen in het bekostigingsstelsel alsmede van de WBO en de OWBO in verband met harmonisatie.

Alvorens in te gaan op de inhoud van het voorstel van wet met de daarbij behorende memorie van toelichting, wensten ook deze leden ten aanzien van de procedure enkele vragen en opmerkingen te plaatsen. In het amendement-Hermes/Franssen (19 700, hfdst. VIII, nr. 25) wordt in de toelichting melding gemaakt van het feit dat een nieuw vergoedingsstelsel voor het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt voorbereid, waarbij uitgangspunt is dat het nieuwe vergoedingsstelsel met ingang van 1988 in werking zal treden. Met andere woorden in de toelichting op het amendement wordt geanticipeerd op een situatie die vermoedelijk met ingang van 1988 zal ontstaan. Het wetsvoorstel strekt er dan ook uitsluitend toe om de invoering van het Londo-stelsel in het (voortgezet) speciaal onderwijs te realiseren. Het van kracht worden van dit nieuwe bekostigingsstelsel is evenwel geen harde voorwaarde om de bezuiniging van 30 miljoen door te voeren. Dit is echter geen reden om geen spoed te betrachten bij de behandeling van onderhavig wetsvoorstel, zo stelden deze leden, maar deze spoed mag er niet toe leiden dat de wetgeving na aanvaarding de toets der kritiek niet kan doorstaan.

Het doel van het voorstel is immers aan schoolbesturen en gemeenten instrumenten te bieden die een verantwoord financieel beheer en het beheersen van de kosten van het (voortgezet) speciaal onderwijs mogelijk maken. Welke alternatieven zullen worden voorgesteld indien de Tweede Kamer der Staten Generaal er niet in slaagt om het wetsvoorstel zorgvuldig te behandelen en te aanvaarden voor 28 oktober 1987?

Overigens wensten deze leden reeds nu op te merken dat invoering met terugwerkende kracht ook hen géén goede zaak leek, te meer daar het huidige bekostigingsstelsel ISOVSO een declaratiestelsel is.

De leden van de V.V.D.-fractie waren van oordeel dat de Kamer enige dagen voor de plenaire behandeling van het wetsvoorstel zou moeten beschikken over het interim-advies van de werkgroep-Londo, de voorlopige programma's van eisen, en de bijbehorende algemene maatregelen van bestuur.

Tot slot waren de leden van de V.V.D.-fractie benieuwd of er reeds zodanige ervaringen met het Londo-stelsel in het basisonderwijs zijn opgedaan dat daarvan gebruik kan worden gemaakt bij de voorbereiding van de onderhavige wettelijke regeling. Zo ja, waaruit blijkt een en ander dan? Zo neen, waarom niet?

## **2. Hoofdpijnen vergoedingsstelsel**

De leden van de P.v.d.A.-fractie wezen erop dat de bekostigingsnormen aan de hand van objectieve criteria dienen te worden opgesteld. Indien deze normen te laag worden vastgesteld is het voorspelbaar dat school- en gemeentebesturen naderhand in de problemen komen. Zeker waar het de huisvesting betreft is oprekken van de normen niet verantwoord. Deze leden waren dan ook niet gerust op de uitkomst, gezien de bezuinigings-taakstelling die er van den beginne op gelegd dreigt te worden. Zij stelden het ten eerste op prijs om in kennis gesteld te worden van het advies van de werkgroep-Londo en vroegen naar het standpunt van de staatssecretaris over dit advies.

### 3. Uitwerking

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de mededeling in de memorie van toelichting dat in samenhang met het wetsvoorstel de totstandkoming van de daaruit voortvloeiende algemene maatregelen van bestuur zal worden bevorderd. Denkt het Kabinet erin te slagen het Huisvestingsbesluit ISOVSO en het Bekostigingsbesluit ISOVSO eind 1987 in het Staatsblad te plaatsen, rekening houdend met een behoorlijke adviesgang voor de Onderwijsraad en de Onderwijsorganisaties?

De leden van deze fractie zouden gaarne beschikken over de concept-besluiten, althans op hoofdlijnen, vóór de plenaire behandeling van het wetsvoorstel.

Deze leden zouden het tevens op prijs stellen de programma's van eisen en de relevante onderdelen van het nieuwe bekostigingsstelsel, zo spoedig mogelijk te ontvangen en verzochten de bewindslieden daarbij, zo mogelijk aan de wens van de Onderwijsraad redelijke advies-termijnen in acht te nemen tegemoet te komen.

In verband met de gewenste zorgvuldige invoering vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie welke bekostiging het kabinet per 1 januari 1988 wenst te hanteren. Achten de bewindslieden het mogelijk het systeem per 1 januari 1988 volledig te hebben geautomatiseerd? Voorts wilden zij in relatie met dit aspect weten op grond van welke gegevens de bevoorschotting per 16 januari 1988 zal plaatsvinden.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wezen erop dat alvorens tot invoering kan worden overgegaan ook een nieuw Huisvestingsbesluit en Bekostigingsbesluit dienen te worden vastgesteld en vroegen wanneer deze besluiten aan de Kamer zullen worden aangeboden.

De wijziging van het vigerende declaratiestelsel in het nieuwe bekostigingsstelsel zal naar de mening van deze leden zeker overgangsproblemen met zich meebrengen. Zij wezen in dit verband ook op het advies van de Onderwijsraad. Voorkomen dient te worden dat de problemen, zoals die zich voordeden en voordoen bij de invoering van het nieuwe bekostigingsstelsel bij het basisonderwijs, zich bij het speciaal onderwijs herhalen. Zij doelden in het bijzonder op het feit dat het nieuwe vergoedingsstelsel uitgaat van de mogelijkheid van reserveringen vóór 1 januari 1988.

Reserveren is niet mogelijk bij openbare scholen, zodat de kans zeer groot is, dat met betrekking tot technisch onderhoud, preventief onderhoud, vervanging van meubilair en onderwijsleerpakket na de invoering van het nieuwe stelsel problemen ontstaan. Deze leden achtten het wenselijk dat er een wettelijke grondslag komt ten einde aan deze problemen het hoofd te bieden, omdat het niet opnemen van een wettelijke grondslag tot grote financiële problemen kan leiden. De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen welke alternatieven er voor bedoelde wettelijke grondslag gevonden kunnen worden en of de bewindslieden bereid zijn alsnog een regeling op basis van een wettelijke grondslag te treffen.

Is het waar, zo vroegen de leden van de V.V.D.-fractie, dat de overgang van het huidige declaratiestelsel naar het nieuwe bekostigingssysteem een aantal overgangsproblemen van financiële aard met zich mee brengt? Het nieuwe vergoedingssysteem gaat uit van de mogelijkheid van reserveringen vóór 1 januari 1988 terwijl dit ten behoeve van openbare scholen niet mogelijk is. Is deze problematiek onderkend en zo ja op welke wijze wordt hiermee in het nieuwe systeem rekening gehouden? Wordt hierdoor geen ongelijke uitgangspositie tussen openbaar en bijzonder onderwijs gecreëerd?

De leden van de V.V.D.-fractie constateerden dat er verschil van inzicht is blijven bestaan over het nemen van een kredietbesluit voor gewenste bouwkundige voorzieningen tussen de regering aan de ene kant en de



Vereniging van Nederlandse Gemeenten aan de andere kant. Welke zijn de bezwaren om de termijn met een half jaar te verlengen?

#### 4. Artikelen

De leden van de C.D.A.-fractie zouden gaarne van de bewindslieden vernemen wat onder tijdelijkheid wordt verstaan in de memorie van toelichting in relatie tot artikel 82a. Dit komt niet tot uitdrukking in de wetstekst.

Met betrekking tot de overschrijdingsregeling stelden de leden van de C.D.A.-fractie vast dat hierin de gelijkstelling van het bijzonder onderwijs en van het openbaar onderwijs tot uitdrukking komt. Gaarne zouden deze leden vernemen wat de beweegreden van de bewindslieden is om (nog steeds) niet over te gaan tot gelijkstelling op het gebied van de kosten van bestuur, beheer en administratie.

Ten aanzien van de Overgangswet ISOVSO maakten de leden van de C.D.A.-fractie de volgende opmerkingen. Gaarne zouden zij vernemen welke de beweegredenen waren om ten aanzien van de Overgangswet bepalingen met betrekking tot bekostiging van de bouwkundige voorzieningen van een zodanig krap tijdspad te voorzien dat deze slechts kunnen worden uitgevoerd indien voor 1 januari 1989 door de gemeenteraad een kredietbesluit is genomen en voor 1 januari 1990 de aanbesteding heeft plaatsgevonden. Deze leden wezen op het ruimere tijdspad in de Wet op het basisonderwijs met betrekking tot de bekostiging van bouwkundige voorzieningen. De leden van de C.D.A.-fractie vroegen op grond waarvan de gestelde termijnen voldoende worden geacht in relatie met de constatering dat een kredietbesluit pas wordt genomen nadat de verklaring van toestemming door de minister is afgegeven en de kostenbegroting is goedgekeurd. Is het overigens een juiste zaak, zoals de memorie van toelichting aangeeft, dat kredietbesluiten worden genomen door de gemeenteraad zonder daarbij te moeten beschikken over een uitgewerkte begroting van kosten, mede in het licht van de constatering dat een verklaring van toestemming uiterlijk 1 februari 1989 kan worden afgegeven?

Ook ontging de leden van de C.D.A.-fractie de noodzaak van opnemings in het wetsvoorstel van de bepaling onder artikel 82, derde lid (onderdeel L). Kan worden uitgelegd waarom een dergelijke toevoeging niet overbodig is? Wat is de specifieke beweegreden om deze bepaling in het wetsvoorstel op te nemen, te meer daar het artikel ook gelezen kan worden als een verkapte overgangsregeling in het kader van de overgangspolitiek? Bovendien zagen de leden van de C.D.A.-fractie hierin een strijdigheid met de WBO, daar in deze wet zulk een bepaling ontbreekt, waardoor er een discrepantie gaat ontstaan in het kader van de harmonisatie met de WBO. Blijft de beoordeling van de normale eisen een autonome bevoegdheid van de gemeenteraad met inachtneming van de wettelijke kaders van de ISOVSO?

Ten aanzien van de redactie van artikel 88h, lid 6 (onderdeel W), bestond bij de leden van de C.D.A.-fractie enige onduidelijkheid, aangezien er gesproken wordt van meerdere hoofdgebouwen. Is hier sprake van een hoofdgebouw en een of meerdere dislocaties? Is op onderwijskundige gronden een dergelijke maatregel wel gewenst? Waarom wordt artikel E 32 niet als een eenmalige overgangsbepaling geformuleerd ten einde de scholen in de gelegenheid te stellen de inventaris in overeenstemming te brengen met de desbetreffende programma's van eisen, gezien de problemen die gerezen zijn met betrekking tot het analoge artikel E 44, OWBO?

#### *Artikel 72a*

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen de bewindslieden aan te geven waartoe lid 3 van dit artikel strekt.

*Artikel 73, lid 4*

Zou het niet de voorkeur verdienen de aanvraag voor een huisvestingsvoorziening van een ziekenhuisschool eenvoudiger in de wetstekst vast te leggen en daarmee zowel artikel 73, lid 4, alsmede artikel 75, lid 6, artikel 79, lid 5, en artikel 81, lid 4, te laten vervallen?

*Artikel 82, lid 3*

Kan het kabinet precies uitleggen wat de essentie van lid 3 van dit artikel is? Wat zijn de gevolgen indien dit lid niet wordt opgenomen? Is het niet zo, dat een dergelijk artikel bij de WBO niet voorkomt en heeft dit op enigerlei wijze tot nadelige consequenties geleid? Is voorts opname van dit lid niet strijdig met de gewenste harmonisatie tussen WBO en ISOVSO?

*Artikel 82, lid 7*

Het kwam de leden van de P.v.d.A.-fractie als overbodig en zelfs ongewenst voor om het vaststellen van een bedrag door middel van een algemene maatregel van bestuur te doen plaatsvinden. Ligt een eenvoudige afspraak tussen gemeente- en schoolbestuur omtrent de hoogte van het rechtstreeks te claimen bedrag bij de verzekeringsmaatschappij niet meer voor de hand? Met het oog op de gewenste harmonisatie zou naar de mening van deze leden ook artikel 74, lid 7, van de WBO aanpassing behoeven. Hoe denkt het kabinet hierover?

*Artikel 82a*

De leden van de P.v.d.A.-fractie toonden zich niet gelukkig met de introductie van de beslissende bevoegdheid van de inspecteur in dit artikel. Zij vroegen het kabinet nog eens uitdrukkelijk te motiveren waarom de beslissingsbevoegdheid niet bij de gemeenteraad kan worden gelegd met daarbij uiteraard een adviesfunctie van de inspecteur.

*Artikel 88h, zesde lid*

Deze leden konden instemmen met dit lid, maar vroegen het kabinet om met het oog op de gewenste harmonisatie een dergelijke bepaling ook in de WBO op te nemen.

*Artikel 99*

Het ontging de leden van de P.v.d.A.-fractie ten slotte waarom de overschrijdingsregeling, zoals die in dit artikel terecht is vastgelegd, niet ook is verbijzonderd in de leden 5 en 6 van dit artikel. Dit zou de duidelijkheid ten goede komen. Zij vroegen daarover de mening van de bewindslieden.

Nadere opheldering wensten ten slotte ook de leden van de V.V.D.-fractie over artikel 82a. Is het juist dat op grond van de Gemeentewet en de ISOVSO een raadsbesluit vereist is indien het gemeentebestuur gelden voor in dit artikel genoemde doel beschikbaar wil stellen? Zo ja, werkt dan de beslissingsbevoegdheid van de inspecteur niet onnodig complicerend? Graag verkregen deze leden een heldere uiteenzetting van de voors en tegens van de adviesbevoegdheid, respectievelijk de beslissingsbevoegdheid van de inspecteur ter zake.

De voorzitter van de commissie,  
Van Leijenhorst

De griffier van de commissie,  
Janssen