

Vergaderjaar 1989–1990

21 489

Wijziging van de Wet op het basisonderwijs in verband met de intrekking van de zogenaamde vierjarigenmaatregel alsmede in verband met zorgverbreding

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 10 mei 1990.

De vaste Commissie voor onderwijs en wetenschappen¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer omtrent haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

1. Algemeen

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel houdende de wijziging van de Wet op het basisonderwijs in verband met de intrekking van de zogenaamde vierjarigenmaatregel alsmede in verband met de zorgverbreding.

Dit wetsvoorstel, zo constateerden deze leden, was een logisch gevolg van de aankondiging in het regeerakkoord 1989–1993 dat deze veel besproken maatregel ongedaan zou worden gemaakt.

Het viel deze leden op dat niet op alle punten een terugkeer wordt bewerkstelligd naar de situatie die vóór de vierjarigenmaatregel gold. Daarom merkten de tot de C.D.A.-fractie behorende leden op dat de titel van het wetsvoorstel de inhoud niet helemaal dekt. Immers, in het wetsvoorstel was sprake van het verplicht stellen van een veranderingsparagraaf in het schoolwerkplan, waarin de voorgenomen schoolontwikkeling gedurende een periode van twee jaar wordt beschreven. Bovendien werd een zorgverbredingsparagraaf verplicht gesteld in het schoolwerkplan, met vermelding van beoogde én bereikte kwalitatieve en kwantitatieve resultaten.

Voorts merkten deze leden op dat een aanpassing van de formatieregeling wordt doorgevoerd als gevolg van het opheffen van voornoemde maatregel. En tenslotte was er sprake van een versoepeling van de voorschriften ten aanzien van het verplicht stellen van het aantal lessen in de eerste vier schooljaren.

Het viel de leden van de C.D.A.-fractie op dat in de memorie van toelichting een aantal keren wordt benadrukt dat het wetsvoorstel meer ruimte biedt aan scholen bij het bepalen van de inrichting van het onderwijs. Bij het wetsvoorstel als geheel zou de bedoeling voorop staan «een aanzet te geven tot verdere vergroting van de autonomie van de scholen». Naar het oordeel van deze leden was de invoering van de veranderings- en zorgverbredingsparagraaf geen typisch voorbeeld van

¹ Samenstelling:

Leden: Hermes, (CDA), Beinema (CDA), Van Leijenhorst (CDA), voorzitter, Niessen (PvdA), Ginjaar-Maas (VVD), ondervoorzitter, Van der Vlies (SGP), Lankhorst (Groen Links), Franssen (VVD), Jorritsma-Lebbink (VVD), Janmaat-Abée (CDA), Leijnse (PvdA), Nuis (D66), De Cloe (PvdA), Lilipaly (PvdA), Van Gelder (PvdA), Frissen (CDA), Van de Camp (CDA), Tuinstra (CDA), Netelenbos (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Beijlen-Geerts (PvdA), Huibers (CDA) en Quint-Maagdenberg (PvdA).
Plv.leden: Boers-Wijnberg (CDA), Van Rooy (CDA), Reitsma (CDA), Apostolou (PvdA), Kamp (VVD), Schutte (GPV), Willems (Groen Links), Dees (VVD), Korthals (VVD), Mulder-van Dam (CDA), Buurmeijer (PvdA), Ter Veer (D66), Van Gijzel (PvdA), Huys (PvdA), Vermeend (PvdA), Deetman (CDA), Lansink (CDA), Roosen-van Pelt (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Groenman (D66), Leerling (RPF), Van Iersel (CDA) en J. H. van den Berg (PvdA).

dergelijke autonomievergroting. Op deze leden kwamen deze nieuwe regels veeleer over als een poging van de regering de greep op de inrichting en het onderwijs te versterken.

De leden van de P.v.d.A.-fractie reageerden verheugd op het intrekken van de zogenaamde vierjarigenmaatregel. De invoering van deze maatregel heeft indertijd een buitengewoon forse deuk veroorzaakt in de relatie tussen de minister van Onderwijs en Wetenschappen en de direct betrokkenen in het basisonderwijs. Deze leden konden zich vinden in de twee hoofdoverwegingen van de regering om de maatregel in te trekken. Enerzijds is er de overweging van onderwijskundige belangen, anderzijds is er het aangetoonde demotiveringseffect dat deze bezuinigingsmaatregel teweeg bracht.

Nu de regering niet voorstelt om volledig terug te keren naar de situatie van voor de vierjarigenmaatregel, was er voor de leden van de P.v.d.A.-fractie aanleiding om bij een aantal wijzigingsmaatregelen uit het voorliggende wetsvoorstel enige kanttekeningen te plaatsen. Deze leden hadden immers tijdens de behandeling van de begroting van Onderwijs en Wetenschappen voor 1990, te kennen gegeven, dat gestreefd zou moeten worden naar een volledige toelating van de kleuters vanaf vier jaar. Deze leden wensten ook nader in te gaan op de uitwerking van de financiële dekking van het wetsvoorstel.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden met gemengde gevoelens kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zoals reeds bij behandeling van de begroting van Onderwijs en Wetenschappen 1990 betoogd, waren zij van mening dat, indien budgettaire ruimte ter beschikking is, het op dit moment meer voor de hand zou liggen deze ruimte ten goede te laten komen van bijvoorbeeld de zorgverbreding, maar dan in het kader van de beheersing van de groei van het speciaal onderwijs. Zij waren tevens van mening dat het woord zorgverbreding weliswaar in dit wetsvoorstel wordt genoemd, maar dat inhoudelijk niet meer geregeld wordt dan reeds in de Wet op het basisonderwijs is opgenomen, waardoor de zorgverbreding naar hun mening toch niet meer inhoudt dan een bijna terugkeren naar de situatie van voor 1 augustus 1987 toen de vierjarigenmaatregel ingevoerd werd. Zij vonden dit eigenlijk ook door de regering bevestigd in de reactie van de regering op de kritiek op het wetsvoorstel van de Onderwijsraad, verwoord in paragraaf 2.2.2 van de memorie van toelichting. Bovendien wordt de situatie op nogal wat scholen slechter dan die van voor 1 augustus 1987 omdat een stappenmaatregel bij de toe te kennen extra formatie is genomen, terwijl wel het aantal lessen over de eerste vier jaren naar 3520 uren wordt gebracht. De leden van de V.V.D.-fractie vroegen de regering dan ook nog eens nader toe te lichten hoe zij tot de mening is gekomen dat scholen na invoering van dit wetsvoorstel meer aan zorgverbreding kunnen doen dan zij voor 1 augustus 1987 konden doen?

Wil de regering ingaan op de stelling dat nu een maatregel wordt voorbereid waardoor de groepsgrootte zal toenemen, met name door het hogere minimum aantal uren onderwijs in de eerste vier schooljaren en door de grotere formatiestappen?

De leden van de D66-fractie waren verheugd dat de vierjarigenmaatregel, waartegen zij zich destijds hadden verzet, nu wordt ingetrokken. Deze leden merkten op dat de regering sterk de nadruk legt op het positieve effect van deze intrekking op de zorgverbreding en vroegen of de regering niet met hen van oordeel is dat het hier slechts om een onderdeel gaat van het totale zorgverbredingsbeleid.

De leden van de Groen Links-fractie waren verheugd over de intrekking van de vierjarigenmaatregel. Zij waren echter niet helemaal tevreden over de financiële vertaling daarvan via de wijziging van het Formatiebesluit WBO. Die wijziging zorgde er immers voor dat een aantal scholen er niet in formatie op vooruitgaat, zelfs dat een aantal scholen er in formatie op achteruitgaat. Het enthousiaste aantreden van de beide bewindslieden had bij de leden van de Groen Links-fractie iets anders gesuggereerd. Zij vroegen zich af of hierdoor het personeel van de scholen, die er niet op vooruitgaan, in het bijzonder die scholen die er op achteruitgaan, niet gedemotiveerd kan raken.

De leden van de fractie van Groen Links konden zich vinden in de vergroting van de beleidsruimte voor scholen. Echter, de Raad van State had wel een zeer interessant punt naar voren gebracht met betrekking tot de toegenomen verhuisfrequentie en eventuele aansluitingsproblemen op de nieuwe school. Het kabinet wil stimuleren dat mensen dichter bij hun werk gaan wonen. Ook de leden van de fractie van Groen Links waren die mening toegedaan. Niet ontkend kan worden dat het problemen kan geven als de aansluiting steeds moeilijker wordt. Wat wil de regering doen als de extra beleidsruimte eenmaal gegeven is en er steeds meer aansluitingsproblemen komen die moeilijk zijn op te lossen?

De leden van de S.G.P.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel houdende wijziging van de Wet op het basisonderwijs in verband met de intrekking van de zogenoemde vierjarigenmaatregel alsmede in verband met zorgverbreding. Zij achtten het een gunstig teken dat er weer ruimte is om een eerdere bezuinigingsmaatregel ongedaan te maken, of ongedaanmaking van de vierjarigenmaatregel daarbij prioriteit moet hebben boven andere ernstige knelpunten, betwijfelden zij echter. Bij de behandeling van de begroting van Onderwijs en Wetenschappen 1990 waren zij daar al op ingegaan.

De leden van de G.P.V.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel.

Zij betuigden hun instemming met de voorgenomen intrekking van de zogenaamde vierjarenmaatregel. Tevens waardeerden zij het dat voor wat betreft de miniumlessentabel niet is gekozen voor een volledige terugkeer naar de situatie van vóór de vierjarenmaatregel, zodat de schoolbesturen iets meer ruimte voor het voeren van eigen beleid krijgen.

2. Zorgverbreding

Ten aanzien van de zorgverbredingsparagraaf vreesden de leden van de C.D.A.-fractie dat door het verplicht stellen hiervan vooral de externe functie van het schoolwerkplan wordt versterkt. Uit onderzoek is gebleken dat scholen het schoolwerkplan nog vaak als een verantwoordingsinstrument naar inspectie en overheid toe beschouwen. Wordt hiermee niet het beoogde effect van het schoolwerkplan te niet gedaan?

Het bovenstaande liet bij de tot de C.D.A.-fractie behorende leden onverlet dat versterkte aandacht voor zorgverbreding een belangrijke zaak is. De doelstellingen en uitgangspunten van méér aandacht voor zorgverbreding onderschreven deze leden ten volle. Voor deze leden bleef het echter onduidelijk op welke wijze door middel van de zorgverbredingsparagraaf aan zorgverbreding moet worden vormgegeven. In de memorie van toelichting is sprake van een toevoeging van beoogde kwalitatieve en kwantitatieve resultaten in het schoolwerkplan.

Gaarne verzochten deze leden de regering in te gaan op wat hiermee wordt beoogd? Was hier sprake van een verantwoordingsplicht achteraf? Werd hiermee een vermelding van verwijzings- en doorstromingscijfers

geïntroduceerd? Wat was de functie van dergelijke gegevens? Waar aan worden deze gegevens gerelateerd, zo vroegen de leden van de C.D.A.-fractie zich af? Bestond er geen kans bij eenzijdige vermelding van output-gegevens, zonder een grondige analyse van de context (kenmerken leerlingen – bevolking, inbedding in pedagogische en onderwijskundige context e.d.) dat er gemakkelijk onjuiste conclusies kunnen worden getrokken? De leden van de C.D.A.-fractie wilden met deze vraagstelling niet ontkennen dat een zelfanalyse van scholen in verband met het zorgverbredingsbeleid op zich een nuttige werking kan hebben.

Met instemming hadden de leden van de P.v.d.A.-fractie gelezen dat intrekking van de vierjarigenmaatregel een goed moment is om extra aandacht en nadruk te vragen voor de zorgverbreding. Toevoeging van het voorgestelde zorgverbredingsonderdeel aan het schoolwerkplan leidt ertoe, dat scholen aangeven hoe zij hun verantwoordelijkheid op dit punt vormgeven. Deze leden vroegen zich wel af of het opstellen van een tussentijds zorgverbredingsdocument van 31 december 1990, niet erg veel gevraagd is van de basisscholen. Waar de regering bij de verruiming van minimumtabel juist voldoende tijd geeft, komt hier een toename van de beleidslast om de hoek kijken, waarvan deze leden zich afvroegen hoe die zich verhoudt tot het beoogde doel. Bovendien constateert de regering zelf (Evaluatie Zorgverbredingsbeleid 1985–1988, Kamerstuk 21 336), dat de doelstellingen ten aanzien van het zorgverbredingsbeleid slechts ten dele zijn gerealiseerd. Daarnaast heeft ook de produktiegroep «Zorg op maat» nog geen zichtbare voorstellen geproduceerd.

Is het niet wenselijker, zo vroegen deze leden nadrukkelijk aan de regering, de aanscherping van de zorgverbredingsparagraaf bij de eerste reguliere vaststelling van het schoolwerkplan per 1 augustus 1991 te laten ingaan in plaats van halverwege het schooljaar?

Ten aanzien van het tussentijdse document inzake de zorgverbreding vroegen de leden van de V.V.D.-fractie de regering wat nu eigenlijk met dat document beoogd wordt? Is de betekenis hiervan dat scholen die nog niet voldoen aan alle eisen inzake het schoolwerkplan via het tussentijdse document ten aanzien van de zorgverbreding in ieder geval wel aan de eisen moeten voldoen, of behoeft het document minder te bevatten dan in de W.B.O. inzake het schoolwerkplan is vastgelegd?

De bevordering van de zorgverbreding achtten de leden van de S.G.P.-fractie een positieve ontwikkeling. Zij merkten echter op dat ten onrechte het beeld wordt gewekt dat intrekking van de vierjarigenmaatregel op zichzelf zorgverbreding tot gevolg heeft. Het gaat daarbij immers «slechts» om herstel in de oude toestand. Ook overigens waren bij deze leden een aantal vragen gerezen over de uitwerking van de genoemde voornemens.

Met de ontwikkelingsfunctie wordt een nieuw element toegevoegd aan het schoolwerkplan. De leden van de S.G.P.-fractie waren van mening dat deze functie een positieve rol kan spelen in de zorgverbreding. Veel minder positief waren deze leden over de evaluatieve functie die ten gevolge van de voorgestelde wetswijziging aan het schoolwerkplan wordt toegevoegd. Zij waren van mening dat het schoolwerkplan geen evaluatieve functie heeft en ook niet behoort te hebben. Het karakter van het plan verzet zich daartegen. Ook rapportage in een afzonderlijk document zouden deze leden onwenselijk vinden. Dit zou een ongewenste taakverzwaring betekenen. Verder wezen de leden van de S.G.P.-fractie er op dat het, in het bijzonder voor wat betreft de kwantitatieve resultaten, voor veel scholen moeilijk is, de beoogde doelstellingen met betrekking tot de zorgverbreding aan te geven.

De leden van de S.G.P.-fractie waren van mening dat de plicht tot vaststelling van een afzonderlijk (tussentijds) zorgverbredingsdocument wel kan vervallen. Zij konden niet inzien dat scholen zich zonder zo'n document niet voldoende rekenschap zouden geven van hun positie in relatie tot de zorgverbreding. De suggestie dat scholen die in het schooljaar 1990-91 geen schoolwerkplan vaststellen zonder zo'n tussentijds document een latere start met de invulling van de zorgverbreding zouden maken dan andere scholen vonden zij niet terecht. Die «latere start» heeft immers slechts betrekking op het op papier zetten ervan, zo meenden deze leden. Graag zouden zij de reactie van de staatssecretaris hierop vernemen.

De leden van de G.P.V.-fractie maakten kanttekeningen bij de relatie die wordt gelegd tussen de intrekking van genoemde maatregel en de versterking van de zorgverbreding.

Zij hadden de indruk gekregen dat de regering wat gemakkelijk over de reacties van onder meer de Onderwijsraad ten aanzien van de geringe positieve effecten van de intrekking van de vierjarigenmaatregel op de versterking van de zorgverbreding, was heengestapt. Dat met intrekking van de maatregel een aantal belemmeringen wordt weggenomen moge op zich juist zijn, maar wordt daarmee niet gesuggereerd dat invoering van deze maatregel slechts ten koste is gegaan van de zorgverbreding? Hoe valt dat te rijmen met de opmerking in de memorie van toelichting dat zorgverbreding altijd een van de doelstellingen van de W.B.O. is geweest, dus ook al voor de invoering van de vierjarigenmaatregel? Vooralsnog waagden de leden van de G.P.V.-fractie de juistheid van de opmerking dan dit wetsvoorstel kan bijdragen aan de verdere realisering van de accentverschuiving richting zorgverbreding, te betwijfelen.

3. Veranderingsparagraaf

De regel over het verplicht stellen van de veranderingsparagraaf wekte bij de leden van de C.D.A.-fractie grote verbazing. Zij hadden al in een eerder stadium aangegeven dat zij niet gelukkig waren met de invoering van een veranderingsparagraaf ten behoeve van het schoolwerkplan. Het ontwikkelen daarvan kost op vele scholen veel tijd en energie. Hoewel de leden van de C.D.A.-fractie terdege beseften dat het schoolwerkplan een middel moet zijn om onderwijskundige processen in de school te kanaliseren en te plannen, ervoeren zij deze veranderingsparagraaf nog steeds als prematuur. Te meer omdat bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het basisonderwijs in verband met het schoolwerkplan (20 525) met de regering is afgesproken de behandeling daarvan pas af te ronden na evaluatie van de Wet op het basisonderwijs.

De leden van de C.D.A.-fractie handhaafden hun eerder ingenomen standpunt. Kon de staatssecretaris nader ingaan op de motieven die hebben geleid tot het wederom aan de orde stellen van deze veranderingsparagraaf in voornoemde wet?

Met enige verbazing hadden de leden van de P.v.d.A.-fractie kennis genomen van het voornemen om door middel van dit wetsvoorstel de veranderingsparagraaf in het schoolwerkplan in te voeren. In april 1988 had de regering daartoe reed een wetsvoorstel ingediend (Kamerstuk 20 525). Aan het slot van de plenaire behandeling in eerste termijn, verzocht de toenmalige staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen de behandeling «te schorsen tot na de behandeling van de evaluatie van de Wet op het basisonderwijs». Daar in het voorliggende wetsvoorstel nauwelijks nieuwe argumenten ten aanzien van de eerdere discussie worden aangedragen en de behandeling van de evaluatie van

de W.B.O. nog niet heeft plaatsgevonden, verzochten deze leden de regering – onder verwijzing naar hun inbreng bij wetsvoorstel 20 525 – te overwegen de behandeling van de veranderingsparagraaf niet te koppelen aan het voorliggende wetsvoorstel.

De regering heeft in dit wetsvoorstel tevens de invoering van een veranderingsparagraaf in het schoolwerkplan opgenomen, waar wetsvoorstel 20 525 reeds in deze Kamer in behandeling was, zo constateerden de leden van de V.V.D.-fractie. Met de onderwijsraad waren deze leden van mening dat de koppeling tussen beide voorstellen wel zeer gezocht is. Ook de motivering van de regering in de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel heeft deze leden niet kunnen overtuigen. Zij waren van mening dat ook indien de vierjarigenmaatregel niet ingetrokken zou zijn, de veranderingsparagraaf er had moeten komen en de noodzaak daarvan niet groter of kleiner wordt nu dat wel gebeurt. De regering geeft in de memorie van toelichting ook geen andere reden aan dan dat er scholen zijn (en dat wisten we al langer) die problemen ondervinden bij het opstellen van een schoolwerkplan conform de bedoelingen van de W.B.O. Voor die scholen betekent de veranderingsparagraaf een taakverlichting omdat men kan gaan faseren.

Met betrekking tot de voorgestelde toevoeging aan het schoolwerkplan hadden de leden van de G.P.V.-fractie een aantal vragen. Het was hen, met betrekking tot de toevoeging achter onderdeel e (met de nieuwe verlettering) van het tweede lid van de W.B.O., niet duidelijk waarom een evaluatie van de kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van de zorgverbreding uit de periode van het oude schoolwerkplan wordt gevraagd, aangezien het oude schoolwerkplan geen functie had als evaluatiedocument. Ook merkten zij op dat het voor veel basisscholen bijzonder moeilijk is de beoogde kwantitatieve resultaten met betrekking tot de zorgverbreding aan te geven. Zal het aangeven van de kwalitatieve resultaten in de praktijk niet reeds afdoende zijn?

4. Minimum aantal lesuren

Voor wat betreft het minimum aantal lesuren constateerden de leden van de C.D.A.-fractie dat er geen sprake is van een volledige terugkeer naar de situatie die vóór de vierjarigenmaatregel gold. De leden van de C.D.A.-fractie stelden vast dat vele scholen de laatste jaren deze maatregel hebben opgevangen met urenvermindering. De versoepeling van het aantal lesuren gaf de scholen in dit wetsvoorstel de vrijheid om deze vermindering te handhaven en de bijkomende formatie anderszins te gebruiken. De leden van de C.D.A.-fractie konden dit positief waarderen. Hierdoor ontstaat een stuk extra beleidsruimte voor scholen. Maar tegelijkertijd stelden deze leden vast dat de negatieve effecten van deze maatregel van dien aard zijn dat een andere besteding van de formatie niet voor de hand ligt. De leden van de C.D.A.-fractie verzochten de regering op dit probleem nader in te gaan.

Een aanpassing van de formatieregeling was een derde wijziging die doorgevoerd wordt, zo constateerden de leden van de C.D.A.-fractie. Een aanpassing om te komen tot vergroting van de formatiestappen diende ter gedeeltelijke financiering in het jaar 1990 van het ongedaan maken van de vierjarigenmaatregel. Deze leden konden deze aanpassing billijken. Zij wezen de regering er echter op dat vele basisscholen na de invoering van de vierjarigenmaatregel ervoor gekozen hebben minder uren te geven in de onderbouw. De tot de C.D.A.-fractie behorende leden zagen problemen ontstaan voor deze scholen, omdat de opnieuw

ter beschikking komende formatie moet worden ingezet om het aantal te geven lesuren weer terug te brengen op het oude niveau. Had dit wetsvoorstel niet tot gevolg, dat voor deze scholen met minder mensen hetzelfde aantal uren moet worden gegeven als voor de invoering van de vierjarigenmaatregel? Komt de maatregel in de praktijk niet neer op een verhoging van de groepsgrootte van een groot aantal scholen? Deze leden raakten ervan overtuigd dat de aanpassing van de formatieregeling voor de basisscholen verschillend en vaker negatief uitpakt. Kan de staatssecretaris kwantificeren hoeveel scholen er als gevolg van de zogenaamde stappenmaatregel op achteruitgaan en als gevolg daarvan moeten overgaan tot vergroting van de groepsgrootte?

De regering stelt voor het aantal lesuren voor de eerste vier schooljaren weer terug te brengen op ten minste 3520 uren en deze verruiming pas 1 augustus 1991 te laten ingaan om schoolbesturen voldoende tijd te geven hun schoolorganistatie aan te passen. De leden van de P.v.d.A.-fractie verzochten de regering aan te geven of niet veeleer de ruime voorbereidingstijd een gevolg is van het feit dat de intrekking van de vierjarigenmaatregel voor het komend schooljaar gepaard gaat met de verhoging van de stappen in de leerlingenschaal. Basisscholen krijgen daardoor minder personeelsformatie terug dan volgens de afspraken in het regeerakkoord was voorzien. Overigens waren deze leden verheugd over het feit dat de regering kennelijk het voornemen heeft om bij nieuw in te voeren maatregelen de schoolbesturen voldoende tijd te geven hun schoolorganistatie aan te passen (zie Uitleg nr. 10, 4 april 1990).

Hoewel de regering niet voorstelt een minimum aantal uren per schooljaar aan te geven, konden deze leden zich niet aan de indruk onttrekken dat een terugkeer naar 3520 uren voor de eerste 4 schooljaren in de praktijk veelal 4 maal 880 uren zal betekenen. De regering motiveert deze verruiming op grond van accentuering van de zorgverbreding en het streven naar vergroting van de autonomie van de scholen. Maar, zo vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie, is ook hier niet vooral het feit dat tegelijkertijd én de vierjarigenmaatregel wordt ingetrokken én de stappen in de leerlingenschaal worden verhoogd, er de oorzaak van dat wordt voorgesteld te komen tot een versoepeling van het minimale aantal lesuren in de eerste 4 schooljaren? Veel scholen ontvangen immers minder personeelsformatie terug dan ter beschikking zou moeten zijn om het aantal te geven lesuren in de onderbouw weer terug te brengen op het niveau van voor de invoering van de vierjarigenmaatregel. Gegeven het feit dat 63% van de scholen op dit moment heeft gekozen voor een vorm van urenvermindering, zal kiezen voor een minimum aantal van 880 uren voor elk van de eerste 4 schooljaren per 1 augustus 1990, zeker binnen de groep van de genoemde 63% van de basisscholen, in een aanmerkelijk aantal gevallen leiden tot vergroting van de groepen. Deze leden verzochten de regering om een reactie op deze gedachtengang. Tevens informeerden zij naar het standpunt van de regering op de stellingname van de vorige regering dat in het basisonderwijs de klassen niet meer vergroot mogen worden. Voordat deze leden een definitief standpunt innamen ten aanzien van het voorstel om pas in augustus 1991 over te gaan tot verhoging van het minimum aantal uren in de eerst vier schooljaren, verzochten zij de regering uitvoerig inzicht te verschaffen over de consequenties van een combinatie van intrekking van de vierjarigenmaatregel met invoering van het stappenplan voor scholen met meer dan 116 leerlingen:

- Hoeveel scholen worden op basis van de teldatum 16 januari 1989 en 16 januari 1990 met stappenplan geconfronteerd?
- Hoeveel scholen gaan er door het stappenplan in formatie op vooruit op basis van de teldatum 16 januari 1989 en 16 januari 1990?
- Hoeveel scholen gaan er door het stappenplan in formatie op

achteruit op basis van de t.e.d. 16 januari 1989 en 16 januari 1990? Kan deze achteruitgang worden weergegeven in omvang van formatie-eenheden met een daarbij behorend aantal scholen?

– Hoeveel scholen krijgen door de combinatie van de twee maatregelen (intrekking vierjarigenmaatregel en stappenplan) minder formatie terug dan nodig is om alle kleuters weer volledig naar school te laten komen op een wijze als vóór de invoering van de vierjarigenmaatregel? Kan per omvang van de formatie-eenheid (0,1-0,2-0,3) worden aangegeven hoeveel scholen minder terugkrijgen?

Ten aanzien van de grotere vrijheid met betrekking tot de minimum aantallen uren konden de leden van de V.V.D.-fractie zich vinden in het voorstel om in de wet slechts de totale aantallen uren in de onderbouw (3520) en de bovenbouw (4000) op te nemen en de verhoging voor het eerste jaar niet verplicht te stellen. Hierdoor kunnen scholen de uren zelf flexibel invullen en keuzes maken. Wel constateerden zij dat door de toename van het minimum aantal uren met 400 uur in de onderbouw en de vergroting van de formatiestappen het in bijna alle gevallen zal betekenen dat de extra formatie ingezet zal moeten worden om die 400 uur te vullen, tenzij men in het verleden gekozen heeft voor het vergroten van de klassen in plaats van het korter naar school gaan van 4- en 5-jarigen. Ook de leden van de S.G.P.-fractie vroegen zich af of de stijging van het minimum aantal te geven uren met 400 inderdaad wel zo gunstig is met het oog op de zorgverbreiding. Het gevolg van de intrekking van de vierjarigenmaatregel zal immers zijn dat een groot deel van de extra te benoemen leerkrachten nodig is om de extra te geven uren in te vullen. Dat betekent dat de intrekking voor veel scholen slechts een terugkeer zal inhouden naar de oude situatie, zonder dat dit gepaard gaat met zorgverbreiding. Deze leden vroegen dan ook of het geen aanbeveling verdiende een soepeler regeling te treffen met betrekking tot de stijging van het aantal uren, om daarmee de scholen daadwerkelijk ruimte te geven voor het voeren van een eigen beleid inzake de zorgverbreiding.

Tenslotte wezen ook de leden van de G.P.V.-fractie er op dat het voorgeschreven minimum aantal te geven uren onderwijs met 400 stijgt. Een logisch gevolg lijkt te zijn dat een groot deel van de extra te benoemen leerkrachten als gevolg van de intrekking van de vierjarigenmaatregel nodig zal zijn om de extra te geven uren in te vullen. Dat zal met name gelden voor de scholen die gekozen hebben voor het geven van minder uren aan de leerlingen in de onderbouw. Zal er als gevolg daarvan voor veel scholen nog wel ruimte overblijven voor de beoogde zorgverbreiding? Verdient het met het oog daarop wellicht geen aanbeveling dat scholen de vrijheid behouden in de onderbouw minder dan 3520 uren onderwijs te geven? Dit, mede gezien het bestaande en nog toenemende tekort aan onderwijskrachten?

5. Aanpassing Formatieregeling

De leden van de C.D.A.-fractie constateerden met instemming dat door de noodgedwongen invoering van het formatiestappenschema de kleine scholen worden ontzien. De leden van de C.D.A.-fractie wilden op dit punt gaarne kennis nemen van de wijze waarop de structurele ruimte ná 1990 zal worden aangewend om de belasting van de scholen te verminderen en hen meer vrijheid te verschaffen voor eigen beleid.

In de nota van wijziging van de begroting voor 1990 van Onderwijs en Wetenschappen deelt de regering mee dat voor 1990 slechts een deel van de middelen beschikbaar is voor de intrekking van de vierjarigen-

maatregel. De compensatie hiervoor wordt met name gevonden door verhoging van de stappen in de leerlingenschaal vanaf 117 leerlingen, zo constateerden de leden van de P.v.d.A.-fractie. Deze leden informeerden allereerst of de regering kan aangeven op welke wijze de opbrengst van het «stappenplan» voor het begrotingsjaar 1991 beschikbaar zal zijn voor de formatie in het basisonderwijs. Kan ook worden aangegeven hoe groot de opbrengst van het «stappenplan» voor het begrotingsjaar 1991 is op basis van de teldatum 16 januari 1990? En, zo vroegen deze leden, hoeveel scholen gaan er door de combinatie van «intrekking vierjarigenmaatregel en «stappenplan»» in formatie op achteruit op grond van de laatste teldatum? Kan ook worden aangegeven op welke wijze wordt voorzien in een regeling om gedwongen ontslagen te voorkomen als gevolg van de gecombineerde maatregelen? Nu de regering de zogenaamde groeiregeling verscherpt tot 0,8 formatieplaats, verzochten deze leden te worden geïnformeerd over de financiële opbrengst van deze beperking op jaarbasis; wat was oorspronkelijk geraamd als opbrengst bij de beoogde verscherping tot 1,2 formatieplaats? Overweegt de regering, zo vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie om in 1991 de beperking van de groeiregeling weer ongedaan te maken omdat in dat jaar het volledig bedrag voor intrekking van de vierjarigenmaatregel beschikbaar komt? (In de beantwoording van de schriftelijke vragen ter voorbereiding van de laatste begrotingsbehandeling, zegt de regering dat uitsluitend financiële argumenten aan deze maatregel ten grondslag liggen, Kamerstuk 21 330, VIII, nr. 34, blz. 51). Kan de regering nog eens op een overzichtelijke wijze aangeven welke kosten voor 1990 zijn gemoeid met het terugdraaien van de vierjarigenmaatregel, het niet doorgaan van de bezuinigingen op de kleine scholen en het voor een deel niet door laten gaan van de bezuinigingen op de Londo-vergoedingen; ook een overzicht voor 1991 is gewenst. Daarnaast zou dan de opbrengst kunnen worden weergegeven voor en 1990 en 1991 van de diverse bezuinigingsmaatregelen om de drie in de voorgaande zin genoemde maatregelen, te kunnen dekken.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden grote bezwaren tegen de verandering die wordt aangebracht inzake de toekenning van extra formatie aan groeischolen. Inmiddels waren vele voorbeelden bekend geworden van scholen die hierdoor in de grootst mogelijke problemen dreigen te komen, bijvoorbeeld een kleine beginnende (en dus groei-)school met veel leerlingen in de onderbouw en weinig in de bovenbouw, hetgeen niet uitzonderlijk is geen uitzondering is, en die nu bijvoorbeeld 16 leerlingen in groep 3 van 8 jaar heeft en straks moet wachten tot er 47 leerlingen van 4 en 5 zijn alvorens aanvullende formatie wordt verkregen (huidige formatie 2,2). Deze leden waren van mening dat dit niet kan en vroegen de regering dan ook voor groeischolen de oude regeling te laten bestaan.

De leden van de S.G.P.-fractie wezen er op dat de beoogde financiering van de intrekking van de vierjarigenmaatregel tot gevolg heeft dat veel scholen met minder mensen hetzelfde aantal uren moeten geven als voor de invoering van een vierjarigenmaatregel. In de praktijk zal dat dus neerkomen op vergroting van de groepen, hetgeen juist strijdt met het streven naar zorgverbreding. Al met al waren deze leden van mening dat in de memorie van toelichting een te rooskleurig beeld wordt geschetst van de relatie tussen de voorgestelde intrekking en de zorgverbreding. Zij achtten nuancering van dat beeld wenselijk. De leden van de S.G.P.-fractie herinnerden de staatssecretaris aan de bij de begrotingsbehandeling gevoerde discussie over de formatieregeling. Besloten is toen die discussie bij de behandeling van dit wetsvoorstel voort te zetten. Zij herhaalden dan ook hun pleidooi voor een algemene formatiemaat-

regel. Het voordeel hiervan is dat het met hetzelfde geld betaald kan worden en meerzekerheid en gelijkheid voor de scholen betekent, zo meenden deze leden.

Negatief ten aanzien van de vergroting van de zorgverbreding werkt ook, zo constateerden de leden van de G.P.V.-fractie, de invoering van een nieuw formatiestappenschema. Zij waardeerden het dat de kleine scholen daarbij ontzien werden, maar tot vreugde kon het nieuwe schema hen niet stemmen. In de praktijk immers komt de maatregel voor een groot aantal scholen neer op een verhoging van de groepsgrootte. Dat effect kan geen positieve bijdrage leveren aan de zorgverbreding. Deze leden waren benieuwd naar de wijze waarop de structurele ruimte na 1990 zal worden aangewend om inderdaad de belasting van scholen te verminderen, meer vrijheid te geven voor eigen beleid en om zorgverbreding en Schoolwerkplan-ontwikkeling een kans te geven.

Met een tijdige beantwoording van het voorgaande acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de Commissie,
Van Leijenhorst

De griffier van de Commissie,
Hillen