

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. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 mei 1990

In deze nota naar aanleiding van het verslag wil ik gaarne reageren op de vragen en opmerkingen die in het verslag zijn opgenomen.

1. Algemeen

De leden van de fractie van het C.D.A. hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel houdende wijziging van de Wet op het basisonderwijs in verband met de intrekking van de zogenaamde vierjarigenmaatregel alsmede in verband met zorgverbreding. Dit wetsvoorstel, zo constateren deze leden, is een logisch gevolg van de aankondiging in het regeerakkoord 1989–1990 (Kamerstukken II, 1989-1990, 21 132, nr. 8) dat deze veel besproken maatregel ongedaan zou worden gemaakt. De leden van de fractie van het C.D.A. merken op – omdat het hun is opgevallen dat niet op alle punten een terugkeer wordt bewerkstelligd naar de situatie die voor de vierjarigenmaatregel gold – dat de titel van het wetsvoorstel de inhoud niet helemaal dekt.

Het is niet noodzakelijk dat het intitulé de inhoud van het wetsvoorstel volledig weergeeft. De aanwijzingen voor de wetgevingstechniek merken hieromtrent op dat het intitulé beknopt moet worden gehouden en dat het zo mogelijk enige materiële aanduiding van het onderwerp der regeling bevat (nr. 38 en 39). Ik ben dan ook van mening dat ik geheel overeenkomstig de aanwijzingen heb gehandeld door in het intitulé enige hoofdlijnen van het wetsvoorstel op te nemen. Het opnemen van alle wijzigingen zou leiden tot een onleesbaar intitulé en mijns inziens in strijd zijn met de genoemde aanwijzing dat het intitulé beknopt moet worden gehouden.

Het is de leden van de fractie van het C.D.A. opgevallen dat in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel 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 zou, aldus deze leden, de bedoeling voorop staan «een aanzet te geven tot verdere vergroting van de autonomie van de scholen». Deze leden zijn echter van oordeel dat de invoering van de veranderings- en zorgverbredingsparagraaf geen typisch voorbeeld is van

een dergelijke autonomievergroting.

Anders dan de leden van de fractie van het C.D.A. ben ik van mening dat het gehele wetsvoorstel terdege een aanzet geeft tot verdere vergroting van de autonomie van de scholen. Zowel bij de veranderingsparagraaf als de zorgverbredingsparagraaf staat centraal dat invulling geschiedt door het bevoegd gezag en dat het gaat om activiteiten die door het bevoegd gezag zijn gewenst zonder dat het gaat om inmenging van de overheid. In dezen wijs ik ook op het verschil met het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het basisonderwijs in verband met het schoolwerkplan (Kamerstukken II, 1988-1989, nr 20 525) waarin voor wat betreft de veranderingsparagraaf dit centrale element niet was opgenomen. Gelet op het vorenstaande is er bepaald geen sprake - zoals de leden van de fractie van het C.D.A. veronderstellen - van een poging van de regering om de greep op de inrichting van het onderwijs te versterken. Ten aanzien van de veranderingsparagraaf verwijs ik bovendien naar het gestelde hieromtrent in paragraaf 3 onder het opschrift: Veranderingsparagraaf.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. verheugd op het intrekken van de zogenaamde vierjarigenmaatregelen en kunnen zich vinden in de twee hoofdoverwegingen van de regering om de maatregel in te trekken: enerzijds de overweging op grond van onderwijskundige belangen, anderzijds het aangetoonde demotiveringseffect dat deze maatregel teweeg bracht. Aangezien de regering niet voorstelt om volledig terug te keren naar de situatie van voor de vierjarigenmaatregel, is er voor de leden van de fractie van de P.v.d.A. aanleiding om bij een aantal wijzigingsmaatregelen uit het voorliggende wetsvoorstel enige kanttekeningen te plaatsen. De vragen van de leden van de fractie van de P.v.d.A. komen aan de orde in de paragrafen 2 tot en met 5 en worden daar beantwoord.

De leden van de fractie van de V.V.D. hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden van zijn van mening - zoals zij reeds hebben betoogd bij de behandeling van de begroting van Onderwijs en Wetenschappen 1990 - dat, indien budgettaire ruimte beschikbaar 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 zijn tevens van mening dat in het wetsvoorstel het woord zorgverbreding weliswaar wordt genoemd, maar dat inhoudelijk niet meer wordt geregeld dan 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 werd ingevoerd. Zij vinden dit eigenlijk ook bevestigd door de regering in de passage naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad in paragraaf 2.2.2 van de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel. Bovendien, zo stellen deze leden verder, 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 lesuren over de eerste vier schooljaren naar 3520 wordt gebracht. De leden van de fractie van de V.V.D. vragen de regering dan ook om 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. Voorts vragen deze leden de regering in te gaan 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.

In antwoord op de vraag met betrekking tot zorgverbreding wil ik nog eens herhalen dat door het onderwijs de vierjarigenmaatregel algemeen werd ervaren als een belemmering om te werken aan de ontwikkeling van het nieuwe basisonderwijs, waaronder de zorgverbreding. Het ongedaan maken van deze maatregel en het scheppen van 2600 extra arbeidsplaatsen geeft de scholen meer ruimte. Dit moment kan benut worden voor een herbezinning op de zorgverbreding en het plaatsen van deze doelstelling in een nieuw perspectief. Het toevoegen van een zorgverbredingsdocument aan het schoolwerkplan dient er toe te bevorderen dat scholen tot een doelgerichte benadering in dezen komen. Voor beantwoording van de vraag met betrekking tot de groeps grootte verwijs ik de leden van de fractie van de V.V.D. naar mijn antwoord op desbetreffende vragen van de leden van de fracties van het C.D.A. en de P.v.d.A. in paragraaf 4 onder het opschrift: Minimum aantal lessen.

De leden van de fractie van D66 zijn verheugd dat de vierjarigenmaatregel waartegen zij zich destijds hebben verzet, nu wordt ingetrokken. Deze leden merken voorts op dat de regering sterk de nadruk legt op het positieve aspect van de intrekking van deze maatregel op de zorgverbreding en vragen de regering of zij niet met hen van oordeel is dat het hier slechts gaat om een onderdeel van het totale zorgverbredingsbeleid. Ik ondersteun deze opvatting van de leden van de fractie van D66. Het werken aan zorgverbreding is een belangrijke doelstelling van de WBO; dit is niet uitsluitend afhankelijk van het ongedaan maken van de vierjarigenmaatregel. De belangrijke impuls die in de tijd gekoppeld is aan de afschaffing van de vierjarigenmaatregel, moet in samenhang worden gezien met andere lopende maatregelen op dit terrein. Daarbij is te denken aan de nascholing via de speerpunten lezen en rekenen, de pas gestarte samenwerkingsverbanden (V)SO-BO, ambulante begeleiding, extra aanvullende formatie voor gehandicapten en het algemene innovatiebeleid basisonderwijs. Voorts wijs ik in dit verband op de door mij ingestelde projectgroep «Zorg op maat».

De leden van de fractie van Groen Links zijn verheugd over de intrekking van de vierjarigenmaatregel. Zij zijn echter niet geheel tevreden over de financiële vertaling daarvan via de wijziging van het Formatiebesluit WBO, omdat deze wijziging tot gevolg zal hebben dat niet alle scholen er op vooruit gaan wat formatie betreft en zelfs dat een aantal scholen er in formatie op achteruit gaat. Deze leden kunnen zich vinden in de vergroting van de beleidsruimte voor scholen, doch zijn van mening dat de Raad van State wel een zeer interessant punt naar voren heeft gebracht ten aanzien van leerlingen die verhuizen en de eventuele aansluitingsproblemen die deze leerlingen op de nieuwe school onder vinden.

Voor wat betreft de opmerking over de beschikbare formatie, merk ik op dat ook ik graag had gezien dat voldoende financiële middelen beschikbaar zouden zijn om de zogenaamde formatiestappenmaatregel achterwege te laten. Helaas moet worden geconstateerd dat deze situatie zich niet voordoet. Voor wat betreft de verwijzing naar de opmerking van de Raad van State met betrekking tot leerlingen die verhuizen en de eventuele aansluitingsproblemen die deze leerlingen op de nieuwe school ondervinden, zij er echter op gewezen dat niet geenszins van een aspect sprake is dat niet eerder de aandacht heeft gehad. Volgens de vigerende regelgeving geldt dat het activiteitenplan zodanig moet worden ingericht dat de leerlingen in de eerste drie schooljaren in totaal ten minste 2240 uren onderwijs ontvangen. Bij de totstandkoming van dit voorschrift werd met betrekking tot verhuizende leerlingen al opgemerkt (Kamerstukken II, 1986-1987, 19 819, nr. 5 pag. 5) en ook thans geldt dit nog, zoals is aangegeven in de memorie van

toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel, dat geboden ruimte voor de individuele scholen met betrekking tot de invulling van de urentabel de mogelijkheid in zich bergt dat verschillen tussen scholen ontstaan en daardoor ook aansluitingsproblemen voor overstappende leerlingen, maar dat daarvan evenzeer sprake kan zijn als het gaat om scholen die op dezelfde wijze gebruik hebben gemaakt van de flexibiliteit binnen het urentotaal. In de inrichting van het onderwijs, dat wil zeggen onderwijsinhoudelijk, kunnen de scholen immers van elkaar verschillen. Toen gold en ook nu evenzeer, dat aansluitingsproblemen als hier bedoeld door de scholen in overleg met de ouders dienen te worden opgelost. Ik acht dit ook overkomelijk en ik heb in dezen alle vertrouwen in de capaciteiten van de onderwijsgeevenden in het basisonderwijs.

De leden van de fractie van de S.G.P. hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel en achten het een gunstig teken dat er weer ruimte is om een eerdere bezuinigingsmaatregel ongedaan te maken. Zij betwijfelden echter of het ongedaan maken van de vierjarigenmaatregel daarbij prioriteit moet hebben boven andere ernstige knelpunten.

Op de vragen van de leden van de fractie van de S.G.P. met betrekking tot de voorgestelde maatregelen wordt in de paragrafen 2, 4 en 5 ingegaan.

De leden van de fractie van het G.P.V. hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en betuigen hun instemming met de voorgenomen intrekking van de zogenaamde vierjarigenmaatregel. Tevens waarderen zij voor wat betreft de minimumlessentabel dat niet is gekozen voor een volledige terugkeer naar de situatie van voor de vierjarigenmaatregel, zodat de schoolbesturen iets meer ruimte krijgen voor het voeren van een eigen beleid.

De door de leden van de fractie van het G.P.V. gestelde vragen worden beantwoord in de paragrafen 2 tot en met 5.

2. Zorgverbreding

De leden van de fractie van het C.D.A. vrezen dat door het verplicht stellen van de zorgverbredingsparagraaf de externe functie van het schoolwerkplan wordt verstrekt en vragen of hiermee niet het beoogde effect van het schoolwerkplan te niet wordt gedaan.

Mijns inziens zal de zorgverbredingsparagraaf met name de (interne) planningsfunctie van het schoolwerkplan versterken. De zorgverbredingsparagraaf beoogt immers te bevorderen dat naast de nu reeds verplichte explicitering van voorgenomen zorgverbredingsactiviteiten ook expliciet aandacht wordt gegeven aan de gewenste en bereikte resultaten. Ik ben dan ook van mening dat het destijds beoogde effect en nut van het schoolwerkplan juist door deze toevoeging worden verstrekt. Met de leden van de fractie van het C.D.A. ben ik het overigens eens dat een zelfanalyse van scholen in verband met het zorgverbredingsbeleid op zich een nuttige werking kan hebben.

De leden van de fractie van het C.D.A. vragen de regering voorts ten aanzien van de zorgverbredingsparagraaf in te gaan op datgene wat wordt beoogd met een toevoeging van beoogde en bereikte kwalitatieve en kwantitatieve resultaten in het schoolwerkplan.

Met de toevoeging «beoogde en bereikte kwalitatieve en kwantitatieve resultaten» wordt beoogd scholen te stimuleren hun voorgenomen activiteiten planmatig te evalueren op basis van een vergelijking tussen de in de paragrafen geëxpliciteerde, gewenste resultaten en feitelijk bereikte resultaten. Hier is dan ook geen sprake van een verantwoordingsplicht

achteraf zoals de leden van de fractie van het C.D.A. veronderstellen. Er is bewust gekozen om in de memorie van toelichting niet voor te schrijven op welke wijze de scholen de resultaten moeten beschrijven en gebruiken. Verwacht mag worden dat scholen dit zelf op adequate wijze vorm kunnen geven en afgestemd op de eigen specifieke context inbedden en gaan gebruiken. Ook wordt hier niet meer beoogd, zoals de leden van de fractie van het C.D.A. zich afvragen, een vermelding van verwijzings- en doorstromingscijfers te introduceren. Immers, ook de wijze waarop de kwantitatieve resultaten worden beschreven, is niet voorgeschreven. Het is dan ook aan de individuele school om te bepalen of bijvoorbeeld het vermelden van een na te streven verwijzingspercentage zinvol en bruikbaar is.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hebben met instemming gelezen dat intrekking van de vierjarigenmaatregel een goed moment is om extra aandacht en nadruk te vragen voor de zorgverbreding. Naar hun mening leidt toevoeging van het voorgestelde zorgverbredingsonderdeel aan het schoolwerkplan er toe dat scholen aangeven hoe zij hun verantwoordelijkheid op dit punt vormgeven. Zij vragen zich wel af of het opstellen van een tussentijds zorgverbredingsdocument uiterlijk 31 december 1990 niet erg veel gevraagd is van de basisscholen. Voorts vragen zij of het niet wenselijker is om de aanscherping van de zorgverbredingsparagraaf bij de eerste reguliere vaststelling van het schoolwerkplan of per 1 augustus 1991 te laten ingaan in plaats van halverwege het schooljaar.

In dezen wijs ik er op dat het niet de bedoeling is, zoals ik ook reeds in de memorie van toelichting heb uiteengezet, dat het zorgverbredingsdocument een uitgebreid en ingewikkeld rapport wordt, maar dat ook met een korte weergave van de voorgenomen ontwikkeling ten aanzien van de zorgverbreding kan worden volstaan. Het gaat er immers om dat scholen zich rekenschap geven van hun positie in relatie tot de zorgverbredingsdoelstellingen. Gezien de bezwaren die bij de leden van de fractie van de P.v.d.A. bestaan tegen invoering van het zorgverbredingsdocument halverwege het schooljaar, heb ik besloten de invoering van het zorgverbredingsdocument pas te laten plaatsvinden met ingang van 1 augustus 1991, zodat de scholen ruim de tijd hebben om dit zorgverbredingsdocument op te stellen. Deze wijziging is opgenomen in de bij deze nota naar aanleiding van het verslag behorende nota van wijziging.

De leden van de fractie van de V.V.D. vragen zich voorts af wat de regering nu eigenlijk beoogt met het tussentijdse zorgverbredingsdocument. Zoals ik reeds heb opgemerkt bij de desbetreffende vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A. en zoals is aangegeven in de memorie van toelichting, is het geenszins de bedoeling dat het tussentijdse zorgverbredingsdocument een lijvig, complex beleidsstuk wordt. De bedoeling is dat scholen zich rekenschap geven hoe hun positie is ten opzichte van de zorgverbredingsdoelstellingen. Dit kan ook geschieden door een korte weergave van de voorgenomen ontwikkelingen ten aanzien van de zorgverbreding. Dit geldt overigens niet alleen voor dit tussentijdse zorgverbredingsdocument, maar ook voor het desbetreffende deel van het schoolwerkplan.

De leden van de fractie van de S.G.P. achten de bevordering van de zorgverbreding een positieve ontwikkeling. Zij merken echter op dat ten onrechte het beeld wordt gewekt dat intrekking van de vierjarigenmaatregel op zich zelf zorgverbreding tot gevolg heeft.

Ik zou niet de indruk willen wekken dat de intrekking van de vierjarigenmaatregel op zich zelf zorgverbreding tot gevolg zou hebben. Wel is het zo dat deze gelegenheid waarbij 2600 arbeidsplaatsen extra

beschikbaar komen, een goed moment is om aan zorgverbreding de gewenste extra aandacht te besteden.

De leden van de fractie van de S.G.P. merken vervolgens op dat met de ontwikkelingsfunctie een nieuw element wordt toegevoegd aan het schoolwerkplan. Deze leden zijn van mening dat deze functie een positieve rol kan spelen in de zorgverbreding. Deze leden zijn echter veel minder positief over de evaluatieve functie die ten gevolge van de voorgestelde wetswijziging aan het schoolwerkplan wordt toegevoegd, omdat het karakter van het schoolwerkplan zich daartegen verzet. Ook zijn deze leden van mening dat rapportage in een afzonderlijk document onwenselijk is en dat het voor veel scholen moeilijk is, vooral wat betreft de kwantitatieve resultaten, de beoogde doelstellingen met betrekking tot de zorgverbreding aan te geven.

Voor wat betreft de vragen met betrekking tot de ontwikkelingsfunctie van het schoolwerkplan merk ik op dat het mij niet aanspreekt als de scholen volledig vrij zouden zijn ten aanzien van de wijze waarop met de reeds meermalen genoemde 2600 extra arbeidsplaatsen zou moeten worden omgegaan. Zoals ik hiervoor reeds heb opgemerkt, bieden die extra arbeidsplaatsen juist de mogelijkheid om extra aandacht te besteden aan zorgverbreding. Daarbij vind ik het, gezien het gewicht van het onderwerp, niet te veel gevraagd van de scholen als zij met de zorgverbreding beoogde en bereikte kwalitatieve en kwantitatieve resultaten moeten aangeven gedurende de periode waarvoor het schoolwerkplan geldt, onderscheidenlijk de periode waarvoor het vorige schoolwerkplan gold.

De leden van de fractie van de S.G.P. zijn voorts van mening dat de plicht tot vaststelling van een afzonderlijk (tussentijds) zorgverbredingsdocument wel kan vervallen. Zij merken op dat zij de suggestie dat scholen die in het schooljaar 1990-1991 geen schoolwerkplan vaststellen zonder zo'n tussentijds document een latere start met de invulling van de zorgverbreding zouden maken, niet terecht vinden. Deze leden zijn dan ook van mening dat deze «latere start» slechts betrekking heeft op het op papier zetten van de invulling van de zorgverbreding.

Als de scholen zich reeds voldoende rekenschap geven van hun positie in relatie tot zorgverbreding, zoals de leden van de fractie van de S.G.P. veronderstellen, is het mijns inziens niet te veel gevraagd van de scholen om dit zichtbaar te maken in het zorgverbredingsdocument.

De leden van de fractie van het G.P.V. maken een aantal kanttekeningen die samenhangen met de relatie die in het wetsvoorstel wordt gelegd tussen de intrekking van de vierjarigenmaatregel en de versterking van de zorgverbreding.

Voor mijn reactie hierop verwijs ik de leden van de fractie van het G.P.V. naar de beantwoording van vragen van gelijke strekking, gesteld door de leden van de fracties van het C.D.A., de P.v.d.A., de V.V.D. en de S.G.P.

3. Veranderingsparagraaf

De regel over het verplicht stellen van de veranderingsparagraaf heeft bij de leden van de fractie van het C.D.A. verbazing gewekt. Zij merken op dat zij al in een eerder stadium hebben aangegeven dat zij niet gelukkig zijn met de invoering van een veranderingsparagraaf ten behoeve van het schoolwerkplan. Deze leden ervaren deze veranderingsparagraaf nog steeds als prematuur temeer daar bij de behandeling in de Tweede Kamer van eerder genoemd wetsvoorstel met de regering is afgesproken de behandeling daarvan pas af te ronden na evaluatie van

de Wet op het basisonderwijs. Het feit dat nu, anders dan in 1987, een nieuwe - formatieve - situatie in het basisonderwijs gaat ontstaan, is de hoofdreden geweest de veranderingsparagraaf op dit moment wederom aan de orde te stellen. Mede omdat scholen wordt gevraagd om extra aandacht aan zorgverbreding te besteden, zou door invoering van de veranderingsparagraaf worden gestreefd naar enige taakverlichting voor scholen. Immers door het invoeren van de veranderingsparagraaf zouden scholen zich heel specifiek op enkele, door de school zelf gewenste, veranderingsactiviteiten kunnen richten en zich op de uitvoering en realisatie daarvan concentreren. Aangezien mij echter thans is gebleken dat er bij de leden van de fracties van het C.D.A., de P.v.d.A. en de V.V.D. bezwaren bestaan tegen de koppeling van de veranderingsparagraaf met de overige maatregelen in dit wetsvoorstel, heb ik bij nader inzien besloten af te zien van deze koppeling. Deze wijziging is opgenomen in een nota van wijziging die bij deze nota naar aanleiding van het verslag is gevoegd.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hebben met enige verbazing kennis genomen van het voornemen om middels dit wetsvoorstel de veranderingsparagraaf in het schoolwerkplan in te voeren. Daartoe was, zo merken deze leden op, immers in 1988 door de toenmalige regering een wetsvoorstel ingediend (Kamerstukken II, 1988-1989, nr. 20 525), waarbij aan het slot van de plenaire behandeling in eerste termijn de toenmalige Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen verzocht de behandeling «te schorsen tot na de behandeling van de evaluatie van de Wet op het basisonderwijs». Deze leden vragen de regering te overwegen de behandeling van de veranderingsparagraaf niet te koppelen aan het voorliggende wetsvoorstel aangezien daarin nauwelijks nieuwe argumenten ten aanzien van de eerdere discussie worden aangebracht en de behandeling van de evaluatie van de Wet op het basisonderwijs nog niet heeft plaatsgevonden.

Zoals ik reeds bij de zojuist besproken vraag van de leden van de fractie van het C.D.A. heb opgemerkt, heb ik besloten de koppeling van de veranderingsparagraaf met de overige maatregelen in het onderhavige wetsvoorstel los te laten, gezien de bezwaren die daartegen bestaan bij de leden van een aantal functies.

De leden van de fractie van de V.V.D. stellen vervolgens een aantal vragen over de veranderingsparagraaf.

Aangezien over de veranderingsparagraaf vragen van overeenkomstige strekking zijn gesteld door de leden van de fractie van het C.D.A. en de P.v.d.A., moge ik hier verwijzen naar de aldaar gegeven antwoorden.

De leden van de fractie van het G.P.V. merken op dat het hen niet duidelijk is 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 heeft als evaluatiedocument. Ook merken zij op dat het voor veel basisscholen bijzonder moeilijk is de beoogde kwantitatieve resultaten met betrekking tot de zorgverbreding aan te geven. Deze leden vragen dan ook of het aangeven van de kwalitatieve resultaten in de praktijk niet reeds afdoende is. Voor de beantwoording van deze vragen verwijs ik naar hetgeen ik hieromtrent heb opgemerkt naar aanleiding van vragen van overeenkomstige strekking van de leden van de fractie van de S.G.P. in paragraaf 2 onder het opschrift: Zorgverbreding.

4. Minimum aantal lesuren

De leden van de fractie van het C.D.A. constateren dat voor wat betreft het minimum aantal lesuren geen sprake is van een volledige terugkeer naar de situatie die vóór de vierjarigenmaatregel gold. Voorts stellen zij vast dat vele scholen de invoering van de vierjarigenmaatregel hebben opgevangen met urenvermindering. De versoepeling van het aantal uren, zo stellen deze leden verder, geeft de scholen in dit wetsvoorstel de vrijheid om deze vermindering te handhaven en de bijkomende formatie anderszins te gebruiken. Deze leden waarderen dit ook positief omdat hierdoor een stuk extra beleidsruimte voor scholen ontstaat. Maar tegelijkertijd stellen deze leden vast dat de negatieve effecten van deze maatregel zodanig zijn dat een andere besteding van de formatie niet voor de hand ligt. Zij verzoeken de regering op dit probleem nader in te gaan.

Wat dit betreft merk ik op dat het wetsvoorstel er niet toe dwingt om in de eerste vier schooljaren telkenmale 880 uur onderwijs aan te bieden, maar dat de scholen wel degelijk de vrijheid hebben om de eerste twee schooljaren minder uren aan te bieden en dit te compenseren in de volgende twee schooljaren.

De leden van de fractie van het C.D.A. constateren vervolgens dat een aanpassing van de formatieregeling een derde wijziging is die wordt doorgevoerd. Zij merken op dat de aanpassing om te komen tot vergroting van de formatiestappen dient als gedeeltelijke financiering in het jaar 1990 voor het ongedaan maken van de vierjarigenmaatregel. Deze aanpassing kunnen zij billijken. Deze leden vragen zich echter af of het voorliggende wetsvoorstel niet tot gevolg heeft dat scholen die bij de invoering van de vierjarigenmaatregel voor urenvermindering hebben gekozen, nu met minder mensen hetzelfde aantal uren onderwijs moeten geven als voor de invoering van de vierjarigenmaatregel.

De wijziging in de formatieschaal (de formatiestappenmaatregel) leidt tot een vermindering van ongeveer 800 formatieplaatsen in het basisonderwijs. Tegelijkertijd komen er door het ongedaan maken van de vierjarigenmaatregel ongeveer 3600 formatieplaatsen extra beschikbaar in het basisonderwijs. Veel scholen hebben dan ook te maken met een uitbreiding van de formatie. Op basis van de mij thans ter beschikking staande telgegevens van 16 januari 1990 (de gegevens van 13 scholen zijn nog niet bekend) gaan er van de in totaal 8374 basisscholen 59 basisscholen in formatie op achteruit als gevolg van de voorgestelde maatregelen. Van deze 59 scholen zal slechts een deel bij de invoering van de vierjarigenmaatregel gekozen hebben voor het geven van minder uren in de onderbouw. Dit relatief kleine aantal scholen zal met minder mensen hetzelfde aantal uren moeten geven als voor de invoering van de vierjarigenmaatregel. Als gevolg van de gecombineerde maatregelen zullen 7020 scholen er in formatie op vooruit gaan.

De leden van de fractie van het C.D.A. vragen voorts of de maatregel om te komen tot vergroting van de formatiestappen in de praktijk niet neerkomt op een verhoging van de groepsgrootte van een groot aantal scholen. Zoals bij de beantwoording van de voorgaande vraag van de leden van de fractie van het C.D.A. reeds is aangegeven, gaan als gevolg van de maatregelen 59 scholen er in formatie op achteruit en blijft de formatie voor 1282 scholen hetzelfde. Deze scholen zullen, indien zij als gevolg van de invoering van de vierjarigenmaatregel hebben gekozen voor het geven van minder uren in de onderbouw, tot verhoging van de groepsgrootte moeten overgaan.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vragen de regering aan te

geven of de ruime voorbereidingstijd voor de schoolbesturen - om het aantal lesuren voor de eerste vier schooljaren met ingang van 1 augustus 1991 weer terug te brengen op tenminste 3520 uren - niet 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.

Deze veronderstelling is niet juist. Aan de bevoegde gezagsorganen dient voldoende tijd te worden gegeven om hun schoolorganisatie aan het voorgeschreven aantal uren aan te passen. Ook indien van een formatiestappenmaatregel geen sprake zou zijn, is gezien het hier aan de orde zijnde onderwerp een ruime voorbereidingstijd gewenst.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vragen zich vervolgens af of niet het gelijktijdig intrekken van de vierjarigenmaatregel en het verhogen van de stappen in de leerlingenschaal er de oorzaak van is dat wordt voorgesteld te komen tot een versoepeling van het minimale aantal lesuren in de eerste vier schooljaren.

Het spreekt vanzelf dat het voor de scholen eenvoudiger zou zijn om het hogere aantal uren voor de eerste vier schooljaren van in totaal minimaal 3520 te realiseren indien van de formatiestappenmaatregel geen sprake zou zijn. Nu de formatiestappenmaatregel echter vanuit financieel oogpunt onontkoombaar is, is ten behoeve van de scholen gezocht naar een tegenwicht voor die maatregel en wel een zodanig tegenwicht dat tevens de zorgverbredingsdoelstelling daarmee zou kunnen worden gediend. Dat tegenwicht is gevonden in het voorstel om niet dwingend voor te schrijven dat de scholen in de eerste vier schooljaren telkens 880 uur per schooljaar onderwijs moeten bieden, maar om een totaal aantal uren voor die schooljaren te zamen van 3520 vast te stellen. De scholen beschikken dan over maximale flexibiliteit om het onderwijs, gegeven de noodzaak van de formatiestappenmaatregel, adequaat gestalte te kunnen geven. Zij kunnen daarbij de urenverdeling zo inrichten dat sprake is van een door de school zelf gewenste opbouw van de schoolloopbaan van de leerlingen en belasting van onderwijsge-
venden.

Voorts vragen de leden van de fractie van de P.v.d.A. naar het standpunt van de regering op de stellingname van de vorige regering dat in het basisonderwijs de klassen niet meer vergroot mogen worden.

Naar aanleiding van deze vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A. verwijs ik naar een dienovereenkomstige vraag van de leden van de fractie van het C.D.A. Bij de beantwoording van die vraag heb ik opgemerkt dat de beperkte financiële middelen de formatiestappenmaatregel noodzakelijk maken. Overigens wil ik er nogmaals op attenderen dat met dit pakket maatregelen 2600 arbeidsplaatsen extra worden gerealiseerd, terwijl daarnaast de beoogde formatiekorting voor 2000 kleine scholen achterwege is gebleven. Bovendien zijn ook in de formatiestappenmaatregel de kleine scholen ontzien.

Ook vragen de leden van de fractie van de P.v.d.A. de regering uitvoerig inzicht te verschaffen in de consequenties van een combinatie van intrekking van de vierjarigenmaatregel met invoering van het stappenplan voor scholen met meer dan 116 leerlingen.

Hieronder volgen de gevraagde gegevens. Daarbij maak ik echter de kanttekening dat de voorgestelde maatregelen op basis van de leerlingentelling op 16 januari 1989 nooit tot gevolgen zullen leiden, omdat deze maatregelen immers pas worden voorgesteld met ingang van 1 augustus 1990 en derhalve alleen de telgegevens van 16 januari 1990 bepalend zijn. Op basis van de telgegevens van 16 januari 1989 zouden 4854 scholen met de formatiestappenmaatregel worden geconfronteerd;

op basis van de telgegevens van 16 januari 1990 zullen 4920 scholen met deze maatregel worden geconfronteerd. Deze scholen zullen te maken krijgen met een wijziging in de formatie als gevolg van de formatiestappenmaatregel. Op basis van de telgegevens van 16 januari 1989 en 16 januari 1990 gaan er 401 scholen, respectievelijk 422 scholen in formatie op vooruit als gevolg van de formatiestappenmaatregel. De achteruitgang in formatie wordt in het volgende schema weergegeven:

Achteruitgang	Aantal scholen op basis van 16 januari 1989	Aantal scholen op basis van 16 januari 1990
0,1 fte	1847	1853
0,2 fte	1687	1722
0,3 fte	728	748
0,4 fte	191	175

Door middel van de groepsindeling die een zaak is van het bevoegd gezag, kan het bevoegd gezag er te allen tijde voor zorg dragen dat alle kleuters volledig naar school gaan op een wijze als voor de invoering van de vierjarigenmaatregel het geval was. Door de combinatie van maatregelen - dat wil zeggen de invoering van de formatiestappenmaatregel en het ongedaan maken van de vierjarigenmaatregel - bedraagt op grond van de beschikbare gegevens de achteruitgang voor 6 scholen 0,1 formatieplaats en voor 53 scholen 0,2 formatieplaats.

De leden van de fractie van de V.V.D. kunnen 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 de scholen, aldus deze leden, de uren zelf flexibel invullen en keuzes maken. Wel constateren zij dat door de toename van 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 uren te vullen, tenzij men in het verleden gekozen heeft voor het vergroten van de groepen in plaats van het korter naar school gaan van de vierjarigen.

Voor mijn reactie op deze opmerkingen verwijs ik de leden van de fractie van de V.V.D. naar mijn antwoord op de desbetreffende vragen van de leden van het C.D.A. en de P.v.d.A. in deze paragraaf.

Ook de leden van de fractie van de S.G.P. vragen zich af of de stijging van het minimum te geven aantal onderwijsuren met 400 inderdaad wel zo gunstig is met het oog op de zorgverbreding, omdat het gevolg van de intrekking van de vierjarigenmaatregel naar hun mening zal zijn dat een groot deel van de extra te benoemen leerkrachten nodig is om de extra te geven uren in te vullen.

Op een aantal aspecten ben ik bij de antwoorden op overeenkomstige vragen van de leden van de fracties van het C.D.A. en de P.v.d.A. reeds ingegaan. Daarnaast wil ik op deze plaats toch nog eens met nadruk de aandacht er op vestigen dat naar mijn mening een te grote tegenstelling wordt gecreëerd tussen de verhoging met 400 uren in de onderbouw en de zorgverbreding. Juist het onderwijs aan de jongste kinderen is van belang voor het vroegtijdig onderkennen van en werken aan dreigende onderwijsachterstanden. Dit wetsvoorstel kan terdege bijdragen aan de accentverschuiving richting zorgverbreding, met name naar extra zorgverbreding in de onderbouw van het basisonderwijs. Immers, de verhoging van het feitelijk aantal uren onderwijs houdt in dat leerkrachten meer contacturen hebben met vooral de jongste leerlingen. Aangezien zorg voor de individuele leerling onderdeel vormt van het

gehele onderwijsaanbod, zal alleen al door deze verhoging de accentverschuiving zichtbaar worden.

Tenslotte wijzen ook de leden van de fractie van het G.P.V. erop dat het voorgeschreven minimum aantal te geven uren onderwijs met 400 stijgt. Het lijkt deze leden een logisch gevolg dat – met name op scholen die gekozen hebben voor het geven van minder uren aan de leerlingen in de onderbouw – een groot deel van die extra te benoemen leerkrachten als gevolg van de intrekking van de vierjarigenmaatregel nodig zal zijn om de extra te geven uren in te vullen. Zij vragen zich af of als gevolg daarvan voor veel scholen nog wel ruimte overblijft voor de beoogde zorgverbreding. Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik de leden van de fractie van het G.P.V. naar de vragen van gelijke strekking, gesteld door de leden van de fracties van het C.D.A., P.v.d.A., V.V.D. en S.G.P. Vanuit het gezichtspunt dat ik daar heb verwoord, kan ik dan ook moeilijk ingaan op de suggestie van de leden van de fractie van het G.P.V. om scholen de vrijheid te geven om minder dan 3520 uren onderwijs in de onderbouw te geven.

5. Aanpassing formatieregeling

Na instemmend geconstateerd te hebben dat bij de noodgedwongen invoering van de formatiestappenregeling de kleine scholen worden ontzien, wensen de leden van de fractie van het C.D.A. graag kennis te nemen van de wijze waarop de structurele ruimte na 1990 zal worden aangewend om de belasting van de scholen te verminderen en meer vrijheid te verschaffen voor eigen beleid.

Er heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden omtrent de concrete invulling van de opbrengst van de formatiestappenmaatregel. Bij de schriftelijke voorbereiding van het hoofdstuk voor het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen van de ontwerp-rijksbegroting 1990 (Kamerstukken II, 1989-1990, 21 00, hfdst. VIII, nr. 34, antwoord nr. 214) is aangegeven dat hierover overleg zal worden gevoerd met de organisaties van personeel en schoolbesturen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. informeren naar de wijze waarop de opbrengst van het stappenplan voor het jaar 1991 beschikbaar zal zijn voor de formatie in het basisonderwijs en hoe groot deze opbrengst zal zijn voor het jaar 1991 op basis van de teldatum 16 januari 1990. Voor de beantwoording van het eerste deel van deze vraag verwijs ik de leden van de fractie van de P.v.d.A. naar de desbetreffende vraag van de leden van de fractie van het C.D.A. De opbrengst van de formatiestappenmaatregel op basis van de teldatum 16 januari 1990 bedraagt ongeveer 800 arbeidsplaatsen.

Voorts vragen de leden van de fractie van de P.v.d.A. hoeveel scholen er door de combinatie van de intrekking van de vierjarigenmaatregel en stappenplan in formatie op achteruit gaan op grond van de laatste teldatum.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het hieromtrent gestelde bij de beantwoording van een overeenkomstige vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A. in paragraaf 4 onder het opschrift: Minimum aantal lesuren.

Ook vragen de leden van de fractie van de P.v.d.A. om aan te geven op welke wijze wordt voorzien in een regeling om gedwongen ontslag te voorkomen als gevolg van de gecombineerde maatregelen.

Situaties waarin als gevolg van de gecombineerde maatregelen een vermindering van formatie plaats vindt die zou leiden tot gedwongen

ontslag, kunnen bij het ministerie worden aangemeld. Ik heb besloten om in een dergelijk geval aanvullende formatie toe te kennen.

Voorts vragen de leden van de fractie van de P.v.d.A. wat de financiële opbrengst op jaarbasis is van de verscherping van de groeiregeling tot 0,8 formatieplaats en wat oorspronkelijk geraamd is als opbrengst bij de beoogde verscherping tot 1,2 formatieplaats.

De financiële opbrengst van de aanpassing van de groeiregeling naar 0,8 respectievelijk 0,9 formatieplaats is 12 miljoen gulden op jaarbasis. Volgens het hierna opgenomen financiële overzicht van kosten en dekkingen, dient hiervan 10 miljoen gulden mede te worden aangewend voor het ongedaan maken van de vierjarigenmaatregel, het in de tijd opschuiven van de kleine scholenmaatregel voor het basisonderwijs en het ongedaan maken van de Londo-kortingen. Het overblijvende bedrag van 2 miljoen gulden dient te worden aangewend ter compensatie van de optredende tekorten in 1991 en volgende jaren. Op basis van de meest recente leerlinggegevens van 16 januari 1990 zou de aanpassing van de groeiregeling naar 1,2 formatieplaats ongeveer 15 miljoen gulden op jaarbasis opbrengen.

Vervolgens vragen de leden van de fractie van de P.v.d.A. of in 1991 de beperking van de groeiregeling weer ongedaan wordt gemaakt omdat in dat jaar het volledige bedrag voor intrekking van de vierjarigenmaatregel beschikbaar komt.

Ik heb geen plannen om de beperking van de groeiregeling in 1991 weer ongedaan te maken, aangezien de opbrengst geheel noodzakelijk is voor het dekkingsplan (zie eveneens het hierna volgende financiële overzicht).

Ten slotte vragen de leden van de fractie van de P.v.d.A. de regering nog eens op overzichtelijke wijze aan te geven welke kosten voor 1990 zijn gemoeid met de intrekking 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, waarbij tevens een overzicht voor 1991 gewenst is. Daarnaast zien zij graag een weergave van de opbrengst voor 1990 en 1991 van de diverse bezuinigingsmaatregelen om de hiervoor genoemde maatregelen te kunnen dekken.

Kosten (x f 1 mln.)	1990	1991
ongedaan maken vierjarigenmaatregel	82,8	204,7
verschuiven kleine scholen maatregel	10	15
ongedaan maken Londo-kortingen	10	10
totaal	102,8	229,7
Dekkingen (x f 1 mln)	46,5	204,7
regeerakkoord		
wijzigingen «stappen» in Formatiebesluit WBO	18,9	
beperking aanvullend formatiebeleid	4,3	10
lagere kapitaallasten woonwagencentra	3,4	
diverse projecten	2,3	
lagere uitgaven diverse vernieuwingsactiviteiten	8,4	
hogere ontvangsten als gevolg van afrekeningen basisonderwijs	10	
lagere uitgaven nascholings- en verzorgingsactiviteiten	9	
nader in te vullen bij begroting 1991		15
totaal	102,8	229,7

De leden van de fractie van de V.V.D. hebben grote bezwaren tegen de verandering die wordt aangebracht inzake de toekenning van extra

formatie aan groeischolen. Zij vragen dan ook om voor groeischolen de oude regeling te laten bestaan.

Voor de dekking van het ongedaan maken van de vierjarigenmaatregelen is het noodzakelijk gebleken een aantal aanvullende maatregelen te nemen, waaronder de wijziging in de groeiregeling. De financiële middelen ontbreken dan ook om de oude groeiregeling te laten voortbestaan.

De leden van de fractie van de S.G.P. wijzen er voorts 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 de vierjarigenmaatregel. In de praktijk, zo stellen deze leden verder, zal dit dus neerkomen op vergroting van de groepen, hetgeen juist in strijd is met het streven naar zorgverbreding. Al met al zijn deze leden van mening dat in de memorie van toelichting een te rooskleurig beeld wordt geschetst van de relatie tussen de voorgestelde intrekking van de vierjarigenmaatregel en de zorgverbreding en dat enige nuancering van dat beeld wenselijk is.

Voor mijn reactie op deze opmerkingen verwijs ik naar de beantwoording van vragen en opmerkingen van overeenkomstige strekking van de zijde van de leden van de fracties van het C.D.A. en de P.v.d.A. in paragraaf 4 onder het opschrift: Minimum aantal lessen.

De leden van de fractie van de S.G.P. pleiten voor een algemene formatiemaatregel, zoals zij ook reeds gedaan hebben bij de begrotingsbehandeling voor het jaar 1990. Het voordeel hiervan is naar hun mening dat dit met hetzelfde geld betaald kan worden en meer zekerheid en gelijkheid voor de scholen betekent.

Op zich zijn het ongedaan maken van de vierjarigenmaatregel en de invoering van de zogenaamde formatiestappenmaatregel algemene formatieregelingen.

De leden van de fractie van het G.P.V. constateren dat invoering van een nieuw formatiestappenschema negatief zal werken ten aanzien van de vergroting van de zorgverbreding. Zij spreken hun waardering wel uit dat bij die maatregel de kleine scholen worden ontzien, maar desalniettemin stemt het nieuwe formatiestappenschema hen niet tot vreugde. Naar hun mening zal de maatregel immers voor een groot aantal scholen neerkomen op een verhoging van de groepsgrootte, hetgeen geen positieve bijdrage levert aan de zorgverbreding. Zij zijn dan ook benieuwd naar de wijze waarop de structurele ruimte na 1990 zal worden aangewend.

Ten aanzien van de vraag over de groepsgrootte verwijs ik naar hetgeen ik hierover heb opgemerkt bij vragen van overeenkomstige strekking van de leden van de fracties van het C.D.A. en de P.v.d.A. Het punt van de aanwending van de structurele ruimte zal, zoals dat ook reeds te kennen is gegeven bij de beantwoording van een desbetreffende vraag van de leden van de fractie van het C.D.A., onderwerp van overleg zijn met de organisaties van personeel en schoolbesturen.

De Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen,
J. Wallage