

Vergaderjaar 1990–1991

22 106

Wijziging van de Wet op het basisonderwijs en de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs in verband met wijziging van de teldatum

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 7 augustus 1991

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

Ik zeg de leden van de aan het woord zijnde fracties allereerst dank voor de gebleken bereidheid om tot een spoedige plenaire behandeling van het wetsvoorstel te komen.

De leden van de fractie van het CDA hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden vragen wat de betekenis is van de invoering van een nieuwe teldatum zonder koppeling met het formatiebudgetsysteem en zien niet in dat de teldatum van 16 januari van het voorafgaande schooljaar niet geschikt zou zijn voor de voorbereiding van een begroting die pas in september hoeft te worden ingediend.

Ik merk op dat zoals ook de memorie van toelichting aangeeft, de verschuiving naar 1 oktober betekent dat in de rijksbegroting beter dan thans rekening gehouden kan worden met het aantal leerlingen dat bepalend is voor de omvang van de bekostiging. Dit houdt verband met het feit dat de begrotingsvoorbereiding begint in het najaar voorafgaand aan de indiening van de rijksbegroting bij de Tweede Kamer. De telgegevens van 1 oktober zijn dan bekend. Bij de huidige systematiek (telling op 16 januari) is de begrotingsvoorbereiding al zo ver gevorderd dat niet goed meer rekening gehouden kan worden met de resultaten van de telling op 16 januari.

Wordt ook de relatie tot het FBS in de beschouwing betrokken, dan heeft de teldatumverschuiving duidelijk ook een schoolorganisatorische betekenis. Voor de formatieplanning op schoolniveau onder FBS-condities is het van groot belang dat de school per 1 maart van het kalenderjaar duidelijkheid heeft over het aantal beschikbare formatierekeneenheden met ingang van het schooljaar dat in datzelfde kalenderjaar valt.

Tevens vraagt de CDA-fractie zich af of het geen aanbeveling verdient om, nu van vele zijden wordt getwijfeld aan de mogelijkheid een opslagpercentage vast te stellen dat op macroniveau wel voldoet maar in de meeste gevallen geen recht doet aan het micro-niveau, allereerst deze

percentages aan de Tweede Kamer bekend te maken alvorens de wetgever op dit punt delegatie toestaat.

De leden van de CDA-fractie herinneren eraan dat zij bij de behandeling van het FBS ook reeds waarschuwend woorden hebben gesproken met betrekking tot het verschuiven van de teldatum. Deze woorden gelden, zo merken zij op, temeer nu in de memorie van toelichting ook nog de periode van 6½ maand wordt gehanteerd als voorbeeld dat het slechts om enkele leerlingen zou gaan.

Dit voorbeeld gaat volgens de CDA-fractie voorbij aan het feit dat de periode van februari tot en met juli een geheel andere periode voor de scholen is dan de periode van oktober tot en met januari. Nu verder in de memorie van toelichting om die reden een bijzondere omstandighedenbepaling wordt afgewezen, hechten deze leden nog meer aan het eerst bekendmaken van de opslagpercentages.

Ten aanzien van nieuwe scholen vestigen de leden van de fractie van de SGP de aandacht op de vraag of daarbij het opslagpercentage wel voldoende in overeenstemming zal zijn met de te verwachten groei van het leerlingaantal.

Naar aanleiding van het vorenstaande merk ik het volgende op.

De kanttekening inzake het verschil tussen macro- en micro-niveau is eveneens van toepassing op de huidige teldatumsystematiek. Ook nu immers kan na het moment van telling het aantal leerlingen op schoolniveau toenemen. Om deze reden blijft in de nieuwe situatie de huidige praktijk in het basisonderwijs met betrekking tot de groeiregeling bestaan. Voor het (voortgezet) speciaal onderwijs zal, naast het opslagpercentage en de reguliere groeiregeling, sprake zijn van een regeling waarbij scholen met een leerlinggroei tussen 1 oktober en 16 januari daaropvolgend die een bepaalde groeidrempel overschrijdt, extra formatie krijgen per 1 augustus van het eerstvolgende schooljaar.

Ik wijs er naar aanleiding van de vragen van de leden van de fractie van de SGP op dat ook onder de huidige teldatumsystematiek het verschil tussen oorspronkelijk gesteld leerlingaantal en het aanwezig leerlingaantal met een beroep op de groeiregeling wordt overbrugd. Deze praktijk wordt voortgezet.

Wat de percentages als zodanig voor het (voortgezet) speciaal onderwijs betreft: daarover heb ik overleg gevoerd met zowel de Bijzondere commissie voor overleg in zaken betreffende de rechtspositie van het onderwijspersoneel (BC) als de Commissie besturenorganisaties (CB). Voor een aantal onderwijssoorten in het (voortgezet) speciaal onderwijs zal worden gekozen voor een gedifferentieerde benadering en dus voor verschillende percentages.

De percentages die zijn opgenomen in het inmiddels om advies naar de Onderwijsraad gezonden ontwerp-besluit tot onder meer wijziging van het Formatiebesluit ISOVSO zijn de volgende:

Onderwijs aan een school voor:	Speciaal onderwijs	Voortgezet speciaal onderwijs
	opslagpercentage	opslagpercentage
a. dove kinderen	4	2
b. slechthorende kinderen	7	2
c. kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden die niet tevens behoren tot de onder a of b bedoelde kinderen	9	0
d. blinde kinderen	4	2
e. slechtziende kinderen	4	2
f. lichamenlijk gehandicapte kinderen	2,8	3,7
g. kinderen die zijn opgenomen in ziekenhuizen	0	0
h. langdurig zieke kinderen	7	0
i. moeilijk lerende kinderen	4	2
j. zeer moeilijk lerende kinderen	4	2
k. zeer moeilijk opvoedbare kinderen	7,5	10
l. kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden	4	2
m. kinderen in scholen verbonden aan pedagogische instituten	9	7
n. meervoudig gehandicapte kinderen	2,5	0
o. in hun ontwikkeling bedreigde kleuters	10	0

De hiervoor vermelde percentages hebben de instemming van de CB en ook van de BC, met dien verstande dat over de percentages voor scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen (ZMOK) en afdelingen voor in hun ontwikkeling bedreigde kleuters (IOBK) in september a.s. afrondend overleg plaatsvindt in de BC.

De CDA-fractie wenst duidelijkheid met betrekking tot de afrondings-systeematiek.

Ik merk op dat deze (overigens anders dan de memorie van toelichting ten onrechte suggereert) dezelfde zal zijn als die van de huidige formatieregelingen.

De leden van de CDA-fractie vragen of voldaan kan worden aan de opmerking van de Raad voor de gemeentefinanciën waarin wordt gewezen «op de noodzaak van periodiek onderzoek op basis van empirische gegevens naar de werkelijkheidswaarde van het genormeerde opslagpercentage». Deze leden vragen in verband hiermee om te overwegen, in de toekomst ook tellingen op 16 januari te laten plaatsvinden. Evaluatie en onderzoek hebben anders geen zin, zo merken zij op.

Ook de leden van de SGP-fractie wijzen op het belang van basering van het opslagpercentage op empirische gegevens. Dat impliceert ook naar hun mening periodiek onderzoek naar de werkelijkheidswaarde van het opslagpercentage. Mede in relatie tot de planning van huisvestingsvoorzieningen vraagt de SGP-fractie, deze evaluatie wettelijk vast te leggen.

Ik deel de opvatting van de fracties van CDA en SGP over het belang van een periodieke evaluatie. Ik ben bereid deze evaluatie uit te voeren. Een wettelijke bepaling is in dit verband overigens niet noodzakelijk. De evaluatie zal onderdeel zijn van de procedures inzake leerlingraming. Ik stel mij voor dat steekproefsgewijs op 16 januari tellingen plaatsvinden bij representatieve bestanden van scholen. Met BC en CB heb ik inmiddels afgesproken dat de correctiefactoren voor het (voortgezet) speciaal onderwijs reeds in 1992 worden geëvalueerd.

De leden van het CDA tekenen bezwaar aan tegen het feit dat thans de vaststelling van de leerlingenaantallen geregeld is bij wet in formele zin, maar dat deze vaststelling wat het opslagpercentage betreft, in de nieuwe telsysteematiek wordt gedelegeerd aan de Kroon.

Ter toelichting op deze keuze merk ik op dat wijziging van de percentages op soepele wijze mogelijk moet zijn, gezien de koppeling van die

percentages aan ervaringsgegevens. Bij de constructie van gedelegeerde regelgeving is die soepelheid in grotere mate aanwezig dan bij regeling bij wet in formele zin.

De leden van de PvdA-fractie verzoeken, de (concept-) algemene maatregel van bestuur die het opslagpercentage vaststelt, aan de Tweede Kamer voor te leggen voordat de plenaire behandeling van het wetsvoorstel plaatsvindt.

Aan dit verzoek geef ik gaarne gevolg. De Kamer zal het concept ontvangen zoals dat naar de artikel 3-organisaties en de Onderwijsraad wordt gezonden.

Deze leden verzoeken voorts om een toelichting op de vraag hoe het nu in te voeren opslagpercentage zich gaat verhouden tot het bestaande minderingspercentage van 9%. Zij vragen zich af of al deze verfijningen en/of correctiefactoren niet leiden tot grotere ingewikkeldheid van de regelingen en of zij aldus niet afbreuk zouden doen aan de inzichtelijkheid en werkbaarheid van die regelingen.

In reactie hierop breng ik naar voren dat het opslagpercentage van toepassing zal zijn op het gewogen leerlingaantal, terwijl het minderingspercentage met name van toepassing is op het ongewogen leerlingaantal. Saldering van beide percentages tot één correctiefactor zou leiden tot formatieverschuivingen op schoolniveau.

Een voorbeeld moge dit illustreren:

Aan een school zijn 200 leerlingen ingeschreven. De verdeling in achterstandcategorieën is als volgt:

102 leerlingen met gewicht 1.00
48 leerlingen met gewicht 1.25
50 leerlingen met gewicht 1.90

Het gewogen aantal leerlingen wordt als volgt berekend:

$$\begin{array}{r} 102 \times 1.00 = 102 \\ 48 \times 1.25 = 60 \\ 50 \times 1.90 = 95 + \\ \hline \text{totaal} \quad 257 \\ 9\% \times 200 = 18 - \\ \hline 239 \end{array}$$

Het gewogen aantal leerlingen (239) is groter dan het ongewogen aantal (200), dus wordt verder gerekend met het gewogen aantal.

$$3\% \times 239 = \frac{239}{7,17} + \\ 246,17 \text{ afgerond } 246 \text{ leerlingen.}$$

De leden van de fractie van de VVD stellen vast dat voor het opslagpercentage voor het speciaal onderwijs is gekozen voor de periode tussen oktober 1990 en 16 januari 1991. In tegenstelling tot het basisonderwijs was dat naar de mening van deze leden in het speciaal onderwijs geen «stabiel» jaar, omdat juist in dit jaar wederom een redelijk grote groei optrad. Zij vragen of kan worden aangegeven waarom die periode gekozen is en of daarmee niet automatisch een tamelijk groot opslagpercentage wordt gekozen, terwijl de doelstelling van het beleid is, de groei in de nabije toekomst op allerlei manieren te beperken.

Ik merk ter zake het volgende op.

De periode 1 oktober 1989 t/m 16 januari 1991 is als maatstaf gekozen om op basis van de meest recente gegevens het opslagpercentage in het speciaal onderwijs te kunnen bepalen. De vraag in hoeverre 1990 als een «stabiel» jaar in de autonome leerlingaantalontwikkeling is te beschouwen, speelt inderdaad mee bij de bepaling van

het opslagpercentage. De trendmatige groei geeft aanleiding om tot een zorgvuldige benadering van het opslagpercentage te komen.

Inmiddels heeft overleg plaatsgevonden met de BC en de CB over de hoogte van het opslagpercentage. De uitkomsten daarvan zijn hiervoor in antwoord op desbetreffende vragen van de leden van de CDA-fractie reeds vermeld. Daarnaast moge worden verwezen.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke gevolgen de nieuwe teldatum van 1 oktober heeft voor de kinderen van kermisexploitanten, gegeven het feit dat deze kinderen vaak na 1 oktober naar school gaan. Het wetsvoorstel heeft voor deze kinderen geen gevolgen. De huidige telsystematiek blijft voor hen gehandhaafd.

De leden van de PvdA-fractie informeren naar de verwachte ontwikkeling van het aantal leerlingen in het primair onderwijs en verzoeken om daarbij aan te geven of die ontwikkeling gevolgen heeft voor de vaststelling van het opslagpercentage.

In antwoord hierop merk ik het volgende op.

In het basisonderwijs is sprake van een lichte en stabiele groei in het leerlingaantal. Bij de 3%-correctiefactor is daarmee rekening gehouden. In het (voortgezet) speciaal onderwijs is sprake van een trendgroei van 2 à 2½% per jaar. Vanuit de optiek van «weer samen naar school» (WSNS) is het voornemen om tot een beheersing van deze groei te komen. In de opslagpercentages voor het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt hiermee in beginsel rekening gehouden, maar een bijstelling op basis van evaluatie van de leerlingaantalontwikkeling behoort gelet ook op het FBS-Hoofdlijnenakkoord tot de mogelijkheden.

Tot slot vestigen de leden van de PvdA-fractie de aandacht op een ander punt. Zij verzoeken de regering om niet te licht over de gangbare praktijk in veel Nederlandse gemeenten heen te stappen. Het is namelijk inderdaad zo dat in veel gemeenten de gemeenteraad vergadert in de tweede helft van de maand. Deze leden merken op dat een besluit tot instandhouding c.q. opheffing zou moeten worden genomen voor 16 oktober op basis van telgegevens van 1 oktober. Zij achten dit een zeer korte termijn. Het komt hen voor dat de stelling van de regering dat in de meeste gevallen wel al voor 1 oktober kan worden voorzien wat de uitkomst zal zijn van de leerlingtelling op 1 oktober, niet overtuigend klinkt waar het gaat om zorgvuldig handelen. Zij verzoeken de regering te overwegen de gedane suggestie om de uiterlijke besluitvormingsdatum voor de gemeenteraad niet op 16 oktober maar op 1 november te stellen, opnieuw te betrekken bij de beantwoording van de gestelde vragen. De leden van de fractie van de SGP achten de datum van 16 oktober op zichzelf geen onoverkomelijk probleem. Zij stellen het niettemin op prijs om indien mogelijk aan de bezwaren tegemoet te komen. In dit verband vragen zij zich ook af of verschuiving van de datum van 16 oktober naar 1 november per se ook een verschuiving van de datum van besluitvorming door de minister en de colleges van gedeputeerde staten van 16 februari naar 1 maart tot gevolg moet hebben.

Naar aanleiding van deze opmerkingen en vragen breng ik het volgende naar voren.

Het opschuiven van de datum waarvoor een verzoek om voortzetting van de bekostiging van een bijzondere school moet zijn ingediend, dan wel een besluit tot instandhouding van een openbare school moet zijn genomen, is niet mogelijk omdat een zorgvuldige beoordeling van deze verzoeken en besluiten een termijn van 4 maanden vergt. Voor het openbaar onderwijs is deze termijn overigens al minder dan 4 maanden omdat na het nemen van een raadsbesluit dat besluit nog naar gedeputeerde staten moet worden gezonden.

In deze periode van 4 maanden moeten adviezen worden ingewonnen (voor het bijzonder onderwijs bij burgemeester en wethouders en de

Onderwijsraad); er moet overleg plaatsvinden tussen het ministerie en de colleges van gedeputeerde staten; de schoolbesturen moeten worden ontvangen; situaties moeten ter plaatse worden bekeken, en er moet een degelijke beschikking dan wel een degelijk besluit worden opgesteld. Ook de provincies zijn van oordeel dat een bekorting van de behandelingsstermijn zeer onwenselijk is.

Het gelijktijdig opschuiven van de datum waarop een besluit moet zijn genomen door de Minister dan wel gedeputeerde staten, naar 1 maart, is evenmin mogelijk. De termijn tussen de datum waarop een besluit moet zijn genomen en 1 augustus bedraagt nu 6 maanden, en voorgesteld wordt 5½ maand. Bij de wijziging van de artikelen 107 en 108 van de WBO en van de artikelen 104 en 104a van de ISOVSO is beoogd om voor 1 augustus duidelijkheid te laten ontstaan over het voortbestaan van een school, dus inclusief de beroepsprocedure.

Een verdere inkorting van de periode van 6 maanden zou een tijdige afhandeling van beroepen door de Raad van State in gevaar brengen. Daarnaast is een termijn nodig om het personeel van een op te heffen school te ontslaan. Deze termijn kan in bepaalde gevallen 6 maanden bedragen. Ook vanuit dit oogpunt is een verdere verkorting van de termijn tussen de datum waarop een besluit moet zijn genomen, en 1 augustus, zeer onwenselijk.

De leden van de fractie van de VVD delen mijn opvatting dat verschuiving van 16 oktober naar 1 november zou leiden tot bijna onoverkomelijke problemen in de vervolprocedure, wat naar hun mening voor scholen, maar ook voor diezelfde gemeentebesturen, veel negatievere consequenties zou hebben.

De leden van de fractie van de VVD informeren of het wetsvoorstel wel tijdig in zal kunnen gaan en als dat niet kan, of het dan wel verstandig is een definitieve datum van ingang in het wetsvoorstel op te nemen. Ik merk op dat omdat vanwege de gebleken onmogelijkheid van behandeling voor 1 augustus 1991, de inwerkingtredingsbepaling is aangepast in de bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde nota van wijziging.

Ik spreek de hoop uit, hiermee de gemaakte opmerkingen en gestelde vragen afdoende te hebben beantwoord.

De staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen,
J. Wallage