

Vergaderjaar 1992-1993

23 074

Wijziging van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs in verband met het vervallen van de opslagpercentages bij de leerlingentelling

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om in het (voortgezet) speciaal onderwijs het opslagpercentage bij de leerlingentelling te laten vervallen. Deze maatregel is aangekondigd in de rijksbegroting voor het dienstjaar 1993 (Kamerstukken II 1992/93, 22 800 hfdst. VIII, nr. 2, blz. 146). Dit voornemen en de aanleiding daartoe zijn tevens vervat in mijn brief van 30 september 1992, kenmerk PO/IAE-92062505, (Kamerstukken II 1992/93, 22 800 hfdst. VIII, nr. 9) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

In samenhang met de voorgestelde maatregel zal de totstandkoming worden bevorderd van een wijziging van een aantal algemene maatregelen van bestuur.

1.1. Voorgeschiedenis

Bij de Wet van 28 oktober 1991, houdende 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 (Stb. 1991, 543), is de verschuiving van de voor de bekostiging relevante teldatum van 16 januari naar 1 oktober daaraan voorafgaand tot stand gekomen.

Bij de invoering van de teldatumverschuiving is ervan uitgegaan dat evenals in het basisonderwijs ook een school in het (voortgezet) speciaal onderwijs het moment van instroom van nieuwe leerlingen niet kan beïnvloeden. Er werd dus verondersteld dat iedere school geconfronteerd zou worden met een autonome leerlingenstijging tussen 1 oktober en 16 januari daarop volgend. Om te voorkomen dat als gevolg van deze verschuiving de leerlingen die instromen tussen 1 oktober en 16 januari niet mee zouden tellen voor de bekostiging, is bij eerder genoemde wet tevens geregeld dat het aantal leerlingen op de teldatum 1 oktober wordt verhoogd met een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen percentage van dat aantal leerlingen. Voor het (voortgezet) speciaal onderwijs is dat percentage per schoolsoort geregeld in artikel 14 van het Formatiebesluit ISOVSO 1992 (Stb. 1992, 127). Uitgangspunt van

de regeling van de teldatumverschuiving en het opslagpercentage was dat deze op macro-niveau budgettair neutraal zou verlopen.

1.2. *Analyse telgegevens*

In artikel VII van eerder genoemde wet is geregeld dat in verband met de teldatumverschuiving naar 1 oktober en de regeling van het opslagpercentage, een evaluatie van de leerlingentelling zal plaatsvinden op basis van twee extra tellingen, namelijk op 16 januari 1992 en op 16 januari 1993.

Bij mijn brief van 27 mei 1992 (Kamerstukken II 1991/92, 22 300, hfdst. VIII, nr. 88) is de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van de tellingen op 1 oktober 1991 en 16 januari 1992 in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Daarbij is reeds geconstateerd dat de opslagpercentages niet aansluiten bij de werkelijke ontwikkeling van het leerlingenaantal tussen 1 oktober 1991 en 16 januari 1992.

Inmiddels is uit een nadere analyse van de telgegevens van 1 oktober 1991, 16 januari 1992, 1 oktober 1992 en 96% van de telling van 16 januari 1993 gebleken dat de scholen in het (voortgezet) speciaal onderwijs in staat zijn geweest het moment van toelating van leerlingen te beïnvloeden. De toelatingsprocedure voor het (voortgezet) speciaal onderwijs is zodanig dat het moment van toelating door schoolbesturen c.q. scholen is te beïnvloeden. Anders dan in het basisonderwijs, waar sprake is van autonome groei doordat de leerlingen gedurende het gehele schooljaar worden toegelaten zodra zij 4 jaar geworden zijn, worden leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs geplaatst nadat een commissie van onderzoek heeft geoordeeld dat de betrokken leerling voor het op een bepaalde school gegeven onderwijs in aanmerking komt. Daardoor kunnen de scholen voorzien hoeveel en welke leerlingen voor plaatsing in aanmerking komen en hun toelating tot de school reguleren, bijvoorbeeld door deze groepsgevijs te laten plaatsvinden in een bepaalde periode. In het verleden werd dit gedaan door zoveel mogelijk leerlingen voor 16 januari toe te laten. Veel instellingen hebben nu het moment van toelating vervroegd naar voor 1 oktober. Bij de introductie van het opslagpercentage voor het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn de sturingsmogelijkheden van het (voortgezet) speciaal onderwijs niet onderkend.

Gebleken is dat als gevolg van eerdere toelating van leerlingen, het werkelijke aantal leerlingen op 1 oktober in de meeste gevallen (52,5% in het schooljaar 1991/92 en 54,18% in het schooljaar 1992/93) gelijk was aan of hoger was dan het aanwezige aantal leerlingen op 16 januari van het desbetreffende schooljaar. Het hanteren van het opslagpercentage bij de telling op 1 oktober heeft dan ook geleid tot het bekostigen van niet aanwezige leerlingen. In het schooljaar 1991/92 bedroeg dit aantal «papieren» leerlingen 3267 en in het schooljaar 1992/93 3367. Dit heeft geleid tot aanzienlijk meer uitgaven (ongeveer f 34 miljoen structureel) dan was voorzien.

1.3. *Conclusie*

Het hanteren van het opslagpercentage was bedoeld om negatieve effecten van de vervroeging van de teldatum weg te nemen, doch blijkens genoemde analyse zijn scholen in het (voortgezet) speciaal onderwijs in staat om door hun toelatingsbeleid deze negatieve effecten te voorkomen. Daaruit kan geen andere conclusie worden getrokken dan dat de scholen de toelating van leerlingen zoveel mogelijk voor 1 oktober hebben doen plaatsvinden. Het is blijkbaar in de praktijk goed mogelijk geweest de toelating zodanig te sturen dat leerlingen voor 1 oktober in plaats van voor 16 januari worden geplaatst.

Nu gebleken is dat de scholen kunnen sturen op de toelating, is de verwachting gerechtvaardigd dat dit geen incidentele zaak is, maar dat zij dit ook in de toekomst zullen doen. Het spreekt vanzelf dat dit de nodige financiële risico's met zich brengt, hetgeen niet kan worden geaccepteerd.

Teneinde extra uitgaven ten laste van de begroting te voorkomen als gevolg van het bekostigen van niet aanwezige leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs, wordt thans voorgesteld het opslagpercentage te laten vervallen en voor de leerlingentelling uit te gaan van het aantal leerlingen op 1 oktober. Het is de bedoeling dat 1 oktober 1993 voor het eerst als «nieuwe» teldatum voor de leerlingentelling zal gelden, derhalve zonder de verhoging met het opslagpercentage.

Overigens zullen scholen in het (voortgezet) speciaal onderwijs die wel worden geconfronteerd met een bepaalde toename van het leerlingen-aantal tussen 1 oktober en 16 januari, een beroep kunnen blijven doen op de «groeiregeling» zoals geregeld in artikel 9 van het Formatiebesluit ISOVSO 1992. Om gebruik te kunnen maken van de groeiregeling moet een school of afdeling tussen 1 oktober en 16 januari daaropvolgend met minimaal de factor N gegroeid zijn. Ook deze groei is door schoolbesturen c.q. scholen te beïnvloeden door een aantal leerlingen pas na 1 oktober toe te laten wanneer daarmee het nog te verwachten aantal leerlingen voor 16 januari op de hoogte van de N-factor kan worden gebracht. Een omvangrijker stijging van het leerlingenaantal gedurende het schooljaar kan daarmee worden opgevangen.

2. Financiële gevolgen

De opbrengst van het afschaffen van de opslagpercentages in het (voortgezet) speciaal onderwijs zal bedragen (in miljoenen gulden):

	1994	1995	1996	1997
Personeel	12,6	30,0	30,7	31,0
Materieel	3,0	3,0	3,1	3,1
Totaal	15,6	33,0	33,8	34,1

Met deze «opbrengst» wordt het structurele tekort van f 34 miljoen dat optreedt als gevolg van het bekostigen van niet aanwezige leerlingen, ongedaan gemaakt.

3. Advies Onderwijsraad en overige adviezen

Op 19 november 1992 heeft de Afdeling primair onderwijs van de Onderwijsraad advies uitgebracht (nr. OR/92000242/1P) over het wetsvoorstel¹. De Afdeling kan zich met het voorstel verenigen en geeft ondergetekende in overweging de totstandkoming van de voorgestelde wijziging van de ISOVSO te bevorderen.

De Afdeling verzoekt beter te verantwoorden waarom het resultaat van slechts één vergelijking tot het wetsvoorstel heeft geleid.

De reden om nu reeds over te gaan tot invoering van de onderhavige maatregel is, dat uitstel betekent dat er nog een jaar sprake zou zijn van leerlingen die bekostigd worden hoewel zij er feitelijk niet zijn. Het enkele feit dat gebleken is dat scholen kunnen sturen, biedt naar mijn mening voldoende grond om nu reeds tot de onderhavige maatregel over te gaan.

Ook een aantal andere organisaties heeft advies uitgebracht over het hen voorgelegde wetsvoorstel.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

De VBS acht het geven van een reactie niet goed mogelijk, omdat de nadere analyse van de telgegevens van 1 oktober 1991 en 16 januari 1992 ontbreekt, terwijl deze analyse nu juist leidt tot de conclusie die de grondslag vormt van het onderhavige wetsvoorstel. Ook de Contactcommissie/VNG, de PCO en de NPCS maken een dergelijke opmerking.

Ik ben evenwel van mening dat de telgegevens (per school en per afdeling) voor zich spreken. In de helft van de gevallen en bij alle schoolsoorten bleek het werkelijk aantal leerlingen op 16 januari 1992 niet groter te zijn dan het werkelijk aantal op 1 oktober 1991. Daaruit blijkt dat het moment van toelating beïnvloedbaar is, zodat er dus geen behoefte is aan een opslagpercentage.

De VBS wijst erop dat het afschaffen van de opslagpercentages een groeibevorderend effect kan hebben, omdat lom/mlk/iobk-scholen de neiging kunnen gaan vertonen op het maximum-aantal te bekostigen leerlingen te komen. Bedoeld is hier het aantal leerlingen per 16 januari 1992 in het kader van de stabilisatie-inspanning. De mogelijkheid om het maximum-aantal te bekostigen leerlingen toe te laten, bestond echter al; het afschaffen van de opslagpercentages verandert daar op zichzelf niets aan. Het enige dat verandert is dat na afschaffing van de opslagpercentages, uitsluitend werkelijk aanwezige leerlingen meetellen voor het bepalen van de formatie in plaats van gedeeltelijk papieren leerlingen. Er is dus geen sprake van een groeibevorderend effect.

Naar aanleiding van de vraag van de VBS of scholen die afhankelijk zijn van internaatplaatsing, zoals PI-scholen (pedagogische instituten) en scholen voor lg/mg (lichamelijk/meervoudig gehandicapte kinderen), kunnen sturen, merk ik op dat ook deze scholen de toelating van leerlingen kunnen sturen. Uit de bovengenoemde telgegevens is voor genoemde schoolsoorten gebleken dat in meer dan 50% van de gevallen het werkelijk aantal leerlingen op 16 januari 1992 niet groter was dan het aantal op 1 oktober 1991. Daarbij merk ik op dat geen der bovengenoemde scholen uitsluitend bestemd is voor interne leerlingen. Overigens kunnen scholen, waar van sterke groei sprake is tussen 1 oktober en 16 januari van het schooljaar, gebruik blijven maken van de extra groeiregeling, neergelegd in artikel 9 van het Formatatiebesluit ISOVSO 1992.

De VBKO is van mening dat het afschaffen van de opslagpercentages tevens een bezuinigingsmaatregel is, aangezien ook scholen die niet sturen in hun toelatingsbeleid geen opslagpercentage meer mogen hanteren om de groei op te vangen. Zo worden scholen die tot nu toe geen invloed hebben uitgeoefend op de toelating van extra leerlingen voor 1 oktober, gestraft voor het gedrag van scholen die dit wel hebben gedaan.

Er is geen sprake van een bezuinigingsmaatregel, noch van een strafmaatregel. Door de toelatingsprocedure kunnen scholen zelf voorkomen dat zij nadelen ondervinden van de afschaffing van het opslagpercentage. Nu gebleken is dat het tijdstip van toelating in het (V)SO beïnvloedbaar is, is er geen aanleiding een regeling te handhaven die was bedoeld als vaste compensatie voor autonome groei ten gevolge van vervroeging van de teldatum, en die heeft geleid tot het bekostigen van papieren leerlingen. Door afschaffing van de regeling wordt een structureel tekort van f 34 miljoen op jaarbasis teniet gedaan. De mogelijkheid het tijdstip waarop men leerlingen toelaat in het (V)SO zelf te bepalen blijft overigens gehandhaafd.

De VBKO merkt op dat de maatregel er mogelijk toe leidt dat scholen na 1 oktober geen leerlingen meer toelaten.

Het opslagpercentage was bedoeld als compensatie voor groei van het

aantal leerlingen tussen 1 oktober en 16 januari. De scholen hebben die compensatie zelf bereikt door hun toelatingsbeleid. Gelet hierop en op het feit dat de extra groeiregeling blijft bestaan, ligt een eventueel niet meer toelaten van leerlingen na 1 oktober als gevolg van afschaffing van de opslagpercentages niet voor de hand.

De VBKO suggereert dat gezocht moet worden naar een alternatieve regeling, waarbij oneigenlijke overschrijdingen worden tegengegaan, maar waarbij wel wordt uitgegaan van een gemiddeld aantal leerlingen per schooljaar.

Redenen voor vervroeging van de teldatum waren betere beheersbaarheid en voorspelbaarheid van de begroting, en betere formatieplanning voor de scholen in verband met FBS. Deze redenen blijven onverkort van kracht. Anders dan in het basisonderwijs, waar de toelating afhankelijk is van de leeftijd van de leerling, is in het (V)SO het werkelijk aantal leerlingen op 1 oktober een goede benadering gebleken van het gemiddeld in het schooljaar te verwachten aantal leerlingen.

De Contactcommissie/VNG merkt op dat in het Hoofdlijnenakkoord FBS was afgesproken dat de opslagpercentages op basis van empirische gegevens zouden worden geëvalueerd, en dat zonodig in het Georganiseerd Overleg zou worden gesproken over een nauwkeuriger afstemming van de opslagpercentages.

Bij invoering van de opslagpercentages is afgesproken het percentage eventueel na een jaar bij te stellen en na twee jaar te evalueren. Aan deze bijstelling en evaluatie kan echter voor zover het (voortgezet) speciaal onderwijs betreft, niet worden toegekomen. De opslagpercentages zijn daar immers in het geheel niet nodig, nu blijkt dat deze scholen de toelating kunnen sturen. Deze conclusie is in het Georganiseerd Overleg besproken. De daarin vertegenwoordigde organisaties zijn akkoord gegaan met de afschaffing van de opslagpercentages. Wel is, als gewenningsmaatregel voor de scholen, afgesproken dat er een overgangsregeling zal worden getroffen voor alle soorten speciaal onderwijs, met uitzondering van lom, mlk, zmlk en zmk, inhoudende een eenmalige versoepeling van de groeiregeling in die zin dat op 16 januari 1994 een groei van een halve N-factor ten opzichte van 1 oktober 1993 voldoende is om met toepassing van het aanvullend formatiebeleid in aanmerking te komen voor extra faciliteiten. Dit zal binnen de gebruikelijk beschikbare middelen voor het aanvullend formatiebeleid worden opgevangen.

Naar aanleiding van de vraag van de Contactcommissie/VNG om informatie omtrent het basisonderwijs, merk ik op dat in het basisonderwijs de toelating niet kan worden gestuurd. Het moment van toelating is daar immers afhankelijk van een objectief criterium, namelijk de leeftijd van de leerling.

De Raad voor de gemeentefinanciën ten slotte merkt op dat onvoldoende is aangetoond dat het om een structureel verschijnsel gaat. Het zou naar de mening van de Raad aanbeveling verdienen de indicatoren voor de bekostiging zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de werkelijkheid.

Zoals reeds opgemerkt, meen ik dat het enkele feit dat gebleken is dat de scholen kunnen sturen, voldoende grond is om nu reeds tot de onderhavige maatregel over te gaan. Naar mijn mening sluiten de indicatoren voor de bekostiging, met name door de groeiregeling van het Formatiebesluit ISOVSO, ook na het vervallen van de opslagpercentages goed aan bij de werkelijkheid.

4. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

Als gevolg van het laten vervallen van de opslagpercentages bij de leerlingentelling, regelt het voorgestelde artikel 93b, eerste lid, dat de omvang van de formatie afhankelijk is van het aantal leerlingen op 1 oktober van het voorafgaande schooljaar. De basis voor regeling van de opslagpercentages bij algemene maatregel van bestuur komt daarbij tevens te vervallen.

In het voorgestelde artikel 93b, tweede lid, betreffende de teldatum voor het aantal leerlingen ter bepaling van de formatie voor nieuwe scholen, vervalt eveneens de verhoging van het leerlingenaantal met het opslagpercentage.

Artikel I, onderdeel B

De voorgestelde wijziging in artikel 102h, eerste lid, voorziet voor de toepassing van de overschrijdingsregeling in het vervallen van de opslagpercentages bij de leerlingentelling.

Artikel I, onderdeel C

De voorgestelde wijziging in artikel 106, eerste lid, ziet op het vervallen van de opslagpercentages bij de leerlingentelling in het kader van de voortzetting of beëindiging van de bekostiging van een bijzondere school, onderscheidenlijk de instandhouding of opheffing van een openbare school.

Artikel II

Dit artikel geeft een overgangsregeling voor de nieuwe scholen die worden geopend in het schooljaar 1993-1994. Aangezien voor bestaande scholen de formatie voor het schooljaar 1993-1994 is gebaseerd op de «oude» regeling, dat wil zeggen het aantal leerlingen op 1 oktober 1992, verhoogd met het opslagpercentage, is het redelijk dat ook voor de nieuwe scholen, geopend in het schooljaar 1993-1994, voor de formatie voor dat schooljaar wordt uitgegaan van de «oude» telstelsystematiek.

Artikel III

Dit artikel geeft in het eerste lid een overgangsbepaling voor de overschrijdingsregeling. Voor de kalenderjaren tot en met 1991 wordt uitgegaan van het aantal leerlingen op 16 januari van het desbetreffende kalenderjaar. Dit hangt samen met hetgeen geregeld is in artikel IV van de eerdergenoemde wet van 28 oktober 1991, Stb. 543. Voor de kalenderjaren 1992 en 1993 wordt uitgegaan van het aantal leerlingen op 1 oktober van het voorafgaande kalenderjaar, verhoogd met het opslagpercentage.

Het tweede lid voorziet in een afzonderlijke regeling voor de nieuwe scholen.

Artikel IV

Bij de voortzetting of beëindiging van de bekostiging van een bijzondere school en bij de instandhouding of opheffing van een openbare school is de leerlingentelling op 1 oktober in een cyclus van twee achtereenvolgende schooljaren van belang. In dit artikel zijn de

gevallen geregeld waarin bij de telling op 1 oktober de verhoging met het opslagpercentage nog een rol speelt.

Artikel V

Als datum van inwerkingtreding wordt voorgesteld 1 augustus 1993. Dit betekent dat op de teldatum 1 oktober 1993 voor de eerste maal de verhoging van het leerlingenaantal met het opslagpercentage niet meer plaats vindt. Het leerlingenaantal op 1 oktober 1993 is dan bepalend voor de omvang van de formatie voor het schooljaar 1994-1995. Tevens geldt die datum als «groeidatum» ter bepaling van de omvang van de formatie per 1 januari 1994.

De Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen,
J. Wallage