

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. 5

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 14 mei 1993

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

#### **1. Algemeen**

Met genoegen constateer ik dat de leden van de fractie van het CDA waardering konden opbrengen voor de benadering van de regering, dat «papieren» leerlingen niet tot overheidsuitgaven dienen te leiden.

Deze leden vroegen of met betrekking tot de gevolgde procedure, waarbij is geanticipeerd op een telling waarvan de uiteindelijke resultaten nog niet bekend waren, wel kan worden gesproken van behoorlijke wetgeving.

Naar mijn oordeel is er geen reden om tot het standpunt te komen dat van behoorlijke wetgeving geen sprake zou zijn. Uit de resultaten van de eerste telling bleek reeds dat de meeste scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs op 16 januari evenveel of minder leerlingen hadden dan op 1 oktober daaraanvoorafgaand, hetgeen erop wees dat deze scholen mogelijkheden hebben om de toelating van leerlingen te sturen. Indien was gewacht met het starten van de wetgevingsprocedure totdat de definitieve resultaten van de tweede telling bekend waren, was 1 oktober 1994 de eerste teldatum geweest waarop de nieuwe regeling had kunnen worden toegepast. De regeling had dan pas effect gehad met ingang van het schooljaar 1995-1996, zodat tot 1 augustus 1995 papieren leerlingen zouden zijn bekostigd. Om dit te voorkomen en omdat over de vraag of er sturingsmogelijkheden zijn geen onduidelijkheid bestond, is ervoor gekozen om met de wetgevingsprocedure te starten op een moment dat de resultaten van de eerste telling bekend waren. Bij de indiening bij de Tweede Kamer waren ook de resultaten van de tweede telling voor 96% bekend.

Hoewel de precieze percentages door het ontbreken van de resultaten van 4% van de scholen nog niet vaststonden, was wel duidelijk dat de tweede telling de uit de eerste telling getrokken conclusie ondersteunde. Dit heb ik voldoende geacht om tot indiening van het wetsvoorstel over te gaan. Inmiddels is ook de tweede telling geheel afgerond. Binnenkort

zal de evaluatie hiervan aan u worden gezonden. Ik kan melden dat het beeld niet is gewijzigd: voor 54,64% van de scholen was het aantal leerlingen op 1 oktober 1992 gelijk aan of groter dan het aantal leerlingen op 16 januari 1993 (in het schooljaar 1991/1992 was dit 52,5%) hetgeen heeft geleid tot de bekostiging van 3401 papieren leerlingen (in het schooljaar 1991/1992 bedroeg dit aantal 3267). Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat de gevolgde wetgevingsprocedure wel degelijk behoorlijk is.

Voor wat betreft de opmerking van de leden van de fractie van het CDA dat op bladzijde 3 in paragraaf 3 van de memorie van toelichting nog steeds wordt gesproken over 1 vergelijking, wijs ik erop dat in de desbetreffende zin een vraag van de Onderwijsraad wordt herhaald. Op het moment dat de Onderwijsraad deze vraag stelde was inderdaad slechts sprake van 1 teldatumvergelijking.

Deze leden vonden de zinsnede in de memorie van toelichting dat in het vervolg alle scholen de toelating van leerlingen zullen moeten gaan sturen een te boude redenering, die geen recht doet aan de beweegredenen van scholen die dit tot nu toe achterwege hebben gelaten.

Het is zeker niet de bedoeling de scholen te verplichten in het vervolg de toelating van leerlingen te gaan sturen. Wel is in de memorie van toelichting gewezen op de mogelijkheid dat scholen negatieve effecten tegengaan door leerlingen zoveel mogelijk voor 1 oktober toe te laten. Ook is aangegeven dat scholen door de toelating van leerlingen te sturen de toepasselijkheid van de groeiregeling kunnen beïnvloeden. Voor de goede orde wijs ik er nog op dat de groeiregeling uiteraard ook van toepassing is als scholen de toelating om bepaalde redenen niet sturen, maar er een autonome groei van een bepaalde omvang optreedt.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom er geen nadere analyse heeft plaatsgevonden over de vraag waarom de ene helft van de scholen niet en de andere helft van de scholen wel heeft gehandeld conform de bedoelingen van de opslagpercentageregeling.

Allereerst zij opgemerkt dat voornoemde regeling niet beoogt een bepaalde handelwijze voor te schrijven, zodat niet kan worden gesproken van handelen conform de bedoelingen van de opslagpercentageregeling. Wel kan worden gesteld dat uit het gedrag van het grootste deel van de scholen gebleken is dat voornoemde regeling niet nodig is omdat het doel van die regeling, te weten het wegnemen van de negatieve effecten die zouden kunnen optreden als gevolg van het vervroegen van de teldatum, ook op andere wijze kan worden bereikt. Uit de tellingen is immers gebleken dat meer dan de helft van de scholen zelf die eventuele negatieve effecten heeft weggenomen door de leerlingen zoveel mogelijk vóór 1 oktober toe te laten. De vooronderstelling die ten grondslag lag aan voornoemde regeling, te weten dat de scholen tussen 1 oktober en 16 januari zouden worden geconfronteerd met een groei die zij niet zouden kunnen beïnvloeden, is dus onjuist gebleken. Hieraan doet niet af dat een deel van de scholen tussen 1 oktober en 16 januari wel nieuwe leerlingen heeft toegelaten. In dit licht bezien is een nadere analyse als door de leden van de CDA-fractie bedoeld mijns inziens dan ook niet relevant.

Verder willen de leden van de CDA-fractie graag nadere informatie over het opslagpercentage in het basisonderwijs, aangezien de opmerking in de memorie van toelichting dat in het basisonderwijs de toelating niet kan worden gestuurd, voor deze leden niet afdoende is. Omdat ook in het basisonderwijs de tellingen moesten worden geëvalueerd, vroegen deze leden de regering de cijfers voor het basisonderwijs.

In het basisonderwijs is, in tegenstelling tot het (voortgezet) speciaal onderwijs, wél sprake van autonome groei, aangezien de leerlingen in de praktijk worden toegelaten op het moment dat zij 4 jaar geworden zijn. Toelating als leerling voor 1 oktober van kinderen die in de loop van het schooljaar 4 jaar zullen worden is wettelijk niet toegestaan, zodat sturing niet mogelijk is. Bij brief van 14 december 1992, PO/IAE-92082316, is de Tweede Kamer geïnformeerd over de telgegevens in het basisonderwijs per 16 januari 1992 (kamerstukken II 1992/93, 22 800, hoofdstuk VIII, nr. 71). Daaruit blijkt dat in het basisonderwijs de feitelijke groei van het aantal leerlingen (3,46%) nagenoeg gelijk is aan de geschatte macrogroei van  $\pm 3,4\%$  welke de grondslag vormde voor de vaststelling van een opslagpercentage van 3%. Zodra de telgegevens van 16 januari 1993 ook voor het basisonderwijs volledig zijn, kan de evaluatie, bedoeld in artikel VII van de wet van 28 oktober 1991, Stb. 543, plaatsvinden. De resultaten daarvan zullen zo spoedig mogelijk aan beide kamers der Staten-Generaal worden overgelegd.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie om aan te geven hoe het gebruik van de opslagpercentages is verdeeld over de verschillende soorten speciaal onderwijs merk ik op dat, zoals ook in mijn bovengenoemde brief van 14 december 1992 vermeld, het percentage scholen/afdelingen dat geen opslagpercentages nodig heeft gehad als volgt over de verschillende soorten (voortgezet) speciaal onderwijs is verdeeld:

	1991-1992		1992-1993	
	SO	VSO	SO	VSO
DOVN	66,67	75,00	66,67	25,00
SH	54,55	76,92	31,82	92,31
ESM	42,86	-	9,52	-
BLND	50,00	66,67	75,00	66,67
SZ	50,00	33,33	75,00	100,00
LG	51,85	75,00	51,85	70,00
LZ	36,11	60,00	44,44	60,00
MLK	31,65	80,33	33,33	80,33
ZMLK	60,00	80,43	66,67	77,78
ZMOK	48,08	52,83	40,38	62,26
LOM	31,64	66,67	34,05	65,79
PI	60,00	100,00	80,00	0,00
MG	58,49	50,00	68,42	87,50
IOBK	52,54	-	63,03	-

Tot slot vroegen de leden van de CDA-fractie of de regering de telling van 16 januari nog een aantal jaren wil voortzetten. Op deze wijze kan naar de mening van deze leden inzicht worden verkregen of het afschaffen van de opslagpercentages nog problemen met zich heeft meegebracht.

Continuering van de extra telling op grond van het hierboven genoemde artikel VII wordt niet overwogen. Voor het basisonderwijs zal aan de hand van de resultaten van de beide extra tellingen worden geëvalueerd of de vastgestelde compensatie voor de vervroeging van de teldatum op een juist ingeschatte macrogroei is gebaseerd. Voor het (voortgezet) speciaal onderwijs hebben de resultaten van de beide extra tellingen uitgewezen dat een opslagpercentageregeling niet nodig is. In die zin is er dan ook geen behoefte aan voortzetting van de extra telling. Wél zal voor het (voortgezet) speciaal onderwijs de teldatum van 16 januari gehandhaafd blijven in verband met de toepassing van de groei-regeling.

Het verheugt me te kunnen vaststellen dat ook de leden van de PvdA-fractie er niets voor voelen om de zogenaamde «papieren» leerlingen te bekostigen.

Deze leden vroegen, onder verwijzing naar de bovengenoemde brief van 14 december 1992, helder uiteen te zetten dat de 1230 leerlingen die wel in het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn ingestroomd, inderdaad zullen worden bekostigd.

Het wettelijk systeem houdt in dat de formatie en de daarmee samenhangende bekostiging van een school worden bepaald aan de hand van het aantal leerlingen aan de school op een voor het begin van het schooljaar liggende teldatum. Met andere woorden: het is inherent aan het wettelijk systeem dat leerlingen die na deze teldatum worden ingeschreven in beginsel pas worden bekostigd met ingang van een later schooljaar. Op dit beginsel wordt een uitzondering gemaakt indien de instroom zodanig is, dat de zogenaamde groeiregelingen kunnen worden toegepast. Voor het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn deze geregeld in de artikelen 8 en 9 van het Formatiebesluit ISOVSO 1992. Deze groeiregelingen houden het volgende in.

Indien het aantal leerlingen tussen voornoemde, in het voorafgaande schooljaar gelegen, teldatum en 1 oktober van het schooljaar waarvoor de vergoeding geldt minimaal een bepaalde groei vertoont, wordt de vergoeding met ingang van 1 januari van laatstgenoemd schooljaar bepaald op basis van het aantal leerlingen op 1 oktober van dat schooljaar. Bij een bepaalde minimale groei tussen 1 oktober en 16 januari van een schooljaar, wordt laatstgenoemde in plaats van eerstgenoemde datum aangehouden voor de vaststelling van de formatie voor het volgende schooljaar. Met nadruk wordt erop gewezen dat de laatstgenoemde groeiregeling, die is ingevoerd bij de vervroeging van de teldatum van 16 januari naar 1 oktober in het schooljaar, blijft bestaan.

Samenvattend: het verschijnsel dat leerlingen niet onmiddellijk bij inschrijving aan een school worden bekostigd, is inherent aan het wettelijk systeem, welke datum ook als teldatum wordt gehanteerd. Dit staat echter los van de vraag, of in het (voortgezet) speciaal onderwijs een opslagpercentageregeling noodzakelijk is. Naar mijn mening is dit niet het geval.

Tot mijn genoegen stelden de leden van de fractie van de VVD dat zij de noodzaak van het voorliggende wetsvoorstel inzien, omdat de veronderstelling dat scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs zouden worden geconfronteerd met een autonome stijging van het leerlingen-aantal tussen 1 oktober en 16 januari onjuist is gebleken.

Deze leden vroegen of het ten tijde van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel tot vervroeging van de teldatum niet was te voorzien dat scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs de toelating konden beïnvloeden. Deze leden wezen erop dat reeds toen over de plaatsing werd geoordeeld door commissies van onderzoek.

Zoals reeds eerder opgemerkt heeft invoering van de opslagpercentageregeling plaatsgevonden in de veronderstelling dat compensatie moest worden geboden voor de vervroeging van de teldatum. Deze veronderstelling is achteraf onjuist gebleken. Dat ook vóór de vervroeging van de teldatum commissies van onderzoek over de plaatsing van leerlingen moesten oordelen, is in dit verband niet van belang; deze commissies worden op pagina 2 van de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel slechts genoemd om het verschil in toelatingsprocedure tussen het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs te onderstrepen.

Verder vroegen de leden van de VVD-fractie of alle scholen in het

(voortgezet) speciaal onderwijs in staat zijn het moment van toelating te beïnvloeden. In dit verband wezen zij op een brief van «De Berkenhof» te Breda, waarvan 40% van de leerlingen afkomstig is uit ziekenhuisklinieken. Naar de mening van deze leden blijkt daaruit, dat in dergelijke gevallen wel degelijk sprake is van autonome instroom gedurende het schooljaar.

Dezerzijds wordt in de eerste plaats opgemerkt dat blijkens de telgegevens meer dan 50% van de scholen die, zoals «De Berkenhof», afhankelijk zijn van internaatplaatsing, de toelating van leerlingen heeft kunnen beïnvloeden. Daar waar onbeïnvloedbare instroom plaatsvindt, mag echter worden aangenomen dat deze normaliter wordt gecompenseerd door autonome uitstroom gedurende het schooljaar.

De leden van de fractie van Groen Links hadden kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel.

Deze leden vroegen waarom wordt aangenomen dat het feit dat de helft van alle scholen blijkbaar de instroom kan reguleren, direct betekent dat de instroom op de andere scholen ook gereguleerd kan worden. Daarnaast wilden deze leden weten, hoe de betreffende scholen hun instroom reguleren. Werken deze scholen bijvoorbeeld met wachtlijsten, zo vroegen zij zich af.

Geconstateerd is dat een aanzienlijk deel van de scholen de instroom reguleert. Omdat dit alle schoolsoorten betreft, is er geen reden om aan te nemen dat andere, soortgelijke, scholen de instroom niet kunnen reguleren. Het reguleren kan inderdaad plaatsvinden door middel van wachtlijsten of door het vervroegd schonen van de wachtlijsten.

De leden van de fractie van Groen Links vroegen verder of het niet mogelijk is om het opslagpercentage gericht in te zetten, bijvoorbeeld voor die scholen die niet in staat blijken om hun instroom te reguleren.

Zoals reeds eerder opgemerkt, is uit de telgegevens gebleken dat bij de toelating van leerlingen in meer dan 50% van de gevallen en bij alle schoolsoorten is gestuurd. Scholen die geconfronteerd worden met een aanzienlijke stijging van het aantal leerlingen tussen 1 oktober en 16 januari kunnen een beroep blijven doen op de groeiregeling van artikel 9 van het Formatiebesluit ISOVSO 1992.

De leden van de fractie van Groen Links vroegen ook wat de consequenties zouden zijn indien, in plaats van het opslagpercentage af te schaffen, een lager opslagpercentage zou worden vastgesteld.

Aan de hand van de telgegevens is het aannemelijk, dat ook in dat geval papieren leerlingen zouden worden bekostigd, zij het minder dan tot nog toe het geval is geweest.

## **2. Advies Onderwijsraad en overige adviezen**

De leden van de CDA-fractie merkten op dat twee tellingen geen uitsluitsel geven over de vraag of het verschijnsel dat een deel van de scholen sturend op kan treden structureel is. Zij verwezen in dezen naar de desbetreffende opmerking van de Raad voor de Gemeentefinanciën.

Hierbij wijs ik er in de eerste plaats op dat bij het uitbrengen van het advies van de Raad voor de Gemeentefinanciën de resultaten van de tweede teldatumvergelijking nog niet bekend waren, terwijl dat inmiddels wel het geval is. Zoals ik in mijn reactie op voormeld advies aangaf, bleek uit de eerste teldatumvergelijking reeds dat scholen kunnen sturen. Naar mijn oordeel wordt met de twee teldatumvergelijkingen aangetoond dat van deze sturingsmogelijkheid ook gebruik wordt gemaakt. Ten slotte

wijs ik erop dat ook in meergenoemd artikel VII voor de evaluatie van de leerlingentellingen wordt uitgegaan van twee extra tellingen.

De leden van de CDA-fractie onderschreven het standpunt van de Raad voor de Gemeentefinanciën dat het niet de bedoeling kan zijn om extra leerlingen niet te bekostigen.

Voor een reactie hierop verwijs ik naar hetgeen hierboven wordt opgemerkt naar aanleiding van een overeenkomstige vraag van leden van de PvdA-fractie.

De leden van de fractie van Groen Links vroegen hoe hoog de N-factor is. Deze leden wilden weten of de extra groeiregeling betekent dat scholen pas worden gecompenseerd als er een extra klas kan worden geformeerd.

De N-factor, die de groepsgrootte vertegenwoordigt, varieert van 6 voor dove kinderen tot 15 voor moeilijk lerende kinderen en kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden. Beide groeiregelingen zijn inderdaad pas van toepassing als de N-factor wordt gehaald, dus als er een extra groep kan worden geformeerd.

De Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen,  
J. Wallage