

## Koning

kunnen gaan. Het gaat erom, dat ik de invulling zoals die nu plaatsvindt, ongewenst acht, omdat je een doorbreking krijgt van het verplichte horen van de Raad van State over formele wetten. Ik denk dat het onverstandig is, met name voor de centrale departementen om die doorbreking door te voeren. Met name de centrale departementen zijn gediend bij colleges als de Raad van State en de Algemene Rekenkamer, omdat de verbinding ter zake dan kan worden aangebracht. De centrale departementen staan met name voor die afweging. De regering komt zelf tot de conclusie, dat categorisering bij AmvB niet mogelijk is. Ik acht dat ook een argument om ook niet te proberen op oneigenlijke gronden een categorisering aan te brengen bij wetten in formele zin. Daarover zijn wij het blijkbaar inhoudelijk niet eens.

**Staatssecretaris Koning:** Nee, daarover zijn wij het niet eens. Ik vind dat niet nodig, wanneer de formele wetgever geen wetgever in materiële zin is, maar bestuurder.

De heer **Tjeenk Willink** (PvdA): Dat strekt veel verder dan dit. Dat geeft dus aan hoezeer ik gelijk heb met mijn, zij het wat vruchteloos, protest. Deze kwestie is eigenlijk veel te belangrijk om te behandelen onder de dekmantel van de Comptabiliteitswet. Een en ander strekt namelijk verder dan alleen dit semi-technische punt van versnelling van de indiening van suppletore begrotingen. Met name door de inspanning van het departement van Financiën en de andere departementen blijkt dit geen echt deugdelijk argument te zijn.

**Staatssecretaris Koning:** Ik denk, dat deze discussie dan te laat wordt gevoerd. Deze discussie had moeten worden gevoerd toen deze grondwettelijke bepaling in het leven is geroepen, dat de Raad van State niet in alle opzichten behoeft te worden geraadpleegd. Toen is er alleen gesproken over de kwestie die door de heer Tjeenk Willink is aangevoerd. Daar had die brede discussie kunnen plaatsvinden op grond van de staatsrechtelijk theoretische benadering. Dat is niet gebeurd. Dat laat onverlet, nu de wettekst zo luidt — dat heeft de heer Tjeenk Willink terecht opgemerkt — dat er in deze zin gebruik van kan worden gemaakt.

De heer **Tjeenk Willink** (PvdA): Bij

de vaststelling van die grondwetsbepaling is er wel gediscussieerd, maar de discussie is als het ware verdaagd naar de discussie tussen de delen van de wetgever. Die discussie hadden wij in volle omvang behoren te voeren en niet etappegewijs, namelijk een deeltje bij de Comptabiliteitswet en een deeltje bij de rest van de wijziging van de Wet op de Raad van State. Dat is mijn protest. Precies zoals de staatssecretaris aangeeft, strekt een en ander verder en is veel wezenlijker dan hier even aan de orde kan worden gesteld.

**Staatssecretaris Koning:** Ik deel dat bezwaar niet, maar ik kan de punten van de heer Tjeenk Willink op zichzelf wel inzien. Hij had een en ander gaarne tezamen behandeld gezien.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt enige ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van het wetsvoorstel **Wijziging van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en de Overgangswet ISOVSO met betrekking tot het aanbrengen van wijzigingen in het bekostigingsstelsel, alsmede van de Wet op het basisonderwijs en de Overgangswet WBO in verband met harmonisatie ter zake (20032).**

De beraadslaging wordt geopend.

De **Voorzitter:** Ik geef het woord aan de heer Klein Bennink. Ik maak de leden erop opmerkzaam, dat dit zijn maidenspeech is.



De heer **Klein Bennink** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Voor ons ligt het wetsontwerp dat een ander bekostigingsstelsel regelt voor het speciaal en het voortgezet speciaal onderwijs. Het bestaande vergoedingsstelsel op declaratiebasis zal vervangen worden door een stelsel dat gebaseerd is op taakstellende normen. Of, zoals de staatssecretaris het begin deze maand op een bijeenkomst voor lokale bestuurders

in Utrecht plastisch uitdrukte, schoolbesturen behoeven niet meer voor de aanschaf van ieder gummetje vooraf de toestemming van het ministerie. Dit is een voorbeeld van wetgeving waarbij sprake is van decentralisatie en deregulering, waarmee wij in principe kunnen instemmen. Of de uitwerking slaagt, hangt natuurlijk sterk af van het beschikbaar stellen van de middelen.

Doelstelling van dit nieuwe vergoedingstelsel moet zijn, volgens de memorie van toelichting, dat een aanvaardbare allocatie plaatsvindt van de rijksmiddelen. Door het stelsel zal enerzijds aan de school- en gemeentebesturen een instrument worden verschaft voor een verantwoord financieel beheer van de scholen en anderzijds een instrument voor het beheersen van de kosten van het speciaal onderwijs, aldus de memorie van toelichting bij dit wetsontwerp. Wij vrezen, gezien de recente voorstellen van de regering, dat het accent meer ligt op het terugdringen van de kosten voor het Rijk dan op het mogelijk maken van een kostendekkend beheer voor de schoolbesturen.

Wij willen bij de behandeling in deze Kamer met name stil staan bij de uitwerking van het genormeerde bekostigingsstelsel. Dat is een belangrijke zaak, want na deze categorie van onderwijs is het immers het voornemen om ook het lager beroepsonderwijs en het algemeen voortgezet onderwijs conform eenzelfde systematiek te gaan bekostigen.

In de memorie van toelichting bij dit wetsontwerp wordt als aanleiding tot de spoedige invoering voor het voorliggende wetsontwerp aangegeven, een door de Tweede Kamer aanvaard amendement-Hermes/Franssen bij de begrotingsbehandeling voor het dienstjaar 1987 om 30 mln. te bezuinigen op de vergoeding voor de stichtingskosten en de materiële instandhouding voor het speciaal onderwijs. Het interim-advies van de werkgroep-Londo gaf aan, na een zeer gedegen onderzoek, dat in plaats van 30 mln. minder er eigenlijk 5 mln. meer nodig is om tot een kostendekkend beheer van deze vorm van onderwijs te komen. Bij de behandeling van dit wetsontwerp aan de overzijde was het regeringsstandpunt over het interim-advies nog niet bekend.

Mijn fractie heeft in de schriftelijke voorbereiding de vraag gesteld of

“zomaar” wijzigingen kunnen worden aangebracht in de programma's van eisen van bij voorbeeld verwarming en technisch onderhoud. In de beantwoording wordt gesteld dat jaarlijks wijzigingen kunnen worden aangebracht en dat een belangrijke waarde van het nieuwe stelsel juist is dat de wijzigingen gemotiveerd moeten worden. Om die reden waren wij erg nieuwsgierig naar die motivering. Het regeringsstandpunt over het interim-advies van de werkgroep Londo is als bijlage bij de memorie van antwoord aan deze Kamer toegevoegd. Inmiddels zijn ook de wijzigingsvoorstellen voor de onderwijsbegroting voor 1988 bekend. Omdat er interpretatieverschillen bestaan tussen het Rijk en de VNG omtrent een aantal bepalingen in het gesloten bestuursakkoord, was de regering genooddaakt, in plaats van de voorgenomen bezuinigingen op het beheer van het openbaar onderwijs een ander pakket van maatregelen te treffen.

Deze maatregelen hebben onder andere betrekking op de bekostiging van de materiële voorzieningen in het basisonderwijs. Door een, inderdaad grotendeels gemotiveerde, bijstelling van de programma's van eisen wordt 95,8 miljoen gulden bespaard. Maar dit bedrag wordt nu voor een belangrijk deel op een andere wijze afgewenteld op de lokale overheid en leidt aldus weer tot nieuwe overschrijdingsbedragen.

De programma's van eisen vormen de onderbouwing van de rijksvergoeding en hebben als uitgangspunt dat de noodzakelijke, onvermijdbare kosten worden vergoed. Er wordt in de memorie van antwoord gesteld, dat herijking van programma's van eisen en/of aanpassingen daarvan in de toekomst noodzakelijk blijven om verstarring te voorkomen. Bovendien heeft de periodieke bijstelling tot doel, nieuwe ontwikkelingen te kunnen verdisconteren en daardoor mogelijke knelpunten te kunnen wegnemen. Zo geformuleerd gaan wij van harte met de voorstellen akkoord. Maar de recente voorstellen van de regering tot aanpassing van de programma's van eisen hebben naar onze mening geen ander doel dan te komen tot bezuinigingen, hoe fraai het instrument van de periodieke bijstelling van de programma's van eisen ook wordt geformuleerd.

Mijnheer de Voorzitter! Het is niet de bedoeling om hierop al te gedetailleerd in te gaan. Het gaat

echter om de uiteindelijke toepassing en uitwerking van het voorliggende wetsontwerp. Daarom noem ik toch een aantal voorbeelden van de recente herijking van het programma van eisen. Ten eerste worden bij het onderwijsleerpakket de afschrijvings-termijnen met één jaar verlengd. De motivering daarvoor is de volgende: door goed onderhoud, selectief gebruik en adequaat toezicht op (leerling)gebruikersgedrag wordt een verlenging van de technische gebruiksduur mogelijk geacht. Ik wijs erop dat dit argument wel erg gemakkelijk is en zo geformuleerd jaar op jaar kan worden gehanteerd.

Een tweede voorbeeld betreft het preventief onderhoud aan gebouwen. Hierbij wordt de gemiddelde cyclusperiode voor het buitenschil-derwerk van vijf jaar op zes jaar gebracht. Een motivering ontbreekt hier, tenzij de opmerking dat het vergoedingsbedrag nog op een verantwoord niveau is, als zodanig moet worden opgevat. Bekend is overigens, dat de periode van vijf jaar voor scholen gelegen in kustgemeenten voor het behoud van het schoolgebouw absoluut al onvoldoende was.

Een laatste voorbeeld betreft de verwarming. Het aanvankelijke programma van eisen is gebaseerd op het handhaven van een nachttemperatuur van 10yC in de schoolgebouwen. Het programma van eisen wordt zodanig gewijzigd, dat wordt uitgegaan van een nachttemperatuur van 8yC. Een wijziging levert aldus een bezuiniging voor het Rijk op van 17,1 miljoen gulden. Het moet de staatssecretaris toch bekend zijn, dat de huidige vergoeding voor verwarmingskosten al ontoereikend is voor scholen gelegen in het oosten van het land. Een verdere bijstelling van de vergoeding in neerwaartse zin, hoe creatief beargumenteerd ook, brengt de schoolbesturen in grote problemen.

Mijnheer de Voorzitter! Met deze voorbeelden geef ik aan, dat het voorliggende wetsontwerp voor de schoolbesturen geen waarborg is voor een kostendekkende vergoeding. Terwijl een adviesgroep-Londo jarenlang heeft gestudeerd op een minimum-eisenpakket, is het ministerie in staat, binnen een maand een stuk te produceren waarbij de kosten in het basisonderwijs met zo'n kleine 100 miljoen gulden kunnen worden teruggebracht. De bijstelling van het programma van eisen om

flexibel in te spelen op gewijzigde inzichten en omstandigheden, zoals in de memorie van antwoord is bedoeld, wordt op deze wijze wel erg eenzijdig benaderd. Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat achter het bureau de argumenten worden bedacht om de van te voren bepaalde bezuinigingsbedragen te halen. Wij vernemen graag de visie van de staatssecretaris op de vraag hoe het instrument van het herijken van de programma's van eisen in het vervolg wordt gehanteerd. Wij zijn er overigens benieuwd naar wanneer er een bijstelling in positieve zin plaatsvindt, hetgeen volgens de memorie van antwoord immers wel degelijk tot de mogelijkheden behoorde. Hoe wordt dat dan bekostigd?

Naar aanleiding van de memorie van antwoord krijgen wij nog graag verduidelijking op enkele punten die het wetsontwerp betreffen. Het specifieke karakter van het speciaal onderwijs zorgt ervoor, dat het bekostigingsstelsel veel meer moest worden verfijnd dan bij het reguliere basisonderwijs het geval was. Ondanks het feit dat dit heeft plaatsgevonden, zijn er toch nog enkele onduidelijkheden. Sommige vormen van dit onderwijs zijn zo specifiek en zo gering in aantal, dat wij ons afvragen of zij wel onder een genormeerd systeem zijn te vangen. Het kan toch niet anders dan dat men de kostenfactoren heeft gemiddeld voor de vaststelling van de bekostiging. Het in de schriftelijke voorbereiding door ons gesuggereerde voorbeeld wil ik nog eens nader uitwerken. Stel, een dag-mytylschool heeft tien elektronische rolstoelen voor haar leerlingen nodig en een centrum-mytylschool dertig. Naar ons oordeel betekent dit dat een dergelijke categorie mytylschool als vergoedingsfactor 20 krijgt. Met andere woorden, de ene school krijgt geld te veel en de andere te weinig. Het genormeerde stelsel blijkt hier dus te grof te werken. Kan de laatste in het voorbeeld genoemde school overigens een beroep doen op artikel 82a van de nieuwe wet?

Het Londo-stelsel is gebaseerd op aantallen scholen en groepen leerlingen (klassen). Met name in het speciaal onderwijs komt het voor dat voor één leerling een bepaalde voorziening moet worden getroffen. In welke mate kan dan een beroep worden gedaan op artikel 82a? Welk budget is er beschikbaar om in te

## Klein Bennink

spelen op die behoeften van de scholen waarin het program van eisen niet voorziet? Was het oude declaratiesysteem niet geschikter om in te spelen op de specifieke behoeften van een aantal scholen voor speciaal onderwijs?

Wij brengen de staatssecretaris nog eens nadrukkelijk onder de aandacht de voorlichting van de schoolbesturen over het nieuwe bekostigingsstelsel met spoed te laten verzorgen. Vele schoolbesturen puzzelen nu nog aan de invoering van het Londo-systeem voor het basisonderwijs. Wij hebben hier te maken met weer een nieuwe groep schoolbesturen die veelal slechts enkele scholen onder hun beheer hebben. Een goede voorlichting vanuit het ministerie is noodzakelijk voor het welslagen van de nieuwe systematiek. Even nodig is — ik durf het nauwelijks te zeggen gezien de problemen op het ministerie hiermee — een adequaat geautomatiseerd systeem waarmee de invoering vanuit het ministerie moet worden begeleid. Hoe wordt een en ander aangepakt? Op welke termijn zal er voor de schoolbesturen duidelijkheid zijn?



Mevrouw **Grol-Overling** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! De fractie van het CDA was aanvankelijk niet van plan het woord te voeren over het bekostigingsstelsel voor het speciaal onderwijs. Wij zijn tevreden dat het Londo-bekostigingsstelsel nu ook, mutatis mutandis, voor het speciaal onderwijs kan worden ingevoerd. Wij menen ook dat het in dit huis een goed gebruik is niet op allerlei details in te gaan. Na de ontvangst van de memorie van antwoord viel ons oog echter op een artikel in het blad *School en besturen* van december 1987, getiteld: *Partiële medewerking ex artikel 74 van de Wet op het basisonderwijs, een geforceerde, onjuiste en ongewenste vorm van overgangsrecht*. Wat in dat artikel wordt gesteld over artikel 74 van de Wet op het basisonderwijs geldt mijns inziens evenzeer voor artikel 82 uit deze wet voor het speciaal onderwijs. Het gaat ons vooral om artikel 82, derde lid, waaraan de volgende volzin wordt toegevoegd: "Een overschrijding van de normale eisen als bedoeld in de vorige volzin, is mede aanwezig voor zover het bevoegd gezag, op grond van

bedragen, die voor een voorziening als gewenst, zijn opgenomen in de door het bevoegd gezag ontvangen vergoedingen voor de exploitatiekosten, kan worden geacht de kosten van de gewenste voorziening uit die ontvangen vergoedingen te bestrijden." Een verschrikkelijke zin, die, mijns inziens, in gewoon Nederlands, betekent dat de baten de kosten moeten goedmaken. Ofwel, de scholen worden thans geacht uit reserves uit het oude vergoedingstelsel te kunnen putten. De noodzaak van de voorziening is dan niet meer aan de orde, maar de vermogenspositie van de scholen. Toch heeft de commissie-Londo zelf geen overgangsregeling voorgesteld omdat de materie zo ingewikkeld is. Niettemin is de gewraakte toevoeging van artikel 74 uit de Wet op het basisonderwijs ongewijzigd overgenomen in artikel 82 van de ISOVSO. Ik meen, dat de taal al voldoende aanleiding was geweest om dit artikel gewijzigd en gekuist over te nemen. In de besprekingen van de commissie-Londo over het bekostigingsstelsel voor het ISOVSO is, zoals ik heb vernomen, gesteld, dat deze lijn ten aanzien van het speciaal onderwijs niet zou worden voortgezet. Als ik het goed heb, heeft de regering het interimadvies van de werkgroep-Londo overgenomen, maar heeft zij daarna verzuimd om artikel 82, lid 3 aan te passen. Zo is de toevoeging in artikel 82, derde lid ongewijzigd in de wet terecht gekomen. Mag ik nu aannemen, dat de uitleg van deze wettekst zal zijn, dat mogelijke overschotten van voor 1987 buiten de toepassing van de wet zullen worden gelaten, gelet ook op het feit, dat het bestaan van overschotten heel verschillende oorzaken kan hebben, zoals ook door de commissie-Londo en al eerder door de rechter is geconstateerd?

De samenvattende vraag is: beginnen de scholen met een schone lei of is er toch een geforceerde onjuiste en ongewenste vorm van overgangsrecht?



Staatssecretaris **Ginjaar-Maas**: Mijnheer de Voorzitter! Mag ik over uw hoofd heen de heer Klein Bennink complimenteren met zijn maiden-speech. Het is altijd een merkwaardig gebeuren, als je voor het eerst in een vertegenwoordigend orgaan spreekt. Ik complimenteer hem voor de

vorm en de inhoud van het betoog. Ik verheug mij op de komende discussies met de heer Klein Bennink.

De heer Klein Bennink heeft opmerkingen gemaakt over het bekostigingsstelsel-Londo. De centrale vraag was: is dat bekostigingsstelsel nu wel of niet kostendekkend? Kun je daar zo maar bezuinigen in aanbrenen? Leidt dat dan niet tot nieuwe tekorten en overschrijdingsbedragen? Het interessante van het Londo-systeem is juist, dat je niet zo maar bezuinigen kunt aanbrenen. Bij elk ander bekostigingsstelsel kan worden gezegd: alles gaat 5% omlaag. De scholen en de schoolbesturen moeten dan maar uitzoeken, hoe ze dat opvangen. Bij een Londo-systeem, waar je programma's van eisen hebt en waar zeer expliciet vastligt, welke bedragen voor welke activiteiten worden vergoed, zal men, als de centrale overheid vindt, dat het totale niveau omlaag moet, heel expliciet moeten aangeven, wat er dan omlaag moet. De heer Klein Bennink heeft een aantal voorbeelden genoemd. In de Tweede Kamer zijn een aantal andere voorbeelden genoemd. Die voorbeelden kloppen. Oorspronkelijk was er het idee, dat het buitenschilderwerk eens in de vijf jaar zou plaatsvinden. Heb je minder geld, dan kan het eens in de zes jaar worden gedaan. De school zal echt niet in elkaar vallen van ellende. Oorspronkelijk gingen wij uit van een verwarming, die 's nachts op tien graden werd gesteld. Als de scholen de verwarming 's nachts op acht graden zetten, dan levert dat aanzienlijk geld op. Het is niet zo maar een bezuiniging. Er is over nagedacht. Wij zijn ervan verzekerd, dat het op die manier voor de scholen werkbaar en uitvoerbaar is. Het laat onverlet, dat als de scholen vinden, dat de verwarming 's nachts op tien graden moet worden gezet, zij die ruimte hebben. Het is dan wel hun eigen verantwoordelijkheid om te bezien, waar zij binnen het totale budget die gelden daarvoor vinden. Het interessante van het systeem is, dat je aan de ene kant heel expliciet doelen en middelen aan elkaar vastknoopt en aan de andere kant scholen vrijlaat om op hun manier ermee om te gaan. Ik denk dat het helemaal niet bezwaarlijk is dat de verwarming 's nachts op acht graden wordt gezet. Ik vermoed dat dit in veel gezinnen gebeurt. Ik zou verder niet graag het