

diend, vorig jaar in de Tweede Kamer aanvaard, en thans ligt het voor ons. Sinds dit wetsontwerp aan de overzijde is behandeld, zijn er nogal wat bezwaren tegen ingebracht, zowel van onderwijsinstellingen als van gemeentebesturen, terwijl ook de vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen in deze Kamer uitvoerig op dit wetsvoorstel is ingegaan.

Het is niet mijn bedoeling, na al wat er geschreven is, en ook heden door voorgaande sprekers is betoogd, nogmaals in details hierop in te gaan. Toch komen in dit wetsvoorstel belangrijk zaken aan de orde, nl. de normvergoedingen, de exploitatiekostenoverschrijding, en de ingangsdatum van de voorgestelde wetswijziging, 1 januari 1974, dus een werking met terugwerkende kracht.

Over het vaststellen van de vergoedingen, en het daarbij te volgen systeem, zou men kunnen discussiëren. Geen enkel systeem zal wel volmaakt zijn, en in de toekomst zal moeten blijken of dit systeem dat wel zal zijn. Of de gemeentelijke en bijzondere scholen met de ontvangen normvergoedingen kunnen rondkomen, en bovendien ook nog een gedeelte kunnen reserveren voor eventueel groot onderhoud – vervanging van meubilair etc. – zoals de Staatssecretaris in het antwoord in het 'nader eindverslag' opmerkt, waag ik echter te betwijfelen. Is de Staatssecretaris van mening dat dit wel het geval is?

Wel zou ik willen stellen, dat een vergelijking van het bedrag van de vergoeding die een school ontvangt, en het bedrag van de werkelijke uitgaven per jaar zal verschillen. Dit geldt ook, en juist vooral, ten aanzien van de kleine scholen. En zie ik het juist, dat door de nieuwe techniek van berekeningen van de exploitatiekosten deze kleine scholen in financiële moeilijkheden kunnen komen? Het is toch bekend dat vooral kleine scholen per leerling duur zijn? En niet alleen het aantal leerlingen maar ook de kwaliteit van de gebouwen heeft grote invloed op de exploitatiekosten.

Wij zullen ons niet laten verleiden om beschouwingen te geven over de vraag of de vergoedingsnormen in het verleden wel dan niet toereikend zijn geweest. Wel blijkt ons uit de toegezonden reacties van gemeenten, onderwijsinstellingen en scholengemeenschappen, dat er in de laatste jaren wel financiële overschrijdingen hebben plaatsgevonden, hetgeen wij toch wel een teleurstellende zaak vinden.

Het onderwijs dient naar behoren te worden gegeven en dan gaat de vraag rijzen: wie gaat deze achterstand betalen? Wanneer deze wetswijziging met terugwerkende kracht ingaat op 1 januari 1974, dan worden deze scholen toch wel onevenredig zwaar belast.

Immers de afrekening van het Rijk met de schoolbesturen wat de exploitatievergoeding betreft gaat pas in op 1 januari 1978. Worden dan ook de overschrijdingsbedragen over deze jaren door het Rijk uitgekeerd? De brieven die wij ontvingen en inzonderheid van de gemeente Bussum, waarin ons de overschrijdingsbedragen geschetst worden over voorgaande jaren, liegen er niet om. Het gaat om ruim 1 miljoen gulden. Dat is dan toch wel een moeilijk te verteren zaak!

Is de Staatssecretaris het eens met het gestelde in een bepaalde gemeentelijke brief: 'Wij pleiten ervoor op z'n minst te bevorderen, dat bij aanvaarding van het wetsontwerp, een zodanige regeling wordt getroffen, dat een aantal gemeenten niet voor een voldoende feit gesteld worden terzake zeer grote bedragen te moeten uitbetalen, zonder dat daar een behoorlijke compensatie tegenover staat, en of wel voldoende zorgvuldig wordt omgesprongen met de rechtszekerheid, waarop gemeenten aanspraak mogen maken? Het met terugwerkende kracht confronteren van gemeenten met een aanslag op de financiële middelen, als waartoe het wetsontwerp in zijn voorliggende vorm leidt, lijkt ons met bedoeld rechtsbeginsel op gespannen voet te staan'.

Nogmaals, onderschrijft de Staatssecretaris deze stelling? Ook wij willen de Regering vragen, om de overschrijdingskosten voor haar rekening te nemen, en dit niet van de budgettaire positie van het Rijk te laten afhangen, en niet, bij voorbeeld ingaande 1 januari 1979, een nieuwe periode te laten ingaan, opdat gemeenten en onderwijsinstellingen weten waar ze aan toe zijn, want anders wordt het alleen maar een verplaatsen van de moeilijkheden.

Is het mogelijk dat de Staatssecretaris hierin meer duidelijkheid verschaft, of nog liever, enige toezegging doet? Het zou uitermate te betreuren zijn als het onderwijs in moeilijkheden zou geraken. Daarvoor dragen wij allen, zowel parlement als Regering, de verantwoordelijkheid.



De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Ik krijg de indruk dat er in deze Kamer over dit wets-

ontwerp een vrij grote mate van overeenstemming bestaat. Mijn fractie – ik mag dit wel voorop stellen – stelt zich ook buitengewoon kritisch op tegenover dit wetsontwerp. Ik verkeer in de plezierige omstandigheid dat ik de laatste spreker over dit punt ben, zodat ik een aantal opmerkingen, die ik had willen maken, rustig achterwege kan laten omdat ze al zijn gemaakt door voorgaande sprekers. Dat neemt niet weg dat ik enkele punten nog in het kort wil bespreken.

Het wetsontwerp valt eigenlijk in twee delen uiteen. Het bestaat enerzijds uit de wijziging van de berekeningsmethode van de uitkeringsnormen en anderzijds uit de wijziging van de doorbetalingsregeling van gemeenten aan bijzondere scholen.

Wat het eerste punt betreft hebben wij niet zo veel problemen met het wetsontwerp. In essentie is de voorgestelde wijziging acceptabel. Met de wijze waarop de gewenste procedure voor de berekening van normen in de wettekst is neergelegd heb ik enkele problemen. Het antwoord dat op vragen daarover in de nota naar aanleiding van het eindverslag is gegeven, kan ik eerlijk gezegd niet helemaal begrijpen.

In de nota naar aanleiding van het eindverslag wordt op blz. 7 verwezen naar de berekeningsmethode, die de vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen uit deze Kamer aan geeft. Ik vraag mij af, wat met deze bewoordingen, waarmee een tegenstelling wordt geconstrueerd tussen de berekeningsmethode die de commissie aangeeft en de berekeningsmethode die in het wetsontwerp is neergelegd, de bedoeling is.

De commissie heeft helemaal niet de bedoeling gehad een eigen berekeningsmethode aan te geven. De vragen die de commissie naar aanleiding van deze methode heeft gesteld, waren gebaseerd op de berekeningsmethode die in de nota naar aanleiding van het eindverslag aan de Tweede Kamer zeer uitvoerig wordt geschetst.

Ik ben wel geen statisticus maar af en toe doe ik iets aan correlatieberekening. Ik meen dat ik er enig begrip van heb. Ik heb de indruk dat iedere correlatieberekening waarmee men probeert een totaalbedrag aan schoolkosten te correleren met het aantal klassen en het aantal studenten, automatisch, ogenblikkelijk en direct leidt tot een bedrag per klas en een bedrag per student. Dan blijft het vaste bedrag per school over.

In dit wetsontwerp wordt een constructie gehanteerd waarmee net

## Heijne Makkreel

wordt gedaan alsof de percentages die ook nu in de wet staan (maar in de huidige toestand terecht omdat ze in de huidige toestand inderdaad uitgangspunt van de berekening zijn) toch het uitgangspunt zijn gebleven. Het doet mij denken aan iemand die eerst van Amsterdam naar Den Haag toe reist en dan vanuit Den Haag nog even een retourtje Utrecht neemt en die dan achteraf vertelt dat hij van Amsterdam via Utrecht naar Den Haag is gereisd. Die constructie zit ook een beetje in dit ontwerp.

Nu zou het voor ons geen probleem zijn dat tot verwerping van het wetsontwerp moest leiden. Het is alleen een wat merkwaardige constructie, een schoonheidsfout.

Ik betreur het dat bij deze wijziging niet de gelegenheid te baat is genomen om nog andere factoren die de kosten van scholen beïnvloeden, in de correlatieberekening te betrekken, bij voorbeeld de dislokatie van een school, het aantal gebouwen, de ouderdom van de gebouwen. Het zijn mede exploitatiekostenbepalende factoren en ze zijn bovendien bijzonder gemakkelijk te kwantificeren en dus ook bijzonder gemakkelijk in een correlatieberekening te betrekken.

Daarin zit een samenhang met wat verder volgt. De uitkomsten van deze correlatieberekening, ten slotte uitgekristalliseerd in normbedragen per klas, student en school, moeten dan tevens dienen als basis voor de overschrijdingskostenregeling. Dat is dan het tweede hoofdpunt van dit wetsontwerp, waar wel zeer grote bezwaren tegen bestaan.

Bij de beantwoording van de opmerkingen die over dit wetsontwerp van de zijde van de Kamer zijn gemaakt, is enkele malen als motivering verwezen naar het beginsel van de financiële gelijkstelling, met als grondtoon, dat de financiële gelijkstelling inhoudt evenveel gulden per leerling en dat daarmee de hier gekozen constructie noodzakelijk is.

Ik wil voorop stellen dat ik de financiële gelijkstelling van het openbaar en bijzonder onderwijs als principe op geen enkele wijze ter discussie wil stellen. Ik vraag mij wel af, of het resultaat, te weten evenveel gulden per leerling – en de exploitatiekosten als unit – een reële vertaling is van een werkelijke financiële gelijkstelling van het openbaar en bijzonder onderwijs. Die vraag mag wel worden gesteld, want daarop berust een deel van de argumentatie van de zijde van de bewindsman.

Ter zake van de overschrijdingskostenregeling wordt alleen maar het aantal leerlingen als basis gebruikt; alle kosten worden per leerling omgeslagen. De overschrijdingskosten worden per leerling berekend. Bij de uitkeeringsnormen van het rijk komen er een vast bedrag en een bedrag per ruimte-eenheid bij; op die basis worden dan de kosten toegerekend. Dit is in de overschrijdingskostenregeling niet meegenomen. Als men dit wel doet, dan zal dit het totaal door de gemeente uit te keren bedrag niet beïnvloeden, wel de verdeling van het aan overschrijdingskosten uit te keren bedrag over de bijzondere scholen.

In de tweede plaats kan een groot vraagteken worden geplaatst bij de basering van de overschrijdingskosten op die normen, wanneer men kijkt naar de cijfers, die in de nota naar aanleiding van het eindverslag – stuk 2 D, blz. 3 – worden gegeven. Het betreft een vergelijking van de uit de formule terug te rekenen normbedragen en de werkelijke kosten van de rijksscholen, waarop alles is gebaseerd.

In het kader van die vergelijking kunnen afwijkingen tot 30% worden geconstateerd. In drie van de ongeveer 50 gevallen loopt de afwijking tot 30% naar boven en in vier van die 50 gevallen is er sprake van een afwijking van 25% naar beneden. Het aantal neemt toe, naarmate de afwijkingen kleiner worden. Dat betekent – ter illustratie van de spreiding, die in die werkelijke kosten zit ten opzichte van de norm – dat die norm gebrekkig blijft als maat voor de behoefte van een individuele school.

Daarvan kan ook bij de toepassing van de overschrijdingskostenregeling een tamelijk onrechtvaardige werking het gevolg zijn. Dat geldt in het bijzonder voor gemeenten met een enkele school. De grootste kans op merkwaardige gevolgen van deze regeling bestaat, wanneer men het geval neemt van een gemeente, die maar één openbare school in de categorie van voortgezet onderwijs heeft. Als die school met lage kosten te maken heeft, dan is er van overschrijding geen sprake. Het bijzonder onderwijs krijgt dan niets. Als die gemeentelijke school in de problemen verkeert – oud gebouw, vrij grote dislocatie, moeilijk schoon te maken enz. – dan krijgt het bijzonder onderwijs vrij grote overschrijdingsbedragen uitgekeerd, ongeacht de vraag, of dit al dan niet nodig is.

In de nota naar aanleiding van het eindverslag wordt opgemerkt, dat hieraan iets gedaan kan worden via artikel 90 van de Wet op het voortgezet

onderwijs. Dat is waar, maar dan toch alleen voor de werkelijk extreme gevallen. Wanneer men in de tabel van werkelijke en normkosten ziet, dat daarin een flink aantal overschrijdingen van tientallen procenten voorkomt, kan men dat niet als extreme gevallen beschouwen.

Een werkelijke financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs bestaat wanneer de behoeften van een openbare en een bijzondere school op dezelfde wijze worden beoordeeld en gehonoreerd. Dit is wat anders dan een openbare en een bijzondere school evenveel gulden per leerling geven. Men kan daar de vraag tegenover stellen: hoe moet dat gebeuren?

Ik geef graag toe, dat ik daarvoor op dit moment geen pasklare oplossing heb, maar ik constateer, dat met de nu voorgestelde wetswijziging de bezwaren, die tegen de bestaande toestand aan te voeren zijn, slechts groter worden. In feite worden meer gevarieerde schoolsoorten in één pot gestopt, waarvan slechts verwacht mag worden dat de spreiding van de werkelijke kosten ten opzichte van de norm groter zal worden. Daarmee wordt ook de kans groter op onrechtvaardige werking van de overschrijdingskostenregeling.

Daarnaast is er nog de mogelijkheid, dat de gemeenten worden belemmerd in het voeren van een eigen beleid. Hierover is al het een en ander gezegd, zodat ik hierop niet nader inga. Het is duidelijk, dat deze tweede hoofdmoot van het wetsontwerp bij onze fractie ernstige bezwaren ontmoet.

Vervolgens is er het punt van de terugwerkende kracht. Ik sluit mij aan bij wat de andere sprekers hierover hebben gezegd. Dit punt is voor ons bijna volstrekt onaanvaardbaar. Ik verneem graag van de bewindsman of hij daarin nog iets kan veranderen.

Wij dienen een afweging te maken. Wij hebben bezwaren tegen artikel I-C en tegen de terugwerkende kracht. Daar staat tegenover dat artikel I-B inderdaad een verbetering inhoudt. Moeten wij het een met het ander aanvaarden of verwerpen? Een belangrijk element van artikel I-B is de verbetering van de positie van de MAVO, die een argument kan vormen om het wetsontwerp toch maar te slikken. De vraag rijst, of dit voordeel wordt verloren als wij het wetsontwerp verwerpen.

Het komt mij voor, mijnheer de Voorzitter, dat dit in hoge mate van de bewindsman afhangt. Wij mogen immers aannemen, dat de begroting

voor 1979 reeds is gedrukt. Bij de overwegingen ten aanzien van wat er in de komende jaren moet gebeuren, is er rekening gehouden met de aanvaarding van dit wetsontwerp en de verplichtingen, die dit voor het Rijk inhoudt. Dit wil zeggen, dat de budgettaire ruimte voor het uitvoeren van wetsontwerp nr. 13 005 – en voor de verbetering van de positie van het MAVO – er is.

Onder vigueur van de huidige wet, artikel 87, heeft de Minister de mogelijkheid, de normbedragen voor het MAVO vast te stellen. Als de budgettaire ruimte er is om een positieverbetering voor dit onderwijs tot stand te brengen, kan dit stellig ook onder vigueur van de Mammoetwet, zoals deze nu luidt.

Daarnaast bestaat de kwestie van de verbeterde methodiek. Ik wil de Minister, respectievelijk de Staatssecretaris, uitnodigen met het deel van het wetsontwerp dat die verbeterde methodiek van de berekening van de normbedragen inhoudt – indien de Kamer tot verwerping van dit wetsontwerp mocht besluiten – eventueel terug te komen. Mij dunkt dat dit binnen een redelijke tijd kan geschieden.

Ik kom terug op de handhaving van de positie van de MAVO. Ik heb in overweging vanuit de Kamer, via het indienen van een motie, de Staatssecretaris enige ruggesteun te geven, om de budgettaire ruimte voor het verbeteren van de positie van de MAVO voor dat doel te handhaven. Edoch, ik zal het antwoord van de Staatssecretaris daaromtrent aanhoren en afwachten of aan het indienen van deze motie behoefte bestaat.

De beraadslaging wordt geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van het wetsontwerp **Gemeentelijke herindelings van het Eemsmondgebied (13 001)**.

De beraadslaging wordt geopend.



Mevrouw **Vonk-van Kalker** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Het zal waarschijnlijk geen verbazing wekken, gezien ook de aard van het eindverslag van de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken, dat mijn fractie zich kan verenigen met de intentie van het onderhavige wetsontwerp. Wij hoopten door het uitbrengen van een, zij het onder voorbehoud, blanco eindverslag, te kunnen bereiken dat deze wet nog vóór 1 oktober a.s. het Staatsblad zou halen.

Onzes inziens is dat om min of meer pragmatische redenen een noodzaak. Wij denken dan bij voorbeeld aan het opstellen van de gemeentebegroting en ook aan de termijn waarop de Minister van Verkeer en Waterstaat staat moet zijn om te komen met een voorstel tot wijziging van de wet op het Havenschap Delfzijl. Op die wetswijziging kom ik straks nog even terug. Onze eerste vraag is dan ook, of de Minister bereid is, alles in het werk te stellen om als datum van ingang van deze wet 1 januari 1979 te bereiken.

Het doet mij genoegen mijn maiden-speech in dit Huis over dit onderwerp te mogen houden. Het heeft namelijk betrekking op de geboortegemeenten van mijn ouders. Misschien voel ik mij daarom ook zeer betrokken bij de praktische uitwerking. Mijn vragen liggen grotendeels op dat terrein, naast een aantal algemene opmerkingen en wensen ten aanzien van behandeling van dergelijke plannen in de toekomst.

Ik begin dan met de algemene opmerkingen en wensen, die wellicht ten dele op rekening kunnen worden geschreven van mijn korte ervaring met dit werk. Maar omdat er altijd nieuwe kamerleden zullen blijven komen, zouden zij misschien toch hun nut kunnen hebben. Het is mij opgevallen dat in de stukken nauwelijks aandacht wordt geschonken aan de financiële aspecten. Met name de consequenties voor de nieuw te vormen gemeente Hefshuizen zouden mijns inziens nuttige informatie hebben gegeven in de afweging van de voor- en nadelen die aan dit wetsontwerp kleven. Vooral diverse financiële overzichten, bij voorbeeld van het Havenschap en de betrokken gemeenten, de commentaren daarop en de verwachtingen voor de toekomst van deze instanties zouden naar mijn mening geen overbodige luxe zijn geweest.

Van ons wordt immers een verantwoordelijke afweging van alle aspecten verwacht? De Minister verwijst bij vragen daarover aan de overkant naar zijn ambtgenoot van Verkeer en Waterstaat die de financiële aspecten moet betrekken bij zijn voorstellen voor wijziging van de wet. Ook bij een ander aspect, namelijk deelname van de nieuwe gemeente Hefshuizen in het Havenschap, waar ik ook straks nog op terug kom, verwijst hij naar deze ambtgenoot. Dat is mij iets te gemakkelijk.

Als de Minister van Verkeer en Waterstaat ons daarover de nodige informatie had kunnen verschaffen, waarom is hij dan niet betrokken bij de behandeling van dit wetsontwerp? En was het dan, zo niet noodzakelijk, dan

toch in ieder geval zinvol geweest om de behandeling van het onderhavige wetsontwerp en van de wijziging van de wet op het Havenschap synchroon te laten lopen? Onze mening daarover moge duidelijk zijn.

Wat ons ook wenselijk lijkt bij dergelijke wetsontwerpen is, dat, zodra zich een wijziging in het voorstel, dan wel een wijziging door het aannemen van amendementen voordoet, die wijzigingen ook in kaart worden gebracht. Nu is alleen een kaart beschikbaar die betrekking heeft op het oorspronkelijke voorstel, waarvan, zoals wij allen weten, maar heel weinig is overgebleven. Het is prettig en mijns inziens zelfs een vereiste, om je de gewijzigde situaties ook steeds visueel eigen te kunnen maken.

Over de financiële consequenties voor de nieuw te vormen gemeente Hefshuizen zouden wij toch graag nog wat nadere informatie van de Minister willen hebben. Heeft de Minister de indruk dat de gemeenten Uithuizen en Uithuizermeeden zich die terdege bewust zijn geweest toen zij zich uitspraken vóór samenvoeging van beide gemeenten; waarop hebben zij dan hun kennelijk positieve verwachtingen gebaseerd; en wat zullen de gevolgen van de deelname in het Havenschap zijn ten opzichte van de totale gemeentelijke middelen, zowel voor de gemeente Hefshuizen, alsook voor de gemeente Delfzijl; in welke richting zullen die kosten zich ontwikkelen?

Hoewel wij er de voorkeur aan zouden hebben gegeven, dergelijke plannen slechts te behandelen als onderdeel van een integraal herindelingsplan voor Noord- en Oost-Groningen, kunnen wij er begrip voor hebben dat de problematiek van het Eemshavengebied om extra spoed vroeg. Wel, die spoed moet ook met korreltje zout worden genomen; het is nu immers al 1978! Een feit blijft echter, dat wij toch nog altijd vooruitlopen op die integrale aanpak, om nog maar te zwijgen van de reorganisatie van het binnenlands bestuur. Wij menen dat dit wetsontwerp terecht is gereduceerd tot wat beslist noodzakelijk is om de Eemshavenproblematiek bestuurlijk te regelen. Voor het ingetrokken deel van dit wetsontwerp bestond onzes inziens niet de noodzaak vooruit te lopen op een totaal herindelingsplan.

Wij delen de opvatting van de Minister dat de grond aan samenvoeging van de gemeenten Uithuizen en Uithuizermeeden zou zijn ontvallen, wanneer het amendement -Stoffelen was aangenomen. Sterker nog, ook bij behoud van zelfstandigheid van die bei-