

Zitting 1982-1983

17 628

**Overgangswet Wet op het basisonderwijs**

Nr. 4

**BIJLAGEN BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING**

Bijlage 1

**Financiële consequenties**

Aan enkele maatregelen op grond van de Wet op het basisonderwijs en de Overgangswet WBO zijn financiële consequenties verbonden, waarvoor tot nu toe nog geen regeling kon worden getroffen.

Dit betreft de volgende posten: (x f 1 mln.)

	1985	1986	1987	1988
1. Harmonisatie financieringssysteem bouw k.o. en l.o.	3,3	6,0	9,0	11,3
2. Bijstelling materiële uitgaven	25,0	60,0	100,0	125,0
Totaal	28,3	66,0	109,0	136,3

*Toelichting*

Ad 1. Voor de bouw van nieuwe basisscholen zullen de financierings-systemen van het kleuteronderwijs (annuïteit) en het lager onderwijs (lineaire lening) moeten worden geïntegreerd. Voor bestaande gebouwen zal het financieringssysteem ongewijzigd blijven. Overige gevolgen voor de scholenbouw zullen binnen het budget worden opgevangen. Voor zover gebouwen door de samenvoeging niet meer voor vergoeding in aanmerking komen, zal, indien dit nadelige consequenties voor de gemeenten heeft, een overgangsregeling worden getroffen.

Ad 2. Hoewel de programma's van eisen van de commissie-Londo nog worden geëvalueerd, is het nu reeds duidelijk dat een bijstelling van de vergoeding voor materiële uitgaven noodzakelijk is. Deze bijstelling zal gefaseerd plaatsvinden, waarbij uiteindelijk een structurele verbetering van f 125 mln. tot stand wordt gebracht. Bij de vaststelling van de programma's van eisen zal worden uitgegaan van het budget dat na deze bijstelling beschikbaar is.

De financiële consequenties van de overgangsmaatregelen voor het personeel en de huisvesting zullen binnen het budget worden opgevangen, zodat hiervoor geen posten zijn opgenomen in het kostenoverzicht.

Gelet op de vele vragen over de financiële consequenties van de WBO en OWBO bij de adviesprocedure is hieronder ook een in verband met de prijs- en salarisontwikkeling geactualiseerd overzicht opgenomen van de in de eerste nota van wijzigingen van de WBO opgenomen meer- en minderkosten. Dit overzicht is exclusief de hiervoor genoemde nieuwe kostenposten. Hierbij wordt nog de kanttekening gemaakt, dat de besteding van de gelden voor de invoering van het Engels afhankelijk is van de definitieve besluitvorming over het invoeringstijdstip.

**Kostenplaatje WBO (op basis van begroting 1982)**

Bedragen x f 1 mln.

	Meerkosten					totaal	Minderkosten				totaal	Saldo meer-kosten
	a	b	c	d	e		a	b	c	d		
1983	2,5					2,5						2,5
1984	3,3			28,8		32,1						32,1
1985	15,8	1,2	5,2	71,2	2,6	96,0				12,3	12,3	83,7
1986	6,6	2,6	12,5	72,4	8,9	103,0	0,2	0,4		16,3	16,9	86,1
1987	5,7	2,6	12,5	73,6	12,6	107,0	0,5	1,0	1,6	17,7	20,8	86,2
1988	5,1	2,6	12,5	74,4	12,6	107,2	1,0	2,0	3,2	17,9	24,1	83,1
1989	5,1	2,6	12,5	74,7	12,6	107,5	1,7	3,2	5,1	17,9	27,9	79,6
1990	5,1	2,6	12,5	75,3	12,6	108,1	2,3	4,6	7,4	18,0	32,3	75,8
1991	5,1	2,6	12,5	75,8	12,6	108,6	3,1	6,2	9,9	18,1	37,3	71,3
1992	5,1	2,6	12,5	76,1	12,6	108,9	4,0	8,0	12,8	18,2	43,0	65,9
1993	5,1	2,6	12,5	76,3	12,6	109,1	5,0	10,0	16,0	18,2	49,2	59,9
1994	5,1	2,6	12,5	76,6	12,6	109,4	6,0	12,2	19,5	18,2	55,9	53,5
1995	5,1	2,6	12,5	76,7	12,6	109,5	7,3	14,6	23,4	18,2	63,5	46,0
1996							8,6	17,2	27,5			
1997							10,0	20,0	30,0			

Meerkosten ontstaan in de categorieën:

- a. Nieuwe activiteiten: muziek, Engels. Rekening is gehouden met gefaseerde invoering van Engels,
- b. democratisering,
- c. vervoerkosten,
- d. salaire consequenties,
- e. wijziging beëindiging bekostiging.

Minderkosten ontstaan in de categorieën:

- a. normering huisvestingskosten,
- b. vermindering leerlingenaantal speciaal onderwijs,
- c. vermindering vakonderwijs,
- d. leerlingeneffect.

's-Gravenhage, 10 mei 1982

Aan de staatssecretaris van onderwijs en wetenschappen

Op 26 januari 1982 zond u de Derde Afdeling van de Onderwijsraad het voorontwerp voor de Overgangswet bij de Wet op het basisonderwijs (in het vervolg: OWBO) met het verzoek om uiterlijk 23 maart 1982 advies uit te brengen. Uit uw schrijven van 9 maart 1982, WJZ/DGBO 139/2265, heeft zij afgeleid, dat die termijn is verlengd. Het bedoelde advies treft u hierbij aan. Bij de opstelling ervan heeft de Afdeling rekening kunnen houden met de organisatie-adviezen, waarvan zij de laatste op 8 april 1982 ontving. Gezien de beperkte tijd, die er ligt tussen dat tijdstip en de datum van dit advies, behoudt de Afdeling zich echter wel het recht voor eventueel op de inhoud van die adviezen terug te komen bij het uitbrengen van haar advies over het definitieve ontwerp voor de OWBO.

Het voorliggende advies is als volgt opgebouwd:

### **I. Algemene aspecten**

- I.1. Inleiding.
- I.2. Het onderwijs aan de jongste kinderen in de basisschool.
- I.3. Verlaging van de leerplichtige leeftijd.
- I.4. De zorgbreedte en de relatie basisonderwijs – speciaal onderwijs.
- I.5. De positie van de trekkende bevolking.
- I.6. Kroon-beroep of AROB-beroep?
- I.7. De voorziening in de huisvesting.
- I.8. Medegebruik.
- I.9. De bekostiging.
- I.10. De omzetting van kleuter- en lagere scholen in basisscholen.
- I.11. De verhouding van de Wet op het basisonderwijs (WBO) tot de Kaderwet specifiek welzijn.
- I.12. De invoering van het vak Engels.
- I.13. De positie van de kleine scholen.
- I.14. Het onderwijzend en niet-onderwijzend personeel.
- I.15. De inspectie.
- I.16. Schoolwerkplan en activiteitenplan.

### **II. Artikelsgewijze opmerkingen**

De Afdeling meent, dat op deze wijze de voornaamste aspecten met betrekking tot het voorontwerp voor de OWBO zo overzichtelijk mogelijk aan de orde komen.

### **I. ALGEMENE ASPECTEN**

#### *I.1. Inleiding*

Voorop meent de Afdeling te mogen stellen, dat het voorontwerp voor de OWBO weer eens duidelijk maakt, hoe moeilijk het is om een goede overgangsregeling te maken, wanneer het gaat om het vervangen van oude wetgeving door een geheel nieuwe. Door naast die overgangsregeling ook nog een groot aantal bepalingen tot wijziging van de nieuwe wetgeving in het voorontwerp op te nemen – een werkwijze, die overigens onder meer ook reeds bij de invoering van de Overgangswet WVO werd gevolgd – wordt de zaak nog eens extra gecompliceerd. De Afdeling vreest, dat als gevolg van de voorgestelde wijzigingen in de WBO bij de behandeling van de OWBO de gehele problematiek van de inrichting van het basisonderwijs

opnieuw aan de orde wordt gesteld, een gevaar dat de Onderwijsraad overigens ook al signaleerde in zijn advies betreffende de Overgangswet WVO (advies van 23 juli 1965, OR 125 A). Was het niet verstandiger geweest de echte overgangsbepalingen en de wijzigingen in de WBO van elkaar gescheiden te houden?

De gecompliceerdheid van het voorontwerp maakt naar het oordeel van de Afdeling in ieder geval een duidelijke toelichting noodzakelijk. De bij het voorontwerp gevoegde memorie van toelichting voldoet aan dat criterium helaas niet. Op vele vragen, die bij het doornemen van de voorgestelde bepalingen rijzen, valt daarin nauwelijks een antwoord te vinden. Er zal derhalve een betere toelichting moeten worden opgesteld om degene die kennis neemt van de voorgestelde wettelijke bepalingen in staat te stellen die bepalingen en de daarachter liggende gedachten vanuit een bredere achtergrond te begrijpen.

### *1.2. Het onderwijs aan de jongste kinderen in de basisschool*

De laatste tijd is vooral door de activiteiten van de Werkgroep Identiteit Kleuteronderwijs te Bunschoten de positie van de kleuter in de basisschool onverwacht in een nogal negatief daglicht gesteld. De Afdeling meent, dat dit ten onrechte is gebeurd. Na een lange tijd van voorbereiding, waarbij het onderwijsveld intensief is betrokken, is de WBO op 9 april 1981 met algemene stemmen door de Tweede Kamer en vervolgens op 30 juni 1981 met slechts één stem tegen door de Eerste Kamer aanvaard. Gedurende voorbereiding en behandeling van de WBO is er vrijwel voortdurend aandacht geweest voor de positie van de kleuter in de basisschool, in die zin dat er steeds sterke nadruk op is gelegd, o.a. ook door de Onderwijsraad in zijn advies over het voorontwerp WBO dd. 4 november 1976 (OR III/88069 LO), dat de verworvenheden van het kleuteronderwijs in de basisschool behouden zouden moeten blijven. Dat dit ook inderdaad geschiedt, moge blijken uit het feit dat de ervaring in tal van projecten met het oog op de invoering van het basisonderwijs is, dat het lager onderwijs onder invloed van het kleuteronderwijs veel sterker is veranderd dan andersom.

Overigens wil de Afdeling niet verhelten, dat zij het een slechte zaak zou vinden, indien kleuters als gevolg van de invoering van het basisonderwijs en de voortschrijdende technologische ontwikkelingen van de leermiddelen en materialen aan een planmatige intellectualistische aanpak zouden worden onderworpen. Zij deelt echter niet de vrees, die wordt geuit door de ondertekenaars van de op initiatief van de Werkgroep Identiteit Kleuteronderwijs ingediende petitie, dat dit zal gebeuren. Ook onderwijskundigen weten wel, dat kinderen van vier jaar anders moeten worden benaderd dan kinderen van twaalf jaar. Indien dit niet zou geschieden, dan zou haars inziens aan een van de fundamentele vereisten van het nieuwe basisonderwijs niet worden voldaan.

### *1.3. Verlaging van de leerplichtige leeftijd*

De Onderwijsraad heeft zowel in zijn advies van 1 juli 1976, OR/238 Alg., betreffende de Contourennota, als in het onder auspiciën van de Derde Afdeling tot stand gekomen interim-advies over het concept-ontwerp voor een Wet op het basisonderwijs (advies dd. 4 november 1976, OR III/88069 LO) aandacht gevraagd voor de aanvang van de leerplichtige leeftijd. In het advies over de Contourennota wees de Raad op de vermoedelijk grote betekenis van aangepast onderwijs op een zeer jeugdige leeftijd, met name voor kleuters uit sociaal-zwakkere milieus. Hij sprak daarbij uit nog niet te voelen voor een algemene verlaging van de aanvang van de leerplicht tot vier jaar, waarvan de nota uitging, maar wel te zijn geporteerd voor een nader onderzoek, om te zijner tijd over de verlaging van de leerplichtige leeftijd een gefundeerde beslissing te kunnen nemen.

In zijn advies over het concept-ontwerp voor de WBO ging de Raad een stap verder en sprak als zijn oordeel uit, dat de integratie van kleuter- en lager onderwijs en het daarbij behorende ononderbroken ontwikkelingsproces van de leerlingen slechts tot hun recht kunnen komen, als de leerplicht bij de aanvang algemeen tot vier jaar wordt verlaagd. Verlaging van de leerplichtige leeftijd tot slechts vijf jaar, zoals in de vervolgnota bij de Contourennota werd voorgesteld, zou leiden tot een ongelijke start van de schoolloopbaan. Nogmaals pleitte hij daarbij echter voor een beleidsonderzoek naar de factoren, die een vrijwillige groei naar een 100%-deelname aan het kleuteronderwijs belemmeren. In dat onderzoek zouden de noodzakelijk te achten maatregelen en de te verwachten gevolgen ter zake van een eventuele algehele verlaging van de aanvangsleeftijd tot vier jaar moeten worden betrokken.

De Afdeling heeft tot haar spijt moeten constateren, dat een dergelijk beleidsonderzoek tot nu toe niet heeft plaatsgevonden. Terwijl het in feite om slechts een zeer gering aantal kleuters gaat, kan de indruk worden gewekt dat de evengenoemde Werkgroep Identiteit Kleuters de suggestie oproept alsof het om een vrij algemeen verschijnsel zou gaan. Hoewel de Afdeling ervan overtuigd blijft dat deze voorstelling van zaken onjuist is, acht zij het nu niet verantwoord zonder nadere fundering tot een verlaging van de leerplichtige leeftijd zelfs tot vijf jaar over te gaan. Op de maatregelen, te treffen in verband met een eventuele verlaging van de leerplichtige leeftijd bestaat nu immers nauwelijks zicht; evenmin op de mogelijke gevolgen daarvan. Wat is bij voorbeeld de reden, dat ten behoeve van een kleuter volgens het voorstel in de OWBO ten hoogste vijf uur per week vrijstelling van de leerplicht kan worden verleend, terwijl vóór 1975 een kleuter als werkelijk schoolgaand geacht werd bekend te staan, als hij – ongerekend afwezigheid wegens ziekte – gedurende ten minste 60% van de schooltijden aanwezig was geweest? De Afdeling heeft de sterke indruk, dat wel is onderkend dat niet mag worden verlangd, dat een kind van vier of vijf jaar verplicht is de volle negen schooltijden per week de school te bezoeken, maar dat onvoldoende is nagedacht over de wijze waarop en de mate waarin ontheffing moet kunnen worden verleend. De Afdeling meent, dat deze problemen pas kunnen worden opgelost, nadat het eerder door haar bedoelde beleidsonderzoek heeft plaatsgevonden. Zij geeft u in overweging een voorstel voor een eventuele verlaging van de leerplichtige leeftijd tot zolang uit te stellen. Dit geldt te meer nu in de WBO – overigens in de huidige tijd en voor kinderen van de kleuterleeftijd terecht – niet langer is voorzien in de mogelijkheid om aan de leerplicht via huisonderwijs te voorzien.

Overigens merkt de Afdeling nog wel op, dat – mocht het beleidsonderzoek leiden tot de conclusie, dat een verlaging van de leerplichtige leeftijd wenselijk en verantwoord is – zij kan instemmen met het niet langer uitsluitend per 1 augustus aanvangen van de leerplicht, maar op de eerste schooldag van de maand volgende op die waarin de leerplichtige leeftijd wordt bereikt. De intrede in de school daarna zou geleidelijk moeten kunnen plaatsvinden, waarbij rekening wordt gehouden met de leeftijd van de kinderen. Aan de andere kant meent de Afdeling, dat wel de mogelijkheid moet blijven bestaan, dat kinderen eerder naar school gaan dan dat zij leerplichtig worden, als de leerplichtige leeftijd op vijf of zes wordt gesteld.

#### *1.4. De zorgbreedte en de relatie basisonderwijs – speciaal onderwijs*

De Afdeling heeft in het voorontwerp en de memorie van toelichting tot haar spijt aandacht voor de zorgbreedte van de basisschool gemist. Bij haar is daardoor enige bezorgdheid gerezen. Vergroting van de zorgbreedte is immers van wezenlijk belang. Zij meent dat hier niet kan worden volstaan met bij voorbeeld adviezen van de ICB of de ARBO en beleidsnotities daarbij. Er zullen daden moeten volgen. Zowel in de exploitatiesfeer als ten aanzien van de personele faciliteiten is enige tegemoetkoming naar het inzicht van de Afdeling onontkoombaar.

Ook aan de relatie basisonderwijs—speciaal onderwijs, die nauw met de vergroting van de zorgbreedte te maken heeft, is in het voorontwerp van de OWBO naar het oordeel van de Afdeling te weinig aandacht besteed. In haar advies van 3 februari 1981, OR III/94495 LO, betreffende het ontwerp voor een Interim-wet op het speciaal onderwijs signaleerde de Afdeling het nagenoeg ontbreken van juridische voorwaarden voor het realiseren van samenwerking tussen het speciaal onderwijs en het regulier onderwijs, ondanks het grote belang dat daaraan wordt gehecht. In titel B, onderdelen F en I, heeft men nu twee louter administratieve maatregelen getroffen. De Afdeling acht dit echter volstrekt onvoldoende. Zij vreest, dat er van het opbouwen van een zodanige relatie tussen basisonderwijs en speciaal onderwijs, dat het overplaatsen van kinderen naar het speciaal onderwijs en het terugplaatsen van kinderen in het regulier onderwijs zonder onnodige moeilijkheden kan plaatsvinden, onder deze omstandigheden weinig terecht komt.

De Afdeling betreurt het voorts nog steeds, dat er geen verplichting in de WBO en de Interim-wet op het speciaal onderwijs is opgenomen om te komen tot het instellen van een regionaal overlegorgaan. Zij gelooft niet in een spontaan tot stand komen van die overlegorganen. In elk geval wordt de structuur voor een nauwe samenwerking gemist en daarmee de waarborg voor een deugdelijke verzorging van het onderwijs aan de onderwerpelijke kinderen. De Afdeling heeft helaas de sterke indruk, dat «het veld» de confrontatie tussen regulier en speciaal onderwijs niet wenst met als gevolg het gevaar dat er nagenoeg niets gerealiseerd wordt.

#### *1.5. De positie van de trekkende bevolking*

Zowel in haar advies over het concept-ontwerp voor de WBO als in dat over het ontwerp voor de Interim-wet speciaal onderwijs heeft de Afdeling uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor de positie van de trekkende bevolking. Duidelijkheid werd toen verwacht van de nota «Onderwijs aan en huisvesting voor de kinderen van de trekkende bevolking». Over die nota heeft de Afdeling inmiddels op 19 oktober 1981, OR III/95368 LO, een nogal kritisch advies uitgebracht. Aangezien kennelijk van meerdere kanten dergelijke kritische geluiden zijn ingebracht – ondanks een daartoe strekkend verzoek heeft de Afdeling daarover van uw kant jammer genoeg niet vernomen – is uit de diverse vakbladen duidelijk geworden, dat de bedoelde nota inmiddels is ingetrokken. Aan de ene kant heeft die intrekking de instemming van de Afdeling, aan de andere kant is daarmee alle duidelijkheid ten aanzien van de toekomstige positie van de kinderen van de trekkende bevolking voorlopig weer verdwenen.

De Afdeling vraagt zich af, of het onder deze omstandigheden verstandig is om de artikelen 100a en 100b in de WBO in te voegen. Zou het niet beter zijn om hiermee te wachten totdat meer inzicht in de onderhavige problematiek is verkregen? Voordeel daarvan zou naar het oordeel van de Afdeling met name kunnen zijn, dat veel meer zaken bij wet in plaats van bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Het gevaar, dat de scholen voor kinderen van de trekkende bevolking, voor zover die althans zullen kunnen worden gesticht, in een zelfde isolement terecht komen als de huidige scholen voor buitengewoon onderwijs, is dan waarschijnlijk minder groot.

#### *1.6. Kroon-beroep of AROB-beroep?*

De Afdeling kan instemmen met de in het voorontwerp gemaakte keuzen tussen beroep op de Kroon en AROB-beroep. Zij acht dit onderwerp echter een duidelijk voorbeeld van een zaak, die onvoldoende is toegelicht.

Op de vraag, waarom middels titel A, artikel A2, uitsluitend is gekozen voor beroep op de Kroon voor zover het de OWBO en haar uitvoeringsvoorschriften betreft, is helemaal geen antwoord te vinden. Waarom in de

WBO ten aanzien van beslissingen betreffende de bekostiging is gekozen voor Kroon-beroep en ten aanzien van de overige beslissingen voor AROB-beroep wordt evenmin voldoende duidelijk. In plaats van een verwijzing naar de memorie van toelichting bij een ander wetsontwerp had men er naar het oordeel van de Afdeling beter aan gedaan een heldere uiteenzetting te geven over het verschil tussen beide vormen van administratief beroep.

Aandacht had dan kunnen worden besteed aan het feit, dat beroep op de Kroon ruimte biedt voor een bestuurlijke toetsing, die niet aan beroepsgronden is gebonden. De Kroon voorziet, uitgaande van de situatie van dat moment, in geval van gehele of gedeeltelijke vernietiging van het bestreden besluit bovendien zo mogelijk zelf in de zaak. De beslissing van de Kroon wordt voorbereid door de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State, na het horen van de partijen. Indien de minister het met het resultaat van die voorbereiding niet eens is, kan dit na een uitwisseling van standpunten tussen hem en de genoemde Afdeling van de Raad van State leiden tot een daarvan afwijkende beslissing van de Kroon, een zogenaamd contrair besluit. Gebruikelijk is echter, dat de beslissing van de Kroon overeenkomstig het advies van de Afdeling voor de geschillen van bestuur luidt.

Heeft bij het beroep op de Kroon de minister en derhalve de overheid nog een zekere invloed, bij AROB-beroep is dat niet het geval. De AROB-rechter (dat is: de Afdeling rechtspraak van de Raad van State) is een onafhankelijke rechter. Anders dan de Kroon is hij echter wel gebonden aan een aantal beroepsgronden, te weten:

- a. strijd met een algemeen verbindend voorschrift;
- b. détournement de pouvoir (het gebruik van bevoegdheden voor een ander doel dan waarvoor zij zijn gegeven);
- c. strijd met het redelijkheidsbeginsel (bij afweging van de betrokken belangen had men in redelijkheid niet tot de bestreden beschikking kunnen komen);
- d. strijd met enig ander in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur.

Zoals uit deze beroepsgronden al blijkt, oordeelt de AROB-rechter naar de situatie die bestond op het moment dat de beslissing werd genomen. Met eventuele nieuwe feiten kan echter toch rekening worden gehouden en wel in de zogenaamde bezwaarschriftenprocedure. Daarbij wordt de instantie die de oorspronkelijke beslissing heeft genomen in de gelegenheid gesteld de zaak geheel opnieuw te beoordelen. De AROB-rechter voorziet niet zelf in de zaak. Hij kan het bestreden besluit slechts vernietigen. Het is dezelfde instantie die oorspronkelijk de beslissing nam, die na zo'n vernietiging met inachtneming van de uitspraak weer in de zaak moet voorzien. Niet zelden gebeurt het daarbij, dat het resultaat een overeenkomstige beslissing als de oorspronkelijke is, zij het dat die beslissing dan bij voorbeeld beter is gemotiveerd.

De Afdeling is van mening, dat het de helderheid van de keuze tussen Kroon-beroep en AROB-beroep ten goede zou komen als een beschouwing als de bovenstaande in de toelichting zou worden opgenomen. Indien daarbij dan ook nog zou worden opgemerkt, dat de kring van beroepsge-rechtigden voor wat betreft het Kroon-beroep is uitgebreid tot iedere natuurlijke of rechtspersoon, die door het besluit rechtstreeks in zijn belang is getroffen, om te voorkomen dat tegen eenzelfde besluit én Kroon-beroep én AROB-beroep kan worden ingesteld, zijn ook de vragen, die blijkens sommige organisatie-adviezen op dat punt gerezen zijn, beantwoord.

#### *1.7. De voorziening in de huisvesting*

In uw adviesaanvraag over het voorontwerp voor de OWBO vraagt u speciale aandacht van de Afdeling voor de nieuwe artikelen 63 tot en met 78m in de WBO (voorziening in de huisvesting). U deelt daarbij mee, dat u

suggesties en eventuele alternatieven voor met name deze artikelen met grote belangstelling tegemoet ziet, omdat de betreffende problematiek ook ten departemente nog onderwerp van studie is. Kennelijk heeft u ook van de organisaties voor deze artikelen speciale aandacht gevraagd.

Blijkens de toelichting is de opzet een gedecentraliseerd systeem voor te stellen, dat tevens de mogelijkheid biedt aan de rijksoverheid de budgettaire middelen zo optimaal mogelijk ter beschikking te stellen. Daarbij zou, zo is toegezegd tijdens een mondeling overleg dd. 28 augustus 1980 met de vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen van de Tweede Kamer in het kader van de behandeling van de WBO (14428, nr. 16), rekening worden gehouden met de praktische ervaringen met de Wet beheersing huisvestingsvoorzieningen k.o./l.o.

De Afdeling leidt uit de voorgestelde bepalingen af, dat de decentralisatie bijzaak en de bewaking van de budgettaire middelen van de rijksoverheid de belangrijkste doelstelling van de regeling is. Op dat punt lijkt zij goed in elkaar te zitten. Op dat punt ook is een blijkens enkele organisatie-adviezen door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten voorgesteld alternatief niet bespreekbaar gebleken. Aan de ene kant heeft de Afdeling er begrip voor dat de rijksoverheid haar budgettaire middelen zoveel mogelijk wil beheersen, aan de andere kant heeft zij echter de vrees, dat dit zal leiden tot wantoestanden zoals die in het voortgezet onderwijs bestaan. De voorgestelde regeling kan die vrees niet wegnemen.

Een ander bezwaar van de Afdeling tegen die regeling is de onoverzichtelijkheid, welke het resultaat is van de lange bureaucratische weg die moet worden afgelegd om tot een voorziening in de huisvesting te komen. De rol van de provincie werkt in dezen alleen maar belemmerend. Zij acht het volstrekt ondenkbaar, dat een gewoon schoolbestuur en gemeentebestuur de weg nog weten te vinden in de wirwar van bepalingen en instanties, die dan ook nog weer verschillen naar gelang de aard van de voorziening. Illustratief in dit opzicht zijn de schema's, die zijn opgenomen op de bladzijden 45 tot en met 48 van het advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over het voorontwerp. Een enkele blik daarop is al voldoende om tot de conclusie te komen, dat de voorgestelde regeling ingrijpend zal moeten worden gewijzigd. De Afdeling kan zich ook niet voorstellen, dat de praktische ervaringen met de Wet beheersing huisvestingsvoorzieningen k.o./l.o. tot een zo gecompliceerde regeling als de onderhavige leiden. Integendeel, in de praktijk wordt zelfs die wet al eufemistisch gezegd moeilijk hanteerbaar gevonden.

Enkele criteria, waaraan een gewijzigde regeling voor de voorziening in de huisvesting naar het oordeel van de Afdeling zou moeten voldoen, zijn:

- de regeling moet doorzichtig zijn;
- bureaucratische omwegen moeten worden vermeden;
- de tijd tussen het indienen van een verzoek voor een voorziening in de huisvesting en de beslissing daarop mag niet meer dan een half jaar bedragen; indien niet binnen die termijn is beslist, wordt het verzoek geacht te zijn ingewilligd;
- als er met het oog op de bewaking van de budgettaire middelen een landelijk bouwprogramma wordt ingevoerd, dient gegarandeerd te zijn, dat dat voldoende is om aan de redelijke behoeften tegemoet te komen;
- de regeling dient gedecentraliseerd van opzet te zijn, waarbij een belangrijke plaats aan het lokale niveau wordt toegekend.

Zonder uitvoerige studie en zonder te beschikken over met name de uitgewerkte ideeën in de kring van de VNG te dezer zake is het de Afdeling niet mogelijk op zo korte termijn meer handreiking te bieden dan de hiervoor weergegeven aandachtspunten. Wel zou zij u nog in overweging willen geven meer dan normale aandacht te geven aan de met betrekking tot dit onderwerp door de Raad voor de gemeentefinanciën gedane voorstellen.



### 1.8. Medegebruik

De Afdeling onderschrijft het streven naar een beleid, dat zich een zo nuttig mogelijk gebruik ten doel stelt van onroerende goederen, die met gemeenschapsgelden worden gebouwd, zoals zij ook reeds opmerkte in haar adviezen betreffende de Wet op het basisonderwijs en de Wet beheersing huisvestingsvoorzieningen k.o./l.o. Met de strekking van de nieuwe artikelen 78g tot en met 78k van de WBO kan zij zich dan ook verenigen. De concrete uitwerking van de regeling voor medegebruik heeft bij haar niettemin enige vragen opgeroepen.

De eerste vraag daarbij is, of het niet wat overdreven moet worden geacht, dat via de inspecteur toestemming van de minister moet worden gevraagd, als een bevoegd gezag een gedeelte van een gebouw of terrein, dat tijdelijk niet nodig is, voor andere dan onderwijsdoeleinden aan derden wenst te verhuren. De Afdeling acht dat nu niet bepaald een voorbeeld van decentralisatie. Ook het feit, dat de minister zich uitsprekt over de vraag of het medegebruik zich al of niet verdraagt met het onderwijs gaat haar in dit verband te ver. Het bevoegd gezag kan dat toch zelf wel beoordelen. Of is soms bedoeld te zeggen, dat een gevraagde toestemming alleen mag worden geweigerd, als het medegebruik zich niet met het onderwijs zou verdragen? In dat geval ware – mocht tot handhaving van de rol van de minister in dit geheel worden besloten – de redactie van artikel 78h, tweede lid, te wijzigen.

Niet geheel duidelijk voor de Afdeling is voorts de verhouding van artikel 78g tot artikel 78i. Staan deze artikelen naast elkaar of moet artikel 78i worden beschouwd als een aanvulling op artikel 78g dan wel andersom? Niet ondenkbaar acht de Afdeling het overigens, dat in dezen weer een plaats wordt ingeruimd voor de huisvestingscommissie, die in het oorspronkelijke ontwerp voor de WBO was opgenomen.

Ten slotte merkt de Afdeling op, dat uitbreiding van het in artikel 78g neergelegde vorderingsrecht tot het medegebruik van ruimten voor gymnastiek en expressie-activiteiten haar instemming heeft. Worden daarbij onder ruimten voor gymnastiek ook speellokalen begrepen? Overigens is noch het in de toelichting gebezigde begrip gymnastiek, noch de in artikel 78g gehanteerde term lichamelijke opvoeding in overeenstemming met het bepaalde in artikel 10 van de WBO.

### 1.9. De bekostiging

De Afdeling acht het een illusie te veronderstellen, dat de invoering van de WBO voor wat de materiële voorzieningen voor de scholen betreft budgettair neutraal zou kunnen verlopen. Het tweede interim-advies van de interdepartementale werkgroep regeling rijksuitkeringen kleuter- en lager onderwijs (de werkgroep-Londo) van november 1980 laat in dit verband aan duidelijkheid niets te wensen over. De in dat advies voorgestelde programma's van eisen leiden tot een verschil van 293 miljoen gulden tussen de materiële exploitatiekosten op basis van die programma's en de van rijkswege beschikbare middelen in dezen voor het kleuter- en gewoon lager onderwijs. Hoewel volgens de werkgroep aan dit cijfer geen absolute waarde mag worden toegekend, geeft het naar de mening van de Afdeling toch een niet mis te verstane indicatie.

Als het streven er niettemin op gericht wordt, de invoering van het basisonderwijs voor wat de materiële exploitatiekosten betreft budgettair neutraal te laten verlopen, vreest de Afdeling vooral grote problemen in gemeenten zonder openbaar onderwijs, een situatie die op dit moment ook al ten aanzien van het kleuteronderwijs geldt. Zij meent dan ook, dat mag worden verlangd, dat met harde cijfers, gebaseerd op actuele gegevens, wordt aangetoond op welke wijze u zich voorstelt, dat de bedoelde operatie inderdaad zonder extra kosten zal kunnen verlopen.

#### *l.10. De omzetting van kleuter- en lagere scholen in basisscholen*

De regels voor de vorming van basisscholen (artikelen E 1 tot en met E 7) komen de Afdeling op het eerste gezicht niet onredelijk voor. Zij acht het een begrijpelijke keuze, dat daarbij voor de automatische vorming van basisscholen aansluiting is gezocht bij de instandhoudingsnormen van artikel 94, eerste lid, van de WBO. Tegelijkertijd gaat de Afdeling er echter vanuit, dat bij de toepassing van artikel E 5 de opheffingsnormen bedoeld in artikel 94, derde lid, van de WBO een belangrijke rol zullen spelen.

Niet zonder opzet heeft de Afdeling hiervoor gesteld, dat de regels voor vorming van basisscholen haar op het eerste gezicht niet onredelijk voorkomen. Bij nadere beschouwing – vooral na kennisname van het advies van de Provinciale Onderwijsraad van Friesland – meent de Afdeling toch dat bijstelling nodig is. De te verwachten aantallen verzoeken op grond van de artikelen E 3 en E 5, te weten respectievelijk 521 (op een totaal van 2975 openbare lagere scholen) en 1041 (op een totaal van 5595 bijzondere lagere scholen), acht zij zo hoog, dat naar haar oordeel niet van een soepele overgang van kleuter- en lagere scholen naar basisscholen kan worden gesproken. Naar de mening van de Afdeling zal – ook al bezien vanuit de praktische mogelijkheid tot verwerking van dergelijke aantallen verzoeken door de centrale en provinciale overheid, waarbij toch tot een zekere normering bij de behandeling van de verzoeken zal moeten worden overgegaan – een zodanige aanpassing van de regels noodzakelijk zijn, dat in aanzienlijk meer gevallen de automatische vorming van een basisschool mogelijk is. Wellicht is het daarbij dan gewenst toch meer aansluiting te zoeken bij de normen genoemd in artikel 94, derde lid, van de WBO.

Om misverstand te voorkomen meent de Afdeling nog wel op te moeten merken, dat het haars inziens onontkoombaar is, dat bij de voorgenomen herschikking van de bestaande kleuter- en lagere scholen er een aantal zal verdwijnen als gevolg van de reorganisatie en komst van de basisschool. Zij is van oordeel dat dit als een gegeven moet worden aanvaard. Ten aanzien van artikel E 4 is de Afdeling van oordeel, dat terecht is voorgesteld, dat kleuters en leerlingen van openbare lagere scholen niet mogen worden meegeteld. Zij gaat er daarbij vanuit, dat haar indruk juist is, dat de bedoeling van die maatregel is te voorkomen, dat de scholen in de overgangsfase naar het basisonderwijs op elkaars jachtterrein gaan opereren. In de toelichting ware dit te bevestigen.

Ten slotte deelt de Afdeling u mee, dat zij instemt met het feit, dat voor het openbaar onderwijs een andere regeling is getroffen dan voor het bijzonder onderwijs. De grondwettelijke positie van het openbaar onderwijs brengt dit haars inziens met zich mee.

#### *l.11. De verhouding van de WBO tot de Kaderwet specifiek welzijn*

De Afdeling heeft zich afgevraagd of het wel zinvol is nu reeds rekening te houden met een wet, die nog bij de Eerste Kamer in behandeling is, ook al gaat het daarbij om artikelen met een zogenaamde 'open datum'. Zij is tot de conclusie gekomen, dat dit in beginsel wel mogelijk is, maar toch in het onderhavige geval moet worden ontraden. Veel is immers nog onduidelijk. Procedures, die in de Kaderwet zijn opgenomen en inmiddels in het kader van bij voorbeeld de Rijksbijdrageregeling sociaal cultureel werk in de praktijk worden getoetst, blijken veel te ingewikkeld zowel voor de overheid als voor het publiek, zodat bijstelling wordt overwogen.

De in het voorontwerp voor de OWBO voorgestelde bepalingen wekken bovendien de indruk, dat de afstemming van de WBO op de Kaderwet ook nog onvoldoende doordacht is. Hoe stelt men zich bij voorbeeld voor, dat bij het bepalen van de vestigingsplaats van een school wordt gehandeld volgens de procedurevoorschriften voor het opstellen van het vierjarenplan en het jaarprogramma, gegeven in de Kaderwet? Aan de andere kant kan men zich weer afvragen, waarom niet het hele overzicht, bedoeld in artikel 64 van de WBO, in het plan, bedoeld in artikel 12 van de Kaderwet, wordt opgenomen.

De Afdeling meent, dat het verstandig zou zijn alle artikelen waar een relatie wordt gelegd tussen de WBO en de Kaderwet specifiek welzijn nog eens nauwkeurig te bekijken. Zij zou zich daarbij zelfs kunnen voorstellen, dat beslissingen ter zake worden uitgesteld en dat voorstellen tot wijziging van de WBO eerst worden opgenomen in de Invoeringswet voor de Kaderwet specifiek welzijn. Overeenstemming over de vraag in hoeverre de beide wetten op elkaar kunnen en mogen worden afgestemd, is daarbij echter wel een vereiste.

#### *1.12. De invoering van het vak Engelse taal*

De vraag of in het basisonderwijs het vak Engelse taal zal worden ingevoerd is inmiddels door de aanvaarding van de WBO positief beantwoord. Op welke wijze die invoering zal plaatsvinden, is echter nog een open kwestie.

In het voorontwerp wordt in artikel D 1 voorgesteld, dat de datum van invoering van het vak Engelse taal niet voor alle scholen gelijk hoeft te zijn. De Afdeling heeft daartegen overwegende bezwaren. In de eerste plaats denkt zij daarbij aan de concurrentie tussen scholen onderling, die mede gelet op het dalend leerlingenaantal voor de hand ligt. Haar tweede grote bezwaar betreft de verschillende bagage, waarmee leerlingen de overstap naar het voortgezet onderwijs zullen maken.

De Afdeling meent, dat invoering van Engels in het basisonderwijs in ieder geval voor alle scholen gelijktijdig zal moeten plaatsvinden. Of die datum moet worden bepaald op 1 augustus 1985, hangt af van de beantwoording van de vraag, of voor die datum alle voorwaarden die een verantwoorde invoering mogelijk maken (bij voorbeeld nascholing, duidelijkheid omtrent de inhoud van het vak Engelse taal, duidelijkheid omtrent de leerlingen die voor onderwijs in dat vak in aanmerking komen) zijn vervuld.

#### *1.13. De positie van de kleine scholen*

Al enige jaren wordt voortdurend de aandacht gevraagd voor de problematiek van de kleine scholen. Vooral door de daling van het aantal leerlingen en de komst van het basisonderwijs is die zaak actueel geworden. De Afdeling meent dat terecht wordt geprobeerd waar mogelijk het bestaansrecht van de kleine scholen te bepleiten.

De Afdeling betreurt het dat in de toelichting geen aparte beschouwing aan de kleine school is gewijd. Dit klemt te meer nu ook nog volstreekte onduidelijkheid bestaat met betrekking tot de formatieregeling. Hoeveel leerkrachten zal in de toekomst de kleinst mogelijke basisschool tellen? Wordt dit een twee-mansschool? Evenmin bestaat inzicht in het standpunt van de overheid ten aanzien van de wel geopperde mogelijkheid in één kern de hoofdvoorziening voor een basisschool te stichten en in omliggende kernen dependances te vormen, met name voor de jongste kinderen. Eigenlijk is de hele toekomst van de kleine school nog duister.

De Afdeling meent op grond hiervan, dat met voortvarendheid moet worden gewerkt aan de door u tijdens de recente behandeling van de begroting voor het dienstjaar 1982 toegezegde notitie over deze problematiek. Die notitie zal zodanig moeten zijn, dat daaruit duidelijkheid omtrent het bestaansrecht van de kleine basisschool voortvloeit. Dat daarbij naast het onderwijskundig belang ook aandacht moet worden besteed aan de sociaal-culturele functie van zo'n school in de gemeenschap acht zij een haast overbodige opmerking.

#### *1.14. Het onderwijzend en niet-onderwijzend personeel*

De Afdeling acht het onbevredigend, dat er nog zo weinig zicht bestaat op de formatieregeling voor het basisonderwijs. Zulks maakt de beoordeling van andere aspecten van de OWBO er niet eenvoudiger op. Voordat het

wetsontwerp bij de Tweede Kamer wordt ingediend, zal er dan ook haars inziens ten minste een stuk moeten liggen, waarin de hoofdlijnen voor die regeling zijn aangegeven.

Voor wat de overgang van het onderwijzend personeel van kleuter- en lagere scholen naar basisscholen betreft heeft de Afdeling inmiddels uit verschillende publikaties begrepen, dat de artikelen E 8 tot en met E 12 ingrijpend zullen worden gewijzigd. Zij acht het onder deze omstandigheden niet zinvol meer daarop nog in te gaan. Uitgaande van de veronderstelling, dat die wijzigingen zullen zijn verwerkt in het definitieve ontwerp, dat de Afdeling te zijner tijd om advies zal ontvangen, behoudt zij zich echter wel het recht voor hierop nog nader terug te komen.

Twee punten wil de Afdeling echter nu reeds onder uw aandacht brengen:

a. de Afdeling acht de mogelijkheden om te komen tot de keuze van een geschikte directeur voor de basisschool te gering, al onderschrijft zij, dat louter uit rechtspositioneel oogpunt bezien de aangebrachte beperking te verdedigen is. Wellicht is het zinvol eens na te gaan, wat de ervaringen zijn op dit punt van de bestaande experimentele basisscholen.

b. de Afdeling heeft een overgangsregeling gemist voor het niet-onderwijzend personeel, dat op dit moment aan kleuter- en lagere scholen verbonden kan zijn, zij het dan ook niet voor rekening van het Rijk.

#### *1.15. De inspectie*

In artikel 5, tweede lid, van de WBO is omschreven wat in het kader van die wet tot de taak van de inspectie wordt gerekend. De Afdeling meent, dat die taakomschrijving ook op de bestaande situatie van toepassing is. Voor wat de activiteiten van de inspectie ten aanzien van de overgang van kleuter- en lagere scholen in basisscholen betreft dient daarbij naar het oordeel van de Afdeling de nadruk te liggen op de stimulerende rol (artikel 5, tweede lid, onder c) en niet op de controlerende (artikel 5, tweede lid, onder a). Zij zou het toejuichen, als kon worden bereikt, dat de inspectie in dat kader min of meer op één lijn zou opereren. De Afdeling heeft de indruk, dat het tot nu toe enigszins afhankelijk is van de toevallige inspecteur, die men treft, welk aspect het voornaamste accent krijgt.

#### *1.16. Schoolwerkplan en activiteitenplan*

Zoals in de memorie van toelichting bij de WBO (Tweede Kamer, 14428, nr. 3) werd vermeld, vervult het schoolwerkplan twee functies. In de eerste plaats dient het als instrument om de school zelf in de gelegenheid te stellen haar onderwijs volgens eigen opvattingen en inzichten naar inhoud en vorm te organiseren. Daarnaast functioneert het schoolwerkplan als verantwoording naar de kant van de overheid van de wijze waarop de school meent te voldoen aan de bij de wet gestelde eisen van deugdelijkheid. Het activiteitenplan vormt een uitwerking van het schoolwerkplan, gericht op de dagelijkse gang van zaken in de school. In artikel D 2 van het voorontwerp voor de OWBO wordt een regeling voorgesteld om het mogelijk te maken, dat voor elke basisschool beide plannen reeds voor 1 augustus 1985 bij de inspecteur zijn ingediend.

Aan de ene kant is het naar de mening van de Afdeling nastrevenswaardig een per 1 augustus 1985 formeel te vormen basisschool ook praktisch aan de hand van een schoolwerkplan vanaf dat moment als zodanig te laten functioneren; aan de andere kant echter acht zij het, mede gelet op de ervaringen in bij voorbeeld de ontwikkelingsprojecten, vrijwel ondenkbaar dat dat doel wordt gehaald. Wel te verwezenlijken is haars inziens, dat het bevoegd gezag van een te vormen basisschool na overleg met het aan die school te benoemen personeel en gehoord de medezeggenschapsraden van de kleuter- en lagere scholen, die zullen opgaan in die basisschool, een juridisch document opstelt, dat kan dienen als basis voor een te ontwikkelen schoolwerkplan. Het schoolwerkplan zelf zou dan voor het eerst moeten

worden ingediend voor 1 augustus 1987. Op die wijze wordt aan alle scholen dezelfde tijd van voorbereiding gegund als aan de scholen, betrokken bij de ontwikkelingsprojecten, terwijl aan de onderwijskundige realisering van de basisschool geen afbreuk wordt gedaan, te meer omdat het schoolwerkplan aan voortdurende aanpassing en bijstelling onderhevig dient te zijn.

Denkbaar acht de Afdeling voorts, dat er een herbezinning plaatsvindt op de in artikel 12 van de WBO ten aanzien van het schoolwerkplan gestelde voorwaarden. Zou het niet zinvol zijn de beide functies, die aan dat plan worden toegekend te splitsen in die zin, dat twee documenten worden opgesteld, te weten:

a. een juridisch document, waarin naar de kant van de overheid verantwoording wordt afgelegd met betrekking tot het voldoen aan de wettelijke voorschriften van de school;

b. een werkdocument, dat dient als handvat voor de praktijk en dat niet in strijd is met het juridisch document?

De vergelijking met de begrippen «statuten» en «huishoudelijk reglement» uit het verenigingsrecht dringt zich hier op. Tegelijkertijd houdt dat de waarschuwing in, dat er door alle betrokkenen nauw op dient te worden toegezien, dat beide documenten niet dezelfde starheid mogen krijgen als die stukken. Het activiteitenplan blijft bij dit alles de uitwerking voor de dagelijkse praktijk, overigens met een veel flexibeler karakter dan bij voorbeeld het huidige lesrooster (zie artikel 13, vierde en vijfde lid, van de WBO).

Naast een voordeel voor de opstellers van de documenten, die zich in hun verantwoording naar de overheid kunnen beperken en niet het boekwerk behoeven over te leggen, waarin het schoolwerkplan nu vaak uitmondt, levert een dergelijke handelwijze naar de mening van de Afdeling ook meer duidelijkheid op voor de toepassing van artikel 14, derde en vierde lid, van de WBO.

## II. ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGEN

Gelet op de voorgaande uitgebreide algemene opmerkingen, die tot ingrijpende wijzigingen in de voorliggende tekst van de OWBO zullen moeten leiden, meent de Afdeling zich wat de artikelsgewijze opmerkingen betreft enigszins te kunnen beperken.

### TITEL B

*Onderdeel B:* Op 15 februari 1982, OR III/95873 LO, bracht de Afdeling advies uit over een wetsontwerp tot wijziging van de Lager-onderwijswet 1920 in verband met het onderwijs in niet-Nederlandse taal en cultuur. Zij brengt de daarin gemaakte opmerkingen gaarne in verband met de OWBO nog eens onder uw aandacht.

Voor wat de voorgestelde toevoeging van een vijfde lid aan artikel 3 van de WBO betreft meent de Afdeling, dat een dergelijke ontsnappingsclausule op 1 augustus 1985 niet meer nodig zou moeten zijn. In de periode die nog rest tot die datum zullen de nodige inspanningen moeten worden verricht om ten tijde van de invoering van de WBO over voldoende bevoegde personen voor het geven van onderwijs in niet-Nederlandse taal en cultuur te kunnen beschikken. De Afdeling acht het daarbij wel billijk, dat een overgangsmaatregel wordt getroffen voor degenen, die op grond van het voorgestelde in artikel I, onder J, van het hiervoor bedoelde wetsontwerp bevoegd zijn verklaard.

Moet overigens als de voorgestelde toevoeging wordt gehandhaafd de Onderwijsraad daarbij niet worden ingeschakeld?

*Onderdeel E:* In het systeem van de WBO lijkt deze bepaling overbodig. Blijkens de memorie van toelichting (WBO, Tweede Kamer, 14 428, nr. 3, blz. 44) is een exacte omschrijving van een cursusduur of vermelding van een aantal leerjaren bewust achterwege gelaten omdat het basisonderwijs kindgericht is en de mogelijkheden van de kinderen om aan bepaalde activiteiten deel te nemen beslissend zijn en niet de kalenderleeftijd. De cursusduur van acht jaar is slechts een algemene richtlijn, hetgeen ook tot uitdrukking komt in de woorden «in beginsel» in artikel 12, eerste lid, van de WBO. Een nadere aanduiding van deze algemene richtlijn kan naar de mening van de Afdeling eventueel worden gegeven middels de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 23 van de WBO.

*Onderdeel G:* Tegen de imperatieve redactie van het nieuw voorgestelde derde lid van artikel 16 van de WBO heeft de Afdeling overwegende bezwaren. Een bepaling overeenkomstig artikel 28, vijfde lid, van de Lager-onderwijswet 1920 acht zij wel billijk. Overigens zal in dat geval in het vijfde lid van artikel 16 ook beroep open moeten worden gesteld van een besluit krachtens het derde lid.

*Onderdeel L:* Naar het oordeel van de Afdeling ontbreken in de gegeven opsomming ten onrechte de afvloeiingsregeling en de omvang van de betrekking.

*Onderdeel M:* In de eerste plaats geldt ten aanzien van dit onderdeel hetzelfde als voor onderdeel L.

Voorts wil de Afdeling de opmerkingen, die zij in haar interim-advies betreffende de WBO over het rechtspositiestatuut heeft gemaakt, nog eens onder uw aandacht brengen (14 428, nr. 4, blz. 84).

*Onderdeel P:* Naar het oordeel van de Afdeling wordt noch uit de tekst van de wet, noch uit de toelichting voldoende duidelijk, hoe de positie van het niet-onderwijzend personeel wordt. Bijstelling van dit onderdeel en de onderdelen DD en FF alsmede de toelichting daarop is derhalve gewenst.

*Onderdeel Q:* Hoewel de Afdeling in het algemene gedeelte van dit advies reeds op de verhouding van de WBO tot de Kaderwet specifiek welzijn is ingegaan (zie I.11), wil zij toch opmerken, dat in artikel 49a ten onrechte artikel 96, derde lid, wordt genoemd. Waarschijnlijk is hier verwarring ontstaan door de invoeging van de leden 3 en 4 in artikel 96 tijdens de parlementaire behandeling van de WBO. Ook in artikel 96, zesde en zevende lid, zijn namelijk onjuiste verwijzingen naar het derde lid opgenomen. In alle gevallen zal bedoeld zijn te verwijzen naar het vijfde lid.

*Onderdeel V:* Met name dit onderdeel zal waarschijnlijk geheel herschreven moeten worden. Met het oog daarop beperkt de Afdeling zich tot de volgende opmerkingen:

- artikel 63: wat is een huisvestingseenheid?
- artikel 64, onder b: hoe kan vervanging van een gebouw leiden tot vermeerdering van voor blijvend gebruik bestemde voorzieningen?
- artikel 64, onder g: dient niet te worden voorzien in een mogelijkheid tot het maken van bezwaar tegen een zodanig oordeel van de gemeenteraad?
- artikel 74 en 75: wat is een ingrijpende en wat een kleine voorziening? Wordt de nadere invulling van deze begrippen aan de jurisprudentie overgelaten? De Afdeling acht enige indicatie – en daarbij denkt zij aan iets meer dan een enkele verwijzing naar de rapportage van de werkgroep-Londo – in de toelichting toch wel gewenst.
- artikel 78b: dit artikel geeft de Afdeling aanleiding tot de vraag, of tot de taken bedoeld in het eerste lid ook moet worden gerekend het verzekeren van de gebouwen. Als deze vraag bevestigend wordt beantwoord, zal daarmee dan ook bij de vergoeding door het Rijk aan de gemeente rekening worden gehouden?

- artikel 78d: mogen burgemeester en wethouders hier toetsen aan de normen bedoeld in artikel 78l?
- artikel 78f: welke criteria zal de inspecteur gaan hanteren bij het uitbrengen van een onderwijskundig advies?
- artikel 78i: de Afdeling neemt aan, dat in het eerste lid tussen «kunnen» en «door» zijn weggevallen de woorden: buiten de tijden waarin zij voor het basisonderwijs nodig zijn.

*Onderdeel W:* Waarom ontbreken hier in vergelijking met het tweede interim-advies van de werkgroep -Londo het schoolzwemmen, het school-zwemvervoer en de culturele (kunstzinnige) vorming?

*Onderdeel X:* De Afdeling merkt op, dat de definitieve bedragen niet lager zullen mogen zijn dan de voorlopig vastgestelde.

Is er al een indicatie te geven op welk niveau de door de minister vast te stellen bedragen zullen komen te liggen?

*Onderdeel Y:* De wijziging van artikel 82, tweede lid, zal moeten worden toegelicht.

Zal overigens bij de indeling van de gemeenten in klassen ook op andere aspecten dan alleen het inwonertal worden gelet?

*Onderdeel DD:* Zie de opmerking bij onderdeel P.

*Onderdeel EE:* Hoewel de Afdeling onderkent, dat ook in de reeds aanvaarde tekst van de WBO de bepaling voorkomt, dat in geval van een verzoek om verhoging van het vergoedingsbedrag voor een bepaalde school de totale vergoeding per bestuur in het oordeel wordt betrokken, vraagt zij zich toch af, of dit juist is. In ieder geval is er naar haar oordeel sprake van strijd tussen deze benadering en die van artikel 95, eerste lid, van de WBO, waarin duidelijk voor een beschouwing van de situatie per school is gekozen. Overigens heeft de Afdeling deze opmerkingen ook al gemaakt in het kader van haar interim-advies over het ontwerp voor de WBO (14428, nr. 4, blz. 102 en 103).

*Onderdeel FF:* Zie onderdeel P.

*Onderdeel JJ:* De Afdeling is van mening, dat deze verplichting dient te worden beperkt tot de financiële boeken en bescheiden.

*Onderdeel MM:* In artikel 101 van de WBO mist de Afdeling iedere relatie met een verplichte omscholing c.q. bijscholing van kleuterleidsters en onderwijzers met het oog op het basisonderwijs.

Voor wat betreft het vierde lid van artikel 101 meent de Afdeling, mede gelet op verschillende organisatie-adviezen, dat een uitgewerkte beleidsvisie vooral ten aanzien van het onderwijs in het vak Engelse taal en het vakonderwijs op korte termijn noodzakelijk is.

## TITEL D

*Artikel D 3:* Het verdient aanbeveling in de toelichting nog eens duidelijk tot uitdrukking te laten komen, dat de in artikel 35 van de WBO bedoelde rechtspersoon zich niet uitsluitend het geven van onderwijs ten doel behoeft te stellen.

## TITEL E

*Artikelen E 2 en E 6:* Wat is de relatie tussen deze twee artikelen? Blijven experimentele basisscholen buiten beschouwing voor de toepassing van artikel E 2?

*Artikel E 4:* Moet aan de termijn voor burgemeester en wethouders, genoemd in het vijfde lid, geen sanctie worden verbonden?

*Artikel E 5:* Gelet op de hier aan de orde zijnde problematiek lijkt het voor de hand te liggen ook de Onderwijsraad te horen. De Afdeling erkent echter tegelijkertijd, dat de procedure hierdoor enigszins zou worden vertraagd.

*Artikel E 12:* Mag uit dit artikel in samenhang met artikel C 2 worden afgeleid, dat de bestaande commissies van beroep voor deze geschillen blijven functioneren of moet de behandeling worden overgenomen door de per 1 augustus 1985 ex artikel 40 van de WBO nieuw in te stellen commissies?

*Artikel E 13:* De Afdeling ziet niet in, waarom de overgangperiode beperkt zou moeten blijven tot 1 augustus 1990.

*Artikelen E 16 t/m E 44:* De Afdeling wil de vaak behartigenswaardige opmerkingen van de VNG ten aanzien van deze artikelen, vooral waar het de procedures en de verhouding Rijk-gemeente betreft, nadrukkelijk in uw aandacht aanbevelen.

*Artikelen E 20 t/m E 22:* Is er al een indicatie te geven van het niveau, waarop de vergoedingsbedragen voor de periode 1/8/1985-1/1/1987 zullen worden vastgesteld? Waarom kan artikel 81 trouwens pas voor het eerst in 1987 vastgesteld worden? Houdt dat wellicht verband met de afronding van haar werkzaamheden voor de werkgroep-Londo?

*Artikel E 35:* In de slotzin van het tweede lid lijkt uit het oog te zijn verloren, dat de Kleuteronderwijswet en de Lager-onderwijswet 1920 een vergoeding per bestuur kennen. Deze bepaling zal dan ook alleen kunnen gelden, indien het de laatste school van een bestuur in een gemeente betreft (vergelijk artikel 103 ter van de Lager-onderwijswet 1920).

*Artikelen E 40 en E 41:* De Afdeling kan zich niet voorstellen, dat de hier geboden mogelijkheden in de praktijk voldoende zullen blijken om een school zo in te richten, dat aan de eisen te stellen aan het geven van basisonderwijs zal worden voldaan. Dit klemmt te meer gelet op de relatie, die naar de Afdeling aanneemt moet worden gelegd tussen artikel E 40 en artikel 75, tweede lid (nieuw) van de WBO.

*Artikel E 44:* Waarschijnlijk moet in plaats van artikel 73 worden gelezen artikel 74 of artikel 75.

*Artikel E 46:* Waarom wordt niet bepaald dat de gemeenten de waarborgsommen terugbetalen in die mate dat te beginnen in 1985 telkenjare ten minste één zesde gedeelte daarvan wordt terugbetaald?

*Artikel E 48:* Moet een vergelijkbare uitzondering ook niet worden gemaakt ten behoeve van scholen, verbonden aan balletacademies? Zijn er niet nog meer van dergelijke situaties?

## **TITEL G**

In deze titel dient naar de mening van de Afdeling ook de Experimentenwet onderwijs aan de orde te komen. Zijn er wellicht nog meer wetten die ontbreken?

*Artikel G.1.E:* In plaats van «het hoofd» moet in artikel 11a worden gelezen: de directeur. Deze wijziging zal ook in andere artikelen van de Leerplichtwet moeten worden aangebracht.



*Artikel G.2:* Het lijkt, gezien het stadium van behandeling van de Interim-wet speciaal onderwijs, wat voorbarig hier reeds met die wet rekening te houden. Dat geldt zeker voor artikel G.2.B., waar zelfs een artikel uit die wet is genoemd.

*Artikel G.3:* Naar de mening van de Afdeling kunnen hier de begrippen lager onderwijs en kleuteronderwijs vervallen. Dat de Derde Afdeling zich voorsnóg ook met die vormen van onderwijs bezighoudt kan wel in het uitvoeringsbesluit geregeld worden.

*Artikel G.6:* Waarom worden in artikel 15, eerste lid, onder k, van de Wet op belastingen van rechtsverkeer de woorden: «artikel 80, vierde lid, 83, zevende lid, en 84 van de Lager-onderwijswet 1920 (Stb. 778)» gehandhaafd?

De Afdeling meent u met de voorgaande algemene en artikelsgewijze opmerkingen voldoende materiaal te hebben geboden om het voorontwerp voor de OWBO zo te wijzigen, dat straks een wetsontwerp wordt ingediend, hetwelk de toets der kritiek kan doorstaan. Zij wil ten slotte nog opmerken, dat behalve deze juridisch-administratieve arbeid ook de voorbereidingen op de basisschool op onderwijskundig terrein voort zullen moeten gaan. Daarbij zal zowel van het ministerie als van de inspectie de nodige soepelheid worden gevraagd. Daarnaast zal ook rekening moeten worden gehouden met de toezeggingen welke aan de Tweede Kamer in het kader van de behandeling van de WBO zijn gedaan en op grond waarvan bij de indiening van het onderhavige wetsontwerp nog enkele notities over nader gespecificeerde onderwerpen mogen worden tegemoet gezien.

Namens de Derde Afdeling,

prof. dr. I. A. Diepenhorst, voorzitter

mr. H. Drop, secretaris

's-Gravenhage, 22 juni 1982

Aan de staatssecretaris van onderwijs en wetenschappen

Bij bovenvermeld schrijven zond u de Derde Afdeling van de Onderwijsraad het definitieve ontwerp voor de Overgangswet bij de Wet op het basisonderwijs (OWBO). Dit definitieve ontwerp is voorafgegaan door een voorontwerp, waarover de Afdeling op 10 mei 1982 advies uitbracht. In de memorie van toelichting bij het voorliggende ontwerp voor de OWBO gaat u op enige onderdelen van dat advies in.

In de eerste plaats betreft dat de regeling van de huisvesting. Terecht zijn de opmerkingen van de Afdeling daarover uitermate kritisch genoemd. Mede als gevolg van die opmerkingen verschilt de nu voorgestelde regeling in positieve zin aanzienlijk van de vorige. De Afdeling kan voor de nieuwe regeling dan ook meer waardering opbrengen, al is niet aan alle door haar in het advies van 10 mei 1982 gestelde criteria voldaan. Met name het vervallen van de rol van de provincies in de procedure acht de Afdeling een positieve ontwikkeling, vooral ook omdat daardoor een groot deel van de indirecte kosten, waarop de Raad voor de gemeentefinanciën in zijn advies over het voorontwerp wees, wordt voorkomen. Zij wil zich in verband met de geconstateerde verbeteringen in dit advies beperken tot enkele artikelsgewijze opmerkingen, die deels ook al in haar advies over het voorontwerp aan de orde zijn geweest, maar gelet op de ingrijpende wijziging van de regeling voor de voorziening in de huisvesting voor alle duidelijkheid hier nog eens worden herhaald:

- artikel 63, onder h: naar het oordeel van de Afdeling zal moeten worden voorzien in een mogelijkheid bezwaar te maken tegen een zodanig oordeel van de gemeenteraad. Een regeling als opgenomen in artikel E 37, zesde lid, komt haar ook op deze plaats zeer gewenst voor;
- artikel 65 en 72: de Afdeling blijft van mening, dat het een goede zaak zou zijn nader uiteen te zetten, wat onder een «ingrijpende voorziening» en wat onder een «andere voorziening» moet worden verstaan;
- artikel 65, tweede lid: voor de duidelijkheid ware aan het slot te vermelden door wie de blijvende voorziening beschikbaar wordt gesteld. De Afdeling neemt aan, dat dit door burgemeester en wethouders geschiedt;
- artikel 66: kan de hier bedoelde voorziening ook een andere dan een onderwijsvoorziening zijn, bij voorbeeld een bibliotheek? In de toelichting dient hierover duidelijkheid te worden gegeven;
- artikel 67, zesde lid: in afwijking van het hier voorgestelde ware de aan de minister te gunnen termijn om te beslissen te beperken tot 4 maanden. De mogelijkheid tot verlengen van die termijn dient naar de mening van de Afdeling te worden geschrapt enerzijds omdat een periode van 4 maanden meer dan genoeg is te achten, anderzijds omdat het gevaar van een vrijwel automatische verlenging van die periode bepaald niet denkbeeldig is;
- artikel 67, zevende lid: mogen burgemeester en wethouders bij dit overleg de wijze van uitvoering toetsen aan de hand van de met het oog op de vergoeding gehanteerde rijksnormen? Zo ja, wat moet er dan gebeuren als gedeputeerde staten in een geschil een beslissing moeten nemen, die in feite betekent, dat de door het Rijk gehanteerde normen te laag zijn?
- artikel 69: aan het slot van het tweede lid ware in plaats van «kan het bevoegd gezag de beslissing van Onze Minister inroepen» te lezen: wordt het verzoek geacht te zijn ingewilligd. Een spoedige afhandeling van het verzoek wordt hierdoor bevorderd. Een noodzaak tot het inschakelen van de minister in dit stadium acht de Afdeling niet aanwezig.

In het vierde lid is sprake van een besluit van burgemeester en wethouders tot beëindiging van het gebruik van een tijdelijke voorziening. Moet het niet aan het bevoegd gezag zelf worden overgelaten wanneer men dat gebruik wenst te beëindigen? Indien deze vraag ontkennend wordt beantwoord,

dan zal naar de mening van de Afdeling toch ten minste moeten worden aangegeven onder welke omstandigheden burgemeester en wethouders tot beëindiging kunnen besluiten;

– artikel 70, tweede lid: bij wie kan het bevoegd gezag in beroep komen tegen een weigering van burgemeester en wethouders om een tijdelijke voorziening beschikbaar te stellen?

– artikel 71: de beslissing van de minister ware aan een termijn te binden. Wat moet er gebeuren, als de minister weigert een voorziening voor vergoeding door het Rijk in aanmerking te laten komen?

– artikel 77, 78a en 78c: de vraag van de Afdeling, of tot de taken bedoeld in het eerste lid van artikel 77 ook het verzekeren van gebouwen moet worden gerekend en zo ja, of daarmee dan ook bij de vergoeding door het Rijk aan de gemeente rekening wordt gehouden, is niet beantwoord. Hetzelfde geldt voor de vragen betreffende artikel 78d en artikel 78f van het voorontwerp (nu artikel 78a en artikel 78c);

– artikel 78: zijn gedeputeerde staten bij hun toezicht gebonden aan de door het Rijk gehanteerde normen?

– artikel 78a: is onthouding van goedkeuring aan bouwplannen alleen mogelijk, omdat niet aan het bouwbesluit wordt voldaan? Of kan dat bij voorbeeld ook als uitvoering van de bouwplannen overschrijding van de rijksvergoeding zou betekenen?

– artikel 78e: het komt de Afdeling nog steeds wat overdreven voor, dat via de inspecteur toestemming van de minister moet worden gevraagd, als een bevoegd gezag een gedeelte van een gebouw of terrein, dat tijdelijk niet nodig is, voor andere dan onderwijsdoeleinden aan derden wenst te verhuren;

– artikel 78g, derde lid: waarom is de mogelijkheid om een hier bedoeld gedeelte van een gebouw te verhuren beperkt tot 3 jaar?

Een volgend punt, waar u in de memorie van toelichting op ingaat, is de omzetting van kleuter- en lagere scholen in basisscholen. De Afdeling stelt met genoegen vast, dat in de artikelen E 3, derde lid, en E 5, tweede lid, meer aansluiting is gezocht bij de artikelen 94, derde lid, en 96, derde lid, van de WBO. Toch zal in al die gevallen nog een verzoek bij de minister moeten worden ingediend. De Afdeling vraagt zich af, of dit geen overbodige stap is, aangezien de minister niet anders kan doen dan de verzoeken inwilligen. Waarom wordt de semi-automatische overgang niet omgezet in een automatische?

Overigens zijn ook ten aanzien van dit onderwerp verschillende vragen van de Afdeling nog onbeantwoord gebleven.

Voor wat betreft de afstemming van de WBO op de Kaderwet specifiek welzijn meent de Afdeling onverkort vast te moeten houden aan de opmerkingen, gemaakt in haar advies van 10 mei 1982. Zij heeft er echter tegelijkertijd begrip voor, dat u de beslissing ter zake aan het parlement wil overlaten.

Een vierde punt dat in de memorie van toelichting aan de orde wordt gesteld naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad over het voorontwerp, heeft betrekking op de inventaris van de nieuwe scholen voor basisonderwijs. De Afdeling stelde zich niet te kunnen voorstellen, dat de in de artikelen E 43 en E 44 (E 40 en E 41 van het voorontwerp) geboden mogelijkheden in de praktijk voldoende zullen blijken om een school zo in te richten, dat aan de eisen te stellen aan het geven van basisonderwijs zal worden voldaan. U verwijt de Afdeling naar aanleiding daarvan gebrek aan begrip voor de moeilijke financiële situatie, waarin ons land verkeert. De Afdeling acht dit verwijt niet terecht.

Regelmatig geeft zij er blijk van wel degelijk begrip te hebben voor de moeilijke financieel-economische situatie. Verwezen zij in dit verband bij voorbeeld naar de stringente toepassing van artikel 28, vijfde lid, van de Lager-onderwijswet 1920, waartegen de Afdeling zich niet heeft verzet ondanks het feit dat daarmee geen enkel onderwijskundig belang is

gediend, integendeel. De integratie van kleuter- en gewoon lager onderwijs is naar haar mening echter een zo ingrijpende maatregel, dat deze slechts onder zo verantwoord mogelijke omstandigheden en zonder al te grote moeilijkheden zal dienen te verlopen. Zoals u zelf erkent, is het aan twijfel onderhevig, of daarvan ter zake van de artikelen E 43 en E 44 sprake zal kunnen zijn. Derhalve heeft de Afdeling terecht haar bezorgdheid hierover uitgesproken.

Haar bezorgdheid gaat zelfs nog verder dan alleen de voorziening in de inventaris van de nieuwe basisscholen. Zoals u uit de slotopmerking van de Afdeling bij de voorziening in de huisvesting in haar advies over het voorontwerp zult hebben begrepen (zie paragraaf 1.7 van dat advies), meent zij, dat er aanleiding bestaat nog eens na te denken over de vraag, aan welk bekostigingssysteem voor het basisonderwijs de voorkeur moet worden gegeven: aan het in de WBO opgenomen systeem of aan het systeem dat door de Raad voor de gemeentefinanciën wordt bepleit. Juist in het licht van de sombere financieel-economische situatie noopt het door de werkgroep-Londo becijferde verschil van 293 miljoen gulden tussen de materiële exploitatiekosten op basis van de door haar ontwikkelde programma's van eisen en de van rijkswege beschikbare middelen in dezen voor het kleuter- en gewoon lager onderwijs tot een dergelijke bezinning. Dat bij die bezinning de kwaliteit van het onderwijs en de financiële gelijkstelling naar de mening van de Afdeling de belangrijkste aspecten dienen te zijn, behoeft nauwelijks betoog.

In dit verband rijst bij de Afdeling naar aanleiding van bijlage 1 bij de memorie van toelichting (een overzicht van de financiële consequenties van de invoering van de WBO en de OWBO) de vraag, of zij begrijpen moet dat in dat overzicht de programma's van eisen op een andere wijze zijn ingevuld dan in het tweede interim-advies van de werkgroep-Londo.

Van uw opmerkingen betreffende de twee laatste onderwerpen, die in de memorie van toelichting uit het advies van de Afdeling over het voorontwerp worden aangehaald, te weten de invoering van het vak Engels en de taak van de inspectie bij de overgang naar het basisonderwijs, heeft de Afdeling uiteraard met instemming kennis genomen.

De Afdeling merkt verder op, dat zij er begrip voor heeft, dat in de memorie van toelichting niet op alle door haar in het meergenoemde advies van 10 mei 1982 aan de orde gestelde algemene aspecten is ingegaan. Toch is het voor haar onbevredigend, dat van andere dan de hiervoor genoemde onderwerpen zowel in de tekst van het definitieve wetsontwerp als in de memorie van toelichting daarbij nauwelijks iets is terug te vinden. Zij heeft de indruk, dat niet voldoende tijd is genomen om te komen tot een weloverwogen standpunt ter zake. Datzelfde geldt in feite voor de meeste van de vele detailopmerkingen, die de Afdeling heeft gemaakt, ook al zegt u daarvan dankbaar gebruik te hebben gemaakt. De Afdeling wil dan ook haar advies van 10 mei 1982, voor zover het andere aspecten betreft dan in de memorie van toelichting zijn vermeld, nog eens uitdrukkelijk in uw aandacht aanbevelen.

In dit advies stelt de Afdeling nog twee zaken aan de orde, te weten de overgangsregels ten aanzien van het onderwijzend personeel en een aantal aanvullende artikelsgewijze deels redactionele, deels inhoudelijke opmerkingen.

Voor wat de overgangsregels ten aanzien van het onderwijzend personeel betreft merkt de Afdeling allereerst op, dat zij het uitgangspunt dat er door het enkele feit van de invoering van de WBO geen arbeidsplaatsen voor onderwijsgeevenden verloren mogen gaan volledig onderschrijft, ook al zal de consequentie daarvan waarschijnlijk zijn, dat in de periode 1/8/1985 tot 1/8/1988 pas afgestudeerden moeilijker aan de slag zullen komen. Bij vacatures moet aan reeds werkzame onderwijsgeevenden immers de voorkeur worden gegeven.

De uitwerking van het gekozen uitgangspunt, in de artikelen E 9 tot en met E 16, komt de Afdeling nodeloos ingewikkeld voor. Het moet mogelijk zijn om deze artikelen opnieuw te formuleren en dan zodanig, dat de redactie helder wordt. Nu hebben bedoelde artikelen de Afdeling tot de volgende vragen en opmerkingen aanleiding gegeven:

– artikel E 9, eerste lid: De regeling is duidelijk, al geldt dat niet voor de redactie.  
– tweede lid: Hiervoor geldt hetzelfde als voor het eerste lid. Voorts twee vragen:

a. kan een tijdelijke aanstelling worden omgezet in een vaste? Geldt dat ook als voortzetting van het dienstverband? Een bevestigend antwoord lijkt voor de hand te liggen mede gelet op artikel E 14.

b. waarom is de derde volzin van artikel E 9, eerste lid, niet van toepassing?  
– derde lid: Ook hier weer dezelfde opmerking als bij het eerste lid. Kan als betrokkene zou moeten worden ontslagen eventueel artikel 17, tweede lid, van de WBO worden toegepast?

– artikel E 10, eerste lid: Tussen «bevoegd gezag» en «geldt» moet worden gevoegd: boven de formatie die voor de basisscholen van dat bevoegd gezag.

1.b.: tussen «bevoegd gezag» en «met ingang» moet worden gevoegd: waarbij zij in dienst waren.

– tweede lid: Met de besturenorganisaties is kennelijk een «gentlemen's agreement» gesloten, dat schoolbesturen die in hun scholen kinderen opvangen van opgeheven kleuter- en lagere scholen ook de onderwijsgevenden van die scholen onderdak bieden. De onderhavige bepaling zou het nakomen van die afspraak door individuele schoolbesturen wel eens kunnen bemoeilijken. Op grond hiervan kan immers iemand die van buiten komt veroorzaken, dat iemand die al langere tijd bij het schoolteam van de basisschool hoort, moet verdwijnen. Het alternatief, te weten degene die van buiten komt zit voortdurend op de schopstoel is overigens evenmin aantrekkelijk. De Afdeling meent er echter nog wel op te moeten wijzen, dat de besturenorganisaties geen mogelijkheden hebben om het nakomen van het «gentlemen's agreement» af te dwingen.

– derde lid: De minister stelt voor deze scholen een andere formatie vast gelet op de streefformatie (tot 1/8/1988 zal de formatieregeling WBO lager zijn dan gewenst om de regeling van de overgangsboventalligen te kunnen bekostigen; de per 1/8/1988 in te voeren formatieregeling wordt streefformatie genoemd). Degenen, die aan die scholen zijn benoemd, vallen dus binnen de gewone formatie en zijn geen overgangsboventalligen. De Afdeling neemt aan, dat dit vooral zal gebeuren in situaties waarin geldt: formatie + overgangsboventalligen = streefformatie.

– vijfde lid: Het beginsel is duidelijk. De verwijzing naar het zesde lid is echter onjuist. Dit moet naar het oordeel van de Afdeling zevende lid zijn.

– artikel E 12: Aan het slot moet worden toegevoegd: behoudens het bepaalde in artikel E 10, vijfde lid.

– artikel E 14, eerste lid: Personen, die in dienst blijven op grond van artikel E 9, derde lid, zijn lang niet allemaal mensen in vaste dienst, integendeel.

– artikel E 15, tweede lid: Moet hier niet voor kleuterschool respectievelijk lagere school respectievelijk experimentele basisschool worden gevoegd: andere? In ieder geval moet tussen «geeft» en «voor deze functie» worden geplaatst: niet.

– derde lid: Als er meer dan één kleuterschool en/of lagere school bij de fusie betrokken is, heeft het bevoegd gezag dan de vrije keuze? Aan het slot dient te worden gelezen: in aanmerking te willen komen.

Ten slotte meent de Afdeling nog de volgende artikelsgewijze en redactionele opmerkingen te moeten maken:

– aangezien artikel B 2 ontbreekt, lijkt de aanduiding artikel B 1 overbodig;  
– titel B, onderdeel R: waarom is hier niet artikel 96, derde lid, gewijzigd in artikel 96, vijfde lid, zoals wel is gebeurd in onderdeel KK?

- titel B, onderdeel U: de Afdeling vraagt zich af, in hoeverre het derde lid het eerste lid overlapt of daar zelfs mee in strijd is. Voorts dient in het tweede lid onder b. in plaats van artikel 61, derde lid, te worden gelezen: artikel 61, tweede lid;
  - titel B, onderdeel HH: tot haar genoegen constateert de Afdeling, dat datgene waar zij in het kader van de WBO voor heeft gepleit nu wordt overgenomen;
  - titel D, artikel D 2: verwezen zij naar de opmerkingen van de Afdeling in onderdeel I-16 van het advies van 10 mei 1982;
  - titel E, artikel E 34: de terechte vragen van de VNG betreffende de toepassing van het derde lid zijn onbeantwoord gebleven;
  - titel E, artikel E 37: naar het oordeel van de Afdeling dient in de laatste volzin van het achtste lid in plaats van 1 juli 1985 te worden gelezen: 1 juni 1985;
  - titel E, Artikel E 47: ook ten aanzien van dit artikel heeft de VNG belangwekkende vragen gesteld, die onbeantwoord zijn gebleven;
  - titel E, artikel E 49: in de toelichting zal duidelijker moeten worden gemaakt, dat de gemeente ook eerder dan voor 1 januari 1994 de waarborgsom kan terugbetalen, eventueel in de vorm van een uitkering ineens;
  - titel G, artikel G 1: moet in artikel 10 van de Leerplichtwet ook niet artikel 5a worden genoemd?
- Artikel 11a, tweede lid, komt aan het advies van de Afdeling van 10 mei 1982 onvoldoende tegemoet. Daaraan wil zij dan ook uitdrukkelijk vasthouden;
- titel G, artikel G 7: in plaats van artikel 77, tweede lid, moet worden gelezen: artikel 74, tweede lid. In plaats van artikel 95, tweede lid, moet worden gelezen: artikel 96a, tweede lid. Bovendien is de vraag waarom hier niet de Interimwet speciaal onderwijs (de artikelen 45, 71, tweede lid, en 102, tweede lid) wordt genoemd;
  - titel H, artikel H 2: zie de opmerking bij titel B, onderdeel HH.
- memorie van toelichting:
- blz. 2: – onderdeel A, D, O, S, T 1 en PP moet zijn:  
onderdeel A, D, P, S, T1 en PP;
- in de zevende regel van onder moet onderdeel MM zijn:  
onderdeel OO;
- blz. 7: overal waar artikel 63, onder f, staat, moet worden gelezen:  
artikel 63, onder g;
- blz. 10: in de derde regel van onder moet tussen «hier» en «toewijst» worden gevoegd: niet;
- blz. 15: in de vijfde regel onder C 1 moet worden verwezen naar artikel E 17 in plaats van artikel E 13;
- blz. 28: in de zevende regel moet in plaats van «1982» worden gelezen: 1988;
- blz. 29: in de tweede regel van onder moet E 22 worden gewijzigd in E 24;
- blz. 31: in de zevende regel moet E 31 worden gewijzigd in E 34;
- blz. 36: in de eerste regel moet voor E 46 worden gelezen E 49; onder artikel E 51 moet twee maal de aanduiding E 48 worden veranderd in E 51.

Namens de Derde Afdeling,

prof. dr. I. A. Diepenhorst, voorzitter

mr. H. Drop, secretaris