

Zitting 1982–1983

**17 628**

## **Overgangswet Wet op het basisonderwijs**

**Nr. 13**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG**

Ontvangen 19 april 1983

#### **1. ALGEMEEN**

In deze nota ga ik in op de vragen en opmerkingen, waarop de vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen vóór de openbare beraadslaging een reactie van de Regering verwacht.

Achtereenvolgens komen in deze nota aan de orde, waarbij de in de memorie van antwoord gehanteerde indeling is gevolgd:

## INHOUD

	Blz.
<b>1. Algemeen</b>	<b>1</b>
1.2. Tijdsplanning	9
1.3. Financiële consequenties	9
<b>2. Wijzigingen in de WBO</b>	<b>9</b>
2.1. Voorziening in de huisvesting	9
2.2. Bekostiging en materiële instandhouding	11
2.4. Afstemming op de Kaderwet specifiek welzijn	12
2.6. Zorgbreedte	13
2.7. Bovenschoolse toewijzing	14
2.8. Inspectie	14
2.9. Overige wijzigingen van de WBO	15
Artikel 12	15
Artikel 16	16
Artikel 18	17
Artikel 100a	17
<b>3. Overgangswet WBO</b>	<b>17</b>
3.1. Algemeen	17
3.1.1. Vorming van basisscholen	17
3.1.2. Personeel	18
3.1.3. Financiële bepalingen	20
3.1.4. Huisvesting en inventaris	20
3.2. Onderwijskundige onderwerpen	21
3.2.1. Invoering van het basisonderwijs	21
3.2.2. Leerplicht	21
3.2.4. Engels	22
3.2.5. Vakonderwijs	24
3.3. Overige wijzigingen van de OWBO	24
Artikel E 52	24
<b>4. Hoofdpijnen amvb's WBO</b>	<b>24</b>
4.1. Formatiebesluit WBO	24
4.3. Bekostigingsbesluit WBO	26
4.4. Bouwbesluit WBO	26

In deze nota worden de volgende afkortingen gebruikt:

ambv	– algemene maatregel van bestuur
ARBO	– Adviesraad basisonderwijs
B&W	– burgemeester en wethouders
CCOO	– Centrale Commissie voor Onderwijsoverleg
GS	– gedeputeerde staten
KOW	– Kleuteronderwijswet (Stb. 1974, 564)
KSW	– Kaderwet specifiek welzijn (Stb. 1982, 539)
LOW	– Lager-onderwijswet 1920 (Stb. 1974, 565)
MvA	– memorie van antwoord
MvT	– memorie van toelichting
NvW	– nota van wijziging
OWBO	– (ontwerp van) Overgangswet WBO (17 628)
PABO	– opleidingsschool voor leraren basisonderwijs
SLO	– Stichting voor de leerplanontwikkeling
VNG	– Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WBO	– Wet op het basisonderwijs (Stb. 1981, 468)

P.v.d.A., C.D.A., V.V.D. en P.S.P. maken zich ernstig zorgen over de financiële kaders voor de invoering van het basisonderwijs mede op basis van het commentaar van de VNG op de MvA. De hieruit voortvloeiende vragen kunnen worden ingedeeld naar de volgende onderwerpen:

1. de algemene budgettaire kaders voor het basisonderwijs;
2. het niveau van de uitkeringen voor de materiële uitgaven mede in het licht van de onderwijstekorten;
3. overgangsproblemen.

De vragen van de P.v.d.A. gesteld in hoofdstuk 1.3 (Financiële consequenties) worden in dit onderdeel beantwoord. Voor zover specifieke vragen naar de inhoud van de regeling op het gebied van de bekostiging en de materiële instandhouding zijn gesteld, komen deze in hoofdstuk 2.2 (Bekostiging en materiële instandhouding) aan de orde.

Alvorens op de bovenstaande onderwerpen in te gaan, trek ik reeds de conclusie dat, hoewel de huidige financiële omstandigheden veel slechter zijn dan wij enige jaren geleden mochten verwachten, het gezien de extra middelen onjuist is te stellen dat het onderhavige wetsontwerp voor de gemeenten bestuurlijk onuitvoerbaar is. De kosten van de invoering van het basisonderwijs worden niet afgewenteld op de gemeenten, omdat enerzijds is gekozen voor een systeem dat kostendekkend is, en omdat anderzijds gemeenten zelf invloed kunnen uitoefenen op de kostenbeheersing.

## 1. DE ALGEMENE BUDGETTAIRE KADERS VOOR HET BASISONDERWIJS

### 1.1. Meer- en minderkosten

Als budgettair uitgangspunt voor het basisonderwijs geldt dat in ieder geval beschikbaar zijn de middelen die noodzakelijk zouden zijn geweest bij ongewijzigd beleid voor het kleuteronderwijs en het lager onderwijs. Daarnaast zijn zowel bij de WBO als in het kader van de OWBO extra bedragen gereserveerd. In bijlage 1 van de MvT op de OWBO zijn deze bedragen apart gepresenteerd. Samengevat leidt dit tot het volgende overzicht van meer- en minderkosten.

Kostenoverzicht WBO (op basis van de begroting 1983) bedragen x f 1 mln.

#### I. Meerkosten

	a	b	c	d	e	f	g	Totaal
1983	2,5							2,5
1984	3,3			28,8				32,1
1985	15,8	1,2	5,2	71,2	2,6	3,3	25	124,3
1986	6,6	2,6	12,5	72,4	8,9	6,0	60	169,0
1987	5,7	2,6	12,5	73,6	12,6	9,0	100	216,0
1988	5,1	2,6	12,5	74,4	12,6	11,3	125	243,5
1989	5,1	2,6	12,5	74,7	12,6	13,3	125	245,8
1990	5,1	2,6	12,5	75,3	12,6	14,9	125	248,0
1991	5,1	2,6	12,5	75,8	12,6	16,2	125	249,8
1992	5,1	2,6	12,5	76,1	12,6	17,2	125	251,1
1993	5,1	2,6	12,5	76,3	12,6	17,8	125	251,9
1994	5,1	2,6	12,5	76,6	12,6	18,1	125	252,5
1995	5,1	2,6	12,5	76,7	12,6	18,1	125	252,6
1996	5,1	2,6	12,5	76,7	12,6	17,7	125	252,2
1997	5,1	2,6	12,5	76,7	12,6	17,0	125	251,5

### *Toelichting meerkosten*

Meerkosten ontstaan in de volgende categorieën:

a. Nieuwe activiteiten: muziek, Engels. De kosten hebben betrekking op de eerste aanschaf en vervanging van het onderwijsleerpakket.

b. Democratisering: rekening is gehouden met hogere kosten voor de medezeggenschap.

c. Vervoerskosten: de regeling zal ook van toepassing moeten zijn op vier- en vijfjarigen.

d. Salaire consequenties: tot de voorbereiding van het basisonderwijs behoort de her- en bijscholing van het zittend onderwijzend personeel. Zij die niet in het bezit zijn van de akte van volledig bevoegd onderwijzer, krijgen na het met succes volgen van de applicatiecursus vanaf 1 augustus 1984 een salaris gelijk aan dat van de volledig bevoegde onderwijzers. De salaire consequenties hiervan en die van te verlenen garanties bij het eventueel verloren gaan van hoofdenfuncties zijn in deze post geraamd.

e. Wijziging beëindiging bekostiging: de uitloop van de bekostiging wordt met twee jaar verlengd, dat wil zeggen de periode waarin de opheffingsnormen nog niet gelden voor nieuw geopende scholen, wordt van drie jaar op vijf jaar gebracht.

f. Voor de bouw van nieuwe basisscholen zullen de financieringssystemen van het kleuteronderwijs (60-jarige annuïteitenlening) en het lager onderwijs (40-jarige lineaire lening) moeten worden geïntegreerd. Hierbij is gekozen voor het systeem van het lager onderwijs. Dit leidt de eerste 20 jaar tot meerkosten. Daarna treden besparingen op.

g. Voor de bijstelling van de vergoeding voor de materiële uitgaven is structureel f 125 mln. gereserveerd. Dit bedrag komt gefaseerd beschikbaar in de jaren 1985 t/m 1988.

### *II. Minderkosten en saldo meerkosten*

	a	b	c	d	Totaal	Saldo meerkosten I 7. II
1983						2,5
1984						32,1
1985				12,3	12,3	112,0
1986	0,2	0,4		16,3	16,9	152,1
1987	0,5	1,0	1,6	17,7	20,8	195,2
1988	1,0	2,0	3,2	17,9	24,1	219,4
1989	1,7	3,2	5,1	17,9	27,9	217,9
1990	2,3	4,6	7,4	18,0	32,3	215,7
1991	3,2	6,2	9,9	18,1	37,4	212,5
1992	4,0	8,0	12,8	18,2	43,0	208,1
1993	5,0	10,0	16,0	18,2	49,2	202,7
1994	6,0	12,2	19,5	18,2	55,9	196,6
1995	7,3	14,6	23,4	18,2	63,5	189,1
1996	8,6	17,2	27,5	18,2	71,5	180,7
1997	10,0	20,0	30,0	18,2	78,2	173,3

### *Toelichting minderkosten*

a. Normering huisvestingskosten: de verwachting is dat door het toepassen van normen op den duur f 10 mln. minder nodig is.

b. Vermindering leerlingenaantal speciaal onderwijs: de verwachting is dat er minder leerlingen naar het speciaal onderwijs worden verwezen.

c. Vermindering vakonderwijs: de verwachting is dat door de PABO-opleiding in de toekomst gaandeweg minder vakleerkrachten nodig zijn.

d. Leerlingeneffect: de categorieën a tot en met e van de meerkosten zijn berekend uitgaande van het leerlingenaantal in het schooljaar 1977-1978. Deze bedragen moeten worden gecorrigeerd voor de leerlingendaling.

*Conclusie:* Uit bovenstaand overzicht blijkt dat de basisschool niet budgettair neutraal wordt ingevoerd, maar zelfs tot een aanzienlijk bedrag aan extra kosten leidt. De middelen hiervoor zijn exogeen aan het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen beschikbaar gesteld, met dien verstande dat tegenover categorie g van de meerkosten een voortzetting van de bouwbeheersing is overeengekomen.

## 1.2. Consequenties van de bezuinigingen

P.v.d.A., C.D.A., V.V.D. en P.S.P. vragen naar de consequenties van de huidige bezuinigingen en eventuele verdere bezuinigingen voor de invoering van het basisonderwijs.

Met betrekking tot de invoering van de 32-schaal merk ik op dat deze maatregel niet strijdig is met het uitgangspunt ten aanzien van de beschikbare middelen. Deze maatregel is structureel getroffen bij het kleuteronderwijs en het lager onderwijs. Dit betekent dat zij ook bij ongewijzigd beleid zou zijn gehandhaafd. Het niveau van de voor het basisonderwijs beschikbare middelen wordt vanaf 1 augustus 1983 bepaald aan de hand van de 32-schaal. De formatieregeling zal op dit niveau moeten worden afgestemd.

Met betrekking tot bezuinigingen in de jaren 1984 tot en met 1986 kan thans nog geen duidelijkheid worden gegeven. Vanaf 1984 moet nog substantieel worden bezuinigd op de onderwijsuitgaven. De besluitvorming hierover vraagt een ruime voorbereidingstijd. Ik kan voor de plenaire behandeling geen zekerheid verschaffen dat het basisonderwijs wordt uitgezonderd van de bezuinigingen. Gezien de omvang van de bezuinigingsbedragen zal het ook moeilijk zijn bepaalde sectoren uit te zonderen.

Voor zover er verder gaande bezuinigingsmaatregelen worden getroffen, is het afhankelijk van de aard van de maatregel of er consequenties zijn voor de invoering van het basisonderwijs.

Een algemene groepsmaatregel heeft in principe dezelfde consequenties bij ongewijzigd beleid als bij basisonderwijs en is, zoals hiervoor ook is vermeld, niet strijdig met het budgettaire uitgangspunt voor het basisonderwijs.

Worden er echter maatregelen in de personele sfeer getroffen die niet bij ongewijzigd beleid zouden kunnen plaatsvinden, bij voorbeeld een beperking van het personele overgangsrecht, dan tast dit de grondgedachte aan voor het personele budget en is ook wijziging van de OWBO noodzakelijk.

Eventuele maatregelen in de materiële sfeer kunnen, gezien de grondgedachte van een kostendekkende vergoeding, slechts worden genomen onder gelijktijdige aanpassing van de programma's van eisen. Ik besef dat de mogelijkheden hiervoor niet groot zijn gezien het niveau van de huidige kosten van het kleuteronderwijs en het lager onderwijs. Ik streef ernaar bij de invulling van eventuele verdere bezuinigingen op het basisonderwijs zoveel mogelijk maatregelen uit te sluiten die consequenties hebben voor de grondslagen van het basisonderwijs.

## 2. HET NIVEAU VAN DE UITKERINGEN VOOR DE MATERIËLE UITGAVEN MEDE IN HET LICHT VAN DE ONDERWIJSTEKORTEN

Uitgangspunt voor het basisonderwijs is en blijft dat de rijksvergoeding voor de materiële uitgaven kostendekkend zal zijn. Dit betekent dat de Regering er bij de vaststelling van de programma's van eisen, inclusief de daarbij behorende prijskaartjes, voor zorgt dat de rijksvergoeding met de programma's van eisen in overeenstemming is. De Regering wordt daartoe geadviseerd door de Onderwijsraad voor wat betreft de programma's van eisen en de Raad voor de gemeentefinanciën voor wat betreft de bedragen die zullen gelden voor de materiële voorzieningen. Het begrip kostendekkend gaat uit van een efficiënte besteding van de rijksvergoeding. Dit systeem houdt geen rekening met een eigen beleid van de gemeente. Indien gemeenten in de toekomst een eigen beleid wensen te voeren, hetgeen hun volste recht is, dan blijven uit dien hoofde onderwijstekorten bestaan.

Voor de huidige onderwijstekorten kan een drietal oorzaken worden aangewezen, te weten:

- a. tekorten voortkomend uit een te lage rijksvergoeding;
- b. tekorten voortkomend uit «bewust» eigen beleid;
- c. tekorten voortkomend uit «minder bewust» eigen beleid.

Ad a

Het kan niet worden ontkend dat de huidige rijksvergoeding met name in het kleuteronderwijs te laag is. Dit is dan ook mede een reden geweest om de commissie-Londo in te stellen en bij invoering van de WBO structureel f 125 mln. extra te reserveren. Dit bedrag wijkt aanzienlijk af van het door de commissie-Londo becijferde tekort van f 234 mln. (exclusief zwemonderwijs). Hiervoor zijn twee redenen. Ten eerste ga ik ervan uit dat de kosten op basis van het definitieve advies over de programma's van eisen mede als gevolg van de evaluatie van de voorlopige programma's lager uitkomen. Daarnaast was er budgettair niet meer mogelijk. Dit betekent dat eventueel resterende verschillen moeten worden opgelost door een aanpassing van de programma's van eisen, uiteraard met inachtneming van een redelijk voorzieningenniveau.

Ad b

Voor zover gemeenten «bewust» een eigen beleid voeren voor het onderwijs – hierbij valt te denken aan het vakonderwijs en de eigen boventalligen – dient dit niet als onderwijstekort te worden beschouwd. Iedere gulden die aan een eigen beleid voor het openbaar onderwijs wordt besteed, kost de gemeente door de overschrijdingsregeling ruim drie gulden.

Ad c

Met tekorten voortkomend uit wat ik wil noemen «minder bewust» eigen beleid bedoel ik het volgende. Een onderzoek op verzoek van de commissie-Londo door het verificatiebureau van de VNG en de accountantsdienst van het Ministerie van Financiën bij een 15-tal gemeenten heeft uitgewezen dat de kosten bij het openbaar onderwijs aanzienlijk hoger lagen dan bij het bijzonder onderwijs. Als oorzaken hiervoor werden genoemd een meer kostenbewust handelen van het bijzonder onderwijs en het verschil in organisatiestructuur tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs. Het is naar mijn oordeel een zaak van de gemeenten deze kostenverschillen al dan niet terug te dringen. Een belangrijk instrument daarvoor is het in de WBO neergelegde bekostigingsstelsel. De programma's van eisen vormen – in tegenstelling tot het huidige systeem in het kleuteronderwijs en het lager onderwijs met niet-gespecificeerde normen – een goed beleidsinstrument voor de kostenbeheersing. Wanneer bewust of onbewust de kosten van het openbaar onderwijs niet worden verlaagd dan moet dit ook worden beschouwd als eigen beleid van de gemeenten en kan dit niet worden betrokken bij de bepaling van onderwijstekorten als gevolg van te lage vergoedingen.

Het is mij door gebrek aan informatie niet mogelijk het door de Raad voor de gemeentefinanciën becijferde tekort van f 580 mln. (zie de brief van de VNG van 9 maart 1983) over deze drie categorieën te verdelen. Wel is voor mij duidelijk dat zij alle drie een rol spelen. Overigens moet ik ten aanzien van dit bedrag opmerken dat de Raad voor de gemeentefinanciën mijns inziens ten onrechte een tekort van f 90 mln. heeft berekend, omdat geen rekening is gehouden met het feit dat de begroting voor de uitkering voor het lager onderwijs via het Gemeentefonds met f 90 mln. was verlaagd in verband met de overheveling van het vakonderwijs naar de begroting van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

### **3. OVERGANGSPROBLEMEN**

#### **3.1. Personeel**

Voor het personeel geldt dat de overgangsregeling moet worden gefinancierd uit het budget voor de formatieregeling. Dit betekent dat het eindniveau van de formatieregeling gefaseerd wordt bereikt. In de MvA is in hoofdstuk 3.1.2 (Personeel) hierop ingegaan.



### 3.2. Materiële instandhouding

In de brief van de VNG van 9 maart aan de vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen van de Tweede Kamer worden uitgebreid de overgangsproblemen genoemd die bij de invoering van de voorstellen van de commissie-Londo zouden ontstaan. Deze problemen zouden voortkomen uit het ontbreken van reserveringsmogelijkheden voor de gemeenten en de te lage uitkeringen met name voor het kleuteronderwijs. De P.v.d.A. en de V.V.D. vragen om een reactie hierop.

De door de VNG gesignaleerde problemen met betrekking tot het ontbreken van reserveringsmogelijkheden voor een langere periode dan de vijfjaarstermijn voor de vaststelling van de overschrijdingsbedragen zijn in feite geen overgangsproblemen maar knelpunten die reeds bij het huidige stelsel bestaan. Hoewel het voorbeeld over een dubbele vergoeding niet geheel juist is (het bijzonder onderwijs heeft in de eerste periode namelijk door de reservering een lagere uitkering gehad), erken ik dat de knelpunten bij de wijziging van het vergoedingsstelsel in een doeluitkering groter kunnen worden. Ik zeg dat ook gaarne toe bij de aanpassing van de overschrijdingsregeling rekening te zullen houden met reserveringsmogelijkheden voor de gemeenten. Dit kan worden gerealiseerd door eventuele onderschrijdingen mee te nemen naar een volgende periode. Ik zal daarvoor met voorstellen komen tegelijkertijd met wijzigingen die nodig kunnen zijn op grond van de adviezen van de commissie-Londo. Daarnaast zal ik aan de commissie-Londo doorgeven dat ik bij de vaststelling van het programma van eisen voor groot en klein onderhoud de voorkeur geef aan jaarlijkse, gelijke uitkeringen in de plaats van uitkeringen die afhankelijk zijn van het stichtingsjaar. Hierdoor worden overgangsproblemen voorkomen, omdat het huidige stelsel ook uitgaat van jaarlijkse, gelijke uitkeringen.

Met de hiervoor gedane toezegging voor de reserveringsmogelijkheden voor de gemeenten en mijn wensen inzake het programma van eisen, voor groot en klein onderhoud, worden naar mijn mening de door de VNG gesignaleerde knelpunten opgelost. Ik moet hierbij echter, net als in de MvA, het voorbehoud maken dat eventuele overgangsproblemen pas definitief kunnen worden vastgesteld wanneer het eindadvies van de commissie-Londo gereed is. Op verzoek van de V.V.D. heb ik in de commissie geïnformeerd naar de mogelijkheid het eindadvies eerder uit te brengen. Dit bleek niet mogelijk. Wel zullen volgens de huidige planning in 1983 en 1984 deelrapporten verschijnen. Ik ben voornemens deze aan de vaste Commissie van Onderwijs en Wetenschappen aan te bieden.

Bij de vaststelling van het regeringsstandpunt ten aanzien van de adviezen van de commissie-Londo zal ik ervoor zorgen dat overgangsproblemen zoveel mogelijk voorkomen dan wel beperkt zullen worden.

### 3.3. Huisvesting

Bij de huisvesting geldt als uitgangspunt dat eventuele integratievoorzieningen moeten worden opgevangen binnen het huidige budget. De P.v.d.A. vraagt of de meerkosten voortkomend uit de integratievoorzieningen wel mogen worden weggestreept tegen de besparingen ten gevolge van leegstand van gebouwen en in hoeverre de gemeenten iets hebben te vrezzen.

De kosten van de integratievoorzieningen worden niet alleen betaald uit de besparingen ten gevolge van leegstand van gebouwen. Ik verwacht dat door de bepaling dat de scholen zoveel mogelijk in één gebouw moeten worden gehuisvest, de leegstand in gebouwen die nu voor het lager onderwijs in gebruik zijn, aanzienlijk terugloopt. Het Rijk bespaart hierdoor op de leegstandsvergoeding voor de exploitatiekosten voor het lager onderwijs en op de stichtingskostenvergoeding voor het kleuteronderwijs.

Het besparen op de leegstandsvergoeding leidt niet tot kostenafwenteling op de gemeenten, want de uitgaven in verband met leegstand zijn niet meer nodig en voor de in gebruik genomen lokalen wordt de volledige exploitatiekostenvergoeding gegeven. De besparing op de stichtingskostenvergoeding zal voor ca. f 10 mln. worden aangewend voor een overgangsregeling naar de gemeenten voor die gevallen waarbij niet direct een andere bestemming van de gebouwen kan worden gevonden. Het is mij echter gebleken dat er vaak een andere bestemming mogelijk is voor de gebouwen. In dergelijke gevallen vind ik het niet onredelijk dat het Rijk de stichtingskostenvergoeding beëindigt. Ten slotte is voor de integratievoorzieningen ook beschikbaar het huidige budget voor de verbouwingen en uitbreiding.

Ik ga ervan uit dat de beschikbare middelen niet voldoende zijn om direct alle integratievoorzieningen uit te voeren. Dit zal echter niet leiden tot lastenafwenteling op de gemeenten. De oplossing zal worden gezocht in een fasering van de voorzieningen, hetgeen betekent dat nog enige jaren genoeg moet worden genomen met dislocaties.

### **3.4. Personele consequenties voor de gemeenten**

Het C.D.A. vraagt waarop de mening is gebaseerd dat de in de WBO en de OWBO aan de gemeenten opgedragen taken geen groter beslag leggen op het gemeentelijk apparaat. Daarnaast betekent volgens het C.D.A. het inspelen op de toekomstige situatie in ieder geval een extra tijdelijke belasting voor het apparaat.

Mijn mening dat er geen groter beslag wordt gelegd op het gemeentelijk apparaat is gebaseerd op de volgende feiten:

a. Bij de KOW en de LOW zijn de gemeenten belast met de vaststelling van de vergoeding voor de exploitatiekosten voor het bijzonder onderwijs. Bij de WBO treedt hiervoor in de plaats een stelsel van doeluitkeringen waarvan de uitvoering door het Rijk wordt verzorgd.

b. Bij de stichting van scholen als instituut worden de gemeenten thans geconfronteerd met een groot aantal incidentele verzoeken. De planprocedure in de WBO biedt de mogelijkheid een en ander meer planmatig aan te pakken. Dit leidt dus tot andere werkzaamheden en grotere efficiëntie maar niet tot meer werkzaamheden.

c. Voor de huisvesting geldt hetzelfde als voor de stichting van scholen als instituut.

d. De taken van de gemeenten voor het openbaar onderwijs ondergaan geen wijzigingen die tot meer werk leiden.

Voor de overgangperiode erken ik dat er inderdaad sprake is van een tijdelijke extra belasting. De voorbereiding van het basisonderwijs echter vraagt van alle partijen, te weten: onderwijzend personeel, schoolbesturen, gemeenten, personeel van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Regering en Staten-Generaal extra inspanningen. Het is niet altijd mogelijk hiervoor extra voorzieningen beschikbaar te stellen. In dit verband doe ik een beroep op alle partijen de extra inspanning te leveren vanuit het belang dat is gemeoid met het slagen van de invoering van het basisonderwijs.

Ten slotte dringen P.v.d.A. en V.V.D. aan op het door de VNG gevraagde bestuurlijk overleg. De brief van de VNG heb ik op 29 maart jl. ontvangen. Het is niet mogelijk nog voor de opstelling van deze nota het bestuurlijk overleg te voeren. Ik zeg echter toe nog voor de mondelinge behandeling van de OWBO dit overleg te voeren en de Kamer over de resultaten te informeren.



## 1.2. Tijdplanning

Naar aanleiding van de opmerking van de P.v.d.A. deel ik mee, dat het niet mogelijk is het gehele overleg over de ontwerp-amvb's, die op grond van de hoofdlijnenpapieren zullen worden opgesteld, en eventuele nadere beslissingen over bezuinigingen, voor de afhandeling van de OWBO af te ronden.

## 1.3. Financiële consequenties

De vragen van de P.v.d.A. zijn reeds behandeld in hoofdstuk 1 (Algemeen) onder Financiën, onderdeel 2 sub a en onderdeel 3.3.

## 2. WIJZIGINGEN IN DE WBO

### 2.1. Voorziening in de huisvesting

De P.v.d.A. is niet overtuigd van de noodzaak te bepalen dat voor het verhuren van gebouwen toestemming van de minister nodig is, en geeft de voorkeur aan toestemming van B & W, gehoord de inspecteur.

Bij het afwegen van de vraag welke bestuurslaag – B & W of de minister – toestemming moet verlenen in geval van verhuur, heeft het aspect van het mogelijk ingrijpende gevolg voor het onderwijs dat met het verhuren van schoolgebouwen gepaard kan gaan, en voorts de behoefte aan enige uniformiteit bij de beslissingen over al dan niet verhuren, mij doen besluiten als voorwaarde te stellen dat de toestemming aan de minister wordt gevraagd.

Voorts vraagt de P.v.d.A. een nadere toelichting op de opmerking dat deze toestemming van de minister in overeenstemming kan worden geacht met een decentrale opzet van het huisvestingsstelsel.

Kennelijk doelt de P.v.d.A. op de regels 12 tot en met 10 van onder, blz. 6, MvA. Deze passage wordt echter niet geheel accuraat geparafraseerd: in de MvA staat «niet strijdig», hetgeen niet hetzelfde is als «in overeenstemming». Immers, B & W hebben andere bevoegdheden, omdat, zoals ook in de MvA is gesteld, het vorderingsrecht van B & W prevaleert boven het verhuren door het bevoegd gezag.

In artikel 78e, derde lid, van de WBO is bepaald dat verzoeken om toestemming bij de inspecteur moeten worden ingediend. Het is mijn voornemen om de inspecteur vervolgens dit verzoek te laten beoordelen en de beslissing te laten nemen. Het delegeren van de beslissingsbevoegdheid naar de inspecteur, die zich dicht bij het onderwijsgebeuren bevindt, past naar mijn oordeel goed in de meer decentrale opzet van de huisvestingsprocedure.

Het C.D.A. vraagt zich ten aanzien van de artikelen 78a en 78j af of GS of de Kroon in beroep kunnen bepalen dat de bouwplannen die de vergoedingsbedragen overschrijden, ook moeten worden goedgekeurd als het bevoegd gezag de meerkosten niet voor eigen rekening neemt.

Dit is inderdaad niet uitgesloten. Een dergelijke beslissing in beroep ligt echter, uitgaande van redelijke vergoedingsbedragen, niet voor de hand. Deze bedragen worden bovendien op grond van artikel 78j, vijfde lid, in de Staatscourant bekendgemaakt, zodat ingeval deze onredelijk laag zouden zijn, de Regering hierover politiek ter verantwoording kan worden geroepen.

Het C.D.A. meent dat in artikel 78f, tweede lid, tweede volzin, tussen «dan» en «voor» het woord «wel» moet worden ingevoegd.

Ik deel deze mening niet: het gaat hier niet om de reeks «andere — doeleinden dan wel onderwijs», maar om de tegenstelling «andere — doeleinden dan ander onderwijs».

Voorts vraagt het C.D.A. of de verplichting tot overleg geldt voor alle of slechts voor bepaalde doeleinden.

Het vierde lid geeft naar mijn mening ondubbelzinnig aan dat de bepaling overleg te voeren alleen geldt in geval van gebruik voor educatieve doeleinden buiten de schooltijden. Dat is namelijk het enige doel waarvoor B & W op grond van artikel 78f een gebouw van een bijzondere school aan derden in gebruik mogen geven.

Ten slotte vraagt het C.D.A. of verplicht overleg met besturen van bijzondere scholen over de in het vijfde lid bedoelde regeling niet op zijn plaats is.

Het ligt uiteraard zeer voor de hand dat de gemeente met de besturen van bijzondere scholen overlegt voordat de gemeentelijke verordening wordt vastgesteld. Het voorschrijven van dit overleg gaat mijns inziens echter te ver. Immers, het gaat hier slechts om een coördinerende gemeentelijke taak betreffende de bescherming van met gemeenschapsgelden tot stand gebrachte voorzieningen. Zoals ook in de MvA is gesteld, is de regeling beperkt van aard.

De R.P.F. vraagt zich af welk voordeel het bijzonder onderwijs heeft bij een aantal planningselementen in het huisvestingsstelsel.

In het algemeen omvat planning het formuleren van doelstellingen die men in de toekomst wil bereiken, het aangeven van de mogelijkheden tot verwezenlijking en het vaststellen en systematisch groeperen naar vraag en tijdsorde van maatregelen die tot verwezenlijking moeten leiden. Door de introductie van het huisvestingsoverzicht zal de informatie in de gemeente over beschikbare, c.q. beschikbaar komende huisvesting voor het basisonderwijs gestructureerder en toegankelijker zijn dan in de huidige situatie. Daarbij hebben het Rijk, de gemeenten en het bijzonder onderwijs baat.

Het belang van het Rijk is gelegen in het zo verantwoord mogelijk inzetten van de rijksmiddelen. Voor de gemeenten is van belang dat de huisvesting zo efficiënt mogelijk wordt benut en dat de openbare scholen zo goed mogelijk zijn gehuisvest. Een dergelijk overzicht biedt de raad een optimale mogelijkheid om tot rechtvaardige afweging en prioriteitstelling te komen en biedt de schoolbesturen de mogelijkheid de eigen plannen te confronteren met die van andere bevoegde gezagsorganen. In dat licht is het van belang dat zo snel mogelijk duidelijk wordt of, en zo ja, op welke wijze, aan de wensen van de bijzondere scholen kan worden voldaan. Voorts kunnen zij aandringen op specifieke oplossingen. Het behoeft geen betoog dat daarvoor inzicht in het totale gebouwenbestand dat aan de gemeente ter beschikking staat, een eerste vereiste is; met het verkrijgen van nieuw te bouwen lokalen – dit is pas aan de orde als in de behoefte niet door een bestaand gebouw kan worden voorzien – is uiteraard aanzienlijk meer tijd gemoeid. Het is duidelijk dat de voordelen van de voorgestelde planmatige aanpak voor het bijzonder onderwijs groter worden naarmate de gemeente groter is.

De R.P.F. heeft de indruk dat de vraag naar de mogelijkheden van beroep voor wat betreft de uitvoering van artikel 78f, eerste en vierde lid, in de MvA niet is beantwoord.

Deze indruk is niet terecht. De vraag is echter niet in hoofdstuk 2.1 beantwoord, maar, in verband met de verwevenheid met de afstemming tussen de WBO en de KSW op dit punt, in hoofdstuk 2.4. Aldaar wordt (op blz. 22) gesteld:

«Voor wat betreft het eerste lid van artikel 78f is een beroepsmogelijkheid niet nodig omdat aan een bevoegd gezag niets wordt opgelegd. Het bevoegd gezag zelf beslist of een deel van het gebouw aan derden in gebruik wordt gegeven voor de in het eerste lid genoemde doeleinden. Voor wat betreft het vierde lid, zijn de beroepsmogelijkheden voor een bevoegd gezag te vinden in de KSW. Gewezen zij in dit verband op de artikelen 13, tweede lid, 15, tweede lid, en 16, derde lid, van de KSW.»

De R.P.F. handhaaft haar bezwaar tegen artikel 78f, vijfde lid, en geeft nogmaals in overweging dat het geven van voorschriften zoals in dat lid bedoeld, in de eerste plaats een taak is van het bevoegd gezag en niet van de gemeentebesturen.

Naar mijn mening is in de MvA (blz. 10) voldoende beargumenteerd waarom terecht een – beperkte – verordenende taak aan de gemeenteraad is toegekend. Gegeven het feit dat uiteindelijk het bevoegd gezag zelf – afgezien van het bijzondere geval van artikel 78f, vierde lid – al dan niet besluit toepassing te geven aan artikel 78f, gelet op de overige in het geding zijnde belangen (optimaal gebruik van voorzieningen die met gemeenschapsgelden zijn gefinancierd, mogelijk gevaar van hinder voor het onderwijs) en wijzende op de waarborgen die in het democratisch functioneren van de gemeenteraad besloten liggen, zie ik geen redenen wijzigingen in de regeling voor te stellen.

## **2.2. Bekostiging en materiële instandhouding**

De P.v.d.A. vraagt naar de voorwaarden die zullen gelden bij het vaststellen van een vergoeding voor de lokalen die niet voor gebruik door het basisonderwijs noodzakelijk zijn.

In principe zullen de volgende regels voor deze lokalen gelden.

Voor zover deze lokalen leegstaan, vindt vergoeding van de stichtingskosten en de materiële instandhouding plaats met dien verstande dat bij de materiële instandhouding een korting wordt toegepast in verband met de lagere kosten bij leegstand. Indien de niet voor het lager onderwijs gebruikte lokalen worden aangewend voor ander onderwijs of niet-commercieel derdengebruik, worden de stichtingskosten doorbetaald, maar dienen de kosten van materiële instandhouding door het schoolbestuur te worden verhaald op de gebruiker. Bij commercieel derdengebruik vindt geen enkele doorbetaling plaats. Voor zover het bijzonder onderwijs lokalen verhuurt, dient het aan de gemeente de derving van de stichtingskostenvergoeding te betalen. Deze regels zijn in overeenstemming met het huidige beleid.

De P.v.d.A. vraagt waarom in de WBO niet is voorgesteld een zodanige regeling op te nemen dat gemeenten voortaan niet langer door kroonuitspraken de lasten krijgen te dragen van het beleid dat van rijkswege wordt gevoerd, zoals thans het geval is met betrekking tot artikel 50 van de KOW en artikel 72 van de LOW.

In artikel 85, tweede lid, van de WBO is voorzien dat in geval van bijzondere omstandigheden de gemeente aan de minister een hogere vergoeding kan vragen, zodat de WBO reeds voorziet in de door de P.v.d.A. gevraagde regeling. Overigens deel ik niet de mening van de P.v.d.A. dat de gemeenten thans door kroonuitspraken de lasten krijgen van het beleid dat van rijkswege wordt gevoerd. De gemeenten krijgen naast de stichtingskostenvergoeding ook een vergoeding voor latere voorzieningen.

Voor de vraag van de P.v.d.A. om inzicht te verkrijgen ten aanzien van de mogelijkheid tot reservering voor gemeentelijke scholen uit de rijksvergoeding, verwijs ik naar hoofdstuk 1 (Algemeen) onder Financiën, onderdeel 3.2.

De V.V.D. is van oordeel dat de grote financiële problemen en de vooralsnog onzekere financiële gevolgen van de invoering van de basisschool de Kamer dwingen tot een spoedige herbezinning op het bekostigingssysteem en dat derhalve niet kan worden gewacht tot 1990.

Ik deel deze mening niet. De in de MvT en in de MvA aangekondigde bezinning op het bekostigingssysteem heeft betrekking op de wijze van beschikbaarstelling van de gelden voor de materiële instandhouding en niet op de hoogte van de vergoeding. Het gaat hier om de vraag of moet

worden gekozen voor een doeluitkering of voor een algemene uitkering via het Gemeentefonds. Wanneer op goede gronden is gekozen voor een bepaald financieringsstelsel, dan dient een evaluatie pas plaats te vinden nadat enkele jaren ervaring met dit stelsel is opgedaan. Uit dien hoofde acht ik vervroeging van deze evaluatie niet mogelijk. Wanneer de V.V.D. een herbezinning wil op het bekostigingssysteem in verband met de financiële problemen, dan wijs ik erop dat de materiële uitgaven in belangrijke mate een afgeleide zijn van het personele voorzieningenniveau voor het basisonderwijs. Wanneer beperkingen moeten worden aangebracht, moet het totale voorzieningenniveau in de beschouwing worden betrokken.

In het eindverslag blijkt juist de grote zorg van de verschillende fracties dat de gemeenten worden geconfronteerd met niet gedekte lasten. Ook uit dien hoofde acht ik de mogelijkheden tot een verdere beperking op de materiële uitgaven beperkt.

De V.V.D. vraagt in dit verband ook na te gaan of het eindadvies van de commissie-Londo eerder kan worden uitgebracht.

Hiervoor verwijs ik naar hoofdstuk 1 (Algemeen) onder Financiën, onderdeel 3.2.

#### **2.4. Afstemming op de Kaderwet specifiek welzijn**

De P.v.d.A. ziet niet in waarom in het voorgestelde artikel 74 van de WBO aan het bijzonder onderwijs rechten worden toegekend dat «aan een bevoegd gezag in principe niet tegen zijn zin een multi-functioneel gebouw als huisvesting kan worden opgedrongen.»

Zoals reeds in de MvA is gesteld, kent artikel 74 van de WBO aan het bijzonder onderwijs zodanige rechten toe met betrekking tot een voor blijvend gebruik bestemde voorziening. Zowel de bepaling van de WBO als de nu voorgestelde bepalingen gaan ervan uit dat het bevoegd gezag van een bijzondere school het eigendom kan verwerven van een voor blijvend gebruik bestemde voorziening, en de vrijheid heeft dit gebouw volgens eigen inzicht te bouwen of te laten bouwen met inachtneming van de eisen gesteld krachtens het voorgestelde artikel 75, vierde lid, dat overeenkomt met artikel 64, derde lid, van de WBO. Dit betekent derhalve dat aan een schoolbestuur niet tegen zijn zin een multi-functioneel gebouw als blijvende huisvesting kan worden opgedrongen. Deze situatie – waarin een schoolbestuur een zekere mate van vrijheid heeft om naar eigen inzicht een school te bouwen – bestaat in de huidige wetgeving en is in de WBO overgenomen. Ik acht dit ten opzichte van het bijzonder onderwijs een juiste situatie.

De R.P.F. toont waardering voor de opmerkingen met betrekking tot artikel 23 van de Grondwet en de grenzen die worden aangegeven voor de afstemming van de WBO en de KSW. Niettemin stelt de R.P.F. nog een aantal vragen.

Zoals reeds in de MvA is gesteld, kan met de afstemming behalve een algemeen belang ook een onderwijsbelang zijn gediend, omdat voor de beoogde samenhang het inzicht op gemeentelijk niveau in de behoeften aan voorzieningen en de vervulling daarvan beter kan geschieden. Als voorbeeld is daarbij de huisvesting genoemd. Volgens het voorgestelde artikel 63, eerste lid onder g, dient de gemeente op het huisvestingsoverzicht een opgave te doen van de ter beschikking staande of ter beschikking komende gebouwen of terreinen, voorkomend op het plan bedoeld in artikel 12 van de KSW, die geheel of gedeeltelijk geschikt zijn of geschikt te maken zijn voor de gewenste voorziening in de huisvesting. Deze opgave kan ertoe bijdragen dat bezinning plaatsvindt op de behoefte aan schoolgebouwen en de beschikbare ruimten. Op deze wijze kan wellicht snel aan de

behoefte aan schoolgebouwen ten behoeve van zowel openbaar als bijzonder onderwijs worden tegemoet gekomen, waardoor de belangen van openbare en bijzondere scholen worden gediend.

De vraag in hoeverre het bijzonder onderwijs kan worden gerekend tot de publieke voorzieningen, lijkt in dit verband niet aan de orde. Wel is echter uit het voorgaande en uit overige bepalingen van de WBO duidelijk dat de gemeente wettelijke taken en plichten heeft tegenover het bijzonder onderwijs. De taken van de gemeente dienen zo goed mogelijk te worden uitgevoerd. Bovenstaand voorbeeld geeft aan dat de afstemmingsbepalingen daarbij een rol kunnen spelen.

Ik wijs er voorts op dat bij het afstemmingsonderzoek niet is gebleken dat ondoelmatigheid op andere niveaus dan de gemeente zou kunnen ontstaan. Gezien de zorgvuldige bezinning op de voorgestelde artikelen, die slechts een voorzichtige poging tot harmonisatie inhouden, lijkt mij de ondoelmatigheid die R.P.F. suggereert, niet aanwezig. Indien hiervan echter in de toekomst wel zou blijken, dan zullen de consequenties hiervan ten opzichte van de voorgestelde artikelen zeker worden gezien.

Over het motief om voor wat betreft het bekostigd onderwijs een plan van scholen slechts op te nemen in het informatief gedeelte van het plan bedoeld in artikel 12 van de KSW, merk ik het volgende op. Tussen de WBO en de KSW bestaan fundamentele verschillen. De WBO regelt de wijze waarop het recht op schoolvoorzieningen en de bekostiging daarvan in de praktijk tot uitwerking moet worden gebracht. Wat het plan van scholen betreft, hebben schoolbesturen rechten, indien zij aan de getalscriteria van de WBO voldoen, terwijl de gemeentebesturen plichten hebben die ook zijn gebonden aan de door de WBO gestelde eisen. De KSW daarentegen kent aan de lagere overheden principeel een eigen beslissingsvrijheid toe. De gemeenten zijn binnen de KSW vrij om te beslissen of bepaalde voorzieningen al of niet tot stand zullen komen. In het kader van de WBO is een dergelijke fundamentele beslissingsruimte voor de gemeente afwezig. Gelet op dit fundamentele verschil tussen de WBO en de KSW meen ik dat voor wat betreft het plan van scholen tussen de WBO en de KSW slechts een beperkte afstemming mogelijk en zinvol is. Indien het plan van scholen uit de WBO zou worden gelicht en onder bereik van de KSW zou worden gebracht, ontstaat ten onrechte de indruk dat hier sprake zou zijn van een geheel vrije beslissingsruimte voor de gemeente om voorzieningen al of niet tot stand te brengen. De doorzichtigheid van de wetgeving zou hiermee niet gediend zijn. Om deze redenen is voorgeschreven dat een plan van scholen slechts wordt opgenomen in het informatief gedeelte van het kaderwetplan.

De vrees van de R.P.F. voor het ontstaan van rechtsonzekerheid deel ik in het geheel niet. Immers, van de desbetreffende afstemmingsartikelen kan een ieder kennis nemen. Indien deze artikelen tot wet worden verheven, is slechts de inwerkingtredingsdatum nog onzeker, omdat nog niet zeker is wanneer de KSW in werking treedt. Echter, het nog niet in werking treden van sommige artikelen van een wet is niet ongebruikelijk en betekent mijns inziens niet dat er rechtsonzekerheid is of kan ontstaan.

## **2.6. Zorgbreedte**

De P.v.d.A. is teleurgesteld dat ik in het kader van de OWBO geen aanleiding heb gevonden te spreken over zaken die de inhoud van het basisonderwijs aangaan. De P.v.d.A. meent dat ik haar zorg over de vergroting van de zorgbreedte in het basisonderwijs onvoldoende gewicht toeken.

Ik betreur dat deze indruk bij de P.v.d.A. is ontstaan. Naar mijn mening is de regeling van de overgang van het kleuteronderwijs en het lager onderwijs naar het basisonderwijs niet de goede gelegenheid om uitvoerig over de zorgbreedte te spreken. Ik herhaal echter gaarne mijn toezegging gedaan in



de MvA, om op een later tijdstip met de Kamer hierover van gedachten te wisselen. Ik wil dit doen aan de hand van een beleidsnotitie waarin een plan van maatregelen is opgenomen. Voor de opstelling van deze beleidsnotitie wacht ik het ARBO-advies af.

In antwoord op vragen van V.V.D. en P.S.P. deel ik mee dat de ARBO mij heeft toegezegd ernaar te streven zijn advies voor de zomer aan mij aan te bieden. Een concept-beleidsnotitie zal ik hierna ( $\pm$  2 maanden later) aan de CCOO aanbieden. Na bespreking in de CCOO kan het overleg met de Kamer plaatsvinden. In deze notitie zal ook aandacht worden besteed aan eventuele compensatie, dit in antwoord aan de P.S.P.

In de tussentijd wordt er overigens aandacht besteed aan de zorgverbreding. Ik wijs op de ontwikkelingsprojecten met dit thema, op de faciliteitenregeling (verbreding van het stimuleringsbeleid) gericht op dit doel, en op de faciliteitenregeling voor ambulante begeleiding vanuit het buitengewoon onderwijs van blinde, slechtziende en dove leerlingen in het reguliere onderwijs. Verder zal volgend schooljaar in 10 plaatsen een nascholingscursus «zorgverbreding» van start gaan, waaraan in eerste instantie 200 onderwijsgeevenden uit het kleuteronderwijs en het lager onderwijs kunnen deelnemen.

## **2.7. Bovenschoolse toewijzing**

De P.v.d.A. meent dat ten onrechte het bovenschools aanstellen van leerkrachten, anders dan voor eigen taal en cultuur, zonder voldoende grond wordt uitgesloten.

In de MvA heb ik aangegeven dat ik in het kader van het onderwijsvoorangsbeleid zal bezien op welke wijze een uitbreiding kan worden gegeven aan de mogelijkheid van bovenschoolse aanstelling. Hierin zal ik aangeven of, en zo ja in hoeverre, op grond van welke criteria en voor welke doeleinden bovenschoolse aanstelling kan plaatsvinden. Waar het een onderwerp betreft dat met name de rechtspositie van individuele onderwijsgeevenden raakt of kan raken, wil ik eerst zorgvuldig overwegen, na overleg met de betrokken instanties, welke mogelijkheden ik aan lokale instanties wil geven.

## **2.8. Inspectie**

De V.V.D. betreurt enige terughoudendheid in de MvA bij de beantwoording van vragen over de bewaking van de kwaliteit van het onderwijs.

Deze terughoudendheid komt niet voort uit opvattingen over de eisen die aan het basisonderwijs moeten worden gesteld of over de bewaking van de kwaliteit van dat onderwijs. In de discussie over het onderhavige wetsontwerp dat de overgang van kleuteronderwijs en lager onderwijs naar basisonderwijs regelt, acht ik het te meer wijs mij te beperken, omdat bij de parlementaire behandeling van de WBO uitvoerig over deze kwesties van gedachten is gewisseld. Ik ben echter uiteraard bereid in te gaan op de vragen van de V.V.D. Ik ben van oordeel dat het niet op gespannen voet staat met de vrijheid van onderwijs als eisen worden gesteld aan het basisonderwijs, en de kwaliteit van het basisonderwijs wordt bewaakt zoals in die wet is aangegeven. Het is zeker niet in strijd met de vrijheid van onderwijs indien de overheid toeziet op de realisering van de plannen die de scholen zelf hebben gemaakt. Het is juist een middel om tot een efficiënt en doelmatig onderwijs te komen.

De voornaamste doelstellingen van de bezinning op de organisatiestructuur en de werkwijze van de inspectie, voor zover van belang voor de inhoud en vormgeving van de basisschool, zijn:



– een effectiever bevordering van de ontwikkeling van het basisonderwijs door:

- meer tijd vrij te maken voor schoolbezoek;
- het overleg met de school te plaatsen tegen de achtergrond van gezamenlijke opinievorming over de toestand van het onderwijs en over de gewenste ontwikkelingen binnen het onderwijs;
- de professionaliteit van de inspectie ten aanzien van haar voornaamste instrumenten (controle, observatie, evaluatie, rapportage en advisering) te verhogen;

– een doelgerichte advisering naar de Minister van Onderwijs en Wetenschappen door:

- een gezamenlijke en planmatige beoordeling van een rapportage over belangrijke thema's in het basisonderwijs (onderwijsstimulering, culturele minderheden, onderwijsinhoudelijke onderwerpen enz.);
- advisering op grond van gezamenlijke en gezamenlijk verwerkte praktijkwaarneming.

Zonder te stellen dat deze doelstellingen zijn bereikt, kan toch worden vastgesteld dat in de inspecties voor het kleuteronderwijs en het lager onderwijs op al deze terreinen duidelijke vorderingen zijn gemaakt.

De criteria die de inspectie kan hanteren bij de beoordeling van het schoolwerkplan en de uitvoering daarvan, waarnaar de V.V.D. vraagt, worden ontleend aan de wet zelf. Dit leidt tot uniforme maatstaven. Uiteraard draagt de inspectie er zorg voor dat in haar werk de wettelijke eisen ten aanzien van het schoolwerkplan en het activiteitenplan op een uniforme wijze worden geïnterpreteerd. Een werkgroep van de inspectie houdt zich met de voorbereiding daarvan bezig.

In de WBO is geen sprake van niveaubepaling ten aanzien van de leerdoelen. Ik acht het niet uitgesloten dat er behoefte gaat ontstaan aan een beschrijving van de doelstellingen van het basisonderwijs in een aantal uitgewerkte leerdoelen. Ik acht het gezien de functie van het basisonderwijs als de eerste fase van het onderwijs voor alle kinderen minder gewenst om hier te spreken van «minimum-eindtermen». Het gaat veeleer om een omschrijving van het onderwijsaanbod dat ten minste zou moeten worden geleverd door een basisschool. Ik heb de SLO gevraagd hiervoor een voorstel te doen in het model voor een onderwijsleerplan basisonderwijs dat door die stichting thans wordt ontwikkeld. Ik heb ook de ARBO gevraagd mij te adviseren over de rol en functie van het schoolwerkplan in het basisonderwijs.

De vrees van de V.V.D. dat de taak van de inspectie wordt bemoeilijkt door de wijziging in de terminologie van leervakken naar leerstofgebieden, deel ik niet. Ik acht het zeer goed mogelijk voor de inspectie om het toezicht uit te oefenen. Ik wijs erop dat de inspectie in de eerste plaats het schoolwerkplan aan de bepalingen in de wet zal toetsen en in de tweede plaats de uitvoering zal toetsen aan datgene wat in het schoolwerkplan is geformuleerd. Ik ben verder van mening dat de explicitering van de uitvoering van het onderwijs in het schoolwerkplan de inspectie voldoende mogelijkheden biedt voor toezicht.

## **2.9. Overige wijzigingen van de WBO**

### *Artikel 12*

Het C.D.A. pleit voor enige soepelheid bij de toepassing van artikel 12, zevende lid, in verband met de bijzondere situatie van bepaalde categorieën leerlingen. Het C.D.A. onderschrijft mijn voornemen om in het algemeen niet verder te verlengen dan tot negen jaar.

Kennelijk is er sprake van een misverstand. De toepassing van artikel 12, zevende lid, moet worden onderscheiden van de duur gedurende welke een leerling de basisschool mag bezoeken. In het schoolwerkplan moeten

de organisatie en de inhoud van het onderwijs worden beschreven. Hierbij moet men in beginsel uitgaan van een periode van acht jaar. Met toepassing van artikel 12, zevende lid, kan de minister toestaan dat de organisatie en inhoud van het onderwijs worden afgestemd op een periode van negen jaar. Dit betekent niet dat alle leerlingen na acht of negen jaar de basisschool moeten verlaten. In de amvb ex artikel 23 van de WBO worden de voorschriften gegeven gedurende welke periode een leerling basisonderwijs kan volgen. Het is de bedoeling om in deze amvb te voorzien dat een leerling in ieder geval de basisschool moet verlaten aan het einde van het schooljaar waarin deze 14 jaar is geworden. Er bestaat dus twee jaar respijt voor individuele leerlingen. Voor sommige categorieën kinderen van de trekkende bevolking ben ik van plan om deze «eindleeftijd» te verhogen. Hierop kom ik nader terug in het toegezegde hoofdlijnenpapier over de amvb ex artikel 100a van de WBO.

#### *Artikel 16*

De P.v.d.A. vraagt een toelichting op de mededeling dat het imperatieve karakter van artikel 16, derde lid, «in het belang van de scholen die het aangaat» zou zijn.

Zoals in de MvA is aangegeven, is het in het belang van de scholen dat zij zo snel mogelijk, dus op de eerste schooldag, weten waar zij aan toe zijn. Dit is alleen met imperatieve regelgeving mogelijk.

Naar aanleiding van dit artikel vraagt het C.D.A. naar de aard van de bijzondere omstandigheden waarbij een school voor een extra groepsleraar in aanmerking kan komen, die voor imperatieve regelgeving te gecompliceerd zouden zijn.

De bijzondere omstandigheden die onder de WBO aanleiding zullen zijn voor toekenning van een extra groepsleraar op grond van het aantal leerlingen, zullen als zodanig niet afwijken van de huidige criteria (zie ook Hoofdlijnen Formatiebesluit WBO, blz. 6 punt H). De complicaties zijn dat toekenning van een extra groepsleraar op grond van het aantal leerlingen moet kunnen gebeuren gedurende het gehele schooljaar en dus niet alleen afhankelijk van de teldata, dat voorts toekenning niet alleen afhankelijk is van het feitelijk aantal leerlingen maar ook van de te verwachten aantallen, en dat toekenning bovendien niet alleen afhankelijk is van de aantallen zelf maar ook van de leeftijdsopbouw van de leerlingen.

De V.V.D. vraagt of de Regering bereid is tot 1992 het imperatieve karakter van artikel 16, derde lid, van de WBO te wijzigen in een «kan»-bepaling en daarvan slechts in een uiterst geval gebruik te maken, dit ten behoeve van de ontwikkeling van het basisonderwijs.

Hier toe ben ik niet bereid. Toepassing van artikel 16, derde lid, van de WBO is een correctie op de formatietoekenning bij scholen met een dalend aantal leerlingen, waar de formatie wordt bepaald op grond van het gemiddeld aantal leerlingen in een voorafgaand schooljaar. Een spaarzame toepassing, dat wil zeggen toepassing in die gevallen waar er sprake is van een erg grote daling van het aantal leerlingen, kan ook door middel van een amvb gebeuren, waarin immers de omvang van de daling moet worden aangegeven. Men moet zich echter wel realiseren dat aanpassing van de formatie slechts gebeurt in die situaties waarbij scholen, door het dalende aantal leerlingen en het systeem van de formatiebepaling, een gunstiger verhouding van aantal leerlingen tot aantal onderwijsgevenden hebben dan scholen met eenzelfde aantal leerlingen, waarbij er geen daling is ten opzichte van het voorafgaande schooljaar. Er is geen reden deze scholen met het oog op de ontwikkeling van het basisonderwijs te bevoordelen ten opzichte van andere scholen.

### *Artikel 18*

De P.v.d.A. vraagt op welke wijze aan een school soelaas kan worden geboden bij het bevorderen van de zorgbreedte, anders dan via het (gedeeltelijk) meetellen van een leerling die ook gebruik maakt van het speciaal onderwijs.

Dit kan door het toewijzen van extra personele formatie op grond van artikel 16, vierde lid, van de WBO in het kader van het zorgbreedtebeleid (zie ook hoofdstuk 2.6 (Zorgbreedte)).

Het C.D.A. vraagt wanneer naar verwachting uitsluitel kan worden gegeven over de uitkomsten van de studie naar een systeem van een gedeeltelijke, proportionele telling van leerlingen die zijn ingeschreven bij het basisonderwijs en het speciaal onderwijs (motie-Janmaat-Abée, 16811 nr. 58).

Deze uitkomsten kunnen in het najaar worden verwacht.

### *Artikel 100a*

Het is de P.v.d.A. niet duidelijk waarom het onderwijs aan kinderen van de trekkende bevolking bij amvb wordt geregeld. De P.v.d.A. geeft er de voorkeur aan dat, waar mogelijk, aansluiting wordt gezocht bij de WBO en dat er derhalve zoveel mogelijk bij wet wordt geregeld.

In de amvb ex artikel 100a voor scholen voor de kinderen van de trekkende bevolking zal waar dat ook maar mogelijk is, worden aangesloten bij de WBO zelf. Voor een aantal onderwerpen zal echter van de WBO moeten worden afgeweken en deze afwijkingen kunnen weer onderling verschillend zijn voor de verschillende soorten scholen voor deze kinderen. Het zal hierbij vooral gaan om de volgende zaken: de regeling omtrent de leeftijd waarop de kinderen worden toegelaten en waarop zij de school moeten verlaten, alsmede procedure en normen voor stichting, opheffing en instandhouding. Op grond van praktische overwegingen is ervoor gekozen de regelingen voor dit onderwijs in één amvb onder te brengen in plaats van telkens verspreid in de WBO regelingen op te nemen of naar uitvoeringsregelingen te verwijzen.

Naar aanleiding van de vraag van de P.v.d.A. inzake de aanbieding aan de Tweede Kamer van het toegezegde hoofdlijnenpapier merk ik op dat dit niet voor de afhandeling van de OWBO kan worden verwacht.

## **3. OVERGANGSWET WBO**

### **3.1. Algemeen**

#### *3.1.1. Vorming van basisscholen*

##### *Algemeen*

Het C.D.A. vraagt of ik de opvatting deel dat de criteria die de bijzondere omstandigheden voor het bijzonder onderwijs bepalen, evenzeer kunnen gelden voor het openbaar onderwijs en dat deze instandhoudingsgronden evenzeer functioneel zijn bij de vorming van openbare basisscholen.

Zoals in de MvA is aangegeven, is het uitgangspunt voor de in de paragrafen 2 en 3 van titel E opgenomen verschillende wijzen waarop openbare en bijzondere scholen tot basisscholen kunnen overgaan, gelegen in artikel 23 van de Grondwet. Daarbij kan het inderdaad voorkomen dat bepaalde criteria voor openbaar en bijzonder onderwijs gelijk zijn. Dit neemt echter niet weg dat het uitgangspunt verschillend blijft en deze criteria alleen functioneel zijn met inachtneming van de eisen die artikel 23 van de Grondwet stelt.

Voorts vraagt het C.D.A. waarom het aangekondigde overleg met GS nog niet is geopend en wanneer het overleg met het IPO-onderwijs zal aanvangen.

Op 21 februari jl. heb ik overleg gevoerd met het IPO-onderwijs inzake de instandhoudingsproblematiek. Deze bespreking is voornamelijk gericht geweest op de situatie voor het kleuteronderwijs en het lager onderwijs, maar is representatief voor de situatie onder de WBO omdat daar eveneens sprake is van een verschil tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Het overleg wordt voortgezet.

#### *Artikel E 2*

De V.V.D. vraagt welke procedure wordt gevolgd ingeval er in een gemeente één bijzondere kleuterschool en één openbare lagere school, of één bijzondere kleuterschool van de ene en één bijzondere lagere school van een andere richting is, en het ene bevoegd gezag het niet met het andere eens kan worden over de signatuur die de enige in die gemeente te vormen basisschool zal hebben.

In de eerste plaats merk ik op dat het niet voor de hand ligt dat twee besturen die op elkaar zijn aangewezen, niet tot overeenstemming kunnen komen wat de signatuur van de te vormen basisschool zal zijn. Voorts meen ik dat er waarschijnlijk tussen beide besturen al een vorm van samenwerking zal bestaan, omdat de kleuters van de school van het ene bevoegd gezag leerlingen van de lagere school van het andere bevoegd gezag worden.

Daarom lijkt mij dat het door de V.V.D. geschetste geval zich in de praktijk weinig zal voordoen. Zo dit toch mocht gebeuren, dan wordt er derhalve uit de bestaande scholen geen basisschool gevormd en kan de gemeente gelet op artikel 23, vierde lid, van de Grondwet jo artikel E 3 besluiten een openbare basisschool te stichten.

Voorts zou bij conflicten tussen twee besturen van bijzondere scholen van een verschillende richting, een rechtspersoon in het leven kunnen worden geroepen, waarin beide richtingen zijn vertegenwoordigd.

#### *Artikel E 3*

De P.v.d.A. staat kritisch tegenover de bepaling dat in de WBO afstanden hemelsbreed worden gemeten, en acht dit niet in overeenstemming met de jurisprudentie ontstaan op basis van onder andere artikel 13 van de LOW.

Het komt mij voor dat de wijze waarop afstanden op grond van de WBO worden gemeten, thans niet meer ter discussie dient te worden gesteld. Tijdens de parlementaire behandeling van de WBO is hierover uitgebreid van gedachten gewisseld. De artikelen E 3 en E 5 nemen het bij de WBO vastgestelde uitgangspunt over.

### *3.1.2. Personeel*

#### *Algemeen*

De P.v.d.A. vraagt of de conclusie juist is dat het «gentlemen's agreement» met de VNG en besturenorganisaties geen sluitende rechtszekerheid biedt voor individuele onderwijsgevenden.

Dit is inderdaad juist. Ik ga er echter van uit dat de overeenkomst voldoende zekerheid biedt.

P.v.d.A. en C.D.A. vragen waarvan het afhangt of een overgangsregeling voor het niet-onderwijzend personeel een individuele betrekkingsvastheid inhoudt.

In het kleuteronderwijs en het lager onderwijs is het een eigen beleid van het bevoegd gezag of men niet-onderwijzend personeel aanstelt, en in welke omvang. Een formatieregeling voor het niet-onderwijzend personeel zal worden gebaseerd op die componenten van de bekostiging van de materiële exploitatie die onderdeel van de taak van het niet-onderwijzend personeel zullen zijn (bij voorbeeld schoonmaakwerkzaamheden). Denkbaar is dat niet iedereen die nu als niet-onderwijzend personeel is aangesteld, kan worden geplaatst binnen die formatieregeling. Om deze redenen kan geen betrekkingsvastheid worden gegarandeerd.

De P.S.P. vraagt naar de positie van degenen die als gevolg van de invoering van de 32-schaal als overgangsboventalligen aan kleuterscholen en lagere scholen werkzaam kunnen blijven. De V.V.D. stelt een dergelijke vraag bij artikel E 11.

De regeling, die is voorzien in verband met de invoering van de 32-schaal, houdt in dat gedurende twee schooljaren (1983–1984 en 1984–1985) geen gedwongen ontslagen zullen vallen in het kleuteronderwijs en het lager onderwijs als gevolg van de invoering van de 32-schaal. Deze regeling loopt op 31 juli 1985 af. Dit betekent dat de overgangsboventalligen in het kleuteronderwijs en het lager onderwijs die op 31 juli 1985 nog niet zijn herbenoemd in een reguliere formatieplaats op grond van de 32-schaal, de regeling vakonderwijs en de diverse faciliteitenregelingen voor het kleuteronderwijs en het lager onderwijs, op 31 juli 1985 zullen afvloeien. Zij vallen niet onder de overgangsregeling van de artikelen E 9 en E 10 van de OWBO.

#### *Artikel E 10*

De vraag van het C.D.A. ten aanzien van artikel E 10, vijfde lid, eerste volzin, of het gaat om de keuze of vervulling van de vacature met overgangsboventalligen van een ander bevoegd gezag, of niet vervullen van de vacature, beantwoord ik bevestigend.

Voorts vraagt het C.D.A. wat de betekenis is van de woorden «bij voorrang».

Deze woorden houden in dat een bevoegd gezag ten aanzien van de benoeming van een onderwijsgevende pas vrij is in zijn keuze als er geen overgangsboventallige van een ander bevoegd gezag meer is die zich beschikbaar stelt voor de betrekking.

#### *Artikel E 11*

De V.V.D. vraagt waarop de verwachting is gebaseerd dat de overgangsboventalligen na drie jaar een plaats zullen hebben gevonden in de reguliere formatie. Voorts vraagt de V.V.D. aan te geven wat de situatie zou zijn als de autonome daling niet buiten beschouwing zou worden gelaten.

Overgangsboventalligen krijgen een plaats in de reguliere formatie, wanneer er in die formatie vacatures ontstaan. Deze vacatures ontstaan ten eerste wanneer onderwijsgevendenden het onderwijs verlaten. Het vertrekpercentage bedraagt jaarlijks volgens CBS-gegevens 11,5 voor onderwijsgevendenden in het kleuteronderwijs en 6 voor onderwijsgevendenden in het lager onderwijs. Bovendien ontstaan er vacatures doordat vanaf 1985 de formatieregeling jaarlijks wordt bijgesteld, totdat in het schooljaar 1988–1989 de definitieve formatie is bereikt. Voorts zullen formatieplaatsen die worden toegewezen op grond van het boventalligenbeleid, worden vervuld door de overgangsboventalligen. Naar mijn verwachting is het aantal vacatures dat gedurende drie jaar op bovengenoemde gronden zal ontstaan, meer dan voldoende voor de plaatsing van de overgangsboventalligen. De autonome leerlingendaling speelt hier in zoverre doorheen dat een zodanige daling op een school gedurende de overgangperiode een vermindering van formatie voor die school tot gevolg kan hebben, waardoor afvloeiing zal moeten plaatsvinden.

De vraag van de V.V.D. met betrekking tot de schaalverhoging is beantwoord in het algemeen deel van dit hoofdstuk.

#### *Artikel E 15*

De P.S.P. dringt aan op een actief beleid in het mogelijk maken van een meerhoofdige leiding in de vorm van een duo-baan.

Bij een meerhoofdige leiding moet een onderscheid worden gemaakt in de vervulling van de hoofdenfunctie in een duo-baan, dat wil zeggen in twee deeltijdbetrekkingen, en in een constructie, waarbij de leiding van de



school wordt opgedragen aan twee of meer mensen, meestal full-time-aangestelden. De eerste vorm komt nu al – zij het sporadisch – voor. De tweede vorm is niet mogelijk. In het kader van een deeltijdbevorderend beleid wordt onderzocht in hoeverre knelpunten hierbij kunnen worden weggenomen. Ik verwacht de reeds eerder aangekondigde notitie met betrekking tot herverdeling van arbeid binnenkort aan het georganiseerd overleg te kunnen aanbieden.

De P.S.P. vraagt zich af wat wordt bedoeld met de opmerking dat een «genoegzaam» aantal hoofdleidsters zal worden benoemd tot directeur van experimentele basisscholen en hoeveel een genoegzaam aantal zou zijn.

Deze opmerking heeft betrekking op een passage uit de brief aan koppels van scholen die, buiten de ontwikkelingsprojecten om, experimentele basisschool zijn geworden. In deze brief heb ik er bij de schoolbesturen op aangedrongen dat een genoegzaam aantal hoofdleidsters zal worden benoemd. Ik heb reeds bij deze experimentele basisscholen navraag gedaan, wie er tot hoofd is benoemd. Binnenkort kan ik de Kamer daaromtrent, desgewenst, verder informeren. Het is overigens de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag om de schoolleider te benoemen. Ik acht het mijn verantwoordelijkheid de schoolbesturen te wijzen op de wenselijkheid van de afweging op grond van emancipatie-overwegingen. In dit verband stel ik mij voor ook de komende jaren zoveel mogelijk te benadrukken dat hoofdleidsters – indien zij zulks wensen – daadwerkelijk tot directeur van basisscholen worden benoemd. Gezien de vele factoren die hierbij een rol spelen, acht ik het uitgesloten in concreto aan te geven naar welke getalsverhoudingen zou moeten worden gestreefd. Ik acht dit overigens niet alleen van belang vanuit emancipatie-overwegingen, maar vooral op grond van de overweging dat het noodzakelijk is de wereld en de verworvenheden van het kleuteronderwijs in het basisonderwijs, waarvan de hoofdleidster representant is, te behouden.

### 3.1.3. Financiële bepalingen

De vragen van de P.v.d.A. zijn beantwoord in hoofdstuk 1 (Algemeen) onder Financiën, onderdeel 3.2.

Het C.D.A. neemt aan dat de in artikel E 26a, tweede en derde lid, geschetste bepalingen betrekking hebben op dezelfde periode als aangegeven in het eerste lid.

Vanzelfsprekend is dit het geval, zoals dit ook in het aan artikel E 26a ten grondslag liggende voorgestelde artikel 88 van de WBO het geval is.

### 3.1.4. Huisvesting en inventaris

De P.v.d.A. vraagt een nadere onderbouwing van de stellingname op blz. 47 van de MvA dat de gemeenten in het huidige bekostigingsstelsel reeds een vergoeding hebben ontvangen voor de vervanging van schoolmeubelen ten behoeve van het bijzonder onderwijs. In dat verband wordt ook gevraagd naar een reactie op de stellingname van de VNG op dit punt.

In de stichtingskostenvergoeding voor het kleuteronderwijs is ook de vergoeding voor de vervanging van meubilair opgenomen. Bij het lager onderwijs is deze vergoeding onderdeel van de vergoeding voor latere voorzieningen. De vrees van de VNG met betrekking tot de dubbele vergoeding deel ik voorshands niet. Ik ga ervan uit dat de gemeenten bij de vaststelling van de overschrijdingsbedragen erop letten dat de vergelijkbare kosten voor het openbaar onderwijs buiten beschouwing blijven. Wanneer voor het bijzonder onderwijs deze kosten tot 1990 geen onderdeel vormen van de materiële instandhouding, is het vanzelfsprekend dat dit ook voor het openbaar onderwijs geldt.



## 3.2. Onderwijskundige onderwerpen

### 3.2.1. Invoering van het basisonderwijs

De P.v.d.A. vraagt of de Kamer, ook na de structurele vaststelling van de wettelijke kaders, regelmatig over de feitelijke invoering van de WBO zal worden geïnformeerd.

Dit zal – evenals nu het geval is – inderdaad gebeuren. Ik verwijs hiervoor naar de jaarlijkse bijlage bij de MvT bij de begroting, het meerjarig beleidsplan en naar het Onderwijsverslag.

De V.V.D. verzoekt de eerste zinnen van de laatste alinea op blz. 47 van de memorie van antwoord te corrigeren.

De tekst die ik heb ingediend bij de Tweede Kamer luidde aldus: «De V.V.D. vraagt of de Regering zich ervan bewust is dat de invoering van de WBO afhankelijk is van de daadwerkelijke bereidheid van alle betrokkenen».

### 3.2.2. Leerplicht

Vele fracties stellen vragen over de verlaging van de leerplichtige leeftijd naar vijf jaar. Ook in de samenleving wordt uitgebreid gediscussieerd over de voor- en nadelen van die verlaging.

In verband hiermee wil ik het volgende nogmaals benadrukken. De leerplicht heeft tot doel het schoolbezoek te bevorderen, ten einde het kind te verzekeren van de mogelijkheden die het onderwijs biedt voor begeleiding en stimulering van zijn emotionele, affectieve, sociale, motorische, creatieve en intellectuele ontwikkeling. In vroeger jaren werd het kleuteronderwijs niet op de juiste waarde geschat. Dit werd mede veroorzaakt door het vrijwillige karakter ervan. Inmiddels wordt echter het kleuteronderwijs beschouwd als een wezenlijk onderdeel van het onderwijs aan kinderen van vier tot twaalf jaar. Met de komst van de basisschool wordt bovendien onderschreven dat een kind het ontwikkelingsproces vanaf zijn vierde jaar ononderbroken moet kunnen doorlopen. In dat verband is het van belang dat het schoolbezoek zo vroeg mogelijk aanvangt en zo veel mogelijk wordt bevorderd. Juist vanwege dit belang acht ik het een plicht van de overheid ervoor te zorgen dat het schoolbezoek van jonge kinderen geen vrijwillig karakter houdt, en daarmee een vrijblijvende zaak wordt. Daarom is een verlaging van de leerplichtige leeftijd naar mijn mening geboden. Bij de verlaging is het verstandig om aan te sluiten bij de huidige praktijk waarbij vrijwel alle vijfjarigen een school bezoeken. Dit houdt niet in dat het belang van schoolbezoek door vierjarigen wordt onderschat, maar wel dat voor een verdere verlaging van de leerplichtige leeftijd een studie naar de effecten daarvan gewenst is.

Het belang van de leerplicht als een erkenning van het belang van het onderwijs en een verplichting voor de overheid om maximale aandacht aan dat onderwijs te geven, is naar mijn oordeel in de discussie over de verlaging van de leerplicht onderbelicht gebleven.

Het C.D.A. vraagt wat er gebeurt als de ouders en het schoolhoofd niet tot overeenstemming komen, en of de inspectie hierin wellicht een rol kan vervullen. De P.S.P. vraagt voorts waarom voor de ontheffing tot 10 uur moet worden overlegd met de school.

Uitgaande van de wenselijkheid tot vroegtijdige deelname aan het onderwijs, ligt het voor de hand dat de beoordeling van de vraag of een kind al dan niet in staat is een school te bezoeken, niet uitsluitend bij de ouders wordt gelegd voor zover het de ontheffingsmogelijkheid betreft. In het overleg kan de school de indrukken van de ontwikkeling van het kind plaatsen naast de motieven van de ouders. Op deze wijze kan het hoofd op grond van zo breed mogelijke informatie besluiten wat het beste zal zijn voor het kind. Daarbij is het denkbaar dat ook voor wat betreft de omvang

van de vrijstelling een compromis wordt gevonden. Hoewel het de ouders en de school vrijstaat om de inspectie in te schakelen om tot overeenstemming te komen, verwacht ik niet dat op dit punt zodanige situaties zullen ontstaan dat er sprake kan zijn van een wezenlijke rol voor de inspectie.

De V.V.D. vraagt naar mijn standpunt inzake een verlaging van de leerplichtige leeftijd naar zes in plaats van naar vijf jaar.

De verlaging van de leerplichtige leeftijd is bedoeld om te zijn verzekerd van een vroegtijdige deelname aan het onderwijs van kinderen die daartoe in staat zijn. In de praktijk blijkt dat de vijfjarigen zeker geacht kunnen worden in staat te zijn gedurende de helft van de week een school te bezoeken. Derhalve geef ik de voorkeur aan een verlaging van de leerplichtige leeftijd naar vijf jaar met een ruime ontheffingsmogelijkheid boven een verlaging naar zes jaar.

De P.S.P. vraagt of het juist is dat 2% van de thans leerplichtige leerlingen regelmatig de school verzuimt en hoe de samenstelling van de groep is.

Er staat mij geen informatie ter beschikking die wijst op een zo hoog verzuim. Het genoemde percentage zou betekenen dat in het gehele land ca. 25 000 leerlingen niet aan de leerplichteisen voldoen. Over het totale verzuim en de samenstelling van deze groep die verzuimt, is echter onvoldoende informatie beschikbaar om hierop nader in te gaan.

Voorts vraagt de P.S.P. naar mijn reactie op een partiële leerplicht, waarbij de ouders het recht hebben hun kind een gedeelte van de schooltijd niet naar school te laten gaan.

Aangezien voor de vijfjarigen voorzien is in een vrijstelling van vijf uren met een uitbreiding van ten hoogste nogmaals vijf uren, heeft de huidige regeling de mogelijkheid in zich tot «partieel» schoolbezoek, indien zulks nodig is. Een partiële leerplicht kan ertoe leiden dat het schoolbezoek beperkt blijft waar het niet nodig zou zijn.

De R.P.F. vraagt of een plicht ooit een vrijblijvende zaak kan zijn.

Uiteraard is dat niet zo. Echter, een inschrijvingsplicht houdt in dat het schoolbezoek toch een vrijblijvende zaak kan zijn, hetgeen naar mijn mening niet gewenst is.

Het G.P.V. vraagt welke ongewenste effecten ik in de praktijk voorzie als het voorstel van de Raad voor het Jeugdbeleid zou worden aanvaard, en of ik mij niet aangesproken voel door het zwaardere accent op de vrijheid en verantwoordelijkheid van ouders zonder dat de overheid tot een afwachtende houding wordt gedwongen.

Aangezien – uitsluitend – een inschrijvingsplicht het schoolbezoek tot een vrijblijvende zaak maakt, wordt het doel van de leerplicht niet bereikt. In dit verband mogen vrijheid en verantwoordelijkheid van de ouders naar mijn mening dan ook niet leiden tot vrijblijvendheid.

#### 3.2.4. Engels

De P.v.d.A. vraagt of het op vrijwillige basis invoeren van het Engels geen extra financiële last voor de gemeenten met zich brengt. Het C.D.A. vraagt of en op welke wijze in het vergoedingssysteem rekening is gehouden met de mogelijkheid tot bekostiging van de vrijwillige invoering van het Engels.

In de normen en bedragen welke op grond van artikel 78j van de WBO worden vastgesteld, zal rekening worden gehouden met de noodzakelijke voorzieningen voor het Engels. In de raming is hiermee rekening gehouden. De scholen ontvangen de vergoeding voor het onderwijs in het Engels afhankelijk van de invoering daarvan op de school. Het bestuur van een bijzondere school kan op grond van artikel 72 van de WBO de gemeente verzoeken om de noodzakelijke voorziening tot stand te brengen, dan wel vergoeding voor de kosten te verlenen. Op grond van artikel 86 van de

WBO worden de kosten, voortvloeiend uit de toepassing van artikel 72 van de WBO, alsmede die van overeenkomstige voorzieningen voor openbare scholen aan de gemeenten door het Rijk vergoed. Daar de normen en bedragen bedoeld in artikel 78j van de WBO, voor 1 augustus 1985 zullen worden vastgesteld, dus voordat Engels op de basisschool verplicht wordt gesteld, zal de vrijwillige invoering van het Engels niet leiden tot extra financiële lasten voor de gemeenten.

Het C.D.A. vraagt of het Engels wellicht eerder dan in 1988 verplicht kan worden ingevoerd wanneer de overblijvende middelen voor de nascholing worden aangewend voor het Engels. Voorts vraagt het C.D.A. welke instituten de nascholing gaan verzorgen en op welke wijze zal worden geselecteerd. Ook vraagt het C.D.A. of er al contacten zijn geweest met de Nederlandse Onderwijs Televisie (NOT) om te bezien welke mogelijkheden er zijn om te komen tot integratie van het nascholingsprogramma dat door de PABO's wordt verzorgd, en het aanbod van de NOT en Teleac.

Het streven is erop gericht om door uitbreiding van de capaciteit van de nascholingscursus in de schooljaren 1984-1985 en 1985-1986 telkens 8000 onderwijsgevenden na te scholen. In de komende tijd zal blijken of deze aantallen haalbaar zijn. Enerzijds is dit afhankelijk van het slagen van het opzetten van een gezamenlijke nascholingscursus door Teleac en NOT en de initiële opleidingen, alsmede van de capaciteit van de deelnemende instituten. Indien blijkt dat het mogelijk is de genoemde aantallen te realiseren, kan de verplichte invoeringsdatum met een à twee jaar worden vervroegd. Bij de begrotingsbehandeling van 1984 zal ik de definitieve invoeringsdatum bekendmaken.

Er zijn inmiddels contacten gelegd met Teleac en NOT met het verzoek om medewerking te verlenen aan een gezamenlijk nascholingsprogramma Engels, waarin Teleac en NOT en de initiële opleidingen participeren. Inmiddels zijn Teleac en NOT hiermee akkoord gegaan en wordt er samen met vijf PA's en één NLO gewerkt aan een cursusprogramma dat in het cursusjaar 1984-1985 zal worden uitgewerkt.

Aan alle PABO's zal de mogelijkheid worden geboden om nascholingscursussen Engels te organiseren. Mocht blijken dat niet alle PABO's in staat zijn om deze cursussen te organiseren en dat daardoor de gewenste capaciteit niet haalbaar is, dan zullen de mogelijkheden worden nagegaan om tevens een aantal andere instituten (onder andere NLO's) in te schakelen voor het organiseren van deze cursussen.

In dit verband wil ik ten aanzien van de opmerking van de R.P.F. over het concurrentie-effect stellen dat door het opzetten van een intensief nascholingsprogramma de periode onder de WBO waarin Engels wel mag worden gegeven, maar nog niet verplicht is, wordt verkort. Deze periode beslaat ten hoogste drie jaar, maar, zoals eerder is aangegeven wellicht slechts een of twee jaar, waardoor de genoemde vrees voor het concurrentie-effect nauwelijks gegrond is.

Het C.D.A. vraagt of het aantal van 16 000 na te scholen onderwijsgevenden het totaal voor nascholing in aanmerking komende onderwijsgevenden aangeeft en om welke onderwijsgevenden het gaat, waarbij de vraag wordt gesteld of ook werkloze onderwijsgevenden in aanmerking komen. Voorts vraagt het C.D.A. naar een regeling van de nascholing na 1988.

Aan 16 000 onderwijsgevenden zal de mogelijkheid worden geboden om een nascholingscursus Engels te volgen. Daarnaast blijft het mogelijk cursussen Engels te organiseren, zodat voor een groter aantal onderwijsgevenden de mogelijkheid aanwezig is om zich na te scholen in het Engels. Deze laatste mogelijkheid blijft natuurlijk ook na 1988 bestaan. Onder «de daarvoor in aanmerking komende onderwijsgevenden» worden verstaan die onderwijsgevenden die het Engels in de basisschool zullen gaan verzorgen. In de meeste gevallen zullen dit onderwijsgevenden zijn van de vijfde en zesde klas van de lagere school. Zij zullen ook voorrang krijgen bij

het inschrijven op de nascholingscursussen. Wanneer er op de instituten open plaatsen zijn, kunnen ook werkloze onderwijsgevenden de nascholingscursus volgen.

Ten slotte vraagt het C.D.A. of bij het geven van de nascholing Engels ook bij voorrang zullen worden ingeschakeld de PABO-docenten, werkzaam aan h.a.v.o.-toppen, die ten gevolge van het verdwijnen daarvan werkloos worden of dreigen te worden.

Overdracht van de h.a.v.o.-toppen kan plaatsvinden tussen 1 augustus 1983 en 1 augustus 1984 aan scholengemeenschappen of aan instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs. Indien deze overdracht niet lukt, dan kunnen h.a.v.o.-top-docenten, op grond van het sociaal plan, tot 1 augustus 1990 binnen de PABO werkzaam blijven en zullen dan ook worden ingeschakeld voor zowel het vak Engels op de PABO, als voor de nascholingscursussen Engels.

### 3.2.5. Vakonderwijs

Het C.D.A. vraagt wanneer een definitieve standpuntbepaling over de positie van het vakonderwijs onder de WBO kan worden verwacht.

Het ligt in mijn voornemen in juni een concept-beleidsnotitie over de positie van het vakonderwijs met de CCOO te bespreken. Naar aanleiding van deze bespreking zal ik mijn standpunt definitief bepalen.

## 3.3. Overige wijzigingen

### *Artikel E 52*

De P.v.d.A. vraagt of de uitzondering van artikel E 52 niet zo zou kunnen worden opgerekt dat een school voor zes- tot twaalfjarigen een normaal verschijnsel onder de WBO zou kunnen gaan vormen.

Artikel E 52 heeft alleen betrekking op specifieke met name genoemde uitzonderingsgevallen. Het zou, abstraherend van de onwenselijkheid van zo'n situatie, mijns inziens onmogelijk zijn de bepaling zo op te rekken dat een school voor zes- tot twaalfjarigen een «normaal verschijnsel» zou worden. Als de uitzondering een regel zou worden, zou dit naar mijn oordeel in de WBO dienen te worden bepaald.

## 4. HOOFDLIJNEN AMVB's WBO

Het C.D.A. vraagt welke waarde aan de voorgelegde «hoofdpijnenpapieren» kan worden toegekend waar in de aanbiedingsbrief wordt aangegeven dat eventuele bezuinigingen alsdan moeten worden verwerkt en nieuwe voorzieningen binnen de beschikbare budgetten moeten worden geregeld.

In de voorgelegde hoofdpijnen heb ik mijn voornemens neergelegd, uitgaande van de budgettaire mogelijkheden van dit moment. Om misverstanden later te voorkomen, indien mocht blijken dat de budgettaire mogelijkheden kleiner zijn als gevolg van eventuele nog te treffen bezuinigingsmaatregelen, heb ik – wellicht ten overvloede – de betrokken passages in mijn aanbiedingsbrief opgenomen.

### 4.1. Formatiebesluit WBO

Het C.D.A. vraagt of wordt overwogen bij de opzet van de WBO op basis van formatieplaatsen van 40 uur of delen daarvan uitvoering te geven aan het regeringsvoornemen schoolverlaters een werkkring van maximaal 32 uur aan te bieden.

Aan genoemd regeringsvoornemen is voor het onderwijs nog geen uitvoering gegeven. Dit voornemen staat los van de invoering van de WBO. Het spreekt vanzelf dat de uitvoering van dit voornemen zal doorwerken onder de WBO doch voor de opzet voor het Formatiebesluit WBO als zodanig speelt het geen rol.

Het C.D.A. vraagt van welke factoren de taakrealisatie nog meer afhankelijk zal zijn, behalve van het aantal toegekende formatieplaatsen uit de basisformatie en de formatie voor onderwijsachterstanden.

Het Formatiebesluit WBO is nog niet in detail uitgewerkt, zodat op deze vraag nog geen definitief antwoord kan worden gegeven, maar er zal moeten worden bezien of in de regeling voor taakrealisatie een bodem moet worden gelegd voor kleine scholen of een plafond moet worden aangebracht (maximale taakrealisatie) voor grote scholen. Dit houdt ook in dat ik nog geen antwoord kan geven op de vraag van het C.D.A. welke mogelijkheden er zullen zijn voor taakrealisatie voor kleine basisscholen. Ten einde inzicht te geven in de kosten die met een en ander gemoeid zijn, merk ik het volgende op. Een minimum aan taakrealisatie voor alle lagere scholen van drie schooltijden (zoals wel wordt bepleit) betekent een uitbreiding van ruim 1300 arbeidsplaatsen (ca. f 75 mln.). Een minimum aan taakrealisatie voor alle lagere scholen van één schooltijd kost  $\pm$  220 arbeidsplaatsen (ca. f 13 mln.). Daarbij is dus geen rekening gehouden met de schaalvergroting die het basisonderwijs op zich zelf betekent.

Het C.D.A. vraagt of er rekening wordt gehouden met het feit dat de invoering van de WBO voor met name de schoolleiding een extra belasting zal betekenen en of in verband hiermee kan worden onderzocht of hiervoor tijdelijke voorzieningen kunnen worden getroffen.

Ik kan mij voorstellen dat de invoering van de WBO voor de schoolleiding en overige betrokkenen bij het basisonderwijs tijdelijk een extra belasting zal vormen. Het is echter niet mogelijk, gelet op de budgettaire neutraliteit voor de formatieregeling, hiervoor tijdelijke extra voorzieningen te treffen. Overigens worden door middel van het activeringsplan en door schoolleiderscursussen maatregelen getroffen om schoolleiders beter in staat te stellen hun taken uit te voeren.

Het C.D.A. vraagt waarom bij de formatie voor onderwijsachterstanden als een van de criteria zijn genoemd de budgettaire middelen voor het minderhedenbeleid, en of uitsluitend de middelen ten behoeve van de culturele minderheden bepalend zijn voor de financiële mogelijkheden.

De huidige middelen voor formatie voor onderwijsachterstanden zijn verdeeld over de faciliteitenregeling voor het stimuleringsbeleid, het culturele minderhedenbeleid en het beleid voor het onderwijs aan kinderen van de trekkende bevolking. Bovengenoemde faciliteitenregelingen zijn gebonden aan een plafondbegroting. Hiermee moet ook rekening worden gehouden bij het Formatiebesluit WBO. Aangezien het te verwachten is dat met name het aantal leerlingen uit culturele minderheden nog zal groeien, zal dit zijn repercussies hebben op dat besluit. Door het genoemde criterium is dit budgettaire probleem nog eens benadrukt.

Het C.D.A. vraagt in hoeverre er aansluiting is bij de komende wettelijke regeling voor het onderwijsvoorrangsbeleid.

Het Formatiebesluit WBO regelt de formatie op schoolniveau. Bij een wettelijke regeling voor het onderwijsvoorrangsbeleid zal dit, voor zover dat nu is te voorzien, zo blijven. Wel is denkbaar dat bij deze wettelijke regeling criteria worden opgenomen voor reallocatie van formatie op schoolniveau naar formatie op bovenschools niveau.

Het C.D.A. vraagt welke grenzen zullen worden gehanteerd bij het beantwoorden van de vraag of een groepsleerling een (klein) aantal leerlingen met onderwijsachterstanden in de groep kan opvangen.

Deze vraag is als zodanig niet te beantwoorden. Het aantal kinderen dat kan worden opgevangen zonder extra formatie voor onderwijsachterstanden, is afhankelijk van de mate van achterstand van de kinderen. De te hanteren criteria zullen nog onderwerp zijn van overleg. Overigens zal globaal worden aangesloten bij de huidige opvattingen.



Het C.D.A. vraagt of het aantal jaren door de gewogen leerlingen genoten onderwijs meetelt bij de bepaling van de schoolscore.

Voor leerlingen die rechtstreeks vanuit het buitenland in het Nederlands onderwijs hun intrede doen, wordt via het boventaligenbeleid extra formatie toegekend. Of en in hoeverre daarbij rekening zal worden gehouden met het aantal jaren – elders – genoten onderwijs, staat nog niet vast. Het aantal jaren genoten Nederlands onderwijs zal geen aparte wegingsfactor vormen.

#### **4.3. Bekostigingsbesluit WBO**

Het C.D.A. vraagt naar de redenen voor een bepaling in het Bekostigingsbesluit WBO die het de minister mogelijk maakt de voorschotten geheel of gedeeltelijk in te houden. In dat verband speelt de vraag of door deze bepaling een schoolbestuur gemakkelijk in liquiditeitsproblemen kan komen en het personeel hiervan de dupe wordt.

Achtergrond bij het opnemen van deze bepaling is dat de rijksoverheid een sanctiemiddel nodig heeft indien de voorschriften niet worden nageleefd. Er is gezocht naar een sanctiemiddel dat in tegenstelling tot artikel 93 van de WBO op korte termijn effectief is. Het geheel of gedeeltelijk inhouden van voorschotten voldoet aan dit criterium. Natuurlijk kan een schoolbestuur hierdoor tijdelijk in liquiditeitsproblemen komen, maar een sanctie maatregel zonder pijnlijke gevolgen heeft geen enkel effect. Om echter grotere problemen met de salarisbetaling te voorkomen, wordt voorgesteld niet alleen een gehele inhouding maar ook een gedeeltelijke inhouding van de voorschotten mogelijk te maken. Uiteraard dient een dergelijke maatregel met de grootst mogelijke terughoudendheid te worden toegepast. De ervaringen met de naleving van de voorschriften maken echter een dergelijke sanctiebepaling noodzakelijk. Wanneer bij voorbeeld schoolbesturen nalaten een dergelijke leerlingenadministratie te voeren, is het voor het Rijk onmogelijk te controleren of de formatie in overeenstemming is met de leerlingenaantallen. Ook komt het regelmatig voor dat de aanvraag voor de rijksvergoeding veel te laat wordt ingediend. Soms worden termijnen zelfs met meer dan een jaar overschreden. Het inhouden op een lopend voorschot is meestal een voldoende prikkel. Zodra alsnog aan de voorschriften is voldaan, wordt de inhouding teruggedraaid. Besturen hebben het dus zelf in de hand liquiditeitsproblemen te voorkomen.

Het C.D.A. vraagt aandacht voor de mogelijkheid om bestuurlijke activiteiten in de bekostigingsregeling op te nemen.

Er wordt, met inachtneming van de voorwaarden van het regeerakkoord, gewerkt aan een regeling voor de bekostiging van de bestuurlijke activiteiten. In het kader van de wetwijzigingen die nodig zijn in verband met de voorstellen van de commissie-Londo zal ook de wetwijziging voor de bestuurlijke activiteiten aan de orde komen.

Met betrekking tot de vervoerskosten vraagt het C.D.A. zich af welke normen en voorwaarden zullen worden aangehouden bij het stelsel van vergoeding aan de gemeente.

In principe zullen hierbij de huidige normen en voorwaarden worden gecontinueerd met dien verstande dat ook rekening wordt gehouden met de draagkrachtregeling van artikel 45 van de WBO en uiteraard ook met de vervoerskosten van de vier- en vijfjarigen.

#### **4.4. Bouwbesluit WBO**

Het C.D.A. vraagt zich af hoe ik in de huidige economische situatie een bepaalde minimumkwaliteit van de gebouwen denk te kunnen garanderen.

Allereerst wijs ik erop dat aan elk gebouw dat in Nederland wordt gebouwd, eisen worden gesteld. Zo verleent bij voorbeeld een gemeente-



bestuur pas toestemming voor de bouw, indien het bestek niet in strijd is met de bouwverordening. Dit garandeert reeds een bepaalde minimale kwaliteit van gebouwen. Daarnaast wordt er specifiek voor basisscholen het Bouwbesluit WBO tot stand gebracht. Dat besluit garandeert naar mijn mening de minimale functionele onderwijseigenschappen van gebouwen en terreinen en ik beschouw het als een min of meer tijdloos geheel van voorschriften. Het is niet mijn voornemen het besluit veelvuldig of alleen op grond van budgettaire problemen aan te passen.

De vraag van het C.D.A. of het Bouwbesluit WBO wordt afgestemd op de programma's van eisen die door de commissie-Londo worden opgesteld, kan ik bevestigend beantwoorden. Er zal voor worden gezorgd dat de normen waarop de vergoedingen zijn gebaseerd, op zijn minst zodanig zijn dat realisering van een schoolgebouw, dat voldoet aan de in het Bouwbesluit WBO gestelde vereisten, mogelijk is.

De stelling van het C.D.A. dat de als gevolg van budgettaire problemen eventueel uit te voeren bijstelling van de normen de vrijheid van een schoolbestuur om het gebouw naar eigen inzicht te kunnen inrichten uiterst beperkt zal zijn, deel ik, gezien het bovenstaande, niet. Zolang ervoor wordt gezorgd – zoals is toegezegd – dat de normen zodanig zijn dat het Bouwbesluit WBO kan worden uitgevoerd, zullen er naar mijn mening ruim voldoende keuzemogelijkheden blijven.

Naar aanleiding van de vraag van het C.D.A. in welke zin ik het woord «onvermijdelijk» hanteer en aan welke omstandigheden wordt gedacht, merk ik het volgende op. In het Bouwbesluit WBO wordt opgenomen dat onder bepaalde voorwaarden van dat besluit moet kunnen worden afgeweken. Zo zijn situaties denkbaar in bij voorbeeld binnensteden waar door de oppervlakte van het terrein, de lichtinval enz., (her)bouw anders onmogelijk zou zijn. Voorts denk ik aan nu nog niet te voorziene situaties waar gezien redelijk te achten bouwkundige keuzen het Bouwbesluit WBO tot moeilijk oplosbare problemen leidt.

Het C.D.A. vraagt zich naar aanleiding van de in het Bouwbesluit WBO genoemde minimumoppervlakte van lokalen af of het in de huidige situatie nog wel realistisch is uit te gaan van kleinere groepen.

Ik wil er hierbij in de eerste plaats op wijzen dat de huidige norm van 56 m<sup>2</sup> is gebaseerd op een gemiddelde groepsgrootte van 40 leerlingen. In de tweede plaats wil ik benadrukken dat het Bouwbesluit WBO de realisering van lokalen van 56 m<sup>2</sup> of meer geenszins uitsluit. Ik zou de op dit moment gehanteerde norm echter niet verplicht willen stellen, omdat ik de vrijheid van schoolbesturen om de gebouwen op grond van de eigen situatie en naar eigen inzicht in te richten zo groot mogelijk wil houden.

Ten slotte stelt het C.D.A. de vraag wat de gevolgen zijn van het niet opvolgen van het onderwijskundige advies van de inspectie met betrekking tot een bouwplan.

Ik ga ervan uit dat de besturen en de inspecteur, evenals in de huidige praktijk waar de inspecteur bij bouwplannen van het bijzonder onderwijs ook alleen een adviserende taak heeft, te zamen tot een bevredigende oplossing zullen kunnen komen. Indien dit echter onverhoopt niet mocht gebeuren, dan zal het schoolbestuur het plan op de door hem gewenste wijze verder kunnen uitwerken.

De Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen,  
G. van Leijenhorst