

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 16 november 1983

1. ALGEMEEN

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de Vaste Commissie voor Onderwijs. Gaarne wil ik de commissie mijn waardering doen toekomen voor de wijze waarop zij de behandeling van dit omvangrijke en gecompliceerde wetsvoorstel heeft aangepakt. Bij de beantwoording is de indeling van het voorlopig verslag gevolgd.

In deze memorie worden de volgende afkortingen gebruikt:

amvb	—	algemene maatregel van bestuur
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
OWBO	—	(ontwerp van) Overgangswet WBO (17 628)
PABO	—	opleidingsschool voor leraren basisonderwijs
VNG	—	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WBO	—	Wet op het basisonderwijs (Stb. 1981, 468)

Alvorens te reageren op de diverse vragen en opmerkingen, wil ik ingaan op de bezorgdheid die in de diverse bijdragen nu eens uitdrukkelijk naar voren wordt gebracht, dan weer impliciet doorklinkt, over de mogelijkheid van realisering van het basisonderwijs en van invoering van de WBO op de voorgestelde datum. Zo spreken CDA en D'66 uitdrukkelijk hun bezorgdheid uit over de realisering van het basisonderwijs, in het licht van de recente verhoging van de leerlingenschaal. Ook de VVD staat sceptisch tegenover de invoering van de WBO op de voorgestelde datum vanwege de grote vaagheden en onzekerheden die ook bij aanneming van het onderhavige wetsvoorstel huns inziens blijven bestaan.

Hoewel ook ik erken dat het basisonderwijs in 1985 van start zal gaan onder een ongunstiger financieel gesternte dan tot voor enige tijd werd vermoed, meen ik toch dat in de afgelopen periode zoveel randvoorwaarden

zijn vervuld, dat naar mijn mening de invoering van het basisonderwijs op 1 augustus 1985 verantwoord is.

De invoering van de 32-schaal die onontkoombaar was in het licht van de sombere financieel-economische situatie van ons land, betekent een terugslag, doch bij de beoordeling hiervan moet niet uit het oog worden verloren dat in de afgelopen jaren de gemiddelde groepsgrootte sterk is gedaald. Dat kwam niet alleen door de opeenvolgende verlagingen in de leerlingenschaal, doch ook door de groei van personeelsfaciliteiten ten behoeve van bepaalde doelgroepen. Ook bij de recente invoering van de 32-schaal is ervoor zorg gedragen dat de onderwijsvoorzieningen ten behoeve van die kinderen en die scholen die het het hardst nodig hebben, op peil zijn gebleven door het treffen van gerichte compenserende maatregelen.

In dit verband wil ik bovendien niet onvermeld laten het door de regering voorgenomen onderwijsvoorrangsbeleid ten behoeve van gebieden die gekenmerkt worden door een concentratie van onderwijsachterstanden. Ook dat beleid zal de basisschool beter in staat stellen de problemen waarmee zij wordt geconfronteerd, effectief tegemoet te treden. Een desbetreffend wetsvoorstel zal, naar ik hoop, binnen afzienbare tijd aan de Staten-Generaal kunnen worden aangeboden.

Zonder het grote belang van een redelijke groepsgrootte en redelijke materiële voorzieningen voor de realisering van het basisonderwijs ook maar enigszins in twijfel te willen trekken, meen ik toch dat deskundigheid en motivatie van de onderwijsgeevenden de spil zijn waar dit proces om draait.

De overheid, de onderwijsorganisaties, maar vooral ook de mensen in het veld hebben al jarenlang veel geïnvesteerd in de basisschool. Ik denk hierbij aan de nascholing, de applicatie, de ontwikkelingsprojecten, de activering, kortom aan het gehele proces van onderwijsvernieuwing gericht op de basisschool. De vernieuwing van het kleuteronderwijs en het lager onderwijs door de vorming van basisonderwijs is een uniek gebeuren, waarvoor zeer veel mensen in het onderwijsveld zich nu al jaren met enthousiasme inzetten.

Bij mijn bezoeken aan ontwikkelingsprojecten, aan scholen die vallen onder het activeringsplan maar ook aan scholen die buiten dat plan vallen, is mij de inzet van de onderwijsgeevenden opgevallen. Van demotivatie in algemene zin is geen sprake, ondanks de maatregelen die helaas moesten worden getroffen. Ik ben er mede op grond van deze ervaringen van overtuigd dat de idealen inzake de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, de zorgverbreding, de opvang van kinderen van culturele minderheden etc. zullen blijven bestaan.

Om die motivatie te bewaren, is grote behoedzaamheid geboden bij het treffen van bezuinigingsmaatregelen die wellicht ook in de toekomst onvermijdbaar zullen zijn. Een besluit om de WBO niet in 1985 te laten ingaan, zou echter naar mijn mening bijzonder nadelig kunnen uitwerken op die motivatie. In dit verband herinner ik eraan dat in de commentaren van alle besturen- en vakorganisaties een verder uitstel van de invoering van de WBO na 1 augustus 1985 «onaanvaardbaar» werd genoemd. Uit de energieke aanpak van de Kamer en uit de grote welwillendheid waarmee het wetsvoorstel door praktisch alle fracties is ontvangen, maak ik op dat ook zij alles op alles willen zetten om met de invoering van de OWBO op 1 februari 1984, de weg vrij te maken voor de invoering op 1 augustus 1985 van de WBO.

Voor die inspanning en welwillendheid ben ik de Kamer erkentelijk.

2. INLEIDENDE OPMERKINGEN

De vraag van het CDA of realisering van het basisonderwijs volgens de idealen van de Innovatiecommissie basisonderwijs nog wel mogelijk is, nu intussen allerlei randvoorwaarden zijn gewijzigd, is in hoofdstuk 1 (Algemeen) beantwoord.

D'66 merkt op dat van verschillende zijden onlangs is aangedrongen op uitstel van invoering van de WBO en vraagt naar mijn bezwaren tegen uitstel daarvan.

Mij hebben praktisch geen representatieve verzoeken om uitstel bereikt. Uit niets is mij gebleken dat de grote onderwijsorganisaties thans een ander oordeel over een eventueel uitstel zouden hebben dan hetgeen zij destijds hebben kenbaar gemaakt en ik hierboven heb weergegeven.

Mijn bezwaren tegen een mogelijk uitstel van de invoering van de WBO zijn, afgezien van hetgeen ik hiervoor reeds heb opgemerkt, de volgende:

1. In het veld rekent men op invoering per 1 augustus 1985. Uitstel zou betekenen dat dit gefrustreerd zou worden en dat een steeds groter wordend aantal scholen in hun vernieuwingsproces worden belemmerd door de gescheiden wettelijke structuren van de KOW en de LOW. De zogenaamde Verruimingswet en zelfs de bekostigingsregeling van de experimentele basisscholen kunnen deze knelpunten niet allemaal oplossen.

2. Een aantal regelingen in de WBO is beter toegesneden op de huidige situatie dan de analoge regelingen in de KOW en de LOW. Ik denk hierbij aan het Formatiebesluit WBO, waarin rekening zal worden gehouden met de samenstelling van het leerlingenbestand, aan het plan voor scholen in verband met stichting, aan het huisvestingsplan, en aan de bekostiging aan de hand van de programma's van eisen. De regelingen onder de WBO maken het mogelijk meer planmatig te werken en rekening te houden met verschillen tussen scholen.

3. Als bezwaar tegen invoering per 1 augustus 1985 worden door sommigen de financiële middelen voor de niet-personele kosten genoemd. Dit knelpunt is als zodanig nu ook aanwezig. Uitstel van de invoering brengt hierin geen verandering. Echter, de in het kader van het basisonderwijs beschikbaar gestelde extra middelen (f 125 mln.) zouden dan ter discussie kunnen staan.

De SGP meent dat het technische karakter van de OWBO terecht wordt overschaduwd door het feit dat over het ontwikkelingsproces van het onderwijs nog zovele vragen bestaan en het in een experimenteel stadium verkeert.

Het ontwikkelingsproces van het basisonderwijs en de integratie van kleuteronderwijs en lager onderwijs als fase in dit proces is thans inderdaad niet op alle punten uitgekristalliseerd. Het basisonderwijs zelf zal ook op de langere termijn, na invoering van de WBO, zich blijven ontwikkelen. De WBO, die al in 1981 in het Staatsblad is verschenen, geeft daarvoor echter de richting en de contouren. De OWBO regelt de overgang, op een wijze waarvoor de inhoud van het onderwijs en het proces van ontwikkeling zo veel mogelijk in hun eigen waarde worden gelaten. Ik zou het betreuren indien bij de parlementaire behandeling van de OWBO de inhoud van dat wetsvoorstel zelf minder aan de orde zou komen dan allerlei aspecten die samenhangen met het onderwijskundig proces. Deze laatste aspecten kunnen naar mijn mening beter worden besproken bij de behandeling van de Onderwijsbegroting 1984 en het daarbij behorende meerjarig beleidsplan basisonderwijs. Daarin heb ik de laatste ontwikkelingen naar vermogen weergegeven.

3. INTEGRATIE KLEUTERONDERWIJS – LAGER ONDERWIJS

3.1 De zorg voor de kleuter

CDA en VVD vragen of de didactiek van het kleuteronderwijs voldoende kansen krijgt in de PABO. PvdA en PSP vragen inzicht in de wijze waarop de PABO zal worden ingericht.

De vraag van CDA en VVD beantwoord ik bevestigend. In het Besluit opleiding leraren basisonderwijs (Stb. 1983, 538) zijn aparte eindtermen opgenomen met betrekking tot de inhoud en vormgeving van het onderwijs aan jongere kinderen. Bovendien worden de PABO's gevormd uit de opleidingsscholen voor kleuterleidsters en die voor onderwijzers, waardoor de huidige docenten van de opleidingsscholen voor kleuterleidsters binnen de PABO hun specifieke deskundigheden ten aanzien van het onderwijs in zullen brengen.

Wat betreft de vraag van PvdA en PSP merk ik op dat in het besluit voorschriften zijn opgenomen over de eindtermen van het PABO-onderwijs; in het instellingswerkplan moet aangegeven worden op welke wijze de opleiding met het oog op de eindtermen gestructureerd wordt. Voor een gedetailleerder inzicht zij naar genoemd besluit verwezen. Over dit besluit zal nog een mondeling overleg met de Vaste Commissie voor onderwijs en wetenschappen van de Tweede Kamer plaatsvinden.

CDA, VVD en SGP vragen of de huidige onderwijsgeevenden van het lager onderwijs op gelijke wijze zullen worden bijgeschoold voor het kleuteronderwijs als de onderwijsgeevenden in het kleuteronderwijs voor het werken met oudere kinderen.

In het nascholingsplan in de OCA-sector is het aanbod van nascholingscursussen gericht op de integratie gelijkelijk bestemd voor beide categorieën onderwijsgeevenden. Dat geldt met name voor de cursus Nascholing Invoering Basisonderwijs (NIB) die gericht is op de deskundigheidsbevordering van het gehele team van de toekomstige basisschool. De applicatiecursus k.o./l.o. is bestemd voor onderwijsgeevenden bij het lager onderwijs (de onvolledig bevoegde onderwijzers) en de onderwijsgeevenden bij het kleuteronderwijs (kleuterleidsters met b-akte).

Naar de mening van D'66 zou in de aanhangige wettelijke regeling geen juridische of feitelijke basis zijn te vinden voor het behoud van de verworvenheden van het kleuteronderwijs.

Ik deel deze mening niet. Vooropstellend dat de OWBO de overgang regelt van het kleuteronderwijs en het lager onderwijs naar het basisonderwijs en geen bepalingen van onderwijsinhoudelijke aard bevat, zijn, mijns inziens, in een drietal onderdelen in het personele overgangsrecht wezenlijke garanties opgenomen voor het behoud van de verworvenheden van het kleuteronderwijs. In de artikelen E 9 en E 10 wordt de positie van de op 31 juli 1985 in dienst zijnde kleuterleidsters die ook zonder invoering van de WBO in dienst zouden zijn gebleven, beschermd. Artikel E 14, vierde lid, schrijft voor dat tot uiterlijk 31 juli 1990 een onderwijsgevende afkomstig uit het kleuteronderwijs, behoudens ontheffing van de minister, aan een basisschool verbonden moet zijn. Artikel E 15 ten slotte schept voor voormalige hoofdleidsters en voormalige hoofden van een lagere school een gelijke uitgangspositie voor wat betreft de benoeming tot directeur van de basisschool.

D'66 stelt dat een juridische garantie voor het «spelelement», zoals bijvoorbeeld in een amendement-Mik (17 628, nr. 95) was neergelegd, veel ongerustheid zou hebben kunnen wegnemen.

Voor wat betreft het belang dat gehecht wordt aan het spelelement in het basisonderwijs, in het bijzonder waar het jongere kinderen betreft, bestond er tussen de indiener van het amendement en mij geen verschil van inzicht.

Wel verschilden wij van mening over de juridische vormgeving. Ik wijs in dezen met name op artikel 9 van de WBO. Als één van de uitgangspunten voor de inrichting van het basisonderwijs wordt daarin genoemd dat het basisonderwijs wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen. Het is duidelijk dat dit uitgangspunt wordt uitgewerkt in het schoolwerkplan. In artikel 12, tweede lid onder c, wordt bepaald dat in het schoolwerkplan onder meer de didactische werkvormen moeten worden vermeld. Het is naar mijn oordeel, gelet op het al genoemde uitgangspunt niet nodig, en uit het oogpunt van het formuleren van een evenwichtige wettekst ook niet juist om het spelelement als enige didactische werkvorm uitdrukkelijk in de wet te noemen. Bovendien zullen de uitspraken gedaan tijdens de parlementaire behandeling over de waarde van het spelelement van belang zijn bij de interpretatie van de WBO en in die zin heeft het genoemde amendement-Mik wel degelijk een zinvolle functie vervuld.

D'66 vraagt zich af of de verworvenheden van het kleuteronderwijs niet juist zijn bereikt door het bestaan van afzonderlijke opleidingen voor kleuterleidsters.

De verworvenheden van het kleuteronderwijs zijn ongetwijfeld mede bereikt doordat in opleidingsverband het onderwijs aan jongere kinderen apart aandacht kreeg. Of de verworvenheden niet ook zouden zijn bereikt, indien indertijd bij de inwerkingtreding van de KOW zou zijn gekozen voor een geïntegreerde opleiding voor het onderwijs aan 4- tot 12-jarigen, is niet na te gaan.

De vraag van D'66 of niet moet worden gevreesd dat door het verdwijnen van een aparte opleiding voor kleuterleidsters de «verworvenheden» tot het verleden gaan behoren, beantwoord ik ontkenkend. De opleiding voor kleuterleidsters verdwijnt weliswaar als zodanig, maar de docenten blijven werkzaam in de nieuwe geïntegreerde PABO, waardoor de aanwezigheid van specifieke deskundigen gegarandeerd is. Tevens dienen de PABO's, zoals ik hierboven reeds heb gesteld, middels het instellingswerkplan aan te geven op welke wijze zij in de opleiding vorm geven aan het onderwijs aan jonge kinderen. Ik wijs in dit verband tevens op de voorschriften voor eindtermen ten behoeve van de PABO, waarin expliciet aandacht wordt gevraagd voor het jonge kind.

D'66 vraagt of het mij bij mijn bezoeken aan scholen niet is opgevallen dat het cognitieve element meer en meer veld wint in de kleuterschool.

Bij mijn bezoeken heb ik het tegendeel kunnen constateren. Het is mij juist opgevallen dat in de lagere scholen, met name in de onderbouw, de werkwijze en aanpak vanuit het kleuteronderwijs wordt overgenomen. Ik denk daarbij aan het kringgesprek en het werken in hoeken. Daarin wordt vooral aandacht besteed aan de niet-cognitieve elementen. De ontwikkelingen in het kleuteronderwijs worden door deze situatie juist versterkt met name door deze erkenning van de verworvenheden door het lager onderwijs.

D'66 is geïnteresseerd in een weerlegging van fundamentele bezwaren die zijn aangevoerd tegen de integratiegedachte.

De CPN vraagt welke pedagogische adviezen en doelstellingen een rol hebben gespeeld bij het wetsvoorstel, vooral waar het de integratie van het kleuteronderwijs en het lager onderwijs betreft.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt, anders dan D'66 en de CPN kennelijk menen, niet de integratie van kleuteronderwijs en lager onderwijs voorgesteld. Die keuze heeft de wetgever immers al gemaakt. In de OWBO is uitsluitend aan de orde de methode waarop en het tijdspad waarlangs de integratie zal worden gerealiseerd. In de hele discussie rond de WBO en later rond de verworvenheden van het kleuteronderwijs is de integratie vooral op onderwijskundige gronden bepleit. De belangrijkste doelstelling van dat gehele vernieuwingsproces is immers het realiseren van een

ononderbroken ontwikkelingsproces voor kinderen van 4 tot 12 jaar. Deze doelstelling is gebaseerd op onderwijskundige opvattingen die sinds de jaren '60 nagenoeg algemeen aanvaard zijn. Een ononderbroken ontwikkelingsproces verdraagt zich niet met de breuklijn tussen het spelen en het leren zoals die in de huidige organisatievorm aanwezig is. Deze breuklijn is enerzijds schadelijk voor kinderen die nog niet toe zijn aan het leren (en dus nog langer willen en moeten spelen) terwijl anderzijds de grote overgang van kleuterschool naar lagere school allerlei ongewenste invloeden op kinderen heeft. Hoewel er psychologische en pedagogische indelingen bestaan van het ontwikkelingsproces bij kinderen die pleiten voor een zekere fasering van dit ontwikkelingsproces, moet worden bedacht dat het onmogelijk en onjuist is om deze fasering ook in de onderwijsstructuur vorm te geven. Dat zou immers betekenen dat sprake zou zijn van absolute grenzen tussen de verschillende fasen. Deze absolute grenzen bestaan niet omdat het ontwikkelingsproces van ieder kind anders kan zijn. De vormgeving van het onderwijs moet op dat gegeven zijn afgestemd en moet kinderen de mogelijkheid bieden op verschillende momenten van de ene fase naar de andere over te gaan. Deze opvatting is vanaf het begin van de discussie over de WBO uitgedragen. Ik onderken dat er psychologen en pedagogen zijn die van een ander standpunt uitgaan en die zeer stringente grenzen tussen de verschillende ontwikkelingsstadia wenselijk achten. Ik wijs erop dat deze opvattingen in het onderwijsveld stellig geen gemeengoed zijn. Ik wijs er verder op dat de vormgeving van de WBO niet uitsluit dat een bevoegd gezag binnen de basisschool dergelijke grenzen legt in de opzet van het onderwijs mits dit wordt weergegeven in het schoolwerkplan aan de hand van het eigen schoolconcept. Of deze grenzen samen zouden vallen met de huidige scheiding tussen kleuterschool en lagere school zou ook vanuit de opvattingen van degenen die fundamentele bezwaren hebben tegen het opheffen van de kleuterschool, nog te bezien zijn. Ik acht het niet goed mogelijk en ook niet juist in het kader van de behandeling van dit wetsvoorstel zeer uitvoerig in te gaan op deze onderwijskundige discussie en te voldoen aan het verzoek van D'66 om een uitvoerige vermelding van bronnen. Om echter niet geheel voorbij te gaan aan het verzoek van D'66 geef ik de volgende (noodzakelijkerwijs beperkte) literatuurlijst:

- Advies van de Innovatiecommissie Basisschool: Innovatieplan Basisonderwijs (1978);
- H. Hansma en T. de Wilde; Basisonderwijs: kleuterschool en lagere school ineen (1975);
- J. Piaget en B. Inhelder; De psychologie van de «intelligentie» (1972);
- M. J. Langeveld; Scholen maken mensen (1967).

Voor een recente bespreking van de problematiek verwijs ik naar het artikel van F. Janssen-Vos in het Handboek Basisonderwijs (1983). Ten slotte kan ik meedelen dat zeer recent onderzoek, uitgevoerd door de Stichting Centrum voor Onderwijsonderzoek (SCO) te Amsterdam uitwijst dat de typische verworvenheden van het kleuteronderwijs in de experimentele basisscholen zeer nadrukkelijk tot hun recht komen (Op basis van de kleuterschool, 1983).

Desgewenst ben ik bereid om de Kamer een meer praktisch inzicht in de vormgeving van het basisonderwijs te geven door de voorlichtingsfilm «Daar komt de basisschool» te doen vertonen.

De SGP vraagt of er aan de hand van de experimenten en andere harde gegevens concrete informatie gegeven kan worden, die de ongerustheid van ouders, onderwijsgevend en deskundigen ten aanzien van de integratieproblematiek kan wegnemen.

Ik ben van mening dat er in het algemeen geen ongerustheid bestaat die weggewomen moet worden. Voorzover er ongerustheid zou zijn, wijs ik erop dat de resultaten van zowel de experimenten als van andere scholen die zonder officieel experimentele basisschool te zijn, ook producten

hebben ontworpen, in het Informatiepunt Basisonderwijs (IPB) worden bewerkt, zodat zij voor scholen en schoolbegeleidingsdiensten als informatiemateriaal gebruikt kunnen worden. Door middel van het «Basisbulletin» van het IPB worden alle scholen daarvan op de hoogte gehouden. Voor ouders en andere belangstellenden wordt in opdracht van het ministerie door Teleac een cursus over de basisschool gemaakt.

De SGP vraagt of er waarborgen te noemen zijn, die een eventuele druk «van bovenaf» met effect kunnen weerstaan.

In het schoolwerkplan moet worden vermeld op welke wijze het onderwijs aan de leerlingen, dus ook de jongste kinderen, gegeven de fasen in hun ontwikkeling, wordt ingericht naar leerstofkeuze, didactische werkvormen, groepsindeling enz. Het schoolteam ontwerpt het schoolwerkplan, het bevoegd gezag stelt het vast. De inspectie toetst of het schoolwerkplan voldoet aan de wettelijke voorschriften. Via medezeggenschapsraden en oudercommissies kunnen ouders hun inbreng geven over de inrichting van het onderwijs aan hun kinderen. De huidige ervaringen wijzen uit dat in de ontwikkelingen geen druk «van bovenaf» te constateren is.

De SGP merkt op dat veel van de onderwijskundige inhoud van de wet, dat wil zeggen van de programma's van eisen afhangt.

Inderdaad hangt veel van de onderwijskundige inhoud van de WBO af. Ik verwijs hierboven naar artikelen 9 t/m 12, waarin worden geregeld de doelstellingen van het basisonderwijs, en de verantwoording van de inhoud en organisatie van het onderwijs middels het schoolwerkplan. De programma's van eisen hebben hierbij echter een afgeleide betekenis. Zij geven de normen van de minister in verband met de materiële voorzieningen van de school.

De CPN vraagt of het mogelijk is in de zogenaamde «kleuterperiode» dezelfde middelen te hanteren en doelstellingen na te streven als in de «lagere schoolperiode».

De doelstellingen van het basisonderwijs zoals neergelegd in de artikelen 9 en 10 van de WBO, gelden zowel voor de jongere als voor de oudere kinderen. Een belangrijke doelstelling is de aansluiting bij een ononderbroken ontwikkelingsproces van de leerlingen, dat wil ook zeggen afstemming op de fasen van de ontwikkeling van het kind. De middelen die bij dit onderwijs worden gehanteerd, zullen hierdoor juist verschillend zijn bij de jongere en de oudere kinderen. De (ontwikkelings)leeftijd van het kind bepaalt dat het materiaal van het kleuteronderwijs hoort bij de aanvang van het leerproces, en het materiaal van het lager onderwijs bij de verdere leerprocessen. In artikel 12 van de WBO zijn garanties opgenomen dat dit ook in het schoolwerkplan wordt verantwoord.

De CPN vraagt naar de ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan met de integratie van kleuteronderwijs en lager onderwijs.

Door het ministerie is aan ± 400 koppels van kleuterscholen en lagere scholen toestemming gegeven om als experimentele basisschool in een ontwikkelingsproject te functioneren. Aan 50 koppels is een dergelijke toestemming gegeven buiten de ontwikkelingsprojecten om. Ongeveer 5700 koppels en «losse» scholen hebben tot nu toe deelgenomen aan de activering, of nemen dit schooljaar deel. De overige scholen komen hiervoor de komende jaren aan de beurt. De ervaringen zijn in het algemeen positief. Hoewel van scholen ingrijpende wijzigingen in de organisatie en inhoud van het onderwijs worden gevraagd, blijkt dat veel scholen in staat zijn de bedoelingen van de WBO in de praktijk vorm te geven. De resultaten van de ontwikkelingsprojecten komen via het Informatiepunt Basisonderwijs ter beschikking van alle scholen. Uit evaluatie-onderzoek bij de activering blijkt dat deze scholen op goede wijze bezig zijn met het integratieproces.

Overigens wil ik in dit verband ook verwijzen naar de onlangs door mij aan de VKC van zowel de Tweede als de Eerste Kamer toegezonden nota «Evaluatie-projecten- en activiteitenbeleid» waarin uitvoerig wordt ingegaan op de resultaten van het gevoerde beleid.

De CPN vraagt naar een zorgvuldige bestudering van alle opvoedkundige aspecten van de integratie.

Sinds 1973 is door de Innovatiecommissie Basisschool een groot aantal adviezen over alle onderwijskundige aspecten van de basisschool uitgebracht. Na uitvoerige discussie over deze voorstellen van deze onafhankelijke onderwijskundige adviescommissie met alle groepen in het onderwijsveld is het ontwikkelingsproces naar de basisschool tot stand gekomen. Ik meen dan ook dat de voorbereiding zo zorgvuldig is geweest als noodzakelijk is bij een ingrijpende verandering van het onderwijsstelsel. Ik ben van mening dat niet gevreesd behoeft te worden voor overbelasting of schadelijke gevolgen voor de individuele ontwikkeling van jonge kinderen omdat de opzet van het basisonderwijs juist meer garanties biedt voor de individuele ontwikkeling van ieder kind dan de huidige wetgeving. Zoals reeds uitvoerig is aangegeven in antwoord op een vraag van D'66 en van de CPN acht ik de door de CPN releveerde kritiek onjuist en niet terecht.

3.2 Verlaging van de leerplichtige leeftijd

CDA, VVD en SGP vragen de voorgestelde verlaging van de leerplichtige leeftijd nog eens met redenen te onderbouwen. De PSP vindt dat de noodzaak voor verlaging van de leerplichtige leeftijd onvoldoende is aangetoond.

Op 1 augustus 1985 wordt de basisschool de onderwijsvoorziening voor kinderen in de leeftijd van 4 tot 12 jaar. Hoewel de basisschool ontstaat uit de kleuterscholen en lagere scholen, is de basisschool geenszins een optelsom van beide schoolsoorten. In artikel 9 van de WBO wordt de basisschool opgedragen ervoor te zorgen dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsgang kunnen doorlopen en dat het onderwijs wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkelingen van de leerlingen. Dat betekent dat de basisschool ingericht zal zijn op het inspelen op de ontwikkeling die de kinderen vanaf de vierjarige leeftijd doormaken. In dat verband is het wenselijk dat alle kinderen al vanaf hun vierde jaar naar deze school toegaan.

In de huidige onderwijswetgeving voor de kinderen in de leeftijd van 4 tot 12 jaar bestaan er verschillen in de bepalingen rond het schoolbezoek. In het kleuteronderwijs is het een vrijwillige zaak, waarbij een leerling die ruim de helft van de schooltijden aanwezig is, geacht wordt de school regelmatig te bezoeken. In het lager onderwijs wordt het schoolbezoek afgedwongen door de Leerplichtwet 1969. Alle aandacht richt zich derhalve op kinderen in de kleuterleeftijd wanneer het gaat om de wenselijkheid van schoolbezoek vanaf het vierde levensjaar. De ontwikkeling in de praktijk heeft ertoe geleid dat 98% van de vijfjarigen regelmatig een school bezoekt. Twee procent gaat om verschillende redenen niet (regelmatig) naar school. De redenen daarvoor zijn dat de ouders een trekkend bestaan leiden, hetzij de kleuterschool (van de gewenste richting) te ver weg vinden dan wel het belang van de kleuterschool niet inzien. Met name voor de laatste groep kinderen – en veelal gaat het dan om kinderen die in een achterstandsituatie verkeren – alsmede vanwege het feit dat binnen de groep van 98% het thuishouden van een kind juist door het vrijwillige karakter van het kleuteronderwijs gemakkelijk is, acht ik het noodzakelijk de wenselijkheid van het schoolbezoek wettelijk tot uitdrukking te brengen. Een logisch gevolg is dan ook de Leerplichtwet 1969 zodanig te wijzigen dat een regelmatig schoolbezoek van de jongere kinderen wordt gewaarborgd. De verlaging van de leerplichtige leeftijd naar vijf jaar betekent een aantooning bij de ontwikkeling in de praktijk waar 98% van de kinderen aantoonbaar dat regelmatig schoolbezoek mogelijk is.

CDA en SGP vragen hoe flexibel het schooltoezicht zich zal opstellen tegenover de 2% van de vijfjarigen die nu nog niet deelneemt, bijvoorbeeld omdat de dichtstbijzijnde school van de gewenste richting op enkele kilometers afstand van de woonplaats ligt.

Ik zie geen aanleiding te vooronderstellen dat de opstelling van de leerplichtambtenaren en de colleges van B&W anders zal zijn dan die tegenover de huidige jongere leerplichtige kinderen die in dezelfde situatie verkeren. Ook nu bestaat de mogelijkheid een beroep te doen op vrijstelling als de ouders overwegende bezwaren hebben tegen de richting van het onderwijs op alle scholen binnen een redelijke afstand van de woning.

D'66 vraagt waarom het percentage van 60% ten aanzien van schoolbezoek niet is overgenomen en de vrijstellingsmogelijkheid niet is gesteld op 40%.

Deze percentages dateren uit de tijd dat het kleuteronderwijs nog 10 teldata kende, en werden gehanteerd door de school voor de bepaling of een kleuter als werkelijk schoolgaand mocht worden meegeteld. Daarbij gold dat een kleuter om als werkelijk schoolgaand te worden beschouwd behoudens ziekte, in de voorafgaande maand ten minste 60% van de schooltijden aanwezig moest zijn geweest. Deze regeling hield op zichzelf dus geen verplichting tot schoolbezoek van het kind in. Daarom lag het ook minder voor de hand bij de vrijstellingsbepalingen aan een dergelijke percentageverdeling te denken dan de vraag van D'66 doet vermoeden. Overigens is het niet zo dat een percentageverdeling als bovenbedoeld om principiële redenen zou zijn verworpen, het is meer een kwestie van eenvoud. Een vrijstelling in uren uitgedrukt is voor iedereen zonder verdere berekeningen duidelijk.

D'66 vraagt waarom de vrijstellingsmogelijkheid deels aan ouders en deels aan de directeur is toebedeeld.

De reden daartoe is gelegen in het feit dat zowel de ouders als de directeur vanuit verschillende invalshoeken tegen het schoolbezoek van het desbetreffende kind aankijken en verschillende argumenten kunnen hebben. Door de beslissingsbevoegdheid deels bij de ouders en deels bij de directeur te leggen, wordt tegemoet gekomen aan de eigen verantwoordelijkheid van zowel de ouders als de school.

D'66 vraagt of er beroep mogelijk is tegen een afwijzende beslissing van de directeur van de basisschool met betrekking tot de vrijstelling van geregeld schoolbezoek voor de tweede reeks van vijf uur per week.

De Leerplichtwet 1969, waarin deze vrijstellingsmogelijkheid is geregeld, kent geen beroepsmogelijkheid tegen beslissingen van het schoolhoofd. Ook nu reeds is er aan het hoofd een bepaalde beslissingsbevoegdheid ten aanzien van vrijstelling gegeven. Mij hebben overigens geen berichten bereikt dat het ontbreken van een beroepsmogelijkheid tot problemen heeft geleid. Omdat de Leerplichtwet 1969 voorkomt op de zogenaamde negatieve lijst als bedoeld in artikel 6 van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, en mitsdien beslissingen op grond van de Leerplichtwet 1969 niet voor Arob-beroep vatbaar zijn, zullen de ouders zich, mocht eventueel nader overleg niet tot het gewenste resultaat leiden, tot de burgerlijke rechter dienen te wenden.

De PSP dringt aan op een beleidsonderzoek naar de samenstelling van de groep van 2% van niet-leerplichtige kinderen die op het ogenblik geen school bezoekt, en de motieven van de ouders van deze kinderen om hen niet bij een kleuterschool in te schrijven.

Het gaat om ongeveer 3500 kinderen. Uit ervaringsgegevens van het departement en de inspectie blijkt dat een globale verdeling gemaakt kan worden van:

- 1000 à 1500 kinderen die thuisgehouden worden omdat de ouders de kleuterschool (van de gewenste richting) te ver vinden;

– 1000 à 1500 kinderen die thuisgehouden worden omdat de ouders de kleuterschool niet belangrijk vinden;

– 500 à 1000 kinderen van de trekkende bevolking.

Een nader onderzoek zou wellicht een verschuiving van deze aantallen tot gevolg kunnen hebben maar zeer waarschijnlijk geen andere redenen naar voren brengen die zullen leiden tot een andere regel voor het niet bezoeken van een school door vijfjarigen. Gezien het feit dat zo'n nader onderzoek inhoudt dat handmatig de gegevens van alle vijfjarigen uit de bevolkingsregisters vergeleken moeten worden met de inschrijvingen op alle scholen, acht ik de uitvoering daarvan praktisch onmogelijk en dat terwijl de mogelijke opbrengst daarmee niet in verhouding is. Ik wijs er overigens op dat in mijn beleid al het mogelijke wordt gedaan om adequate voorzieningen voor deze groepen te treffen, met name voor de kinderen van de trekkende bevolking.

De PSP vraagt welke opvangmogelijkheden er bovendien zullen zijn voor de groep die geen school bezoekt.

Onder de WBO bestaat de opvangmogelijkheid voor kinderen van 4 tot 12 jaar uit de basisschool. Ik acht het ongewenst om naast de basisschool een opvangmogelijkheid te creëren voor de groep die nu niet naar de kleuterschool gaat.

De PSP vraagt of de groep die geen school bezoekt, geen achterstand op het basisonderwijs zal oplopen.

Omdat het onderwijs aan de basisschool zodanig ingericht moet worden dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen, en omdat het onderwijs afgestemd moet worden op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen, is het gewenst dat een kind zo vroeg mogelijk, en dus al op vierjarige leeftijd, naar de basisschool gaat. Wanneer een kind eerst op zesjarige leeftijd naar een basisschool gaat, dan heeft het zonder meer een geleid en begeleid ontwikkelingsproces van 2 jaar gemist. In hoeverre dat leidt tot achterstand, zal sterk afhangen van de ontwikkeling op emotioneel en verstandelijk gebied, alsmede op die van de creativiteit en de sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden van het kind zelf op dat moment. Het ligt echter voor de hand dat er sprake zal zijn van een achterstand.

4. FINANCIËLE PROBLEMEN

CDA, PvdA, VVD, D'66 en SGP spreken hun ongerustheid uit over de financiële haalbaarheid van de operatie met betrekking tot de overgang naar het basisonderwijs in zijn algemeenheid en specifiek voor de gemeenten en de bijzondere schoolbesturen.

Hoewel ik mij deze ongerustheid wel kan voorstellen, ben ik van mening dat de financiële middelen die thans zijn voorzien in de meerjarenramingen, een redelijke basis vormen om de WBO in te voeren. Uit deze meerjarenramingen blijkt dat de basisschool niet budgettair neutraal wordt ingevoerd, maar dat die invoering zelfs gepaard gaat met het beschikbaar stellen van een aanzienlijk bedrag aan extra middelen. De financiële onderbouwing van het onderhavige wetsontwerp geeft te zien dat er ten opzichte van de huidige uitkeringsstructuur volgens de KOW en de LOW een relatief grote tegemoetkoming op het punt van de exploitatiekosten is opgenomen. Hiermee is in de huidige situatie al het mogelijke in het werk gesteld om aan de eventuele financiële problemen voor gemeenten en bijzondere schoolbesturen het hoofd te bieden.

Het CDA vraagt naar de stand van zaken met betrekking tot de studie naar de kosten van beheer en bestuur.

De studie waarop het CDA doelt, heeft betrekking op de kosten van beheer en bestuur van het primair en het voortgezet onderwijs en de onderlinge relaties daarin. Wat het basisonderwijs en het speciaal onderwijs betreft, vormt de technische uitwerking van de programma's van eisen voor deze uitgavencategorie thans onderdeel van de werkzaamheden van de Commissie-Londo. Op dit moment zijn reeds voorlopige programma's van eisen voor het basisonderwijs gedefinieerd voor de administratiekosten inclusief een deel van de beheerskosten. Overigens heeft de Commissie zich nog niet definitief over deze programma's van eisen uitgesproken. De werkzaamheden van de gemengde commissie die is ingesteld terzake van de problematiek betreffende de kosten van beheer en bestuur, zullen thans worden voortgezet mede in het licht van de te nemen beslissingen rond de programma's van eisen voor het basisonderwijs.

De PvdA vraagt, mede gezien het ontbreken van enige vergoeding van beheers- en bestuurskosten voor de besturen van bijzondere scholen, in verband met de omzetting van kleuteronderwijs en lager onderwijs in basisonderwijs, voor het bijzonder onderwijs extra middelen ter beschikking te stellen.

Zoals ik reeds eerder heb aangegeven, is er bij de financiële raming van de invoering van de WBO rekening gehouden met meerkosten die zo'n operatie met zich meebrengt. Daarnaast gelden de programma's van eisen, waaronder die met betrekking tot beheers- en bestuurskosten, ook voor het bevoegd gezag van bijzondere scholen. Het vorenstaande, gevoegd bij het uitgangspunt dat bestuurswerkzaamheden zoals door de PvdA terecht weergegeven, gedeeltelijk uit vrijwilligerswerk bestaan, geeft mij geen aanleiding om nog eens extra middelen voor het bijzonder onderwijs beschikbaar te stellen. Overigens merk ik op dat de activiteiten betreffende de vorming van basisscholen samenvallen met de activiteiten in het kader van de herstructureringsoperatie basisonderwijs. In het kader van die operatie zal ik vanaf 1 januari 1984 de besturenorganisaties extra middelen verschaffen voor hun dienstverlening.

CDA en SGP vinden dat het tijd wordt dat de Commissie-Londo met een afgerond rapport gaat komen.

Ik kan mij voorstellen dat het uitbrengen van een eindrapport na een periode van 9 jaar een aanzienlijke vertraging in de uitvoering van de opdracht doet veronderstellen. In werkelijkheid blijkt dit echter niet zo te zijn. Er zijn in die afgelopen periode immers (deel)rapporten van de commissie verschenen. Mede in het licht van de veelomvattende taak die de Commissie-Londo bij haar instelling heeft meegekregen, ben ik van mening dat er voortvarend is en wordt gewerkt. Gezien het voornemen om het nieuwe vergoedingssysteem met ingang van 1 januari 1986 in te voeren, ben ook ik van mening dat een ieder gebaat is met een tijdige oplevering van het eindrapport. Naar verwachting zal de rapportage omtrent de programma's van eisen voor de basisschool met betrekking tot zowel de stichtings- als de materiële exploitatiekosten medio 1984 beschikbaar komen. Ik acht het tijdig uitbrengen van dit rapport dan ook essentieel.

CDA en SGP vragen zich af of de zorg voor de kwaliteit van het basisonderwijs op deze wankelende financiële basis wel verzekerd is.

Afgezien van het feit dat ik van mening ben dat de financiële basis voor het basisonderwijs niet als wankel betiteld kan worden, is de directe koppeling tussen de kwaliteit van het basisonderwijs en de materiële middelen niet zo erg nadrukkelijk aanwezig. De kwaliteit wordt met name bepaald door de deskundigheid en de vaardigheid van de leerkracht alsmede het aantal leerkrachten en in mindere mate door de materiële omstandigheden.

VVD en SGP merken op dat de financiële raming voor wat betreft de invoering van de WBO als bijlage van de MvT van de Begroting 1984 overeenkomt met de raming zoals opgenomen in de nota naar aanleiding van het eindverslag (17 628 nr. 13).

Naar mijn mening is voldaan aan de motie van het Tweede Kamerlid Dijkstal door in de Begroting 1984 het gedetailleerd overzicht van meer- en minderkosten te presenteren echter met daarbij opgenomen de wijzigingen die zich terzake sinds de behandeling van de OWBO in de Tweede Kamer hebben voorgedaan. Gezien het tijdstip van de indiening van de Begroting 1984 was een andere benadering niet mogelijk. De enquête naar onder andere de huisvestingsgegevens zal meer financiële informatie opleveren, hetgeen kan leiden tot een bijstelling van thans gepresenteerde cijfers. Bij de Onderwijsbegroting 1985 zal nadere informatie worden gepresenteerd.

De VVD vraagt zich af, of in de op te stellen programma's van eisen rekening wordt gehouden met de inhoud van het eindrapport van de Commissie-Londo, en indien dit eindrapport niet tijdig wordt uitgebracht, of dan reeds voorbereidingen kunnen worden getroffen voor programma's van eisen die met de bevindingen in de Commissie-Londo rekening houden.

Het bekostigingsstelsel van de WBO houdt in dat middels programma's van eisen per kostensoort de vergoeding voor de materiële instandhouding kan worden berekend. Binnen het ministerie zijn nu reeds de noodzakelijke voorbereidingen getroffen om het bekostigingssysteem dat grotendeels in geautomatiseerde vorm zijn beslag zal krijgen, tijdig te kunnen toepassen. Bij deze voorbereidingen wordt nu reeds terdege rekening gehouden met de bevindingen in de Commissie-Londo. Eerder is vermeld dat de rapportage betreffende de programma's van eisen medio 1984 is gepland, zodat de benodigde informatie ten behoeve van de vaststelling van de programma's van eisen tijdig beschikbaar is.

VVD en SGP verzoeken aan te geven wat er zal gebeuren indien er ten gevolge van budgettaire beperkingen door bijstelling van de programma's van eisen onderwijskundig onaanvaardbare situaties ontstaan. Voorts verzoeken zij aan te geven of er in een eventuele dusdanige bijstelling een ondergrond moet worden gelegd, en welke weg gemeenten zullen bewandelen als de rijksvergoeding onvoldoende kostendekkend zou zijn.

Maatregelen ter beperking van de middelen in de materiële sfeer kunnen, gezien de grondgedachte van een kostendekkende vergoeding, slechts geëffectueerd worden onder een gelijktijdige aanpassing van een of meer programma's van eisen. Indien regering en parlement van mening zijn dat deze aanpassing onderwijskundig gezien onaanvaardbaar is, dan is de consequentie dat er meer middelen beschikbaar moeten worden gesteld. De onderwijskundige en budgettaire afweging kan derhalve niet gescheiden plaatsvinden.

D'66 vraagt of ik de mening deel dat het wenselijk is om een vorm van applicatie voor leerkrachten uit de bovenbouw van de lagere school in verband met de omgang met kleuters te organiseren.

Met D'66 ben ik van mening dat het belangrijk is om leerkrachten uit de bovenbouw vertrouwd te maken met de psychologie van de kleuter. Met dit belang heb ik reeds rekening gehouden in het kader van de nascholing van onderwijsgeevenden bij het lager onderwijs voor verdieping en verbreding van de vakbekwaamheid. In de meerjarenraming voor de nascholing is aan dit aspect reeds aandacht besteed. Hiervoor is echter geen aparte applicatiecursus nodig.

De SGP vraagt of het een juiste stelling is dat wegens onvoldoende financiële middelen de Mammoetwet niet tot haar recht is gekomen en of ditzelfde ook kan gebeuren met de WBO.

De stelling dat de Wet op het voortgezet onderwijs niet tot haar recht is gekomen, is een stelling die ik in zijn algemeenheid niet kan onderschrijven. Overigens ben ik van oordeel dat voor de WBO voldoende financiële randvoorwaarden zijn vervuld waardoor genoemde problemen zich bij de WBO niet zullen voordoen.

De PSP dringt aan op een snelle budgettaire toetsing van de financiële randvoorwaarden voor het basisonderwijs met als uitgangspunt een kostendekkende vergoeding, gezien het feit dat de bestaande gemeentelijke onderwijstekorten het beschikbare bedrag van f 125 mln. tot onvoldoende bestempelen.

Het beschikbaar stellen van extra middelen boven de toegezegde f 125 mln. zal gezien de huidige financiële situatie vrijwel uitgesloten zijn. Bij tekortschietende middelen zullen de programma's van eisen worden bijgesteld. In het nieuwe bekostigingsstelsel is het noodzakelijk aan te geven welke eisen dan worden aangepast. Mocht er na evaluatie van de voorlopige programma's van eisen desondanks een verschil overblijven en zouden ook de programma's van eisen niet meer kunnen worden aangepast, dan treedt pas de situatie op dat de regering zal moeten aangeven op welke wijze de additionele kosten moeten worden gefinancierd.

De SGP vraagt welke marges er zijn voor de programma's van eisen, wat wel en wat niet aanvaardbaar is, en hoe de programma's van eisen moeten worden gezien ten opzichte van het budgettair kader.

Bij de uiteindelijke vaststelling van de programma's van eisen wordt op zijn minst uitgegaan van een redelijk doch sober voorzieningenniveau. Indien het vergoedingenniveau gebaseerd op die programma's van eisen, hoger uitvalt dan de beschikbare middelen, dan zal, zoals hiervoor ook al is vermeld, de regering moeten aangeven hoe het tekort dient te worden gefinancierd.

De SGP vraagt hoe hard de tot nu toe gedane financiële toezeggingen zijn, onder andere in verband met eventuele verschuivingen binnen de Onderwijsbegroting 1984.

Ondanks de aanhoudende slechte economische situatie die tot noodzakelijke ombuigingen op de rijksbegroting heeft geleid en dus ook op de begroting van O. en W., ben ik erin geslaagd de uitkeringen voor het kleuteronderwijs en lager onderwijs in de begroting 1984 te ontzien. De consequenties van eventuele verschuivingen binnen de Onderwijsbegroting 1984 zullen bij de parlementaire behandeling van die begroting aan de orde dienen te komen.

5. UITVOERING VAN DE WET

De VVD vraagt hoe een adequate voorlichting kan plaatsvinden voordat ten minste de concept amvb's gereed zijn en daarover overleg met alle betrokkenen heeft plaatsgevonden.

Bij voorlichting kan aan verschillende tijdstippen gedacht worden. Voorlichting kan betrekking hebben op regelingen die vaststaan, maar ook op de ontwikkelingen rond allerlei regelingen. Omdat de invoering van de WBO een zeer omvangrijke operatie is, acht ik het niet juist eerst dan voorlichting te geven, wanneer alle regelingen vaststaan. Dat houdt dan ook in dat er in eerste instantie voorlichting gegeven wordt over de ontwikkelingen, en dat in een latere fase de uiteindelijke uitkomsten worden behandeld. Daarom ook zal tijdens de voorlichting – en dat geldt niet alleen voor de regionale bijeenkomsten, maar ook voor alle andere activiteiten zoals bijvoorbeeld het «Basisblad» bestemd voor onder andere de bevoegde gezagsorganen – duidelijk tot uitdrukking moeten komen wat wel, en wat niet al vaststaat.

De VVD vraagt hoe in de amvb ex artikel 17 van de WBO de positie van de vakleerkrachten wordt geregeld.

In het Formatiebesluit WBO op grond van de artikelen 15, 16 en 17 van de WBO zal de omvang van de formatie per school voor groeps- en vakgericht onderwijs worden geregeld. Zaken ten aanzien van de rechtspositie van vakleerkrachten zullen in het Rechtspositiebesluit WBO (amvb op grond van de artikelen 19, 20, 32 en 42 van de WBO) worden geregeld. De afzonderlijke bewijzen van bekwaamheid voor het geven van vakgericht onderwijs worden opgenomen in de amvb ex artikel 101 van de WBO. Deze zullen dezelfde zijn als de huidige bewijzen van bekwaamheid.

De VVD vraagt naar de betekenis van het wegvallen van de compensatieregeling vakonderwijs per 1 augustus 1985 in verband met de positie van de huidige vakleerkrachten.

De compensatieregeling vakonderwijs is indertijd getroffen als een overgangsregeling, toen het huidige Besluit vergoeding vakonderwijs g.l.o.-scholen (Stb. 1982, 171) in werking trad. Indien de gelden van deze compensatieregeling, die uitgekeerd worden aan gemeenten, door de gemeenten besteed worden voor de benoeming van vakonderwijzers, dan vallen zij onder de eigen gemeentelijke boventalligen en niet onder het Formatiebesluit WBO. Het is de bedoeling deze compensatieregeling onder de WBO te continueren tot 1995.

Het CDA vraagt naar de toekomst van de vakleerkracht onder de WBO, omdat zoveel mogelijk alle lessen door de klassedocent zullen worden gegeven.

Zoals al gezegd, worden in de amvb ex artikel 101, vierde lid, van de WBO, de huidige bewijzen van bekwaamheid voor vakonderwijs opgenomen als bewijzen die leiden tot bevoegdheid voor het geven van bepaalde onderwijsactiviteiten in de basisschool. Daarmee worden de vakleerkrachten dus bevoegd. Aangezien de vakleerkrachten onder de garantieregeling van artikel E 9 vallen, zullen zij evenals de «gewone» leerkrachten hun betrekking niet verliezen door de invoering van de WBO. Gezien de opdracht van de WBO ten aanzien van de continuïteit van het leerproces en de samenhang tussen de verschillende leer- en vormingsgebieden, ben ik echter van mening dat het handhaven van de situatie waarin er andere leraren dan die met een algehele bevoegdheid in de basisschool zijn, niet gewenst is. In dit verband is het dan ook de bedoeling geen nieuwe vakleraren met een beperkte bevoegdheid op te leiden. Het bovenstaande houdt in dat op de lange termijn de vakonderwijzer, zoals we die nu kennen, dus met een beperkte bevoegdheid, zal verdwijnen. Een notitie over het vakonderwijs onder de WBO is in juni van dit jaar in de CCOO besproken en wordt binnenkort in de Bijzondere Commissie voor overleg in zaken betreffende de rechtspositie van het onderwijspersoneel (BC) aan de orde gesteld. Het ligt in de bedoeling binnen een maand na afronding in de BC de notitie aan de Tweede Kamer te zenden.

De VVD vraagt naar de invloed van de aangekondigde Onderwijsvoorrangswet en nadere regelgeving over onderwijs in eigen taal en cultuur op de invoering van de WBO.

De Onderwijsvoorrangswet zal niet gaan over formatietoekenning op schoolniveau. De formatie voor de school, waarbij inbegrepen de formatie voor het onderwijs in eigen taal en cultuur, zal geregeld worden in het Formatiebesluit WBO. De Onderwijsvoorrangswet zal regelgeving bevatten over de wijze waarop in onderwijsvoorrangengebieden via een planmatige aanpak verschillende instituten uit de onderwijs- en welzijnssector kunnen samenwerken. De faciliteiten die daarmee zijn gemoeid, zullen boven de formatie op schoolniveau worden toegekend.

De VVD vraagt of ik exacte cijfers kan verstrekken over het Formatiebesluit WBO.

Op dit moment kan ik nog geen cijfers geven omtrent de inhoud van het Formatiebesluit WBO, omdat nog interdepartementaal overleg plaatsvindt.

De VVD vraagt hoe ik artikel 63 van de WBO in werking dacht te kunnen laten treden voordat de desbetreffende amvb is verschenen.

Voor het overgrote deel bevatten de artikelen 63 en volgende voldoende wettelijke instructies voor de gemeenteraad om het eerste huisvestingsoverzicht voor 1 oktober 1984 tot stand te brengen ook zonder dat vooralsnog eventueel nadere voorschriften worden gegeven. Overigens ben ik voornemens over de invoering van bedoelde artikelen binnenkort met de besturen-organisaties te overleggen.

De VVD vraagt hoe artikel E 42 van de OWBO zich, in de tijd gezien, tot artikel 63 van de WBO verhoudt.

Op grond van artikel 63 van de WBO dient de gemeenteraad voor 1 oktober 1984 een huisvestingsoverzicht op te stellen voor de periode 1 januari 1986 tot en met 31 december 1988. Op grond van de WBO is het derhalve niet mogelijk, zelfs niet na vervroegde inwerkingtreding van de artikelen 63, 65 en 67, om op 1 augustus 1985 nieuwe huisvesting voor basisscholen te realiseren. Dit zal wel mogelijk zijn door toepassing te geven aan artikel E 42.

6. NIET INVOEREN KADERWET SPECIFIEK WELZIJN

De VVD vraagt welke wijzigingen in de WBO moeten worden aangebracht nu de KSW niet zal worden ingevoerd.

De brief van de bewindslieden van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur d.d. 26 september 1983 (18 111, nr. 1), waarin op blz. 6 wordt meegedeeld dat wordt afgezien van indiening van de Invoeringswet KSW, zal nog door het parlement worden besproken. Het is mijn voornemen hierna een beslissing te nemen over de harmonisatiebepalingen in de WBO. De acute noodzaak tot wijziging van de WBO ontbreekt mijns inziens ook, omdat op grond van artikel H 3 de afstemmingsbepalingen pas op een door de Kroon te bepalen datum in werking zouden treden. In het eerste lid van artikel H 3 zijn – dit in antwoord op de vraag van de VVD – de afstemmingsbepalingen genoemd.

De PSP vraagt naar de consequenties voor de afstemming van de WBO en de KSW.

De consequentie van het niet invoeren van de KSW zal kunnen zijn dat de in artikel H 3, eerste lid, genoemde onderdelen of gedeelten van artikel B niet zullen worden ingevoerd of dat via een wetsvoorstel het vervallen van de desbetreffende bepalingen zal worden bevorderd. Zoals eerder vermeld, zal ik hierover een beslissing nemen nadat de bovengenoemde brief van de bewindslieden van WVC door het parlement is besproken.

De SGP vraagt of de relaties met de KSW niet uitsluitend ten gerieve van laatstgenoemde wet waren gelegd, zodat het niet uitvoeren daarvan geen pijnlijke littekens zou achterlaten voor de WBO.

De afstemming van de WBO en de KSW heeft met name betrekking op de voorziening in de huisvesting, omdat werd beoogd de samenhang tot uitdrukking te brengen tussen gemeentelijke beslissingen ten aanzien van de huisvesting van scholen en andere welzijnsterreinen. Met het oog op deze doelstelling moet de vraag van de SGP derhalve ontkennend worden beantwoord. Ik onderschrijf het belang dat, vooral in een tijd van financiële krapte, is gelegen in een goede afstemming tussen onderwijs- en welzijnsvoorzieningen. Ik hecht aan de multifunctionele rol die schoolgebouwen in de maatschappij kunnen spelen. Zoals ik reeds in de MvA aan de Tweede

Kamer (17 628, nr. 8, blz. 21) heb betoogd, is het de moeite waard enige afstemming te bereiken, en kunnen daarmee behalve een algemeen belang ook de belangen van het onderwijs zijn gediend. Nu het er echter naar uitziet dat de KSW niet zal worden ingevoerd, zullen de bevoegde gezagsorganen van bijzondere scholen met de gemeente op basis van vrijwilligheid deze afstemming kunnen trachten te realiseren zodat de gevolgen voor wat betreft de WBO beperkt van aard kunnen blijven.

7. INSTANDHOUDING KLEINE SCHOLEN

Het CDA vraagt welke faciliteiten en eventuele ontheffingen er zullen komen voor kleine scholen in dorpsgemeenschappen.

Ten aanzien van de instandhouding van kleine scholen in dorpsgemeenschappen zal gelden dat met hun specifieke situatie rekening gehouden zal worden. In dit verband wijs ik erop dat in het kader van de herstructurering van het scholenbestand van kleuteronderwijs en lager onderwijs de kleine dorpscholen eveneens zo veel mogelijk zullen worden ontzien. Voor kleine scholen zal de minimumformatie altijd 2 formatieplaatsen zijn.

De VVD vraagt of ten aanzien van de stichtingsnormen en instandhoudingsnormen voor kleine scholen wijzigingen in de WBO worden overwogen en of die wijzigingen tot een andere systematiek zouden leiden.

Vooralsnog denk ik niet aan wijziging van de stichtings- en instandhoudingsnormen. Een wijziging ten aanzien van de systematiek voor de instandhouding acht ik niet uitgesloten. In het kader van de herstructurering van het scholenbestand heb ik op voorstel van de besturenorganisaties en de VNG besloten om aan de school- en gemeentebesturen te verzoeken gebruik te maken van de procedures die de OWBO biedt voor een planmatige aanpak van de herschikking. De bedoeling is dat er in de verschillende gemeenten zowel voor het openbaar als voor het bijzonder onderwijs spreidingplannen worden opgesteld om te komen tot een goede spreiding van basisscholen met een redelijke omvang. Indien de resultaten van deze operatie daartoe aanleiding geven, is een wijziging in de WBO met als doel de planmatige aanpak ook voor instandhouding van scholen in te voeren, niet uitgesloten.

De SPG vraagt of er nog voldoende ruimte overblijft voor een zinvolle maatregel in het kader van een begrotingsbezuiniging na al de geruuststellende verklaringen met betrekking tot de instandhouding van kleine scholen.

Het is duidelijk dat die ruimte beperkter wordt naarmate er meer uitzonderingen gemaakt worden voor bepaalde scholen bij allerlei bezuinigingsmaatregelen. Dit geldt ook voor de bezuinigingsmaatregel in het kader van de instandhouding van scholen. Vooralsnog ben ik van mening dat de herstructureringsoperatie van het scholenbestand zoals aangekondigd in de MvT op de Onderwijsbegroting 1984 de gewenste bezuiniging kan opleveren ondanks het feit dat voor de kleine scholen in dorpsgemeenschappen en geïsoleerde kernen uitzonderingen gemaakt zullen worden. Ik baseer die mening op het gegeven dat in stedelijke gebieden veel scholen met te weinig leerlingen gevestigd zijn waarvoor die uitzonderingspositie niet geldt.

8. PERSONEEL

Het CDA vraagt hoe reëel de kansen zijn voor PABO-abituriënten om terecht te komen in het basisonderwijs, en of ik mogelijkheden zie althans een aantal van hen in het basisonderwijs in te schakelen.

De eerste PABO-abituriënten zullen in 1988 de opleidingen verlaten, zodat zij voordien in ieder geval niet in het basisonderwijs kunnen worden ingeschakeld. Hun kansen te zijner tijd op de arbeidsmarkt in het basisonderwijs kan ik thans nog niet overzien, mede omdat een aantal onbekende factoren hierbij een rol speelt. Ik denk in dit verband aan de eventuele ontwikkelingen op het gebied van arbeidstijdverkorting, de toename van deeltijdarbeid, de ontwikkelingen met betrekking tot vrijwilligerswerk en de realisering van de gedachten neergelegd in de notitie Herverdeling van Arbeid die de minister onlangs heeft ingebracht in het overleg met de personeels- en besturenorganisaties.

In dit verband zijn de volgende positieve factoren bovendien van belang:

- de prognoses omtrent de leerlingenaantallen wijzen uit dat de daling van deze aantallen in het basisonderwijs in 1988 tot stilstand zal zijn gekomen. Hierdoor zal een oorzaak van terugloop van werkgelegenheid zijn afgenomen;

- de mogelijkheden voor oudere onderwijsgeevenden voor taakvermindering of voor vervroegde (eenmalige) uittreding zijn onlangs verruimd. Hierdoor zal het aantal vrijkomende plaatsen toenemen.

Negatieve factoren zijn echter de volgende:

- de werkgelegenheid voor onderwijsgeevenden in het kleuteronderwijs, het lager onderwijs en het basisonderwijs zal tot 1988 nog teruglopen als gevolg van de daling van de leerlingenaantallen;

- de abituriënten die in de komende jaren de opleidingsscholen voor kleuterleidsters en die voor onderwijzers verlaten, zullen niet allemaal direct een baan in het basisonderwijs vinden.

Het CDA vraagt of de kans niet groot is dat het basisonderwijs wordt gegeven door degenen die daarvoor niet zijn opgeleid, namelijk de zittende oudere leerkrachten.

In ieder geval zal het basisonderwijs de komende jaren worden gegeven door de zittende onderwijsgeevenden. Hoewel deze onderwijsgeevenden niet in hun initiële opleiding specifiek voor het basisonderwijs zijn opgeleid, zijn er maatregelen genomen waardoor zij wel de mogelijkheid hebben hun bekwaamheid hiervoor te vergroten. Ik wijs op de maatregelen die genomen zijn in verband met de invoeringsstrategie: nascholingscursussen, applicatiecursussen, ontwikkelingsprojecten, activering, enz. waarmee alle onderwijsgeevenden in het basisonderwijs in aanraking zijn gekomen.

Het CDA vraagt of de opleidingscapaciteit van de PABO's niet in relatie moet worden gebracht met de behoefte aan nieuwe leerkrachten.

Op dit moment bestaat er geen wettelijk instrument dat de mogelijkheid biedt het aantal toe te laten studenten tot bijvoorbeeld een PABO af te stemmen op de behoefte aan afgestudeerden. In dit verband vermeld ik dat in voorbereiding is een ontwerp-Machtigingswet beperking inschrijving h.b.o. Het ontwerp van deze tijdelijke wet houdt de mogelijkheid in tot het treffen van maatregelen tot beperking van het aantal inschrijvingen op grond van de situatie op de arbeidsmarkt.

De PSP vraagt zich af of – in het licht van de notitie Herverdeling van Arbeid – niet zowel uit emancipatorisch oogpunt als uit het oogpunt van versterking van de positie van het kleuteronderwijs op de toekomstige basisschool de mogelijkheid van een meerhoofdige schoolleiding in het basisonderwijs zou moeten worden overwogen.

De WBO biedt thans reeds de mogelijkheid over te gaan tot het benoemen van een meerhoofdige schoolleiding. In de notitie Herverdeling van Arbeid waarover momenteel overleg plaats vindt met de personeels- en besturenorganisaties, wordt dit ook als uitgangspunt vermeld. In genoemd overleg wordt momenteel geïnventariseerd welke rechtspositionele belemmeringen er zijn om meerhoofdige schoolleiding ook metterdaad te kunnen realiseren.

Naar aanleiding hiervan zullen nadere voorstellen worden uitgewerkt. Ten gevolge op de in juni jl. gehouden CEBEON-conferentie zijn bovendien specifiek op de situatie onder de WBO gerichte maatregelen in voorbereiding. Ik wil er overigens nog wel op wijzen dat het feitelijk mogelijk maken van deeltijdarbeid voor schoolleiders voor een groot deel afhankelijk is van de bereidheid daartoe bij de bevoegde gezagsorganen.

De PSP vraagt of de consequenties van het overgangsrecht met betrekking tot kleuterleidsters, dat na een amendement tot 1990 van kracht blijft, voldoende zijn overwogen. In dat kader vraagt de PSP of niet het gevaar aanwezig is van verdringing van «zittende onderwijsgevenden» met alle daarmee samenhangende risico's. De PSP vraagt ten slotte naar mijn verwachtingen in dat verband, naar het te voeren beleid en naar mijn bereidheid eventueel financieel ruimte te scheppen voor dat beleid.

Vanuit onderwijskundig oogpunt is de onderhavige bepaling ingegeven door de wens om het behoud van de verworvenheden van het kleuteronderwijs in de basisscholen ook te verzekeren door de feitelijke aanwezigheid van kleuterleidsters tot het moment waarop de eerste abiturienten van de PABO op de onderwijsarbeidsmarkt zullen komen. Rechtspositioneel strekt zij ertoe de positie van kleuterleidsters die op het moment van de invoering van het basisonderwijs werkzaam zijn in het onderwijs gedurende een bepaalde overgangperiode te versterken. Van een verdringing van «zittende onderwijsgevenden» is reeds daarom geen sprake, omdat ook de categorie die de voorgestelde bepaling beoogt te beschermen, behoort tot de «zittende onderwijsgevenden». De bepaling heeft tot gevolg dat de plaats van de kleuterleidsters op de afvloeiingsvolgorde van de basisschool wordt versterkt. Voor deze versterking bestaat naar mijn mening aanleiding omdat de kleuterleidsters in bijna alle gevallen een veel kortere diensttijd hebben dan hun collega's die werkzaam zijn in het lager onderwijs en hun aantal bijgevolg gezien de leerlingendaling die zich ook in de toekomst zal doorzetten en gezien de in het onderwijs geldende afvloeiingsregelingen, binnen afzienbare tijd in belangrijke mate zou zijn teruggelopen. Voor deze versterking is temeer aanleiding omdat de kleuterleidsters, gezien de stabilisatie van het leerlingenaantal in het kleuteronderwijs, een beter uitzicht op behoud van werkgelegenheid zouden hebben gehad dan hun collega's in het lager onderwijs indien de basisschool niet tot stand zou zijn gekomen.

Het gaat hier dus om een maatregel die een minimale extra bescherming biedt voor een groep die én qua «diensttijd» én qua aantal, de zwakkere is van de collega's werkzaam in het lager onderwijs. Voor een «verdringing» van deze laatste behoeft dan ook niet te worden gevreesd.

Het door mij te voeren beleid terzake van eventuele ontheffingen, indien daar al om verzocht zal worden, zal worden geleid door mijn hierboven aangegeven gedachten over het doel van de onderhavige bepaling. Extra financiële middelen zullen daarvoor niet worden geschapen, noch geschapen behoeven te worden.

9. KWALITEITSGARANTIES

De VVD vraagt of het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over de «basisvorming» tijdig gereed kan zijn, in verband met het opstellen van schoolwerkplannen, gezien het feit dat reeds in 1980 door de regering is toegezegd dat terzake advies zou worden gevraagd.

Het advies van de WRR over «basisvorming», dat de minister van O. en W. in 1981 heeft gevraagd, zal ingaan op wat basisvorming zou moeten omvatten. Het zal niet alleen gaan over de basisvorming binnen het basisonderwijs maar ook en met name over de eerste fase in het voortgezet onderwijs, voordat een verdere differentiatie naar beroepsgericht of

algemeen vormend onderwijs plaatsvindt. Ik acht dit advies van groot belang voor de vormgeving van het onderwijs in de gehele periode van 4 tot 16 jaar. Ik wijs erop dat voor de vormgeving van het basisonderwijs er door de scholen reeds veel activiteiten zijn ondernomen en dat ik aan de Adviesraad Basisonderwijs (ARBO) heb gevraagd in een advies aanbevelingen te doen over schoolwerkplanontwikkeling voor basisscholen. Dit advies verwacht ik omstreeks 1 december 1983. Mede aan de hand van activiteiten van de scholen en die van de Stichting voor de Leerplanontwikkeling acht ik het mogelijk om in de loop van 1984 scholen voldoende achtergrondinformatie te verschaffen voor het opstellen van de eerste schoolwerkplannen. Daarbij teken ik aan dat het ontwikkelingsproces van het basisonderwijs ook na invoering van de WBO voortgang zal moeten blijven vinden.

De VVD vraagt om een overzicht van aard en inhoud van de taak van de Rijksinspectie.

Ik heb daartoe een interne notitie inzake het toezicht op het onderwijs d.d. 15 september 1983 tegelijk met deze memorie aan de Voorzitter van de Eerste Kamer gezonden met het verzoek deze ter inzage te leggen op de bibliotheek¹. In deze notitie is de taak van de rijksinspectie beschreven op basis van de wettelijk vastgelegde taken, met een uitwerking naar taakonderdeel. De inhoud van deze notitie is de kern van een bredere beschrijving die intern in het laatste stadium van bespreking verkeert.

Het CDA en VVD vragen naar de mededelingen, toegezegd bij de behandeling van de WBO, omtrent de strategie ten aanzien van de invoering van het Engels.

Zoals bekend is, zendt de Nederlandse Schoolradio sinds 1980 de cursus «Switch on» uit. Deze (deels) leraarvervangende methode wordt door circa 800 scholen gevolgd. Daarnaast kunnen vanaf het schooljaar 1984–1985 de scholen gebruik gaan maken van cursussen ten behoeve van de vijfde en zesde klassen die door de Nederlandse Onderwijs Televisie gemaakt worden met behulp van materiaal dat door de Stichting voor de Leerplanontwikkeling (SLO) is ontwikkeld. Omdat deze audiovisuele middelen vooral gezien moeten worden als leraarondersteunende middelen, ligt het zwaartepunt van de invoeringsstrategie op de scholing en nascholing van onderwijsgeevenden. Ten behoeve van het nascholingsplan 1983/1984 is door een zestal initiële opleidingen een raamprogramma ontwikkeld waarbij gebruik wordt gemaakt van het door de SLO ontwikkelde modelnascholingsprogramma. In het cursusjaar 1983/1984 is er naar schatting plaats voor 2000 cursisten in de OCA sector. Voor het schooljaar 1984/1985 zullen circa 8000 onderwijsgeevenden nageschoold worden, te weten 1 per «basisschool».

Deze nascholingscursus wordt mede verzorgd door Teleac en start waarschijnlijk in het najaar van 1984.

De cursus is als volgt onderverdeeld:

- 10 uur radio/TV;
- 20 uur lessen op initiële opleidingen;
- 20 uur zelfwerkzaamheid van de cursist.

Door vertegenwoordigers van de opleidingen, de SLO, Teleac en de NOT, wordt gewerkt aan een lesprogramma dat gedeeltelijk via de initiële opleidingen en gedeeltelijk via de media aan de cursisten zal worden aangeboden. Het ontwikkelde cursusmateriaal zal door het ministerie aan iedere basisschool worden verstrekt. De bedoeling is deze cursus in het jaar 1985/1986 te herhalen, zodat aan het eind van dat schooljaar er circa 16.000 nageschoolde onderwijsgeevenden zullen zijn. Hierdoor kan iedere basisschool over 2 nageschoolde onderwijsgeevenden beschikken, zodat dan – op 1 augustus 1986 – het moment is aangebroken waarop Engels verplicht kan worden gesteld. Intussen wordt natuurlijk ook gewerkt aan voorbeelden van leermiddelen en is er een deelschoolwerkplan Engels door de SLO opgeleverd.

¹ Nedergelegd ter griffie, ter inzage voor de leden.

10. ARTIKELEN

10.1 Titel B, wijzigingen van de Wet op het basisonderwijs

Artikel 63, 67 en 72

Naar aanleiding van de opmerkingen van de VVD over de artikelen 63, 67 en 72 en de daaraan gekoppelde vragen over wat ik mij voorstel bij «andere voorzieningen», welke normen bij de vergoeding daarvan worden aangelegd, en of er garanties zijn dat de vergoedingen kostendekkend zijn, merk ik het volgende op: in artikel 65 van de WBO is geregeld dat het bevoegd gezag van een bijzondere school de gemeenteraad kan verzoeken voorzieningen in het huisvestingsoverzicht op te nemen. Voor nieuwbouw welke door de minister op grond van dit huisvestingsoverzicht voor bekostiging in aanmerking is gebracht, zal door het Rijk een genormeerde vergoeding voor het gebouw, het terrein, de inventaris en het onderwijsleerpakket, en de materiële instandhouding worden verstrekt. Indien het om een ingrijpende voorziening gaat, wordt bij de goedkeuring van het huisvestingsoverzicht door de minister bepaald welk bedrag ten hoogste ten laste van het Rijk beschikbaar gesteld zal worden.

Naast verzoeken ex artikel 65 van de WBO kan het bevoegd gezag van een bijzondere school op grond van artikel 72 van de WBO bij de gemeenteraad een verzoek indienen voor de vergoeding van «andere voorzieningen» aan zijn gebouw of terrein. Bij «andere voorzieningen» zal het gaan om zaken welke geen ingrijpende voorziening of gewoon onderhoud zijn dan wel zullen het aanschaffingen betreffen waarmee bij de eerste inrichting geen rekening is gehouden. Als «andere voorzieningen» is een groot aantal verschillende voorzieningen denkbaar, zoals:

- de verbetering van spel- en speelmogelijkheden op het schoolterrein;
- het geschikt maken van een gedeelte van de gang voor activiteiten met kleinere groepen;
- het aanbrengen van voorzieningen tegen het klimmen op daken;
- het treffen van inbraakpreventievoorzieningen.

In artikel 86 van de WBO is geregeld dat het Rijk aan de gemeenten ten behoeve van de kosten voor andere voorzieningen een bedrag per jaar uitkeert. Ik heb het voornemen de gemeenten hiervoor een lump-sum bedrag uit te keren dat gebaseerd is op de in de gemeente aanwezige schoolgebouwen, verdeeld naar oppervlakte en bouwjaar. Vanuit het beschikbare totale bedrag kan de gemeente vervolgens een verdelingsbeleid voeren. Indien gemeenten bij het goedkeuren van andere voorzieningen rekening houden met de beschikbare middelen, zal de uitkering kostendekkend kunnen zijn.

De VVD vraagt wat de aard is van het preventieve toezicht op grond van artikel 67 van de WBO als de gemeenteraad op grond van artikel 63 van de WBO het huisvestingsoverzicht heeft vastgesteld, en of die goedkeuring vergelijkbaar is met die van GS van de gemeentebegrotingen.

Het huisvestingsoverzicht is een feitelijke inventarisatie van de behoefte aan huisvesting van de scholen in een gemeente. Op grond van artikel 67 oefent de minister hierop niet zo zeer preventief toezicht uit doch toetst hij aan de hand van de in het artikel aangegeven criteria of de in het overzicht genomen voorzieningen voor bekostiging in aanmerking kunnen worden gebracht. In de praktijk zal er uiteraard een nauwe wisselwerking bestaan tussen de «aanvraag» (artikel 63) en de «beslissing» (artikel 67). De beslissing op grond van artikel 67 van de WBO is naar mijn oordeel niet vergelijkbaar met de goedkeuring van GS van gemeentelijke begrotingen.

Artikel 70

De PvdA merkt op niet gelukkig te zijn met de omschrijving «redelijke afstand» in artikel 70, en geeft de voorkeur aan een concrete aanduiding gekoppeld aan een bepaling over «bijzondere omstandigheden».

Ik ben van mening dat een begrip als «redelijke afstand», dat van geval tot geval kan verschillen, niet in een wet vastgelegd dient te zijn. In de amvb ex artikel 78k van de WBO zal nader worden aangegeven wat onder «redelijke afstand» wordt verstaan en op grond van welke omstandigheden, zoals gevaarlijke verkeerssituaties en dergelijke van het aangegeven afstandscriterium kan worden afgeweken.

Artikelen 78c, 78f, 78g en 78h

De VVD vraagt wat de reikwijdte is van het onderwijskundig advies van de inspecteur met betrekking tot nieuw- en verbouwplannen.

Het onderwijskundig advies van de inspecteur zal geen dwingend karakter hebben. Ten opzichte van de huidige praktijk in het kleuteronderwijs en het lager onderwijs betekent dit geen grote verandering, want ook nu heeft de inspecteur wat de onderwijskundige aspecten van nieuwbouwplannen betreft een adviserende inbreng, voor zover het tenminste niet gaat om onderwijskundige zaken die geregeld zijn in het huidige Bouwbesluit. De ontwikkeling van een bouwplan gebeurt op dit moment veelal in een samenspel tussen bevoegd gezag, architect, inspectie en eventueel gemeente, en verloopt op bevredigende wijze.

De vraag van de VVD of de toetsing van bouwplannen aan het Bouwbesluit WBO tot een taak van de gemeente zal worden, in tegenstelling tot de huidige situatie waarin dat op centraal niveau gebeurt, kan ik bevestigend beantwoorden.

Naar aanleiding van de vraag van de VVD wat de financiële consequenties zijn van het overhevelen van de toetsende taak naar gemeenten, wil ik erop wijzen dat het hier slechts het beoordelen van bouwplannen betreft waarvoor later normvergoedingen zullen worden uitgekeerd. Dit zal niet tot hogere vergoedingen voor stichtingskosten leiden. Ook voor gemeenten zal het overnemen van de beoordelende taak niet of nauwelijks nog tot meerkosten leiden, omdat bouwplannen altijd al door bouw- en woningtoezicht worden getoetst aan de gemeentelijke bouwverordening en gemeenten ook het bestek toetsen – en daarbij de tekeningen betrekken – voordat een kredietbesluit genomen wordt.

Ik wil er in dit verband op wijzen dat in de WBO zoals deze in 1981 tot stand is gekomen (Stb. 468), de adviserende rol van de inspecteur reeds in artikel 74 was geregeld, en de toetsende taak van de gemeente ook reeds in artikel 71 was neergelegd.

De PvdA vraagt, onder verwijzing naar een (verworpen) amendement-Van Ooijen (17 628, nr. 116), of er principiële bezwaren zijn tegen een bredere bestemming van leegstaande schoolgebouwen dan voor louter educatieve doeleinden.

In de WBO worden ten aanzien van de gebouwen van bijzondere scholen twee «sporen» uitgezet. Waar het gaat om een eigen activiteit van het bevoegd gezag van een bijzondere school (het verhuren op grond van artikel 78e of het in gebruik geven op grond van artikel 78f) zijn de doeleinden betrekkelijk ruim geformuleerd. Hoe ver het bevoegd gezag van een bijzondere school ten aanzien van de eigen schoolgebouwen wil gaan, is dus een eigen keuze. Betreft het daarentegen een vordering door B&W' (voor een andere school voor ander onderwijs op grond van artikel 78d, dan wel voor gebruik door derden voor educatieve doeleinden op grond van artikel 78f, vierde lid) dan zijn de doeleinden geënt op het onderwijs. Bij de vordering van (een deel van) een schoolgebouw, hetgeen als betrekkelijk ingrijpend kan worden ervaren, past mijns inziens terughoudendheid. Dit is zeker ook het geval ten aanzien van artikel 78f. Het bevoegd gezag heeft er ingeval van toepassing van het vierde lid kennelijk bewust van afgezien zelf het gebruik voor ander onderwijs dan wel voor andere culturele, maatschappelijke of recreatieve doeleinden toe te staan. Gelet op de vrijheid die het bevoegd gezag naar mijn mening dient toe te komen, past in zo'n situatie geen vergaande vorderingsbevoegdheid voor andere dan onderwijsdoeleinden.

Artikel 83

De PvdA wijst erop dat de onderwijswetgeving van een vanzelfsprekende delegatie van bevoegdheden van de gemeenteraad aan B&W uitgaat en acht dit uitgangspunt strijdig met de gemeentewet.

Hoewel de gemeentewet het algemene kader schept voor de onderlinge verhouding tussen de organen van de gemeente, is het daarnaast zeker mogelijk in andere wetten bevoegdheden aan een bepaald orgaan op te dragen. Dit ligt met name voor de hand waar het, zoals in de artikelen 58 en 83 van de WBO het geval is, om specifieke uitvoeringstaken gaat. B&W zijn hiervoor het aangewezen orgaan. Terzijde zij overigens opgemerkt dat de voorgestelde wijziging van artikel 83 van de WBO de Raad voor het Binnenlands Bestuur geen aanleiding tot opmerkingen heeft gegeven.

Artikel 96a

De PvdA zou gaarne vernemen wat er dient te gebeuren met de niet bestede vergoedingen indien de bekostiging van een bijzondere school wordt beëindigd of het bevoegd gezag besluit tot opheffing van de school.

Voor de bedoelde situatie geldt dezelfde regeling als voor het openbaar onderwijs wordt getroffen: artikel 96a, derde lid, geldt voor zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs.

10.2 Titel E, voorschriften met betrekking tot de totstandkoming van basisscholen

Artikel E 2

De PvdA vraagt of een basisschool kan worden gesticht wanneer het bevoegd gezag slechts één kleuterschool beheert met, afhankelijk van het inwonertal, 30, 25, 20 of 12 leerlingen, en wanneer in zo'n geval de artikelen 94, respectievelijk 96 van de WBO van toepassing zijn.

Ik ga ervan uit dat er sprake is van een misverstand. Artikel E 2 bepaalt dat een bevoegd gezag dat op 1 januari 1984 *zowel* een of meer kleuterscholen *als* een of meer lagere scholen beheert, daaruit basisscholen mag vormen. Het *aantal* basisscholen hangt af van twee factoren, namelijk:

1. het aantal kleuters op 16 januari 1983 van de kleuterscholen van dat bevoegd gezag gedeeld door, afhankelijk van het inwonertal, 30, 35, 20 of 12;
2. het aantal lagere scholen van dat bevoegd gezag dat op 16 januari 1983 ten minste 95, 75, 55 of 38 leerlingen telde.

Ter wille van een goed begrip is hieronder op beknopte wijze aangegeven wanneer een bevoegd gezag dat op 1 januari 1984, om het voorbeeld van de PvdA te volgen, alleen één kleuterschool beheert, een basisschool kan vormen. Afhankelijk van de vraag of het om een openbare of om een bijzondere school gaat, is artikel E 3, respectievelijk zijn de artikelen E 4 en E 5 van toepassing.

Gaat het om een openbare kleuterschool, dan kan deze tot basisschool uitgroeien, indien de gemeenteraad besluit dat het aantal te vormen basisscholen niet voorziet in voldoende gelegenheid voor het volgen van openbaar onderwijs. Dit besluit is aan goedkeuring van GS onderworpen. Tegen een afwijzende beslissing van GS staat kroonberoep open. GS moeten het besluit echter goedkeuren als aannemelijk is gemaakt dat deze voormalige kleuterschool met ingang van het schooljaar 1985-1986 meer leerlingen zal tellen dan, afhankelijk van het inwonertal, 79, 69, 49 of 29, én binnen een afstand van 3 kilometer geen andere openbare basisschool is gevestigd.

Gaat het om een bijzondere kleuterschool, dan kan deze tot basisschool uitgroeien, indien het bevoegd gezag deze school op 1 januari 1982 en op 1

januari 1984 beheerde, en aannemelijk wordt gemaakt dat de school door, afhankelijk van het inwonertal, ten minste 125, 100, 75 of 50 leerlingen zal worden bezocht. B&W beslissen of de verklaring met betrekking tot het aantal leerlingen aan de voorschriften voldoet. Tegen een afwijzende beslissing van B&W staat kroonberoep open. In artikel E 4 is deze procedure verder uitgewerkt.

Kan de kleuterschool niet op grond van artikel E 4 tot basisschool uitgroeien – bijvoorbeeld omdat de school op 1 januari 1982 nog niet bestond – dan kan het bevoegd gezag zich tot de minister wenden om daarvoor toestemming te krijgen. Tegen een afwijzende beslissing van de minister staat kroonberoep open. De minister verleent de goedkeuring in ieder geval als het bevoegd gezag aannemelijk maakt dat deze basisschool met ingang van het schooljaar 1985–1986 meer leerlingen zal tellen dan, afhankelijk van het inwonertal, 76, 69, 49 of 29, én binnen een afstand van 3 kilometer geen andere bijzondere basisschool van dezelfde richting is gevestigd.

De minimumaantallen leerlingen waardoor een school zal moeten worden bezocht, zijn gelijk aan de getallen ten aanzien van de opheffing, respectievelijk de beëindiging van de bekostiging van basisscholen. Daardoor wordt voorkomen dat een kleuterschool of een lagere school die uitgroeit tot een basisschool, meteen moet worden opgeheven. De artikelen 94, respectievelijk 96, zijn daarom evenzeer op een uit een kleuterschool *en* een lagere school, als op een uit een kleuterschool *of* een lagere school gevormde basisschool van toepassing.

De PvdA vraagt ten slotte of een dergelijke voormalige kleuterschool de tijd krijgt om in 6 jaar uit te groeien tot een volledige zeven- of achtklassige basisschool.

Ook hier is kennelijk sprake van een misverstand. Indien aannemelijk wordt gemaakt dat aan het begin van het schooljaar 1985–1986 de voormalige kleuterschool zal worden bezocht door een bepaald minimumaantal leerlingen, dan wordt de basisschool geacht levensvatbaar te zijn.

Artikel E 4

Het CDA vraagt waarom kleuters en leerlingen van openbare scholen niet worden meegeteld voor de verklaring die nodig is voor het vormen van een basisschool.

In het vierde lid van artikel E 4 is voorgeschreven dat voor de bepaling van het aantal toekomstige leerlingen van een kleuterschool of lagere school die tot basisschool uitgroeit uitsluitend eigen kleuters en leerlingen en nog niet bij een andere school ingeschreven kinderen mogen meetellen. Zonder dit voorschrift zouden kinderen immers dubbel kunnen worden geteld: voor de nieuw te vormen basisschool, en voor de school waarop zij ook reeds meetelden. Het gevolg zou zijn dat er een basisschool zou worden gevormd die niet levensvatbaar zou zijn. De keuze van de ouders is hierbij niet in het geding: mochten ouders waarvan het kind op een openbare school is ingeschreven, besluiten het kind op een bijzondere school te laten inschrijven, dan is dit uiteraard mogelijk. Het kind zal in dat geval meetellen bij de bepaling van het aantal leerlingen van de te vormen bijzondere basisschool. De vraag van het CDA of artikel E 4, vierde lid, niet tot onaanvaardbare ongelijkheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs leidt, kan daarom ontkennend worden beantwoord.

De VVD meent dat in de artikelen E 9 en E 10 geen rekening is gehouden met artikel 49 van de WBO en verzoekt om helderheid in dezen.

De constatering dat in de artikelen E 9 en E 10 van de OWBO geen rekening wordt gehouden met het feit dat ook in de WBO op grond van artikel 49 personeel voor eigen rekening kan worden benoemd, is juist. Nu zowel onder het regime van de LOW als onder dat van de WBO het benoemen

van boventalligen voor eigen rekening een zaak van het eigen beleid van een bevoegd gezag is, meen ik dat het niet de taak van de formele wetgever is om de overgang tussen deze situaties te regelen. Wel heeft mijn ambtsvoorganger in de MvT bij het oorspronkelijke wetsvoorstel (17 628, nr. 3, blz. 29) een dringend beroep gedaan op gemeenten en bevoegde gezagsorganen die personeel voor eigen rekening in dienst hebben, om regelingen te treffen die in de gegeven situatie eenzelfde resultaat bereiken als met de OWBO wordt beoogd. Ik onderschrijf dit beroep uiteraard van harte.

Artikel E 25, E 26 en E 34

Het CDA vraagt waarom naast de Raad voor de gemeentefinanciën de besturenorganisaties niet als adviesorgaan in de artikelen E 25, E 26 en E 34 zijn genoemd.

De besturenorganisaties worden betrokken bij het overleg dat in het kader van bovengenoemde artikelen zal worden gevoerd. Ik ben van mening dat de invloed van de organisaties beter tot zijn recht komt indien die organisaties, net zoals nu het geval is, worden betrokken bij het overleg dan wanneer aan hen om advies moet worden gevraagd.

11. SLOTOPMERKINGEN

CDA en SGP vragen wanneer de tijdens de behandeling in de Tweede Kamer beloofde notities kunnen worden verwacht.

Ten aanzien van de *Trekkende Bevolking* zijn de hoofdlijnen inmiddels in de CCOO besproken. Dit hoofdlijnenpapier zal in het Georganiseerd Overleg worden gebracht en, naar ik verwacht, in december 1983 aan de Tweede Kamer kunnen worden gezonden.

Het ARBO-advies over de *zorgverbreding* wordt eind 1983 tegemoet gezien. De beleidsnotitie zorgverbreding, waarin opgenomen het zorgbreedteplan, zal daarna – dus begin 1984 – aan de CCOO worden aangeboden.

De notitie over het *vakonderwijs* zal binnenkort aan het Georganiseerd Overleg worden toegezonden. Naar verwachting zal deze notitie begin 1984 de Tweede Kamer bereiken. De notitie *buitenlandse leerkrachten in het basisonderwijs* en de notitie *onderwijs in eigen taal en cultuur* zijn op 28 oktober jl. aan de Tweede Kamer aangeboden.

Het verslag van de *CEBEON-conferentie* is inmiddels in druk genomen en zal een dezer dagen aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Intern beraad over de te treffen maatregelen vindt reeds enige tijd plaats en ik heb het voornemen deze voorstellen – voor zover het arbeidsvoorwaarden betreft – zo spoedig mogelijk aan het Georganiseerd Overleg aan te bieden.

Omtrent de problematiek van de *dubbel telling* zal de Tweede Kamer begin 1984 een brief ontvangen.

Wat betreft het *plan voor de vernieuwingsactiviteiten na 1 augustus 1985* zal de Tweede Kamer een dezer dagen het verslag ontvangen van de conferentie met de koepelorganisaties op 29 en 30 juni jl.

Het *plan voor de verdere ontwikkeling van het primair onderwijs* gaat in december 1983 voor advies naar de ARBO, waarna in april 1984 behandeling in de CCOO kan worden verwacht. De Tweede Kamer zal hiervan op de hoogte worden gehouden.

De staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen,
G. van Leijenhorst