

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Uw brief van

Ons kenmerk

Behandelend ambtenaar

Zoetermeer

WJZ/2002/6887(2579)

4 maart 2002

Onderwerp

Doorkiesnummer

Voorstel van wet houdende
wijziging van de Wet op het
primair onderwijs, de Wet op de
expertisecentra en de
Leerplichtwet 1969 in verband met
onder meer de wijziging van enkele
leeftijdsgrenzen (28 085)

Hierbij bied ik u de nota naar aanleiding van het verslag en een nota van wijziging inzake het
bovengenoemde voorstel aan.

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen,

(drs. K.Y.I.J. Adelmund)

TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Vergaderjaar 2001-2002

28 085 Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Leerplichtwet 1969 in verband met onder meer de wijziging van enkele leeftijdsgrenzen

Nota van wijziging

Ontvangen

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel IV wordt een artikel IVa ingevoegd, luidende:

Artikel IVa

Indien het bij koninklijke boodschap van 8 mei 2001 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de expertisecentra, de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de invoering van een leerlinggebonden financiering en de vorming van regionale expertisecentra (regeling leerling gebonden financiering) (Kamerstukken I, 2000/01, 27 728, nr.199) tot wet wordt verheven en eerder dan of tegelijk met deze wet in werking treedt, vervalt artikel II van deze wet.

Toelichting

Met deze nota van wijziging wordt een technische wijziging in het wetsvoorstel aangebracht.

De wijziging beoogt dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel terzake van leerlinggebonden

financiering op een onderdeel op elkaar af te stemmen indien die wetsvoorstellen kracht van wet krijgen. Het laatstgenoemde voorstel (voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de expertisecentra, de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de invoering van een leerlinggebonden financiering en de vorming van regionale expertisecentra (regeling leerlinggebonden financiering) Kamerstukken I, 2000/01, 27 728, nr.199) bepaalt namelijk eveneens dat de leeftijd waarop een zeer moeilijk lerend kind mag worden toegelaten tot het speciaal onderwijs, vier jaar is.

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen,

(drs. K.Y.I.J. Adelmund)

TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Vergaderjaar 2001-2002

28 085 Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Leerplichtwet 1969 in verband met onder meer de wijziging van enkele leeftijdsgrenzen

Nota naar aanleiding van het verslag
Ontvangen

Ondergetekende heeft met belangstelling kennis genomen van de reacties van de fracties op het wetsvoorstel. In het hiernavolgende zal ondergetekende ingaan op de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties.

1. Algemeen

De leden van de PvdA-fractie kunnen instemmen met het voornemen van de regering om de leerplichtige leeftijd te verlagen van vijf naar vier jaar. Zij zijn van mening dat die verlaging niet alleen van groot belang is bij het bestrijden van onderwijsachterstanden, maar ook vanwege een sluitende opvang van kinderen van vier jaar en zij vragen de regering of zij dat mede onderschrijft.

De verlaging van de leerplichtige leeftijd naar vier jaar heeft ten doel een positief effect (onder meer verbeterde leerprestaties) te bereiken voor vierjarigen uit de zogenaamde risicogroepen die nu geen onderwijs volgen. Met het wetsvoorstel wordt niet nagestreefd een vangnet te creëren voor vierjarige kinderen die in sommige gevallen niet meer bij de reguliere kinderopvang terechtkunnen. Ondergetekende wijst erop dat er zich bovendien met de invoering van een lagere leerplichtige leeftijd in de praktijk geen nieuwe situatie met betrekking tot de aansluiting van de kinderopvang op het onderwijs voordoet. Op grond van de huidige regelgeving kunnen vierjarigen reeds deelnemen aan het onderwijs en de meeste kinderen blijken nu ook -- naar de wens van de ouders -- op vierjarige leeftijd naar school te gaan.

Deze leden vragen eveneens hoe vaak het voorkomt dat vierjarigen op dit moment niet direct tot een school worden toegelaten.

Het moment waarop een kind van vier jaar dat voor het eerst gaat deelnemen aan het onderwijs, wordt toegelaten tot de school waar de ouders het hebben aangemeld, hangt voor een groot deel af van de manier waarop het bevoegd gezag die toelating heeft

georganiseerd. Het uitgangspunt is dat de toelating van leerlingen na hun vierde verjaardag gedurende het schooljaar druppelsgewijs plaatsvindt. Indien dat bijvoorbeeld op organisatorische problemen stuit, kan de school op basis van artikel 39, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs, die nieuwe leerlingen eenmaal in de maand toelaten. Hoe vaak het voorkomt dat scholen zogenaamde instroommomenten hanteren, is ondergetekende niet bekend.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder in welke steden en gebieden een toename van het aantal schoolgaande vierjarigen in verband met de voorgenomen verlaging van de leerplichtige leeftijd wordt verwacht.

De vierjarigen die het betreft, van wie een kwartdeel allochtoon is, zullen zich verspreiden over verschillende scholen in Nederland. Uit de beschikbare gegevens is niet te opmaken welke steden of regio's meer dan andere, te maken zullen hebben met een toename van het aantal leerlingen als gevolg van de voorgestelde wetwijziging. Wel verwacht ondergetekende dat de toename in de grote steden groter zal zijn dan elders in verband met een concentratie van allochtone leerlingen daar.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of het geraamde bedrag van €15,9 miljoen (mln.) wel voldoende is om alle vierjarigen direct op de basisschool op te vangen en in het geval dat niet zo zou zijn, welk bedrag dan nodig is.

Bij de raming van de met het wetsvoorstel gemoeide kosten is er mee rekening gehouden dat alle vierjarigen direct na hun vierde verjaardag aan het onderwijs deelnemen, hoewel de verplichting ingaat op de eerste dag van de vierde maand na de vierde verjaardag. Het bedrag dat de meeruitgaven voor personeel, materieel en huisvesting betreft, is op die onderdelen bovendien zo begroot, dat goed uitvoering kan worden gegeven aan het wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie betreuren de voorgestelde wetwijziging, waarbij zij aantekenen dat zij de daaraan ten grondslag liggende achterstandsproblematiek onderkennen. Zij vragen of met de wetwijziging wordt beoogd ervoor te waken dat de achterstandssituatie van kinderen die tussen het vierde en het vijfde jaar in het geheel niet naar school gaan, wordt vergroot.

Met de wetwijziging wordt mede beoogd om kinderen tussen vier en vijf jaar uit achterstandssituaties te laten instromen in het onderwijs met de bedoeling die achterstand zo vroeg mogelijk terug te brengen. Behalve om het terugbrengen van achterstanden gaat het ook om het voorkomen ervan.

Deze leden vragen voorts wat het kabinet tot nu toe heeft gedaan om te stimuleren dat vierjarigen naar school gaan en vragen of er inzicht is in de achtergronden van het feit dat

het zo goed gelukt is de vierjarigen naar school te laten gaan.

Schoolgang door vierjarigen wordt onder meer bevorderd door tijdige informatieverstrekking aan de ouders van jonge kinderen. Nog voor de derde verjaardag van hun kinderen, ontvangen alle ouders thuis de onderwijsgids waarin onder meer aandacht wordt gevraagd voor het tijdig maken van een schoolkeuze, kennismaking met de basisschool en de mogelijkheid om een kind van vier jaar naar school te laten gaan. Voorts gaat een stimulerende werking uit van het beleid op het terrein van voor- en vroegschoolse educatie. Het gaat dan om deelname aan voor- en vroegschoolse programma's ter voorkoming en bestrijding van onderwijsachterstanden van autochtone en allochtone zogenaamde risicokinderen in de leeftijd van 2 tot en met 5 jaar. Consultatiebureaus, kinderdagverblijven et cetera zijn daarbij voor de jonge kinderen vaak de verwijzende instantie voor de ouders. Deelname aan de betreffende programma's impliceert bekendheid en vroegtijdig contact met het onderwijs, nu daarbij ook samenwerkingsrelaties tussen scholen voor basisonderwijs en de genoemde instanties totstandkomen. Samen met de bestaande overheidsmaatregelen dient de verlaging van de leerplichtige leeftijd ertoe meer dan totnogtoe alle jonge kinderen aan het basisonderwijs en het speciaal onderwijs deel te laten nemen. Onderzoeksgegevens over de achtergronden van de actuele hoge deelname van de vierjarigen aan het onderwijs ontbreken.

De leden van de VVD-fractie vragen of en waarom het noodzakelijk is de leeftijdsgrens voor toelating tot het onderwijs aan zeer moeilijk lerende kinderen naar vier jaar te verlagen. Onder de vierjarige kinderen die momenteel geen onderwijs genieten, zijn ook zeer moeilijk lerende kinderen. Voor hen geldt evenals voor alle andere kinderen het belang van vroegtijdig onderwijs voor hun verdere ontwikkeling. Een verlaging van de leerplichtige leeftijd naar vier jaar in verband daarmee, brengt een aanpassing van de toelatingsleeftijd voor deze kinderen met zich zodanig dat de kinderen vanaf het moment dat zij leerplichtig zijn aan het speciaal onderwijs kunnen deelnemen. De mogelijkheid van deelname aan het speciaal onderwijs vanaf vier jaar, zij het daargelaten het onderwijs aan dove en slechthorende kinderen, onafhankelijk van het type onderwijs, wordt eveneens gecreëerd bij het voorstel tot wijziging van de Wet op de expertisecentra, de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de invoering van een leerlinggebonden financiering en de vorming van regionale expertisecentra (regeling leerling gebonden financiering) (Kamerstukken I, 2001/02, 27 728, nr 199). In de nota van wijziging bij het onderhavige voorstel wordt voorzien in een bepaling ten aanzien van de volgorde van inwerkingtreding van beide wetten op dat punt.

Deze leden vragen zich verder af of een vrijstelling van geregeld schoolbezoek op grond van artikel 11a van de Leerplichtwet 1969, mede gelet op het advies van de Raad van State, wel

voldoende is.

Vrijstelling van tien uur per week kan, afhankelijk van de onderwijstijden per school, inhouden dat vierjarigen slechts halve dagen naar school gaan. De vrijstelling ziet dus op een aanzienlijk deel van de onderwijstijd. Ondergetekende zijn voorts geen signalen bekend dat van de mogelijkheden van artikel 11a van de Leerplichtwet 1969, nu van toepassing op vijfjarigen, zo vaak gebruik wordt gemaakt ter voorkoming van overbelasting, dat er een dwingende reden is ten aanzien van jongere, vierjarige leerplichtigen meer uren vrijstelling mogelijk te maken.

De leden van de VVD-fractie stellen voorts de vraag of het mogelijk is de voorgestelde verlaging te flexibiliseren door naast de voorgestelde leeftijdsverlaging een minimaal aantal schooldagen voor vierjarigen vast te leggen waardoor aan de ene kant wordt verzekerd dat vierjarigen het overgrote deel van het schooljaar de lessen bezoeken maar aan de andere kant meerruimte en verantwoordelijkheid wordt geboden, en zij vragen naar de ondergrens van dat aantal schooldagen.

Gelet op de bovenomschreven mogelijkheid van vrijstelling van geregeld schoolbezoek ter voorkoming van overbelasting van kinderen tot zes jaar, is een dergelijke flexibilisering niet nodig. Overigens lijkt de vraag van deze leden te raken aan de materie van het voorontwerp van wet inzake schooltijden (Kamerstukken II, 2000/01, 27 825, nr. 1). Dat voorontwerp ziet op de inrichting van het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs en het heeft juist als uitgangspunt de invoering van een vijfdaagse schoolweek in het basisonderwijs, het speciaal onderwijs, het voortgezet speciaal onderwijs en het speciaal voortgezet onderwijs.

De leden van de CDA-fractie vragen of het juist is dat de partiële leerplicht die nu voor vijfjarige kinderen geldt straks ook wordt doorgetrokken naar de vierjarigen, zodat deze kinderen tenminste vier ochtenden of tweeënhalve dag naar school gaan. De huidige bepalingen met betrekking tot de vrijstelling van geregeld schoolbezoek voor vijfjarigen, zullen met de verlaging van de leerplichtige leeftijd inderdaad ook van toepassing zijn op vierjarige leerlingen.

Deze leden en de leden van de SGP-fractie vragen om inzicht in de berekening van de kosten die gemoeid zijn met het wetsvoorstel.

De raming van de kosten is gebaseerd op een toename van het aantal vierjarige leerlingen in het basisonderwijs en het speciaal onderwijs, te weten met circa 2.800 leerlingen in het basisonderwijs en met circa 300 leerlingen in het speciaal onderwijs. Uitgaande van een groepsgrootte van 20 in het basisonderwijs en van 10 in het speciaal onderwijs, maakt de leerlingtoename in totaal -- als althans geen spreiding van de leerlingen over het totale scholenbestand zou plaatsvinden, wat uiteraard niet te verwachten valt -- circa 175 extra

lokalen nodig. Bij gemiddelde kosten voor de eerste inrichting van circa €13.000,- per lokaal bedragen de totale kosten circa €2,3 mln.. In het basisonderwijs moet op basis van de eerdergenoemde toename van het aantal leerlingen, onder wie zogenaamde gewichtenleerlingen, rekening worden gehouden met extra personele kosten ter grootte van €9,2 mln. en extra kosten voor de materiële instandhouding ter grootte van €1,1 mln. (tezamen €10,3 mln.). De met de extra leerlingen in het speciaal onderwijs samenhangende personele kosten bedragen circa €3,1 mln. en de extra kosten voor de materiële instandhouding bedragen circa €0,3 mln. (tezamen ongeveer €3,4 mln.).

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of het beschikbaar stellen van dat geld op zichzelf voldoende is om huisvesting te realiseren en personeel aan te trekken en vragen of de regering van zins is eveneens andere maatregelen te nemen om de genoemde doelstellingen te bereiken.

De voorgestelde wetwijziging zal vanwege de spreiding van het aantal 'nieuwe' leerlingen over verschillende scholen in Nederland, voor de betreffende scholen een marginale inspanning in personele- of materiële zin betekenen, waar tegenover ruime vergoedingen staan. Nu alle betrokkenen door middel van voorlichting ook tijdig op de hoogte zijn en nogmaals zullen worden gebracht van het voornemen tot verlaging van de leerplichtige leeftijd en de uiteindelijke regeling daarvan, acht ondergetekende andere maatregelen dan de genoemde, niet nodig.

Deze leden en de leden van de SGP-fractie vragen naar de uitgebreide voorlichtingscampagne voor alle betrokkenen in verband met de veranderende regelgeving. Een deel van de voorlichting heeft reeds plaatsgevonden. In de onderwijsgids 'De basisschool, gids voor ouders en verzorgers 2001-2002' en het bijbehorende begeleidend schrijven is extra aandacht gevraagd voor het voornemen van de regering tot verlagen van de leerplichtige leeftijd. Deze gids is eind september 2001 per post verstuurd naar het huisadres van alle ouders en verzorgers van kinderen die in het schooljaar 2001-2002 drie jaar worden en is voorts gezonden aan alle directies en medezeggenschapsraden van de basisscholen, naar alle kinderdagverblijven, gemeenten, bibliotheken en onderwijsbegeleidingsdiensten. Bovendien is de gids te raadplegen op het internet (www.minocw.nl/onderwijsgids). Indien het wetsvoorstel wordt aangenomen, wordt wederom via de onderwijsgids de doelgroep benaderd en zal naast de bovengenoemde voorlichting de aangepaste leerplichtfolder 'Iedereen naar school' verkrijgbaar zijn bij Postbus 51 en de postkantoren. Voorts ontvangen alle eerdergenoemde instanties en de campagnebus Voor- en vroegschoolse educatie (Forum) de folder. De kosten, voornamelijk bestaande uit de kosten voor productie en verspreiding van de voorlichting, bedragen €75.000. Dit bedrag komt ten laste van het voorlichtingsbudget van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen dat

reeds is opgenomen in de rijksbegroting (€882.307).

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel, maar zetten vraagtekens bij de motivering en de noodzakelijkheid ervan. De leden van de D66-fractie vragen naar de herkomst van het gegeven dat ongeveer 2800 kinderen van vier jaar niet naar school gaan. Voorts vragen zij naar de etnische achtergrond van de allochtone kinderen uit die groep, de achtergronden en omstandigheden van de overige kinderen uit de groep en de spreiding van die kinderen over het land.

Het genoemde aantal leerlingen is gebaseerd op de gegevens van het zogenaamde Prima-cohort 1998-1999 waarin ook de verhouding van autochtone leerlingen ten opzichte van allochtone leerlingen tot uitdrukking komt, in vergelijking met diezelfde gegevens over het daarop volgende schooljaar. Informatie over de etnische achtergrond, omstandigheden en spreiding van de vierjarige kinderen die niet naar school gaan, kan daaruit echter niet worden verkregen omdat het desbetreffende onderzoek een landelijke monitor is, hetgeen betekent dat de gegevens van het onderzoek niet tot die op gemeentelijk niveau zijn te herleiden. Met betrekking tot de spreiding is een grotere toename van vierjarige leerlingen in de grote steden te verwachten dan elders in verband met het betrokken aantal allochtone leerlingen.

Deze leden vragen verder of het rapport "Late starters in het basisonderwijs, Omvang, kenmerken en prestaties van de groep leerlingen uit PRIMA-cohort 2-1994/95 en 2-1996/97 die pas op vijfjarige leeftijd naar school is gegaan", in de overwegingen van het voorstel is betrokken en vragen naar de opvatting van ondergetekende omtrent de conclusies uit het rapport.

De resultaten van het genoemde ITS-onderzoek van 1997 zijn meegenomen, maar de uitkomsten ervan -- onder meer dat er prestatieverschillen zijn tussen zogenaamde vroege en late starters, maar dat die niet altijd significant zijn -- zijn 'gecorrigeerd' door latere onderzoeksrapporten terzake van de effecten van vroegtijdig onderwijs bij onderwijsachterstanden. Ondergetekende noemt in dit verband nogmaals het onderzoek van B. Schonewille, J. Kloprogge en A. van der Leij, "Kaleidoscoop en Piramide, Samenvattend evaluatierapport", Sardes/EPB, Utrecht, 2000 en van D. Webbink en W. Hassink "Achterblijvers in de Kenniseconomie, Conceptrapport", CPB, 2001.

Voorts vragen deze leden of ondergetekende van mening is dat het soms voor de ontwikkeling van een kind beter kan zijn om niet gelijk op vierjarige leeftijd naar school te gaan om zo later aanpassings- en leerproblemen te voorkomen.

Ondergetekende wijst erop dat juist in het onderwijs bij vierjarigen vroegtijdig onderkend kan worden of er een kans bestaat dat er later aanpassings- en leerproblemen ontstaan. Voor de

betreffende leerling kan het lesprogramma daarop vervolgens worden afgestemd. De bovengenoemde onderzoeken wijzen uit dat leerlingen bij een vroegtijdige educatieve aanpak van die problemen zijn gebaat.

De leden van de D66-fractie vragen zich af of "100% procent leerplicht" haalbaar is en vragen naar het aantal kinderen in de leeftijd van 5 tot en met 12 jaar dat geen onderwijs volgt en de daarbij horende percentages. Deze leden vragen voorts of de methode ten aanzien van de vierjarigen ook kan worden toegepast op de daaropvolgende jaren en waarom er anderszins geen betrouwbare gegevens zijn te verkrijgen, mede in het licht van de krantenberichten over het meisje van Nulde en vermiste kinderen op basisscholen? Deelname aan het onderwijs door alle leerplichtige kinderen is moeilijk te verwezenlijken. Bijzondere omstandigheden kunnen namelijk rechtvaardigen dat een kind niet is ingeschreven op een school. Die bijzondere omstandigheden zijn in de Leerplichtwet 1969 zelf opgenomen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om ernstig zieke kinderen of kinderen van wie de ouders bezwaar hebben tegen de richting van het onderwijs aan alle scholen die binnen redelijke afstand gelegen zijn van de woning van het kind. Ten aanzien van de aantallen niet schoolgaande 5- tot en met 12-jarigen, merkt ondergetekende op dat het, anders dan bij de vierjarigen, moeilijk is daarvan een exact beeld te krijgen. Het gegeven dat ongeveer 3100 vierjarigen niet naar school gaan, is gebaseerd op actuele gegevens van extra instroom van vijfjarigen in het onderwijs. Die instroomgegevens volgen uit het zogenaamde Prima-cohort en zijn in twee opeenvolgende schooljaren vergeleken en aldus is een betrouwbare inschatting mogelijk van de extra instroom van vierjarige leerlingen bij de invoering van de leerplicht van vierjarigen. Ingeval het niet gaat om die nieuwe instroom, maar om het precieze aantal niet-schoolgaande leerlingen van vijf jaar of ouder of percentages daaromtrent, gaat het erom de aantallen vijfjarigen en ouderen uit de gemeentelijke basisadministratie te vergelijken met de aantallen die zijn ingeschreven op de afzonderlijke scholen. De op een school ingeschreven kinderen in de bovengenoemde leeftijdscategorie die illegaal in Nederland verblijven, derhalve niet in de gemeentelijke basisadministratie zijn opgenomen maar wel leerplichtig zijn, zorgen dan bijvoorbeeld voor lastige vergelijkbaarheid, evenals leerlingen die in de Belgische of Duitse grensstreek wonen en in Nederland naar school gaan en omgekeerd.

De leden van de D66-fractie vragen om een overzicht van de leerplichtige leeftijd van kinderen in EU-landen en vragen zich af of Nederland een uitzondering zou zijn met een leerplicht voor vierjarigen.

Een leerplicht voor vierjarigen is geen uitzondering in Europa. In Luxemburg en Noord-Ierland begint de leerplicht ook op de leeftijd van vier jaar.

Overzicht leerplichtige leeftijd in EU-landen:

Land	Leeftijd
België	6
Denemarken	7
Duitsland	6
Finland	7
Griekenland	5
Spanje	6
Frankrijk	6
Ierland	6
Italië	6
Luxemburg	4
Nederland	5
Oostenrijk	6
Portugal	6
Engeland	5
Noord-Ierland	4
Schotland	5
Zweden	7

De leden van Groen Links zijn verheugd met het voorstel tot verlaging van de leerplichtige leeftijd en wijzen erop dat de voorgestelde verlaging een belangrijke bijdrage levert aan het streven onderwijsachterstanden effectief te bestrijden. Zij stellen de vraag of jonge kinderen in het huidige voorstel voldoende beschermd zijn tegen overbelasting op school en vragen of kan worden overwogen een vrijstelling tot maximaal 50 procent van de geroosterde onderwijstijd voor deze kinderen in te voeren in plaats van de bestaande vrijstelling tot ten hoogste tien uur per week.

Voor het antwoord op deze vraag verwijst ondergetekende naar het gestelde naar aanleiding van een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie.

De leden van de ChristenUnie steunen op hoofdlijnen het beleid van de regering dat erop is gericht te voorkomen dat kinderen reeds op jonge leeftijd leerachterstanden oplopen. Zij wijzen er echter op dat voor een verlaging van de leerplichtige leeftijd zwaarwegende argumenten moeten worden aangevoerd nu de vrijheid van de ouders in het geding is. Deze leden vragen in dat verband evenals de leden van de SGP-fractie, hoe groot de groep

leerlingen van vier jaar is die om opvoedkundige, gezondheids- of andere redenen door de ouders wordt thuisgehouden.

Ondergetekende refereert voor het antwoord op deze vraag aan hetgeen zij eerder heeft opgemerkt over de beperking van de beschikbare Primacohort-gegevens.

Deze leden vragen verder of de ouders van deze kinderen straks geen beroep zullen doen op de in de Leerplichtwet 1969 bepaalde vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden. Het is niet uitgesloten dat ouders een beroep op de genoemde vrijstellingsgrond zullen doen. Echter, niet uit het oog moet worden verloren dat lichamelijke of psychische ongeschiktheid in de zin van de Leerplichtwet 1969, alleen aan de orde zal zijn in zeer bijzondere gevallen. Een beroep op deze vrijstellingsgrond kan slechts worden gedaan indien uit een verklaring van een arts, pedagoog of psycholoog -- die is aangewezen door burgemeester en wethouders van de gemeente waar de leerling is ingeschreven in de basisadministratie -- blijkt van die ongeschiktheid om tot een school te worden toegelaten.

De leden van de ChristenUnie vragen of ook minder drastische maatregelen zijn overwogen om vierjarigen die nu niet naar school gaan, op school te krijgen en vragen naar de mogelijke taak voor leerplichtambtenaren in die gevallen. Zal een dergelijke maatregel niet als minder dwingend worden ervaren en meer effect sorteren?

Ondergetekende wijst op de stimulerende werking zoals die uitgaat van voor- en vroegschoolse programma's en merkt tegelijkertijd op dat met de verlaging van de leerplichtige leeftijd, tevens wordt gewaarborgd dat ook alle kinderen uit risicogroepen op vierjarige leeftijd hun intrede doen in het onderwijs. Het voorstel van deze leden leerplichtambtenaren een actievere rol te laten vervullen om de ouders van vierjarigen te bewegen hun kinderen naar school te laten gaan, past niet binnen de systematiek van de Leerplichtwet 1969. Tot de taak van de leerplichtambtenaar behoort het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet 1969. Zolang voor ouders geen wettelijke verplichting bestaat hun vierjarigen als leerling bij een school in te schrijven, is voor de desbetreffende ambtenaar geen rol weggelegd de ouders te stimuleren hun vierjarige kinderen aan dat onderwijs te laten deelnemen.

De leden van de SGP-fractie hebben met verbazing en teleurstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij erkennen dat vroegtijdige schoolse opvang een belangrijke bijdrage kan leveren in de bestrijding van achterstanden in het onderwijs en stemmen in met het bevorderen daarvan, maar zijn niet overtuigd van de noodzaak van een wettelijke verplichting. Deze leden vragen of bekend is welk percentage van de vierjarige kinderen die geen school bezoeken te maken heeft met achterstanden en hoeveel kinderen het betreft. Ongeveer een kwartdeel van het totaal aantal vierjarigen dat geen onderwijs volgt, circa

3100 kinderen, is allochtoon. De kinderen die behoren tot de zogenaamde risicogroep, de groep met (een grotere kans op) onderwijsachterstanden, zijn zowel autochtone als allochtone kinderen. Precieze aantallen of percentages in dat verband zijn niet beschikbaar. De leden van de SGP-fractie vragen waarom de voor- en vroegschoolse educatie met de inzet van consultatiebureaus en verbetering en uitbreiding van de voorschoolse voorzieningen, niet als een volwaardig alternatief voor wetswijziging wordt beschouwd. Verbetering en uitbreiding van de voor- en vroegschoolse aanpak is zeker belangrijk maar acht ondergetekende niet voldoende ter voorkoming en bestrijding van onderwijsachterstanden. Ondanks alle tot nu toe genomen maatregelen op het terrein van de voor- en vroegschoolse educatie is het nog steeds zo dat een deel van de vierjarige kinderen geen onderwijs volgt. Met een verlaging van de leerplicht is er de waarborg dat die kinderen zo vroeg mogelijk hun intrede doen in het onderwijs.

Deze leden vragen verder aan te geven hoe en op welke gronden de mening van ondergetekende omtrent de wenselijkheid van het verlagen van de leerplichtige leeftijd in korte tijd drastisch is gewijzigd.

Wijziging van het standpunt om toch tot een verlaging van de leerplichtige leeftijd over te gaan is, gelet op het waardevolle van hetgeen met die verlaging wordt beoogd, mede gelegen in de wens van een meerderheid in de Tweede Kamer (zie de motie van het lid Ross-Van Dorp c.s., Kamerstukken II, 2000/01, 27 400 VIII, nr. 26).

Deze leden vragen ook of met de voorgenomen wetswijziging het minimum voor de leerplichtige leeftijd is bereikt.

Bij de discussie over de invoering van vroeg- en voorschoolse educatie is de ophanden zijnde verlaging van de leerplichtige leeftijd naar vier jaar betrokken. Ten onrechte is in de aandacht die aan dit onderwerp destijds werd besteed ervan uit gegaan dat een verdere verlaging in het verschiet zou liggen. De conclusie die werd getrokken dat er sprake zou zijn van een verdergaande bijstelling van de leerplichtige leeftijd in neerwaartse zin, is niet juist. De leden vragen zich af of de regering zich voldoende rekenschap heeft gegeven van de neveneffecten van het voorstel; zij wijst in dat verband op de veronderstelde weloverwogen keuze van ouders om nu vierjarige kinderen thuis te houden.

Ondergetekende is zich ervan bewust dat de verlaging van de leerplichtige leeftijd van kinderen, ingrijpt in de keuzevrijheid die ouders nu hebben. Het te bereiken positieve effect van die verlaging, het voorkomen en bestrijden van (taal- en leer-) achterstanden door vroegtijdig onderwijs te verzorgen op jonge leeftijd en het belang ervan voor de verdere schoolloopbaan, is echter van doorslaggevende betekenis. In voorkomende gevallen kan uiteraard een beroep worden gedaan op de bestaande wettelijke mogelijkheden om kinderen (tijdelijk) vrij te stellen van schoolgang.

Deze leden vragen of de regering met hen van mening is dat onder de niet-schoolgaande vierjarigen ook kinderen zullen zijn die niet of beperkt schoolrijp zijn en vragen of het wenselijk is deze kinderen toch te verplichten tot deelname aan het onderwijs voor een substantieel deel. Verder vragen zij of vrijstelling om die reden niet stigmatiserend werkt en zij wijzen in dat verband op vrijstelling op de grond van gewichtige omstandigheden, indien artikel 11a van de Leerplichtwet 1969 voor vrijstelling onvoldoende ruimte biedt.

Niet voor niets is de wettelijke bepaling ter voorkoming van overbelasting van jonge kinderen in het onderwijs, zo vormgegeven dat zij voor een deel van de tijd waarin onderwijs wordt gegeven, thuis kunnen blijven. Het deels volgen van onderwijs blijft echter ook in die gevallen van essentieel belang ter bestrijding van onderwijsachterstanden. Mij zijn geen gevallen bekend waarin gebruikmaking van een van de vrijstellingsgronden tot stigmatisering van de leerling of de ouders zou leiden. Evenmin waar het betreft de vrijstelling van artikel 11 onder g van de Leerplichtwet 1969, die kan worden ingeroepen indien gewichtige omstandigheden een kind verhinderden de school te bezoeken.

Deze leden vragen of de voorgestelde wijziging niet onwenselijk is als die ertoe leidt dat een aanzienlijk deel van de vierjarigen ontheffing zal worden verleend?

Ondergetekende verwacht dat het merendeel van de thans thuiszittende vierjarigen zal gaan deelnemen aan het onderwijs en dat een beroep op vrijstelling evenals nu in het geval van de vijfjarigen, alleen dan zal worden gedaan als daartoe echt aanleiding is.

2. Artikelsgewijze toelichting

Artikel II

De leden van de CDA-fractie vragen of zij in de juiste veronderstelling verkeren dat ook de leeftijd waarop een kind tot het speciaal onderwijs aan zeer moeilijk opvoedbare kinderen kan worden toegelaten, wordt verlaagd naar vier jaar.

Bij dit voorstel is alleen de toelatingsleeftijd voor zeer moeilijk lerende kinderen aangepast zodat deze leerlingen vanaf het moment dat zij leerplichtig zijn toegang hebben tot het speciaal onderwijs. Voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen werd totnogtoe bevorderd dat zij zoveel mogelijk aan het reguliere onderwijs deelnemen. Bij het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet op de expertisecentra, de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de invoering van een leerlinggebonden financiering en de vorming van regionale expertisecentra (regeling leerlinggebonden financiering), Kamerstukken I, 2001/02, 27 728, 2001/02, nr 199, worden, daargelaten het onderwijs aan dove en slechthorende kinderen, de verschillende toelatingsleeftijden in de Wet op de expertisecentra vervangen door de leeftijd van vier jaar.

De leden van de D66-fractie vragen of het niet mogelijk is in de wet een uitzondering te maken voor de groep zeer moeilijk lerende kinderen in die zin dat de leerplichtige leeftijd voor hen vijf jaar blijft.

De groep zeer moeilijk lerende kinderen is een heel diverse groep kinderen. In het algemeen zijn deze kinderen op vierjarige leeftijd in staat om naar school te gaan. De huidige Wet op de expertisecentra gaat uit van de idee dat kinderen zoveel mogelijk regulier onderwijs volgen. Tegelijkertijd komt in de wetsgeschiedenis naar voren het belang dat zeer moeilijk lerende kinderen vanaf de eerste onderwijsjaren extra begeleiding krijgen. Die extra begeleiding kan dan met de verlaging van de toegangsleeftijd tot het speciaal onderwijs voor zeer moeilijk lerende kinderen in het belang van de ontwikkeling van deze kinderen, nog eerder worden ingezet. In die specifieke gevallen waarin tevens sprake is van psychische of lichamelijke ongeschiktheid, kan door de ouders een beroep worden gedaan op artikel 5, aanhef en onderdeel a, van de Leerplichtwet 1969.

Artikel III

De leden van de PvdA-fractie vragen nader uiteen te zetten waarom in feite is gekozen voor een verlaging van de leerplicht naar vier jaar en vier maanden. Voorts vragen deze leden alsmede de leden van de ChristenUnie of de regering bereid is alsnog over te gaan tot het vaststellen van de leerplicht op de eerste schooldag van de maand volgend op de vierde verjaardag. De leden van de PvdA-fractie vragen zich ook af wat de extra kosten zouden zijn van een zodanige wijziging.

Weloverwogen is ervoor gekozen om de verplichting van een ouder te zorgen dat zijn kind als leerling is ingeschreven bij een school en die school geregeld bezoekt in te laten gaan op de eerste schooldag van de vierde maand na de vierde verjaardag. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel heeft ondergetekende aangegeven dat hiermee ouders van kinderen van vier jaar de ruimte wordt geboden de inschrijving van die kinderen op de door hen gewenste school te realiseren en scholen organisatorisch in staat te stellen die kinderen te plaatsen. Bovendien wordt het kind dat kort voor het begin van de zomervakantie vier jaar is geworden, op deze wijze niet gedwongen voor de zeer korte periode tot die vakantie naar school te gaan. Op dit moment doet zich, anders dan de leden van de PvdA-fractie veronderstellen, een dergelijke situatie niet voor, nu tussen het tijdstip waarop een leerling tot het basisonderwijs kan worden toegelaten, namelijk vanaf zijn vierde verjaardag, en het moment dat het leerplichtig is, te weten de eerste schooldag van de maand na zijn vijfde verjaardag, een jaar is gelegen. Voor scholen is het in organisatorische zin soms lastig om kinderen onmiddellijk na hun vierde verjaardag te plaatsen. Niet voor niets is in de Wet op

het primair onderwijs opgenomen de bepaling dat de scholen nieuwkomers mogen laten instromen op maandelijks vaste momenten. Om die redenen is het zinvol de leerplicht niet direct te laten ingaan na de vierde verjaardag van het kind. Ondergetekende wil erop wijzen dat met de invoering van een verlaging van de leerplichtige leeftijd naar vier jaar er zich geen nieuwe situatie voordoet met betrekking tot de aansluiting tussen kinderopvang en het reguliere onderwijs, hetgeen de leden van de PvdA-fractie suggereren. In de huidige praktijk is het namelijk zo dat de meeste kinderen al direct op vierjarige leeftijd naar school gaan. Ten aanzien van de vraag wat een wetswijziging in de door genoemde leden voorgestelde zin aan kosten zou betekenen, merkt ondergetekende op dat daaraan geen meerkosten zijn verbonden nu bij de raming van het eerdergenoemde bedrag (€ 15,9 mln.) ermee is rekening gehouden dat alle vierjarigen direct na hun vierde verjaardag aan het onderwijs deelnemen.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het probleem kan worden ondervangen ingeval een kind niet langer op de kinderopvang kan worden opgevangen omdat het vier jaar is geworden en het kind tegelijkertijd niet op school wordt ingeschreven omdat de school enkele maanden wacht met de inschrijving.

Met het huidige wetsvoorstel gaat de leerplicht weliswaar in op de eerste schooldag van de vierde maand na de vierde verjaardag, maar blijft de mogelijkheid bestaan het kind vanaf het vierde jaar onderwijs te laten volgen. In de huidige praktijk gebeurt dat vaak. Ter bevordering van een vlotte inschrijving aan de betreffende school is het steeds raadzaam een leerling er tijdig aan te melden, zoals reeds nu vaak het geval is. Niet anders dan onder het huidige wettelijke systeem kunnen schoolbesturen zogenaamde instroommomenten hanteren ten aanzien van nieuwe leerlingen die niet eerder onderwijs hebben gevolgd. De school die dergelijke momenten aanhoudt, dient die momenten tenminste eens in de maand te hebben, en met de invoering van het onderhavige wetsvoorstel, in ieder geval op de eerste schooldag van iedere maand. Deze mogelijkheid voor de scholen is bedoeld de opvang van nieuwkomers organisatorisch in goede banen te leiden. Er is geen reden om aan te nemen dat ouders later dan nu gebruikelijk zich aanmelden bij de school van hun keuze of scholen het tijdstip van toelating onredelijk lang vooruitschuiven. Ondergetekende wijst er bovendien nog op dat ten behoeve van een goede invoering van het voorstel, het eerste jaar vanaf de inwerkingtreding is voorzien in een overgangsmaatregel ten aanzien van degenen die vier jaar zijn of dat jaar vier worden.

De leden van de D66-fractie en de leden van de ChristenUnie vragen of een uitbreiding van de vrijstelling van geregeld schoolbezoek ter voorkoming van overbelasting, zonder voorafgaande toestemming van de directeur mogelijk is.

In die gevallen dat kinderen tot tien uur per week van het onderwijs missen, is het in het belang van het kind verre te prefereren dat de directeur na een beoordeling van het verzoek, ter zake een expliciete beslissing moet nemen. De aan de huidige bepaling gekoppelde toename van de administratieve lasten, waarvoor de leden van de ChristenUnie vrezen, zal gering zijn. Het wetsvoorstel ziet immers op iets minder dan twee procent van het totaal aantal vierjarigen en de betreffende administratieve lasten zijn derhalve beperkt tot een kleine groep voor wie ook daadwerkelijk een verzoek tot uitbreiding van de vrijstelling met vijf uur per week wordt gedaan. Verder kan de school een verzoek van de ouders op eenvoudige wijze afdoen, nu de wet daaraan geen eisen stelt.

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen,

(drs. K.Y.I.J. Adelmund)