

Nr. WJZ/2001/41703 (2579)

(Hoofd) Afdeling

DIRECTIE WETGEVING
EN JURIDISCHE ZAKEN

Nader rapport inzake het voorstel
van wet houdende wijziging van de
Wet op het primair onderwijs, de
Wet op de expertisecentra en de
Leerlichtwet 1969 in verband met

ZOETERMEER, 7 november 2001

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 juli 2001, nr. 01.003503, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 september 2001, nr. W05.01.0355/III, bied ik U hierbij aan.

De constatering van de Raad dat de verlaging van de leerplicht met name wordt voorgesteld om een positief effect (verbeterde leerprestaties) te bereiken voor een relatief kleine groep (vierjarigen uit de zogenaamde risicogroepen die nu geen onderwijs volgen) is juist. Ik ben me er terdege van bewust dat het wetsvoorstel tegelijkertijd raakt aan de vrijheid die ouders en verzorgers hebben om vierjarige kinderen aan het onderwijs te laten deelnemen. Het grote belang van onderwijsdeelname voor kinderen uit de risicogroepen ter bestrijding en voorkoming van onderwijsachterstanden heeft mij ertoe gebracht dat belang te laten prevaleren boven de genoemde keuzemogelijkheid van de ouders en verzorgers. Onderzoek op het gebied van voor- en vroegschoolse educatie en studies van "onderwijsinterventies" bij onderwijsachterstanden hebben uitgewezen dat het belangrijk is dat kinderen vroegtijdig onderwijs volgen omdat hiermee (taal- en leerachterstanden) kunnen worden voorkomen en bestreden en op jonge leeftijd de

basis wordt gelegd voor de verdere schoolloopbaan¹. Op dat succesvolle gegeven is ook de investering in het voor- en vroegschoolse onderwijs gebaseerd. In de praktijk blijkt dat ruim 98 procent van alle vierjarigen naar school gaat. In de relatief kleine groep vierjarigen die momenteel niet naar school gaat, zijn kinderen in een achterstandssituatie ruim vertegenwoordigd. Met het oog op het belang van vroegtijdige onderwijsdeelname dient ook deze groep kinderen, die niet in alle gevallen aan voor- en vroegschoolse onderwijsprogramma's meedoet, met de voorgestelde maatregel te worden bereikt. Voor de kinderen die ziek zijn of er nog niet aan toe zijn om op vierjarige leeftijd de volledige schoolweek onderwijs te volgen, biedt de Leerplichtwet 1969 bovendien voldoende waarborg in de vorm van vrijstelling van regelmatig schoolbezoek (zie ook onder punt c. van dit rapport).

a. De Raad onderkent dat maatregelen die het onderwijs aan jonge kinderen vervroegen, leerachterstanden kunnen verkorten maar wijst eveneens op de verschillende oorzaken die ten grondslag kunnen liggen aan leerachterstanden. Het voorstel is erop gericht alle kinderen van vier jaar uit de risicogroepen te bereiken. Uit het eerder aangehaalde onderzoek blijkt dat met vroegtijdige scholing die achterstanden effectief kunnen worden bestreden en voorkomen. De bestaande voor- en vroegschoolse educatie is daar een voorbeeld van. Om alle vierjarigen die nu niet naar school gaan te kunnen bereiken en onderwijsachterstanden doeltreffend te bestrijden, hecht ik dan zeer aan de verlaging van de leerplichtige leeftijd naast de bestaande maatregelen, ten behoeve van die kinderen die om welke reden dan ook een leerachterstand hebben of zonder scholing op jonge leeftijd, zouden kunnen oplopen.

b. Naar aanleiding van dit advies is in de memorie van toelichting uitdrukking gegeven aan de omvang van het probleem. Ten aanzien van de huidige maatregelen op het gebied van voor- en vroegschoolse educatie, waaraan de Raad refereert, wijs ik op het volgende. Vergelijkend onderzoek toont aan dat vroegtijdige interventies in het (voorschoolse) onderwijs positieve gevolgen heeft voor de ontwikkeling van

¹ "Kaleidoscoop en Piramide, Samenvattend evaluatierapport" van B. Schonewille, J. Kloprogge en A. van der Leij, Sardes/EPB, Utrecht, 2000 en "Achterblijvers in de Kenniseconomie, Conceptrapport" van D. Webbink

achterstandskinderen op lange termijn². Die interventies variëren van voorschoolse programma's, uitbreiding van het aantal lessen

-- waarbij de studie laat zien dat de tijd die wordt doorgebracht op school meer bijdraagt aan de leerprestaties dan de tijd die wordt doorgebracht buiten de school -- tot het verlengen van de leerplicht. Gelet op dat reeds uit onderzoek blijkende, positieve effect is het wenselijk dat ook de invoering van de leerplicht voor vierjarigen zo snel mogelijk wordt gerealiseerd. De evaluatie die in het kader van het Landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2002-2006 zal worden gemaakt, zal dan ook niet worden afgewacht. Tezamen kunnen de reeds bestaande maatregelen en de invoering van de verlaging van de leerplicht effect sorteren op het terrein van de onderwijsachterstanden.

c. Artikel 11a van de Leerplichtwet 1969 geeft ouders en verzorgers de mogelijkheid hun kinderen tot zes jaar, vijf uur per week 'thuis te houden' om overbelasting van die kinderen te voorkomen. Dat aantal kan door de directeur van de school met nog eens vijf uur verlengd worden. De bepaling geldt in de huidige situatie ten aanzien van de vijfjarigen. De Raad duidt op de gevolgen van de verlaging van de leerplichtige leeftijd voor ouders van vierjarige kinderen die "niet schoolrijp" zijn. Het advies van de Raad op dit punt is aanleiding geweest in de memorie van toelichting een onderbouwing te geven als volgt.

In de eerste vier schooljaren van het basisonderwijs dienen leerlingen tenminste 3520 uren onderwijs te ontvangen. Uitgaande van 40 lesweken per jaar komt dat neer op circa 22 uur onderwijs per week. Voor het speciaal onderwijs is dit uitgangspunt vergelijkbaar. Een vrijstelling tot tien uur per week op basis van artikel 11a van de Leerplichtwet 1969, kan dan, anders dan de Raad veronderstelt, wel degelijk inhouden dat kinderen van vier jaar de middagen niet naar school gaan. De waarborg van de genoemde bepaling, op basis waarvan kinderen van vier en vijf jaar een aanzienlijk deel van de onderwijstijd kunnen zijn vrijgesteld van schoolbezoek, acht ik dan ook voldoende. Overigens is het zo dat basisscholen kinderen die bijna leerplichtig zijn -- vanaf de leeftijd van drie jaar en tien maanden -- totdat zij vier zijn, vijf dagen kunnen laten wennen aan het 'schoolgaan'.

en W. Hassink, CPB, 2001.

² "Achterblijvers in de Kenniseconomie, Conceptrapport" van D. Webbink en W. Hassink, CPB, 2001

d. Onder de vierjarige kinderen die momenteel geen onderwijs genieten, zijn ook begrepen 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 om de volgende reden. De leeftijd waarop zeer moeilijk lerende kinderen nu kunnen worden toegelaten tot het speciaal onderwijs is 4,5 jaar bij een leerplichtige leeftijd van vijf jaar. De toelating van deze groep kinderen is zo vormgegeven dat de kinderen vanaf het moment dat zij leerplichtig zijn aan het speciaal onderwijs kunnen deelnemen. De mogelijkheid van toelating tot het speciaal onderwijs zonder voorafgaand regulier onderwijs voor deze kinderen, is met de invoering van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voorgezet speciaal onderwijs op de bovengenoemde wijze vastgelegd (Stb. 1982, 730). Die lijn wordt nu doorgetrokken. De scholen voor speciaal onderwijs aan zeer moeilijk lerende kinderen, die al zijn ingericht op kinderen van vier jaar (en zes maanden), beschikken overigens over de kennis en de middelen om deze kinderen met een aangepast programma adequaat onderwijs te bieden. Met betrekking tot de leerplicht merk ik nog het volgende op. In voorkomende gevallen kunnen de ouders of verzorgers zich uiteraard beroepen op de bestaande gronden voor vrijstelling van inschrijving bij een school of vrijstelling van geregeld schoolbezoek naar artikel 5 dan wel artikel 11 of 11a van de Leerplichtwet 1969. Het gaat dan bijvoorbeeld om gevallen van lichamelijke of psychische ongeschiktheid, ziekte of ter voorkoming van overbelasting van de jonge leerling. De memorie van toelichting bij het voorstel is in deze zin aangepast.

2. Er zijn ongeveer 2800 vierjarige kinderen die niet naar school gaan en daarvan is een kwart allochtoon. In totaal gaat het om iets minder dan twee procent van de totale populatie vierjarigen. Gezien het beperkte aantal kinderen en de spreiding van die kinderen over heel Nederland, ben ik van mening dat met een beperkte inzet van extra personeel en een financiële bijdrage ten behoeve van extra materiële voorzieningen en huisvesting de beoogde doelgroep goed kan worden opgevangen. Voor de uitvoering van de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregel is 35 miljoen gulden beschikbaar.

3. Het wetsvoorstel alsmede de memorie van toelichting zijn aangepast in de door de Raad voorgestelde zin.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen,

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

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

VOORSTEL VAN WET

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de leeftijd waarop een kind leerplichtig wordt te verlagen, dat het gewenst is de leeftijd te verlagen van de kinderen ten behoeve van wie voorschoolse activiteiten kunnen worden verricht in het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en dat in verband daarmee de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Leerplichtwet 1969 dienen te worden gewijzigd;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet op het primair onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 39, tweede lid, wordt de zinsnede "op ten minste eenmaal per maand" vervangen door: op tenminste de eerste schooldag van elke maand.

B

In artikel 167 wordt de zinsnede "die de leeftijd van 3 jaren hebben bereikt" vervangen door: die de leeftijd van 2 jaar hebben bereikt.

ARTIKEL II

In artikel 39, eerste lid, onder b, van de Wet op de expertisecentra wordt "4,5 jaar" vervangen door: 4 jaar.

ARTIKEL III

In artikel 3, eerste lid, aanhef, van de Leerplichtwet 1969 wordt de zinsnede "de eerste schooldag van de maand volgende op die waarin de jongere de leeftijd van vijf jaar bereikt" vervangen door: de eerste schooldag van de vierde maand volgende op die waarin de jongere de leeftijd van vier jaar bereikt.

ARTIKEL IV

1. Artikel 3 van de Leerplichtwet 1969 zoals luidend op de dag onmiddellijk voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet, blijft van toepassing ten aanzien van de jongere die de leeftijd van 5 jaar heeft bereikt in de eerste vier maanden na die inwerkingtreding.
2. Ten aanzien van de jongere die de leeftijd van 4 jaar heeft bereikt in de periode tot de inwerkingtreding van deze wet en op wie het eerste lid niet van toepassing is, gaat de verplichting om te zorgen dat een jongere als leerling van een school is ingeschreven, in afwijking van artikel 3, eerste lid, aanhef, van de Leerplichtwet 1969 zoals gewijzigd door deze wet, in op de eerste schooldag van de vierde maand volgend op die inwerkingtreding.

ARTIKEL V

1. Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.
2. In het besluit, bedoeld in het eerste lid, kan worden bepaald dat artikel I, onderdeel B, terugwerkt tot en met 1 augustus 2002.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen,

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

Niet alle kinderen in Nederland gaan op vierjarige leeftijd naar school. Ongeveer 2800 kinderen van vier jaar ontvangen momenteel geen onderwijs en dat aantal is gelijk aan

bijna twee procent van alle vierjarigen. Hoewel het merendeel van de ouders en verzorgers hun kinderen dus reeds op vierjarige leeftijd onderwijs laat volgen, is de verlaging van de leerplichtige leeftijd van wezenlijk belang voor die kinderen van vier jaar die nu niet naar school gaan. Uit onderzoek blijkt dat vroegtijdige onderwijsdeelname effect sorteert bij kinderen met onderwijsachterstanden, met name op het gebied van taalontwikkeling en het cognitieve vermogen. Tevens blijkt vroegtijdige onderwijsparticipatie van grote invloed op de verdere schoolloopbaan. Ik wijs op 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. De bestaande vroeg- en voorschoolse programma's zijn geënt op dat positieve gegeven bij onderwijsachterstanden. Het voorstel de leerplichtige leeftijd van vijf naar vier jaar te verlagen, moet dan ook worden gezien in het geheel van maatregelen om in het onderwijs achterstanden te voorkomen en te bestrijden. Hoewel met de voorgestelde verlaging van de leerplichtige leeftijd een relatief kleine groep kinderen wordt bereikt, namelijk alle vierjarige kinderen met name uit risicogroepen die nu geen onderwijs volgen, wordt de verlaging toch zeer wenselijk geacht in aanvulling op de bestaande maatregelen in de vorm van bijvoorbeeld voor- en voerschoolse onderwijsprogramma's, vanwege de te verwachten positieve effecten voor die groep. Tezamen kunnen die maatregelen meer dan tot nu toe effect sorteren op het gebied van de onderwijsachterstanden. Het voorstel raakt noodzakelijkerwijs aan de keuzevrijheid van ouders en verzorgers om hun vierjarige kinderen al dan niet aan het onderwijs te laten deelnemen. In verband met de eerder genoemde gunstige effecten voor kinderen met onderwijsachterstanden of ter voorkoming van die achterstanden, wordt desalniettemin het belang van het kind voorop gesteld. Met het wetsvoorstel wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie van het lid Ross-Van Dorp c.s. waarin het grote belang van vroegtijdig schoolbezoek met name voor kinderen afkomstig uit risicogroepen wordt benadrukt (Kamerstukken II, 2000/2001, 27 400 VIII, nr. 26).

Tevens wordt voorgesteld de leeftijd van kinderen ten behoeve van wie voorschoolse activiteiten in het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid kunnen worden uitgevoerd, van drie naar twee jaar te verlagen. De laatstgenoemde wijziging, die is aan te merken als een technische wijziging, houdt verband met het per 1 augustus 2002 onderbrengen van de middelen voor voor- en voerschoolse educatie in

de specifieke uitkering voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Die middelen worden voor het schooljaar 2001-2002 nog uitgekeerd op basis van de Regeling voor- en vroegschoolse educatie (VVE), die is gepubliceerd in Uitleg, Gele Katern, nr. 24 van 11 oktober 2000, welke regeling is gericht op de deelname van kinderen vanaf twee jaar aan diverse educatieve programma's.

Uitvoering

Met de verlaging van de leerplichtige leeftijd naar vier jaar kunnen ongeveer 2800 extra vierjarigen worden bereikt. De belasting voor de scholen (basisscholen, speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor speciaal onderwijs) als gevolg van de invoering van die maatregel zal dan beperkt zijn. Het gaat immers om minder dan twee procent van de totale populatie vierjarigen, die zich zal verspreiden over verschillende scholen in Nederland. Het gaat onder meer om kinderen uit minder dichtbevolkte gebieden én kinderen, met name allochtone kinderen, in de grote steden.

Financiële gevolgen

Als gevolg van de verlaging van de leerplichtige leeftijd naar vier jaar zullen meer kinderen deelnemen aan het basisonderwijs. De daarbij optredende jaarlijkse kosten zijn geraamd op f35 miljoen (EUR 15,882 miljoen) met ingang van 1 augustus 2002. Deze kosten bestaan uit meeruitgaven voor personeel, materieel en huisvesting. De desbetreffende middelen zullen in het kader van de Rijksbegroting 2002 door de begrotingswetgever beschikbaar worden gesteld.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onder A (art. 39, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs)

Dit artikellid geeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om de instroom van leerlingen die niet eerder basisonderwijs of speciaal onderwijs hebben gevolgd, te reguleren door (in ieder geval) eenmaal per maand kinderen toe te laten. Aangezien de leerplicht op de eerste van de maand aanvangt (artikel 3, eerste lid, aanhef, van de Leerplichtwet 1969) wordt aan deze bepaling toegevoegd dat er tenminste op de eerste van de maand een toelatingstijdstip moet zijn.

Artikel I, onder B (art. 167 van de Wet op het primair onderwijs)

Zoals is aangegeven in het algemene deel van de toelichting, maken de middelen voor voor- en vroegschoolse educatie met ingang van 1 augustus 2002 onderdeel uit van de specifieke uitkering voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. De voor- en vroegschoolse educatie is nu al gericht op kinderen vanaf twee jaar. Daarom dient de bepaling in de Wet op het primair onderwijs terzake van de voorschoolse activiteiten in het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, ook de tweejarigen te betreffen.

Artikel II (art. 39, eerste lid, van de Wet op de expertisecentra)

Zeer moeilijk lerende kinderen mogen op de leeftijd van vierenhalf jaar tot het speciaal onderwijs worden toegelaten. Om te voorkomen dat deze kinderen door de verlaging van de leerplichtige leeftijd naar vier jaar, voor slechts een zeer korte periode gewoon basisonderwijs moeten volgen alvorens aan de school voor speciaal onderwijs te mogen starten, wordt voorgesteld de eerdergenoemde toelatingsleeftijd voor zeer moeilijk lerende kinderen van vierenhalf naar vier jaar terug te brengen.

Artikel III (art. 3, eerste lid, van de Leerplichtwet 1969)

Artikel 2, eerste lid, van de Leerplichtwet 1969 bepaalt dat degene die het gezag uitoefent over een jongere, ervoor zorgt dat de jongere als leerling op een school is ingeschreven en dat die leerling de school waarop hij is ingeschreven geregeld bezoekt. De verplichting tot inschrijving gaat in op de eerste schooldag van de maand volgend op die waarin de jongere vijf jaar is geworden. De nieuwe bepaling gaat uit van de eerste schooldag van de vierde maand volgend op de vierde verjaardag. Om ouders en verzorgers van kinderen van vier jaar de tijd te bieden de inschrijving van die kinderen op de door hen gewenste school te realiseren en scholen de tijd te geven die kinderen te plaatsen, is gekozen voor een periode van tenminste drie maanden tussen de datum van de vierde verjaardag enerzijds en de aanvang van de zorgplicht tot inschrijving en het geregeld schoolbezoek anderzijds. Bovendien hoeft het kind dat relatief kort voor de start van de zomervakantie vier jaar is geworden, op deze wijze niet voor de zeer korte periode tot die vakantie naar school.

Om overbelasting van de jonge leerling te voorkomen, is in artikel 11a van de Leerplichtwet 1969 geregeld dat leerplichtige leerlingen die jonger zijn dan zes jaar voor ten hoogste vijf uur per week zijn vrijgesteld van geregeld schoolbezoek -- met toestemming van de directeur kan dat aantal worden uitgebreid tot tien uur. Deze reeds

ten aanzien van de vijfjarigen geldende bepaling zal met de verlaging van de leerplichtige leeftijd, ook van toepassing zijn op de vierjarigen. Vrijstelling voor tien uur per week kan dan, afhankelijk van de onderwijstijden van de school, inhouden dat kinderen van vier jaar de middagen niet naar school gaan. Immers, in de eerste vier schooljaren van het basisonderwijs dienen leerlingen tenminste 3520 uur onderwijs te ontvangen. Uitgaande van 40 lesweken per jaar zal het onderwijs zo zijn ingericht dat de leerlingen circa 22 uur onderwijs per week ontvangen. Voor het speciaal onderwijs is dat aantal uren vergelijkbaar. In die gevallen waarin vrijstelling tot tien uur per week zal worden verleend, kan de jonge leerling dan ook een deel van de dag het onderwijs volgen.

Artikel IV EN V

Deze artikelen regelen het overgangsrecht respectievelijk de inwerkingtreding. In verband met de Tijdelijke referendumwet (Stb. 388) wordt voorzien in de inwerkingtreding bij koninklijk besluit. Ten aanzien van de verlaging van de leeftijdsgrens in verband met de voorschoolse activiteiten, wordt terugwerkende kracht tot 1 augustus 2002 mogelijk gemaakt. Deze bepaling volgt het besluit waarbij de middelen voor voor- en vroegschoolse educatie per 1 augustus 2002 in de specifieke uitkering voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid worden ondergebracht.

De overgangsbepaling die is opgenomen, dient om nadelige effecten ten opzichte van het oude regime met betrekking tot de leerplichtige leeftijd en die voortvloeien uit het nieuwe regime te voorkomen. Nu is het zo dat kinderen vanaf hun vierde jaar als leerling tot een basisschool of een speciale school voor basisonderwijs kunnen worden toegelaten (artikel 39 van de Wet op het primair onderwijs) en de leerplicht ingaat als kinderen vijf jaar zijn geworden (artikel 3 van de Leerplichtwet 1969). De voorgestelde verlaging van de leerplichtige leeftijd van vijf naar vier jaar zou direct die kinderen treffen die voorafgaande aan de inwerkingtreding vier jaar zijn geworden, omdat zij op de inwerkingtredingsdatum leerplichtig zijn of op onverwacht korte tijd daarna. Voor diegenen die in de eerste vier maanden vanaf de inwerkingtreding van de wet de leeftijd van vijf jaar bereiken, blijft daarom de leerplicht ingaan op de eerste schooldag van de maand volgende op de vijfde verjaardag. Ten aanzien van alle andere vierjarigen geldt de leerplicht met ingang van de eerste schooldag van de vierde maand volgend op de inwerkingtreding van de wet.

Hoewel vierjarigen reeds op grote schaal aan het basisonderwijs deelnemen, zal er voor worden zorggedragen dat ouders, verzorgers, schoolbesturen en andere betrokkenen door middel van een uitgebreide voorlichtingscampagne tijdig op de hoogte worden gebracht van de verlaging van de leerplichtige leeftijd.

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen,

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