

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

Nr. 3

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 onderwijs-achterstandenbeleid 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 voerschoolse 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 f 35 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 voerschoolse educatie met ingang van 1 augustus 2002 onderdeel uit van de specifieke uitkering voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. De voor- en voerschoolse educatie is nu al gericht op kinderen vanaf twee jaar. Daarom dient de bepaling in de Wet op het primair onderwijs terzake van de voerschoolse activiteiten in het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, ook de tweejarigen te betreffen.

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 vroeg-schoolse 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,
K. Y. I. J. Adelmund