

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 11 september 2001 en het nader rapport d.d. 7 november 2001, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 juli 2001, no. 01.003503, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, K. Y. I. J. Adelmund, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting 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.

Het voorstel van wet geeft uitvoering aan de motie van het lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Ross-van Dorp c.s. waarin het grote belang van vroegtijdig schoolbezoek in het bijzonder voor kinderen afkomstig uit risicogroepen wordt benadrukt en de regering verzocht wordt de (partiële) leerplicht te verlagen naar de leeftijd van vier jaar. De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot de motivering van de noodzaak, de wenselijkheid en de uitvoerbaarheid van het voorgestelde. De Raad is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

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.

1. Algemeen

De verlaging van de leerplichtige leeftijd is een maatregel die de vrijheid van alle ouders om te bepalen of en in welke mate de basisschool betrokken wordt bij de opvoeding of educatie van hun vierjarige kinderen verregaand beperkt. Op vrijwillige basis laten reeds zeer veel ouders hun vierjarige kinderen inschrijven bij de basisschool. De voorgestelde maatregel is erop gericht het gedrag van een vermoedelijk kleine groep te veranderen, terwijl wellicht een grote groep gevolgen van de voorgestelde wijziging zal ondervinden. Het regeringsbeleid is gericht op het bevorderen van voor- en vroegschoolse educatie en het vervolgens intreden in het basisonderwijs op de leeftijd van vier jaar. De groep kinderen die op vierjarige leeftijd nog niet of niet volledig deelneemt aan het basisonderwijs, bestaat uit kinderen die ziek zijn, kinderen die naar het oordeel van de ouders nog niet schoolrijp zijn dan wel van wie de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

ouders om andere redenen van oordeel zijn dat schoolbezoek niet opportuun is. Het oordeel van de ouders kan in sommige gevallen onjuist worden geacht, doch de ouders hebben thans wel de vrijheid en verantwoordelijkheid dat oordeel zelf te vormen. Verlaging van de leerplichtige leeftijd naar vier jaar ontnemt de ouders die vrijheid. De vraag is of die vrijheidsbeperking gerechtvaardigd kan worden door verbetering van de leerprestaties van het kind. Onder de genoemde omstandigheden is een draagkrachtige motivering van de voorgestelde maatregel noodzakelijk, wil de maatregel aanvaardbaar zijn. De memorie van toelichting schiet op dat punt ernstig tekort. De belangrijkste aandachtspunten worden hierna geschetst.

a. Maatregelen die het onderwijs aan jonge kinderen vervroegen, kunnen leerachterstanden van sommige kinderen verkorten. Achterstanden hebben diverse oorzaken, die onder meer kunnen liggen in de thuissituatie en de aard, de gezondheid en het ontwikkelingspatroon van het individuele kind. Aan deze achtergronden en daarmee aan mogelijke alternatieve maatregelen om leerachterstanden te voorkomen en verminderen is in de toelichting geen aandacht geschonken, terwijl ze voor de afweging of de voorgestelde maatregel noodzakelijk en evenredig is wel van groot belang zijn.

b. Ter motivering van het voorstel de leerplichtige leeftijd te verlagen naar vier jaar wordt in de memorie van toelichting¹ gesteld dat het om verschillende redenen belangrijk is dat kinderen vanaf hun vierde jaar basisonderwijs volgen. Gewezen wordt op de basis die vanaf die leeftijd gelegd wordt voor de verdere schoolloopbaan alsmede op het belang van vroegtijdige deelname aan het basisonderwijs in verband met de voorkoming en bestrijding van (taal)achterstanden. Uit de toelichting blijkt onvoldoende dat er een probleem is, wat de omvang van het probleem is en waarom wetgeving het middel is om het probleem op te lossen. Dit laatste klemmt temeer omdat activiteiten op het gebied van voor- en vroegschoolse educatie (welke mede betrekking hebben op vier-jarigen) zullen worden opgenomen in het Landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2002–2006.² Het kabinet heeft bovendien aangekondigd in de loop van volgend jaar een evaluatie te publiceren van de huidige maatregelen die vroege school-deelneming bevorderen. Het is niet duidelijk waarom deze evaluatie en de resultaten van de hiervóór bedoelde activiteiten niet worden afgewacht: dwingende wetgeving blijve ultimatum remedium.

c. Verlaging van de leerplichtige leeftijd heeft een belangrijk neveneffect. De ouders van vierjarige kinderen verliezen de mogelijkheid om nog niet over te gaan tot inschrijving van hun kind als leerling van een school als ze zelf van oordeel zijn dat hun kind niet schoolrijp is. Ook Staatssecretaris Adelmund wees er in november 2000 in de Tweede Kamer op dat overwegingen van ouders valide kunnen zijn, omdat veel ouders heel goed kunnen beoordelen of hun kind schoolrijp is of niet.³ Om overbelasting van jonge leerlingen te voorkomen, is in artikel 11a van de Leerplichtwet 1996 bepaald dat de 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 dit aantal uren worden uitgebreid tot tien uur. Deze bepaling zal met de verlaging van de leerplichtige leeftijd ook van toepassing worden op de vierjarigen. De vrijheid vervalt die de ouders nu hebben om vierjarige kinderen enige tijd of bijvoorbeeld alle middagen thuis te houden als ze van oordeel zijn dat hun kind anders overbelast wordt. Het is niet duidelijk of beperking van de oordeelsvrijheid van ouders van wie de kinderen niet tot risicogroepen behoren, is betrokken bij de afweging of het voorgestelde middel evenredig is in verhouding tot het met de regeling te dienen doel. In de memorie van toelichting wordt voorts niet ingegaan op de vraag of de waarborg die artikel 11a biedt om overbelasting van vijfjarigen te voorkomen, ook voldoende is voor vierjarigen.

d. Voorgesteld wordt om de leeftijd waarop zeer moeilijk lerende kinderen kunnen worden toegelaten tot het speciaal onderwijs te verlagen van vierenhalf naar vier jaar.⁴ Deze wijziging van de Wet op de expertisecentra wordt gemotiveerd door aan te geven dat hiermee wordt voorkomen dat deze kinderen door de verlaging van de leerplichtige leeftijd voor slechts een korte periode gewoon basisonderwijs moeten volgen alvorens aan de school voor

¹ Memorie van toelichting, algemeen deel, eerste alinea.

² Artikelsgewijze toelichting, Artikel I, onder B.

³ Handelingen II, 16 november 2000, 24–1902.

⁴ Artikel II.

speciaal onderwijs te mogen starten. Aangenomen moet worden dat er redenen zijn geweest waarom de toelatingsleeftijd voor het speciaal onderwijs hoger is vastgesteld dan de toelatingsleeftijd van vier jaar in het basisonderwijs. Uit de memorie van toelichting blijkt niet dat een afweging heeft plaatsgevonden of de leerplichtige leeftijd ook voor zeer moeilijk lerende kinderen kan en moet worden verlaagd. Bij de voorgestelde verlaging van de toelatingsleeftijd lijken alleen praktische overwegingen te zijn betrokken. Ten aanzien van de leerplichtige leeftijd en de toelatingsleeftijd van de zeer moeilijk lerende kinderen dient een afweging te worden gemaakt, waarbij het probleem van het relatief geringe schoolbezoek van kinderen uit risicogroepen een rol kan spelen, maar waarbij vooral de belangen van de zeer moeilijk lerende kinderen centraal staan.

Geadviseerd wordt om het voorstel op de genoemde punten opnieuw te bezien.

1. 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 vooren 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 achterstandskinderen op lange termijn². Die interventies variëren van voorschoolse programma's, uitbreiding van het aantal lesuren – waarbij de studie laat zien dat de tijd die wordt doorgebracht op school meer bijdraagt aan de leerprestaties dan de tijd die wordt doorge-

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 en W. Hassink, CPB, 2001.

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

bracht 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».

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. Uitvoerbaarheid en praktische gevolgen

Uit de memorie van toelichting blijkt niet duidelijk of de verlaging van de leerplichtige leeftijd (thans reeds) goed uitvoerbaar is. Van belang zijn hierbij het huidige tekort aan gekwalificeerde leerkrachten, de afstand tussen school en huis in minder dicht bevolkte gebieden, de voorzieningen die nodig zijn op alle scholen om vierjarigen op te vangen, de beschikbaarheid van extra lokalen en de consequenties voor de overige, reeds bestaande belasting van scholen, in het bijzonder waar veel kinderen uit achterstandssituaties naar toe gaan. Ook in het licht van deze vragen adviseert de Raad een voorstel tot verlaging

van de leerplichtige leeftijd pas in te dienen nadat de evaluatie van huidige maatregelen is voltooid en de opgeworpen vragen goed kunnen worden beantwoord.

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. Tijdelijke referendumwet

Overigens merkt de Raad op dat de inwerkingtredingsbepaling geen rekening houdt met de Tijdelijke referendumwet. Nu het om een referendabele wet gaat, wordt geadviseerd om te voorzien in inwerkingtreding bij koninklijk besluit.

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

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

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,
K. Y. I. J. Adelmund