

Zitting 1974-1975

13 410

Wijziging van de Leerplichtwet 1969 en de School- en Cursusgeldwet 1972
(Verlenging leerplicht tot tien jaar)

Nr. 4

Bijlagen bij de memorie van toelichting

Bijlage I

ONDERWIJSRAAD
INTERIM-ADVIES

's-Gravenhage 10 februari 1975

De Minister van Onderwijs en Wetenschappen,
betreft: wijziging Leerplichtwet 1969 en andere wetten.

Bij schrijven dd. 16 januari 1975, WJZ 75 015, ingekomen 20 januari, deed u de Onderwijsraad een ontwerp van wet tot wijziging van de Leerplichtwet 1969 en van enkele andere wetten toekomen met het verzoek daarover van advies te dienen. In verband met de voorgenomen inwerkingtreding van deze wet op 1 augustus 1975 verzocht u het advies 'op zo kort mogelijke termijn' te mogen ontvangen. Gelet op uw verzekering tegenover de voorzitter van de Raad in uw brief van 15 november 1974, SG-1635, dat 'niet op spoed zal worden aangedrongen als daartoe geen noodzaak bestaat', is in de Raad een zodanige procedure opgezet, dat u thans reeds het voorlopige oordeel van de Raad, gebaseerd op besprekingen in een voorbereidingscommissie van de Derde Afdeling en op die in de Zesde Afdeling, kan worden aangeboden. Aangezien uw voorstel mede een verlenging van de leerplicht voor vijftienjarigen behelst, zal het ontwerp van wet in de huidige structuur van de Raad ook nog aan de orde moeten komen in de Tweede, Vierde, Vijfde en Zevende Afdeling van de Raad. De Raad moet zich derhalve het voorbehoud maken, dat hij u met name over het punt van de tienjarige leerplicht aan het einde van de maand nog nader zal berichten.

De indeling van dit interimadvies is als volgt:

onder A worden tegen de achtergrond van de aan de leerplichtverlenging ten grondslag liggende filosofie achtereenvolgens besproken:

onder I, de verlaging van de aanvang van de leerplicht, met als conclusie, dat het wetsontwerp ter zake van principiële betekenis is te achten, doch als nog de consequenties van de voorstellen dient te trekken met betrekking tot de Kleuteronderwijswet.

Onder II, het einde van de leerplicht, ter zake waarvan de Raad zich in beginsel wel uitspreekt ten gunste van een tienjarige leerplicht, maar de invoering daarvan onderwijskundig nog niet ziet zitten. De Raad bepleit een faciliteitenbeleid, uitmondend in de toekenning van een leerrecht na afloop van de

volledige leerplicht. Ook de partiële leerplicht – het enige onderdeel van het wetsontwerp dat om spoed vraagt, omdat op dit punt toezeggingen zijn gedaan – waren te eniger tijd voor een leerrecht in te ruilen.

Onder III verenigt de Raad zich met de voorgestelde vereenvoudiging van de berekening van de leerplichtige periode, maar gaat daarbij in op mogelijke complicaties in verband met het Koninklijk besluit van 17 maart 1951, Stb. 78.

Ten slotte worden *onder B* enkele artikelsgewijze opmerkingen geplaatst en enkele details van de Memorie van Toelichting aangestipt.

A. Drie hoofdpunten van het ontwerp

De Raad heeft voorliggend ontwerp van wet vooral benaderd als een onderdeel van een pakket van maatregelen, die in wezen gericht zijn op het bevorderen van een rechtvaardiger onderwijssysteem, waarin de kennis in meerdere mate wordt gespreid dan tot dusver en waarin een harmonische vorming van 'hoofd, hart en hand', alsook een sociale integratie van alle typen van jongeren, worden nagestreefd. Een eventuele verlenging van de leerplicht zal immers nauwelijks van betekenis zijn voor hen, die zich in het bestaande onderwijsstelsel voorbereiden op een latere maatschappelijke functie, maar wel voor hen, die, afkomstig uit minder bevoorrechte milieus, de aansluiting bij het geldende onderwijssysteem missen en daardoor een adequate vorming en scholing moeten ontberen. De verlenging van de leerplicht ziet de Raad daarom in de eerste plaats ingegeven door de alleszins te respecteren wens laatstbedoelde jongeren gedurende een langere periode de gelegenheid te geven hun van huis uit meegekregen handicap in te lopen.

I. Aanvang van de leerplicht

De Raad vindt het jammer, dat de memorie van toelichting over de hierboven geschetste beweegredenen tot leerplichtverlenging zo weinig expliciet is en dat zij volstaat met een verwijzing naar de toelichting op de Onderwijsbegroting 1975 (blz. 1) en naar de Nota voorzieningen werkende jongeren dd. 7 juni 1974 (blz. 4). Deze verwijzingen brengen de achterliggende filosofie ter ondersteuning van het wetsvoorstel niet duidelijk aan het licht. Had de toelichting deze wel onder woorden gebracht, dan zou zij wellicht zijn behoeft voor de gedachtensprong, dat leerplichtverlenging zonder meer verhoging van het einde van de leerplichtige leeftijd betekent.

Nu wordt op blz. 1 van de memorie van toelichting wel gesteld, dat de verhoging van de leerplicht voor de vijftienjarigen kan 'voorkomen', dat bij de boven aangeduide jongeren een achterstand ontstaat of vergroot wordt, maar – zo meent de raad – als de preventie centraal had gestaan, dan hadden de gedachten toch allereerst naar een verlaging van de aanvang van de leerplicht moeten uitgaan. Trouwens, in elk geval dient naar zijn mening overwogen te worden, dat het bij de huidige kennis van zaken, opvoedkundig voor de onderwerpelijke kwetsbare en gekwetste jeugd van de grootste betekenis wordt geoordeeld, dat deze kinderen tijdig op jeugdige leeftijd in een hun passende en stimulerende omgeving worden opgevangen.

Het merkwaardige van de aan de raad ter beoordeling voorgelegde stukken is nu, dat het ontwerp van wet te dezer zake van verstrekkende en principiële betekenis moet worden geacht – althans in het oog van de raad – maar dat de toelichting zich daarvan niet bewust schijnt te zijn en dat ook overigens de consequenties van de nieuw gekozen wegen niet worden getrokken. Gedoeld wordt op het voorstel, dat de leerplicht voor een kleine groep van kinderen wordt verlaagd (de in mei, juni en juli geboren) en het voorstel, dat de leerplicht voor deze kinderen en voor de leerplichtige niet-schoolrijpe kinderen vervuld kan worden door plaatsing op een kleuterschool. Het treft de raad, dat deze voorstellen slechts ter sprake komen als een noodzakelijk aanhangsel van een uiteenzetting over een stellig te waar-

deren vereenvoudiging in het systeem van de berekening van de leerplichtige periode (blz. 3). Dat het hier evenwel gaat om een beslissing ten principale – zowel onderwijskundig als staatsrechtelijk – schijnt de toelichting zich niet bewust te zijn. Immers, naar verwachting zal als gevolg van de genoemde en andere voorgestelde wijzigingen weliswaar de feitelijke instroom van kinderen bij de aanvang van de leerplicht niet veel groter worden, maar principieel zijn deze voorstellen van belang, omdat zij moeten leiden tot de vraag, of het mogelijk moet worden geacht, dat in het huidige onderwijsbestel de leerplicht wordt vervuld bij het kleuteronderwijs.

Nu is onder vigeur van de Kleuteronderwijswet 1956 een naar het oordeel van de raad over het algemeen bloeiend stelsel van kleuterscholen tot ontwikkeling gekomen. Gelet op de kwaliteit van dat onderwijs behoeft er naar zijn mening geen bezwaar tegen te worden gemaakt, dat dit stelsel bij de leerplichtvervulling wordt betrokken. Een andere vraag is evenwel, of de kleuterscholen er nu zo één, twee, drie op zijn ingesteld de door u in het oog genomen groep van kleuters – en met name de wat oudere niet-schoolrijpen daaronder – op te vangen. Wanneer toch leerplichtige niet-schoolrijpe kinderen verwezen kunnen worden naar het kleuteronderwijs, rijst de vraag, of deze zesjarigen dan het gehele schooljaar op de kleuterschool moeten doorbrengen? Zoja, dan stelt dit uiteraard bepaalde eisen aan de kleuterleidsters, wat op zichzelf genomen geen doorslaggevend bezwaar behoeft te zijn, maar wat dan wel behoorlijk moet worden voorbereid. Een ander aspect van de gestelde vraag is, dat in het geval de zesjarigen het gehele schooljaar op de kleuterschool moeten doorbrengen, voor hen de kans groot is, dat de in het zesde levensjaar opgelopen achterstand blijvend wordt, omdat het bij het nog vrij algemeen gangbare klassikale systeem bij het gewoon lager onderwijs meer uitzondering dan regel zal zijn, dat zij nog de mogelijkheid krijgen weer gelijk op te gaan met hun leeftijdgenoten.

Veronderstelt uw voorstel daarom niet reeds een meer flexibel onderwijs in de lagere leerjaren van de lagere scholen? Dient dit voorstel niet gezien te worden tegen de achtergrond van een te verwachten samenstel van maatregelen ter bevordering van de integratie van het kleuter- en basisonderwijs? De raad merkt voor goed begrip op uw voorstel om de mogelijkheid te openen, dat leerplichtige niet-schoolrijpe kinderen hun leerplicht kunnen vervullen op de kleuterschool, een aanzienlijke verbetering te achten van de huidige vrijstellingsregeling. Echter, vooruit lopende op de integratie accentueert het wetsontwerp in elk geval de noodzaak van applicatie zowel voor kleuterleidsters als voor onderwijzeressen van de lagere leerjaren van de lagere school. Opgemerkt mag worden, dat reeds veel op basis van vrijwilligheid geschiedt, maar dat de nu voorgestelde wettelijke regeling de vraag doet rijzen, of ter zake niet bepaalde eisen moeten worden gesteld. Daar komt nog bij, dat stellig ook een intensieve voorlichting nodig zal zijn, opdat hoofdleidsters en leidsters er zich van bewust worden, dat als gevolg van de onderhavige wetswijziging de kleuterscholen in een ander kader komen te staan en dat ook in administratief opzicht andere en nieuwe eisen worden gesteld. Te denken valt bij voorbeeld aan het feit, dat het vrijaf geven voor een leerplichtige kleuter volgens een andere procedure dient te verlopen dan voor een niet-leerplichtige kleuter.

Een gevaar, dat het kleuteronderwijs zou kunnen bedreigen wanneer het eenmaal in het kader van de leerplichtvervulling wordt opgenomen, zou gelegen kunnen zijn in de inpassing van het kleuteronderwijs in wat wel wordt genoemd de longitudinale leerstofplanning. Als gevolg daarvan zou een ongeoorloofde druk van het vervolgonderwijs op de programmering van het kleuteronderwijs te duchten zijn. De raad is van mening, dat men zich de gevaren hiervan ten eerste bewust dient te zijn, doch is anderzijds van oordeel, dat wanneer in de vernieuwingsplannen voor het kleuter- en basisonderwijs voldoende ruimte wordt gelaten voor de eigen aard van het nog niet-negenjarige kind en het onderwijs van jongsaftaan voldoende wordt geïndividualiseerd, ook hierin geen doorslaggevende bezwaren behoeven te liggen. Niettemin acht de raad waakzaamheid geboden.

Nu is de raad van gevoelen, dat uw voorstel tot inschakeling van de kleuterscholen bij de leerplichtvervulling vermoedelijk in stedelijke gebieden geen overwegende bezwaren zullen opleveren. Maar hoe zal dit zijn op het platteland? Zijn er nog witte plekken op de kaart, waar nog geen voorzieningen voor kleuteronderwijs zijn getroffen? Het feit, dat 97% van de vijfjarige kleuters een kleuterschool bezoekt, rechtvaardigt het vermoeden, dat nagenoeg overal in het land kleuterscholen beschikbaar zijn. Hier doet zich echter een staatsrechtelijke complicatie voor: Indien de ouders door de wet verplicht worden hun kinderen naar school te zenden, wat in feite voor de daarvoor in aanmerking komende kinderen de kleuterschool kan zijn, dient de overheid de verantwoordelijkheid op zich te nemen voor de nakoming van die plicht. Zij dient met andere woorden te waarborgen, dat voldoende deugdelijk onderwijs in een genoegzaam aantal kleuterscholen voorhanden is. Deze overheidstaak ware naar het oordeel van de raad naar analogie van artikel 19 en volgende van de Lager-onderwijswet 1920, bij Wet aan de gemeente op te dragen. Bij zulk een aanvulling van de Kleuteronderwijswet zal dan tevens aandacht geschonken moeten worden aan een regeling van vervoerskosten naar een kleuterschool in een naburige gemeente dan wel naar een kleuterschool van de gewenste richting, die op een te grote afstand van de ouderlijke woning is gelegen.

Ook de gevolgen voor de organisatie van het buitengewoon onderwijs zullen in de beschouwingen moeten worden betrokken. De raad blijft van mening, dat het op opvoedkundige en psychologische gronden ongewenst is klassen voor kleuters in te richten bij scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen en voor debielen. Anderzijds is hij van oordeel, dat thans als gevolg van uw wetsvoorstel wel voorzien dient te worden in een aanvulling van het Besluit buitengewoon onderwijs 1967, tot instelling van klassen voor zeer jeugdige kinderen bij scholen voor ziekelijke kinderen.

De raad geeft u in overweging bedoelde noodzakelijke consequenties met betrekking tot de Kleuteronderwijswet en het Besluit buitengewoon onderwijs 1967 te trekken en voorliggend wetsontwerp voor zover nodig dienovereenkomstig aan te vullen. Hij is van mening, dat wanneer eenmaal het kleuteronderwijs onder het beslag van de Leerplichtwet is gebracht, ook de overheid haar wettelijke plichten ten aanzien van dit onderwijs dient te erkennen. Is dit eenmaal geschied, dan behoeft er geen bezwaar tegen te zijn – althans in bestuurlijk opzicht, onderwijskundige overwegingen nu daargelaten – om na verloop van tijd, wanneer gemeentebesturen en besturen van bijzondere kleuterscholen, alsook hoofdleidsters en leidsters daarop eenmaal zijn ingesteld, de aanvang van de leerplicht verder te verlagen dan thans op voorzichtige en verstolen wijze in uw wetsontwerp geschiedt – om de gedachte te bepalen tot minimaal vijf jaar. Thans gaat het om de principiële stap, die mede gezet wordt in het belang van de jonge kinderen uit gedepriiveerde mi-

In de raad is in verband met het vorenstaande de vraag gesteld, of over de consequenties van dit onderdeel van uw wetsontwerp al overleg heeft plaatsgevonden met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en met de desbetreffende landelijke organisaties van besturen en van onderwijsgeven-

II. *Einde van de leerplicht*

De raad is in beginsel evenzeer geporteerd voor de voorgenomen verlenging van de leerplicht tot tien jaar, dat wil zeggen dat iedere minderjarige tot en met het vijftiende levensjaar volledig leerplichtig blijft. De raad gaat hierbij uit van de veronderstelling, dat een tijdsbestek van tien jaar benodigd is om aan alle jongeren een algemeen funderend onderwijs te geven, dat gezien de persoonlijkheidsstructuur van de leerplichtigen tegen de slotfase uiteraard niet voor allen gelijk zal kunnen zijn. Toegegeven moet worden, dat de keuze van de leeftijd van 15 jaar arbitrair is, hoewel daarvoor sociale en psychologische argumenten zijn aan te voeren. Zinvol zal deze verlenging van de leerplicht voor de jongeren waarom het hier voornamelijk gaat slechts zijn, indien het onderwijs zodanig wordt ingericht, dat elke leerling

de kans krijgt zichzelf te ontplooiën. Er zal dus een ruime mate van differentiatie met een op de persoonlijke belangstelling gericht aanbod van programma's in het onderwijs moeten worden aangebracht.

De raad kan zich derhalve verenigen met uw voorstel om in de Wet een basis te leggen voor een uitbreiding van de leerplicht tot tien jaar. Evenwel meent de raad te moeten constateren, dat het huidige onderwijs bepaaldelijk nog niet is afgestemd op de betreffende vijftienjarige jongeren. In dit verband mag ook de opvallend grote achterstand van meisjes in de deelneming aan het voortgezet dagonderwijs in herinnering worden gebracht. Op een onderwijskundig verantwoorde invoering van de tienjarige leerplicht valt daarom naar de raad vreest op korte termijn niet te rekenen. Deze tienjarige leerplicht zou evenwel een dode letter kunnen blijven, indien niet in het onderwijs zelf maatregelen worden getroffen om dit voor te bereiden op deze jongeren. Met waardering kan in dit verband gewag worden gemaakt van veler inspanning bij de voorbereiding en uitvoering van experimenten, die mede de hier bedoelde jeugd op het oog hebben. Ook de plannen met betrekking tot het lager beroepsonderwijs en het m.a.v.o. om examen af te nemen naar niveau en per vak, moeten in dit verband worden genoemd. Niettemin zal er nog zeer veel moeten geschieden, alvorens het onderwijs er daadwerkelijk op zal zijn ingesteld alle vijftienjarigen het hun toekomstige te kunnen geven.

De raad is van oordeel, dat niet kan worden gewacht op de hierbedoelde noodzakelijke vernieuwing van het onderwijs, hoezeer deze ook wordt gestimuleerd. Op korte termijn zal de overheid vooral actief moeten zijn om de vrijwillige deelneming aan onderwijs en vorming na de leerplicht te bevorderen. Een faciliteitenbeleid ware tot ontwikkeling te brengen, waardoor jongens en meisjes na afloop van hun leerplicht op basis van vrijwilligheid ertoe worden gebracht zelf verdere studie en vorming ter hand te nemen. Daartoe zullen er regelingen moeten worden getroffen, die voldoende tijd en financiële middelen voor deze studie en vorming garanderen. In die regelingen zal een ruime mate van vrijheid van keuze moeten worden geboden, ook in de wijze waarop het onderwijs wordt gevolgd: in beginsel dienen daarbij dagonderwijs, avondonderwijs, part-time onderwijs en schriftelijk onderwijs een gelijkwaardige plaats naast elkaar in te nemen. Met belangstelling ziet de raad in dit verband uit naar de adviezen van de Innovatiecommissie Open School. Ten slotte zal dit faciliteitenbeleid kunnen resulteren in het toekennen van een leerrecht na afloop van de volledige leerplicht. Nu reeds zijn de vele facetten die aan dit recht zijn verbonden hier en daar in studie genomen, onder meer in een commissie van de SER. Wil een leerrecht – en willen ook faciliteiten – enige kans op succes hebben, dan is het noodzakelijk, dat ter zake van overheidswege een reëel overleg wordt gevoerd met de werkgevers. Daarbij zal niet over het hoofd mogen worden gezien, dat de kleinere bedrijven bij de realisering van zulk een recht of bij gebruikmaking van de faciliteiten door belanghebbenden, meer moeilijkheden zullen hebben dan de grotere bedrijven. Bij de voorbereiding van die maatregelen zal het bedrijfsleven derhalve in brede samenstelling moeten worden betrokken. Ook bij de afsluiting van nieuwe c.a.o.'s zou het leerrecht een punt van onderhandeling tussen werkgevers en werknemers kunnen zijn.

Hoewel de raad gearzeld heeft, of de eenmaal ingeslagen weg van het verplichte part-time onderwijs verder dient te worden vervolgd dan wel of, mede gelet op de tot dusverre opgedane ervaringen niet in een andere richting moet worden gezocht, meent hij eerstbedoelde weg nog niet te moeten verlaten. Wel acht hij het irreëel de ogen te sluiten voor de talrijke bezwaren tegen het part-time onderwijs, zoals deze onder meer op het congres van vormingswerkers nog onlangs naar voren zijn gebracht. Het feit, dat reeds thans in verscheidene streken van het land één derde gedeelte van de daarvoor in aanmerking komende jongeren geen gevolg geeft aan de partiële leerplicht, is een teken aan de wand. Moet onder deze omstandigheden een tweedaagse partiële leerplicht voor zestienjarigen worden ingevoerd?

De raad kiest in beginsel voor een systeem van vrijwilligheid voor jongeren, die, gezien hun leeftijd, langzamerhand geacht mogen worden op eigen verantwoordelijkheid aanspreekbaar te zijn. Daarbij heeft de raad overwogen, dat grote beginselen als 'gelijkheid van kansen' en 'zelfontplooiing' uiteindelijk in en door het individu zelf hun realisering dienen te verkrijgen. Externe factoren, zoals leerplicht, kunnen daarbij wel behulpzaam zijn, bij voorbeeld door het scheppen van gunstige voorwaarden, doch zij houden het gevaar in van opdringerigheid. Terwijl bedoeld wordt de eigen verantwoordelijkheid en de eigen wil van de minderjarige tot hun recht te doen komen, kan dit beoogde doel in zijn tegendeel omslaan als de externe factoren worden overtrokken. Wanneer het funderende onderwijs dan nog weinig motiverend op deze jongeren heeft ingewerkt, dan zal het moeilijk zijn bevredigende programma's op te stellen. In geval van een leerrecht wordt daarentegen een veel groter appèl op de persoonlijkheid van de jongeren gedaan. Komt hij tot zelfselectie, dan biedt een leerrecht hem in beginsel tal van aan zijn mogelijkheden aangepaste voorzieningen, zowel wat de keuze van programma's als het tijdstip van verwerken betreft.

Een goed functioneren van een leerrecht – ten aanzien van de partiële leerplicht is dit weinig anders – zal naar de overtuiging van de raad slechts mogelijk zijn, wanneer bij de jongeren reeds in een vroeger stadium een zekere leerbereidheid wordt aangekweekt. De basis voor die bereidheid dient bij het kleuter- en basisonderwijs te worden gelegd. Aan deze problematiek ware bij de voorbereiding van de vernieuwing van het kleuter- en basisonderwijs diepgaande aandacht te schenken. Van belang zou ook zijn een onderzoek te doen instellen naar de diepere achtergronden van het kwantitatief achterblijven van het meisje in de deelneming aan de onderwijs- en vormingsinstituten.

De raad meent, dat op de duur het stelsel van partiële leerverplichtingen voor zestien- en zeventienjarigen dient te worden vervangen door een systeem van leerrechten. De weerstand in de maatschappij, niet in het minst van een belangrijke minderheid van belanghebbenden zelf, wordt in de raad toch ook als een signaal gezien, dat verstaan wil worden. De voor de uitbreiding van de partiële leerplicht getroffen voorbereidingen zouden zeer wel kunnen functioneren in een door de raad beoogd faciliteitenbeleid, waarin op ruime schaal voorzieningen worden aangeboden. De raad dringt er bij u op aan een dergelijk faciliteitenbeleid alsnog in overweging te nemen.

Uit het vorenstaande trekt de raad evenwel niet de conclusie, dat uw voorstellen ter zake van een tweedaagse leerplicht voor 16-jarigen en een ééndagse leerplicht voor 17-jarigen dienen te worden afgewezen. Integendeel: mocht een faciliteitenbeleid op onoverkomelijke bezwaren stuiten, dan is met uw voorstel een mogelijkheid geboden om in het belang van de daarvoor in aanmerking komende jongeren althans nog de weg van de partiële leerplicht te bewandelen. Die weg lijkt echter wat de raad betreft weinig aantrekkelijk, noch in onderwijskundig opzicht, noch uit een oogpunt van wetgeving. In de zienswijze van de raad vormen uw voorstellen een begerenswaardige stok achter de deur, maar zij vormen niet de poort waardoor uitzicht geboden wordt op een verlokkelijk perspectief.

III. *Berekening leerplichtige periode*

Blijkens de memorie van toelichting is de motivering van het wetsvoorstel ook gelegen in een vereenvoudiging van het berekeningssysteem van de leerplicht. De raad kan zich met deze strekking zeer wel verenigen, ook al is hem een belangrijk aspect nog niet duidelijk geworden, namelijk de vraag, of het Koninklijk besluit van 17 maart 1951, Stb. 78, tot bepaling van de leeftijd van toelating tot een school voor gewoon lager onderwijs blijft bestaan, dan wel of dit bij de inwerkingtreding van voorliggend wetsontwerp, voor zover het betrekking heeft op een verlaging van de leerplicht, wordt ingetrokken.

Sommigen zijn van oordeel, dat de eenvoud van het systeem, waarbij de aanvang van de leerplicht slechts afhankelijk is gesteld van de geboorteda-

tum van de minderjarige in relatie tot één vaste datum per jaar, te weten 1 augustus, impliceert, dat nu niet langer het recht kan bestaan om een kind reeds vóór de leerplichtige leeftijd naar school te zenden, zo min als het nu voor de hand ligt de mogelijkheid te handhaven, dat twee algemene data van toelating per jaar worden ingesteld. Deze beide mogelijkheden doorkruisen de voorgestelde vereenvoudiging, waarvan toch de strekking is, c.q. het gevolg behoort te zijn, dat het recht van toelating opgaat in de leerplicht. In deze opvatting ontstaan er op korte termijn nogal wat moeilijkheden, met name met degenen die in augustus en september zijn geboren en die dus volgens de bestaande regeling reeds met ingang van 1 augustus naar school mogen gaan, maar volgens de nieuwe regeling eerst leerplichtig worden op 1 augustus van het volgende jaar. Indien de ouders gebruik willen maken van de hun toekomende rechten, is het wenselijk, dat voor het jaar van inwerkingtreding een overgangsbepaling wordt opgenomen ten behoeve van die kinderen, die per 1 augustus van dat jaar de leeftijd van vijf jaar en tien maanden hebben bereikt. Voor hen zou de bestaande regeling van kracht moeten blijven. Overigens verwachten de hier aan het woord zijnde leden, dat tegen intrekking van bedoeld besluit vanuit de maatschappij wel bezwaren zouden rijzen, omdat in feite voor een eerderbedoelde in augustus en september geboren kinderen een verhoging van de aanvang van de leerplicht wordt ingevoerd.

Een overgangsbepaling achten deze leden ook voor de kleuterscholen van belang, omdat in het speel- en werkplan doorgaans rekening wordt gehouden met de overstap naar de school voor gewoon lager onderwijs en het uitstellen van die overstap voor het programma gevolgen heeft. Intrekking van het besluit zou voorts stagnatie betekenen op de kleuterscholen, omdat de groep van de in augustus en september geboren niet zou doorstromen, terwijl anderzijds leerplichtige niet schoolrijpe leerlingen zouden moeten worden toegelaten. Het gevolg zal zijn dat leidsters bij het kleuteronderwijs moeten worden aangetrokken, terwijl mogelijkerwijs onderwijzeressen in de laagste leerjaren van het gewoon lager onderwijs overbodig worden.

Tegenover vorenstaande opvatting stellen anderen, dat juridisch de regeling van de leeftijd van toelating los staat van de regeling van de leerplicht en dat het wetsontwerp niet voorziet in een wijziging van artikel 11 van de Lager-onderwijswet 1920, in welke bepaling imperatief aan de Kroon een regeling van de toelatingsleeftijd is opgedragen. De memorie van toelichting kondigt evenmin intrekking van het Koninklijk besluit van 1951 (Stb. 78) aan, hoewel dit besluit natuurlijk wel complicaties oplevert. Immers, handhaving van het besluit betekent, dat de in augustus en september geboren wel op een school voor gewoon lager onderwijs geplaatst mogen worden, maar dat het eerste jaar van hun schoolgaan niet meetelt voor de vervulling van de tienjarige leerplicht. Deze leden verwachten de moeilijkheden niet bij de aanvang van de leerplicht, doch eerder aan het einde. Want voor vele jeugdig toegelatenen zal de vervulling van tien jaren leerplicht betekenen, dat zij elf schooljaren dienen te doorlopen en wel tot hun zeventiende jaar toe. Het onderwijsstelsel lijkt daarop nog lang niet ingesteld. Handhaving van het Koninklijk besluit van 1951 moet daarom voorshands wel leiden tot het plaatsen van een vraagteken bij de in uitzicht gestelde integrale tienjarige leerplicht.

B. Het wetsontwerp – artikelsgewijze opmerkingen

Het intitulé leidt tot de vraag, of de memorie van toelichting niet ook door de Ministers van Landbouw en Visserij en van Sociale Zaken ondertekend behoort te worden.

In de considerans treft in de tweede overweging het woord 'uitsluitend' als historisch wel verklaarbaar, maar taalkundig vermoedelijk niet geheel juist, omdat de leerplicht niet alleen afhankelijk wordt gesteld van de leeftijd, maar ook van de datum 1 augustus.

Artikel 1, A, artikel 1, onder b, ten eerste

In de Derde Afdeling bleef onzekerheid, of VBO-scholen en VBO-afdelingen, die beogen voor de daar geplaatsten instituten te zijn voor onderwijs en vorming, maar onder de definitie van 'school' vallen, aangewezen zullen worden als 'onderwijsinstituten'. Met name is dit van belang voor de toepassing van artikel 3a, eerste lid.

Artikel 1, A, artikel 1, onder c

De raad acht het noodzakelijk, dat elders in de wet een bepaling wordt opgenomen, waarin de procedure wordt geregeld volgens welke een instelling kan worden aangewezen als onderwijsinstituut in de zin van de Leerplichtwet. In het belang van de rechtszekerheid ware daarbij tevens aan te geven in welke gevallen en op welke wijze de aanwijzing kan worden ingetrokken.

De raad heeft er wel begrip voor, dat u het in het kader van uw beleid ter bevordering van een samenwerking tussen vormingsinstituten en scholen voor beroepsbegeleidend onderwijs wenselijk acht in de gelegenheid te zijn de aanwijzing in te trekken (memorie van toelichting, blz. 5), doch de hier aan de Minister getrokken bevoegdheid acht de raad te ver gaand. Is het bovendien wel juist om via de Leerplichtwet een dergelijk beleid van samenwerking te bevorderen? Aanwijzing en intrekking waren naar de mening van de raad met waarborgen te omkleden, waarbij hij de voorkeur geeft aan een taak van de Kroon ter zake.

Artikel 1, C, artikel 3a, eerste lid

Tegen de vervangende leerplicht, bedoeld in artikel 3a, eerste lid, zijn voor debielen de in het tweede lid, onder a, bedoelde bezwaren te verwachten. Dit zou betekenen, dat deze minderjarigen volledig leerplichtig blijven en als zestien- (en zeventien-)jarigen op de debielenschool moeten blijven. De raad meent, dat dit noch voor de betreffende minderjarigen, noch voor de betreffende school een oplossing is. Daarom ware voor hen te voorzien in een ontheffingsbepaling, gehoord de arts en de pedagoog of psycholoog overeenkomstig de in het derde lid voorgeschreven procedure.

Artikel 1, C, artikel 3a, tweede lid, onder b

Het frappeert de raad opnieuw, dat dit voorschrift ervan uitgaat, dat een leerling negen jaren door kan brengen bij het gewoon lager onderwijs. De Derde Afdeling zou gaarne vernemen in hoeveel gevallen dit nog voorkomt. Het ware haar heel wat liever indien hier van acht jaren kon worden gesproken. Niettemin ziet zij de moeilijkheid, dat er dan voor deze leerlingen een aparte opvang bij het partiële onderwijs zou moeten worden gemaakt. De raad spreekt de hoop uit, dat deze leerlingen bij een voortgaande vernieuwing van het basisonderwijs voldoende aan hun trekken kunnen komen en dat de Innovatiecommissie voor het KBO deze problematiek in haar overwegingen zal betrekken.

Artikel 1, C, artikel 3a, derde lid (idem artikel IV, zelfde bepaling)

Opgemerkt zij, dat in de huidige situatie de mogelijkheid van gelijkstelling met een academisch gevormde psycholoog niet bestaat, dit in tegenstelling tot de situatie bij de pedagogen.

Voorts zet de raad een vraagteken bij het voorschrift, dat de arts die de verklaring afgeeft niet de behandelende arts mag zijn. Dit is inderdaad een algemeen gebruikelijke regel, die wellicht daarom min of meer automatisch telkens weer overgenomen wordt. De redenering, dat het een onafhankelijke arts moet zijn is zeker aanvaardbaar, maar kan niet met evenveel recht gezegd worden, dat de behandelende geneesheer de situatie beter kan beoordelen?

Artikel 1, D, artikel 4a, derde lid

Het hier gegeven voorschrift geeft de Minister de bevoegdheid te bepalen, dat aan de verplichting tot inschrijving van een minderjarige als leerling aan één of meer instituten slechts kan worden voldaan door inschrijving bij één of meer door hem aan te geven soorten onderwijsinstituten.

Dit voorschrift ligt geheel in de lijn van een ondersteuning van een beleid tot integratie van het vormingswerk en het beroepsbegeleidend onderwijs, een beleid, waartegen op zichzelf gezien bij de raad geen bezwaren bestaan. Tegen de verplichting om aan twee soorten onderwijsinstututen ingeschreven te worden, heeft de raad echter wel bezwaar. Pedagogisch en psychologisch acht hij dit niet verantwoord. Op deze wijze worden de deelnemers immers in vier verschillende milieus gebracht, te weten: gezin, werk en twee instututen, hetgeen juist bij deze groep van minderjarigen extra moeilijkheden met zich zal kunnen brengen.

Is deze maatregel in verband met de omschrijving van het begrip 'onderwijsinstutuu' ook niet overbodig?

Het komt de raad voor, dat andere maatregelen, zoals een faciliteiten- en rechtspositieregeling, veeleer tot een behoorlijke samenwerking van de verschillende instututen zullen leiden.

Artikel 1, F, artikel 4c, derde lid

In te voege ware: ... les 'tenzij met geldige reden' wordt verzuimd.

Op deze plaats moge de opmerking worden geplaatst, dat in het algemeen de artikelen 4a tot en met 4d moeilijk leesbaar zijn. Is het mogelijk om de verplichting, bedoeld in artikel 4c, tweede lid, op een eenvoudiger wijze te redigeren onder behoud van de eigen verantwoordelijkheid van de partieel leerplichtige?

Artikel 1, L, artikel 22, vierde lid

Naar aanleiding van dit artikel komt in de raad twijfel naar voren of de nieuwe figuur van de ambtenaar voor de leerplicht zich wel ontwikkelt overeenkomstig de verwachtingen. Heeft de invoering van deze figuur, waarbij het vooral op de overredingskracht van de betreffende ambtenaar zou aankomen, geleid tot een vermindering van het ongeoorloofd schoolverzuim bij het g.l.o.? De Derde Afdeling zou gaarne de bevindingen van de hoofdinspectie ter zake vernemen.

Memorie van toelichting

blz. 1, tiende regel van onderen: 'daadwerkelijke invoering' is een pleonasme.

blz. 2, vijfde regel van onderen: deze regel is in de raad als volgt gelezen: 'die reeds ingevolge het besluit van 17 maart 1951 tot de school voor g.l.o. kunnen worden toegelaten, telt dit vrijwillige'.

blz. 3, elfde regel van onderen: de hier aanvangende zin lijkt onjuist geconstrueerd. Beter: 'Behalve dat dit voorstel ..., opent dit voor deze leerlingen tevens de mogelijkheid ...'. Waarop zien in de dan volgende zin de woorden 'Dit kan eveneens ...' terug?

blz. 4, achtste regel van onderen: samenstelling, lees: samensmelting.

blz. 8, tiende regel van onderen: aan het einde van de regel is weggevallen het woordje: het.

Tot slot van dit interimadvies moge nog worden opgemerkt, dat dit in verband met de gewenste spoed haastig is geredigeerd en dat over de eindredactie geen overleg met de desbetreffende afdelingsvoorzitters meer kon plaatsvinden.

Namens de Onderwijsraad,
I. A. Diepenhorst, voorzitter

H. Drop, secretaris

's-Gravenhage, 6 maart 1975

Aan de minister van onderwijs en wetenschappen,

Op 10 februari jl. werd u namens de Onderwijsraad een interimadvies ter zake van bovenvermeld onderwerp aangeboden, ter wille van de verlangde spoed opgesteld op grond van besprekingen in de Zesde Afdeling en in een commissie ad hoc van de Derde Afdeling, zulks onder voorbehoud van nader bericht naar aanleiding van nog te voeren gedachtenwisselingen in de Derde Afdeling zelf en in de Tweede, Vierde, Vijfde en Zevende Afdeling van de raad, met name over de verlenging van de leerplicht tot tien jaar. Deze discussies hebben inmiddels plaatsgevonden en geven thans aanleiding tot de volgende opmerkingen:

a. In het algemeen scharen de genoemde Afdelingen zich gaarne achter het interimadvies. Bij de discussies werd in verscheidene gevallen teruggegrepen op reeds eerder gehouden interne besprekingen over een leerplichtverlenging naar aanleiding van de Nota onderwijsbeleid-Van Veen/Schelfhout. Sinds zijn advies over een eventuele wijziging van het grondwetsartikel over het onderwijs (1 november 1967, OR 75.400) bewegen de gedachten in de raad zich overwegend in de richting van de toekenning van leerrechten. Bij genoemd advies gaf de raad te kennen voor de eerstvolgende jaren als een belangrijk discussiepunt de uitwerking van een recht op onderwijs te zien. In dit verband mag ook verwezen worden naar de resolutie van de ILO in Genève van augustus 1974, waarbij de lid-staten werden uitgenodigd een nadere studie te maken van het toekennen van betaald studieverlof.

2. In aansluiting op hetgeen onder 1 is gesteld, zou men vrij algemeen in de raad gaarne een nog krachtiger pleidooi gezien hebben voor de toekenning van een leerrecht dan in het interimadvies onder A II reeds is geleverd. Hierbij werd in de Vierde Afdeling een beschouwing gegeven, waarin de leerplicht gezien wordt als een ondersteuning van een fundamenteel de mens toekomend leerrecht, welke ondersteuning dient te vervallen op de daartoe geëigende leeftijd en op de daartoe geëigende wijze. Arbitrair kan men zich wat die leeftijdsgrens betreft verenigen met een leeftijd van 15 jaar en kan men als methode van beëindiging van die ondersteuning nog wel meegaan met een partiële leerplicht voor zestienjarigen, echter niet meer voor zeventienjarigen, daar dit geheel andere leerlingen betreft met een andersoortige vooropleiding. Algemeen – en dit geldt voor alle Afdelingen – heeft men ernstig bezwaar tegen een eventuele volledige leerplichtverlenging tot zeventien of zelfs achttien jaar. Een dergelijke verlenging werkt demotiverend en frustrerend en zal tot gevolg hebben, dat een dusdanige school- en leermoeheid zal ontstaan, dat van een gebruikmaking van een eventueel leerrecht na die leeftijd, juist door de groep van jongeren waarom het in hoofdzaak dient te gaan, vrijwel niets meer terecht zal komen. Daarentegen ondersteunen alle Afdelingen de gedachte van een verlaging van de aanvraag van de leerplichtige leeftijdperiode.

3. In alle Afdelingen kwam nogmaals naar voren, dat hoewel maatschappelijke en psychologische factoren dringen naar een verlenging van de leerplicht voor vijftienjarigen, aan zulk een verlenging vele nog onvervulde onderwijskundige vooronderstellingen voorafgaan. In het funderend onderwijs zullen adequate voorzieningen getroffen moeten worden, opdat verlenging van de leerplicht door de vrij kleine groep van belanghebbende jongeren, die nog niet tot en met hun vijftiende jaar onderwijs volgen, niet ervaren zal worden als een veroordeling tot een jaar langer 'zitten'. Met name aan het creëren van meer mogelijkheden tot persoonlijkheidsontplooiing ware ruime aandacht te schenken. De Zevende Afdeling zou gaarne zien, dat de daadwerkelijke invoering van een verdere leerplichtverlenging – zowel geheel als gedeeltelijk – eerst zal geschieden door de Kroon, de Onderwijsraad

gehoord, ten einde enigermate een waarborg in te bouwen dat de verlen-
ging eerst zal geschieden, wanneer dit maatschappelijk en onderwijskundig
verantwoord kan worden geacht.

4. Een van de motieven voor de leerplichtverlenging tot tien jaar is blijkens
de memorie van toelichting gelegen in het vierjarig worden van het l.b.o. In
de Vierde Afdeling is als consequentie hiervan een lans gebroken voor een
koppeling van het einde van de leerplicht aan het doorlopen hebben van het
vierjarig l.b.o. c.q. m.a.v.o. in plaats van een koppeling aan een bepaalde
leeftijd. Hoewel de Afdeling deze gedachtengang op zich zelf redelijk acht,
wijst zij er anderzijds op, dat een dergelijk systeem eerst mogelijk zal zijn als
het gehele funderende onderwijs zo zal zijn ingericht, dat iedere daarvoor in
aanmerking komende jongere ook in tien jaar tijds bedoelde eindstreep kan
bereiken. Eerderbedoelde gedachtengang geeft wel aan, hoeveel nog in het
funderend onderwijs zal moeten veranderen aler een leerplichtverlenging
optimaal resultaat zal laten zien.

5. Er is in de Raad geen verschil van mening over hetgeen in het interimad-
vies over de voorgestelde uitbreiding van de partiële leerplicht is geschre-
ven: op onderwijskundige gronden prefereert men verre een leerrecht bo-
ven een uitbreiding van de partiële leerplicht. De Zevende Afdeling had zich
echter gaarne nog scherper tegen de partiële leerplichtverlenging afgezet.
Deze Afdeling, alsook enkele leden van de Vierde Afdeling kunnen zich niet
verenigen met hetgeen aan het slot van A II in het interimadvies is gesteld.
Zij menen de conclusie wèl te moeten trekken dat uw voorstellen ter zake
dienen te worden afgewezen. Andere leden daarentegen menen de realiteit
niet uit het oog te mogen verliezen en sluiten zich bij deze slotalinea aan.
Hun waardering van de partiële leerplicht loopt echter uiteen: sommigen
zien daarin, voor wat betreft de zestienjarigen, een afbouw van de onder-
steuning van het leerrecht (zie boven onder 2), de meesten waarderen haar
als een stok achter de deur, hetzij tegenover de overheid om op een passend
moment het begeerde leerrecht af te dwingen, hetzij tegenover het bedrijfs-
leven om dit eraan te gewinnen dat een deel van de arbeidstijd beschikbaar
dient te zijn voor verdere vorming. Hier moge herinnerd worden aan het-
geen ter zake van de c.a.o.'s op blz. 6 van het interimadvies is gesteld. Daar-
om hebben deze leden dan ook oog voor de positieve rol van de partiële
leerplicht. Zij vrezen, dat de uitwerking van een leerrecht nog wel enige
moeilijkheden zal oproepen en dat een lange weg begaan zal moeten wor-
den aler een dergelijk recht in de onderwijswetgeving en in de arbeidswet-
geving zijn beslag zal hebben gevonden. Daarom ware met energie alvast
een faciliteitenbeleid ter hand te nemen, vooruitlopende op de uitwerking
van het leerrecht.

6. De Vierde en de Zevende Afdeling van de Raad wensen nog uw aandacht
te vestigen op de betekenis van het leerlingenwezen. De hieraan deelnemen-
de jongeren zijn toch te beschouwen als vrijwilligers, die reeds een leerrecht
in handen hebben en voor wie het onjuist zou zijn een leerplicht in te voeren.
Deze jongeren vinden al hun eigen weg – een bevoogding van overheidswe-
ge is hier minder passend. Wel ware opnieuw met het leerlingwezen te over-
leggen over de inhoud van de algemene vakken, opdat het onderwijs daarin
zich niet tot kennisoverdracht beperke, zo dit al het geval zou zijn.

7. De waarschuwing moge hier meer expliciet onder woorden worden ge-
bracht niet een wetgeving te bevorderen, waarvan van tevoren reeds be-
kend kan zijn dat zij door grote groepen belanghebbenden niet zal worden
nageleefd en waarop een effectieve controle ontbreekt.

8. a. In artikel I onder B (artikel 3) kan 'op 1 augustus' wel gehandhaafd wor-
den, mits de toelichting daarop volgens welke gerekend zou moeten worden
tot en met 1 augustus, wordt gescherapt.

b. In artikel I onder C ware aan het einde van artikel 3a, eerste lid, een dub-
bele punt te plaatsen en de aanhef van het tweede lid, eerste regel, te
schrappen. Beide leden vormen alsdan een logisch geheel.

c. In het interimadvies is op blz. 4 onderaan over het hoofd gezien dat het Besluit buitengewoon onderwijs 1967 reeds klassen voor zeer jeugdige kinderen bij scholen voor ziekelijke kinderen kent (paragraaf 8). De desbetreffende bepaling is echter nog steeds niet in werking getreden.

9. De Tweede, Vierde en Zevende Afdeling van de Raad – die het onderhavige wetsontwerp eerst in bespreking kregen nadat vanwege de regering de maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid bekend waren gemaakt – betreuren het in ernstige mate, dat de leerplichtverlenging thans wordt gemotiveerd met argumenten, ontleend aan de werkloosheidsbestrijding. Stellig is er een relatie tussen leerplicht en arbeidsmarkt, in die zin, dat de arbeidsmarkt in geval van leerplichtverlenging een beperkter aanbod van jongere werkzoekenden te verwerken zal krijgen. Deze Afdelingen wijzen echter af, dat oorzaak en gevolg worden omgedraaid, waardoor een leerplichtverlenging – en dat voor wassende persoonlijkheden van vijftien jaar – wordt doorgevoerd op oneigenlijke en aan het onderwijs wezensvreemde argumenten. Het is bovendien nog de vraag, of de jeugd met deze maatregelen wel wordt geholpen wanneer niet eerst het onderwijs zelf op het opvangen van de betreffende jongeren wordt afgestemd. Daar komt bij, dat de uitbreiding van de partiële leerplicht de jeugdwerkloosheid vermoedelijk eerder in de hand zal werken dan daarvoor een oplossing te bieden, omdat het bedrijfsleven in de huidige economische situatie over het algemeen weinig bereidheid aan de dag zal leggen onervaren partieel leerplichtigen op te nemen. Zal de leerplichtverlenging een tijdelijk karakter dragen zoals toch met betrekking tot de werkloosheid wordt gehoopt? De Drie Afdelingen die deze regeringsmaatregel konden bespreken en die op onderwijskundige overwegingen geporteerd zijn voor een tienjarige leerplicht, doch deze nog niet aanstonds op een werkelijk verantwoorde wijze uitvoerbaar achten, menen zich te moeten distantieëren van de door de Regering geboden motivering tot invoering van de verlenging. Zij menen deze maatregel te moeten beschouwen als een noodmaatregel in de marge, maar niet als een wezenlijke en positieve bijdrage aan een verdere uitbouw van het onderwijsstelsel.

Met vorenstaande aanvullende opmerkingen meent de Raad te mogen volstaan.

Namens de Onderwijsraad,
prof. dr. I.A. Diepenhorst, voorzitter

mr. H. Drop, secretaris