

Zitting 1974-1975

13 410

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

Nr. 5

Voorlopig verslag
Vastgesteld 10 juni 1975

De vaste commissie voor onderwijs en wetenschappen¹, met het voorbereidend onderzoek van dit wetsontwerp belast, heeft de eer van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag te doen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. konden zich in grote lijnen verenigen met de voorgestelde verlenging van de leerplicht tot tien jaar en de uitbreiding van de gedeeltelijke leerplicht tot twee dagen voor 16-jarigen.

Van hun instemming met deze maatregelen hadden zij reeds blijk gegeven bij de behandeling in de Tweede Kamer van de brief van de regering van 20 februari 1975 inzake uitbreiding van de leerplicht (stuk 13 322).

Wel rezen bij hen nog enkele vragen met betrekking tot de realisering van de tienjarige leerplicht. Worden, zo vroegen zij, in het l.b.o. en het m.a.v.o., en dan met name in die streken waar de groep zwak gemotiveerde leerlingen relatief groot is, nog bijzondere faciliteiten verleend? Is bij voorbeeld ook gedacht aan het inzetten van vormingsleiders in deze scholen, uitgaand van de overweging dat die met hun specifieke opleiding mogelijk beter in staat zijn met zwak gemotiveerde groepen om te gaan?

Over de invoering van de tweedaagse leerplicht voor 16-jarigen wilden deze leden weten, in hoeverre inmiddels tegemoet is gekomen aan de door de onderwijswereld nodig geachte faciliteiten voor de ontwikkeling van tweedagenprogramma's voor 16-jarigen. Wanneer is het wetsontwerp te verwachten dat de minister van onderwijs de bevoegdheid geeft om, indien nodig, de zogenaamde 1-1-verhouding in te voeren?

Wat betreft de wijziging van de school- en cursusgeldwet wilden de aan het woord zijnde leden graag weten hoe de in de memorie van toelichting genoemde bedragen van f 42 mln. voor 1976, f 53 mln. voor 1977 en f 66 mln. voor 1978 zijn opgebouwd. Waarop zijn deze ramingen gebaseerd? Waarom, zo vroegen zij voorts, wordt in de bijlage bij de onderwijsbegroting voor het dienstjaar 1975 (stuk 13 100, nr. 3) gesproken van f 30,8 mln. voor afschaffing van het schoolgeld in het vierde leerjaar, een bedrag dat belangrijk lager is dan het nu genoemde?

Kan, zo wilden deze leden weten, over dezelfde jaren ook een opgave gedaan worden van de kosten die gemoeid zouden zijn met een tweedaagse leerplicht voor deze categorie jongeren?

Overigens herhaalden zij hun reeds eerder ingenomen standpunt, dat schoolgeldvrijdom en leerplicht onverbrekkelijk met elkaar verbonden zijn.

¹ Samenstelling:

Jongeling (GPV), Abma (SGP), Hutschemackers (KVP), Van der Spek (PSP), Masman (PvdA), voorzitter, Ter Woorst (KVP), Laban (PvdA), Gardeniers-Berendsen (KVP), Hermes (KVP), Van Ooijen (PvdA), Van Leijenhorst (CHU), Vermaat (ARP), Smit-Kroes (VVD), ondervoorzitter, Van Veenendaal-van Meggelen (DS'70), Beuker (RKPN), Beekmans (D'66), De Leeuw (CPN), Dees (VVD), Kraaijeveld-Wouters (ARP), De Koning (BP), Kolthoff (PvdA), Van der Heem-Wagemakers (PPR), Ginjaar-Maas (VVD), Worreil (PvdA)

De leden van de K.V.P.-fractie veronderstelden dat het de bewindslieden niet verbazen zou, gezien de op 20 maart jl. in de Kamer gevoerde discussie en de toen door hen ingediende – weliswaar verworpen – motie, dat zij het voorliggende wetsontwerp niet aanvaardbaar achtten.

Nog steeds waren zij van oordeel dat het aspect van de werkgelegenheid, zoals dat in de memorie van toelichting opnieuw wordt gehanteerd, een on-eigenlijk en aan het onderwijs wezensvreemd argument is. Het ligt toch ook niet in de bedoeling de leerplichtige leeftijd te verlagen indien er een tekort aan arbeidskrachten mocht ontstaan? Nu dit argument niettemin is gehanteerd, rees bij deze leden de vraag of dan de memorie van toelichting ook niet door de minister van sociale zaken ondertekend had behoren te worden, zoals wel bij de brief van 20 februari is geschied.

In de fractie van deze leden waren bedenkingen gerezen tegen het voorne-men de leerplichtverlenging niet terstond vergezeld te doen gaan van schoolgeldvrijdom.

Ligt het voorts in de bedoeling, zo vroegen zij, de gedeeltelijke onthef-fingsmogelijkheid van de volledige leerplicht krachtens artikel 3, derde lid, van de Leerplichtwet 1969 slechts van toepassing te doen zijn op de 15-jari-gen? Daar is immers slechts sprake van het laatste leerjaar. Betekent zulks dat ontheffing van de volledige leerplicht voor 14-jarigen en verplichting tot inschrijving als leerling van een onderwijsinstituut ter voldoening aan een gedeeltelijke leerplicht na aanvaarding van het onderhavige wetsontwerp tot de onmogelijkheden gaat behoren? Is een en ander dan niet in strijd met de wettelijke regeling van het voorwaardelijk arbeidsverbod voor 14-jari-gen?

Deze leden zouden gaarne nader geïnformeerd worden over de resultaten van het overleg, dat de minister op 20 maart jl. aan de Kamer heeft toege-zegd. Zij zouden onder meer ingelicht willen worden over de faciliteiten die aan het l.b.o. en het m.a.v.o. verstrekt zullen gaan worden en over de mate waarin hierover overeenstemming is bereikt met de organisaties.

Tot welke conclusies heeft bovendien het overleg geleid met betrekking tot de m.a.v.o.-3- en de l.a.v.o.-abituriënten? Een volledige doorstroming is voor deze categorieën niet te garanderen. Is de minister niet van oordeel dat in dergelijke gevallen ontheffing moet kunnen worden verleend?

Op welke wijze is nu juridisch veilig gesteld dat de volledige leerplicht voor 15-jarigen ook bij de full-time experimenten met participatie-onder-wijs vervuld kan worden?

Voorts waren de leden van de K.V.P.-fractie van mening dat de minister toch niet kan ontkennen dat het experiment met het vierjarig worden van het l.b.o. niet over de gehele linie werkelijk is voltooid, en dat derhalve afge-wacht moet worden – overigens met alle waardering voor de veranderingen en de vernieuwingen die de werkers in het lager beroepsonderwijs tot stand weten te brengen – of deze nieuwe vorm van lager beroepsonderwijs wel geschikt is voor de categorie werkende jongeren. Eerst het komende school-jaar '75-'76 zal daarover enig uitsluitsel kunnen geven. Slechts na de voltooi-ing van de eerste vierjarige cyclus – en dat is in augustus 1976 – kan hierover een voorzichtig oordeel gevormd worden. Zijn bepaalde conclusies, laat staan wettelijke maatregelen, dan niet enigszins voorbarig?

Mag trouwens van het lager beroepsonderwijs verlangd en verwacht wor-den dat het nieuw ontwikkelde onderwijssysteem mede geschikt is voor de-zee categorie werkende jongeren? Deze doelstelling was toch niet bij het ont-wikkelen van de plannen voor een vernieuwd vierjarig lager beroepsonder-wijs betrokken? Waarvoor zijn anders extra faciliteiten nodig?

Zal overigens overal bij het lager beroepsonderwijs wel sprake kunnen zijn van een vernieuwd systeem, nu blijkt dat het niet in de bedoeling ligt het nieuwe eindexamenbesluit l.b.o. integraal in te voeren? Deze leden hadden veel respect voor de vernieuwing van het lager beroepsonderwijs en voor de wijze waarop de uitbreiding van de cursusduur tot vier jaar wordt gereali-seerd, maar zij zagen hierin geen passend antwoord op de onderwijsvraag voor werkende jongeren.

De uitbreiding van de cursusduur voor het l.b.o. tot vier jaar is overigens niet relevant voor de uitbreiding van de volledige leerplicht. Relevant is of voor alle categorieën jongeren geschikt en aangepast onderwijs gegeven kan worden. Als de minister zich nu beroept op het feit dat zeer velen reeds volledig dagonderwijs gaan volgen, dan zegt dat niets over de geschiktheid van dat dagonderwijs. Het is maar de vraag of men dit zonder meer positief kan uitleggen. Het kan ook uit negatieve overwegingen (en dat is meer waarschijnlijk) gebeuren, zoals vanwege werkloosheid, of op grond van bezwaren tegen de gedeeltelijke leerplicht.

Indertijd (commissie-Lievegoed, nota-Grosheide-Roolvink) waren velen het er over eens dat voor een bepaalde groep jongeren slechts een bepaalde vorm van participatie-onderwijs geschikt zou zijn als verder te volgen onderwijs. Pas als die vorm van participatie-onderwijs ontwikkeld zou zijn, zou er sprake kunnen zijn van uitbreiding van de volledige leerplicht tot 18 jaar.

Is de minister nu van oordeel dat men destijds niet tot een dergelijke conclusie had behoeven te komen als men maar gedacht had, althans voor wat de 15-jarigen betreft, aan het vierjarig worden van het l.b.o.? Betekent het dan, dat als het l.b.o. vijf- of zesjarig zou kunnen worden, het hele vraagstuk van onderwijs aan werkende jongeren zou zijn opgelost? Heeft men destijds werkelijk de mogelijkheid van gewoon volledig dagonderwijs over het hoofd gezien? Of heeft men een nieuwe vorm van onderwijs willen ontwikkelen die meer is dan een onderwijsmethodiek, omdat ook de arbeidssituatie daarin geïntegreerd dient te worden; een vorm die derhalve participatie-onderwijs werd genoemd? Een nieuwe vorm, ook voor de 15-jarigen. Als de 15-jarigen verplicht worden gewoon volledig dagonderwijs te volgen, hoe ziet de minister dan nog participatie-onderwijs voor 15-jarigen tot stand komen?

Kan de minister aantonen, zo vroegen deze leden, dat destijds in 1970 bij het vaststellen van het beleid voor de werkende jongeren niet is gekozen voor participatie-onderwijs als afzonderlijke categorale vorm, maar als een onderwijsmethodiek? Of is hier sprake van een beleidsombuiging? Dient dan niet de juist verschenen beleidsnota over het participatie-onderwijs te worden behandeld alvorens men overgaat tot wettelijke maatregelen, of ligt het in de bedoeling van de minister reeds nu de contouren van de middenschool wettelijk te regelen?

Zowel van de wenselijkheid als van de noodzakelijkheid van verlenging van de leerplicht waren de leden van de V.V.D.-fractie overtuigd. De voorgestelde vervanging van de gedeeltelijke leerplicht voor 15-jarigen door een volledige leerplicht voor deze leeftijdscategorie sprak hen dan ook aan, zeker gezien het feit dat de uitbreiding van de cursusduur in het lager beroepsonderwijs de mogelijkheid biedt de invoering van deze volledige leerplicht ook metterdaad te realiseren.

Is het aantal beschikbare plaatsen in het l.b.o., zo vroegen deze leden, in iedere l.b.o.-vestiging op het gewenste tijdstip zonder roofofbouw op het onderwijzend personeel te plegen toereikend, gezien de te verwachten vraag? Welke extra faciliteiten hebben de bewindslieden nog achter de hand?

Enigszins verbaasd hadden deze leden kennis genomen van het naar voren schuiven op dit moment van de werkgelegenheidsaspecten door de bewindslieden.

Ook achtten zij de mededeling, dat schoolgeldvrijdom voor 15-jarigen op dit moment niet te verwezenlijken is, voor de ouders van de betrokken leerlingen zeer teleurstellend.

De voorgestelde invoering van twee dagen gedeeltelijke leerplicht voor 16-jarigen baarde deze leden onder de huidige omstandigheden grote zorgen. Die zorgen sproten niet alleen voort uit de slechte werkgelegenheidssituatie, in het bijzonder voor jeugdigen, maar tevens uit het feit dat nog te weinig bekend is over de evaluatie van de tweedaagse leerplicht voor 15-jarigen. Zij zouden daarom gaarne over meer informatie beschikken en bovendien de zekerheid willen krijgen dat het voorstel per 1 augustus 1975 ook

werkelijk te realiseren is. Welke onderwijskundige en organisatorische aspecten zijn nog niet geregeld om de tweede dag gedeeltelijke leerplicht voor de 16-jarigen in de praktijk te kunnen verwezenlijken?

Is inmiddels nauwkeuriger aan te geven wat de invloed van de gedeeltelijke leerplicht op de jeugdwerkloosheid is?

De leden van de fractie van de A.R.P. stemden in met de beperkte strekking van het wetsontwerp, maar zij vonden het wel dringend gewenst op korte termijn voorstellen tot wetwijziging aangeboden te krijgen waarbij de begrippen leerplicht en leerrecht, de nadere bepaling van het begrip 'onderwijsinstituut', de onderwijskundige aspecten van het partieel leren en dergelijke uitvoerig aan de orde zouden kunnen komen.

Deze leden hadden in de memorie van toelichting de onderwijskundige argumenten voor invoering van de tienjarige leerplicht gemist. Het vierjarig worden van het l.b.o. op zichzelf en de geschetste ontwikkelingen binnen het l.b.o., die opvang van verschillend ingestelde leerlingen mogelijk maken, kunnen huns inziens niet als onderwijskundige argumenten voor deze verlenging worden aangemerkt. Graag zagen zij ook de stelling, dat langduriger deelneming aan het onderwijs gewenst is voor een adequate maatschappelijke voorbereiding, nader uitgewerkt.

Bij de opmerking in de memorie van toelichting op pag. 3 dat de gedeeltelijke leerplicht voor 17-jarigen nog niet wordt ingevoerd – in dat verband overigens een juiste opmerking – wilden deze leden de kanttekening plaatsen dat het naar hun mening nog een punt van overweging zal moeten zijn of voor de 17-jarigen een leerplicht of een leerrecht moet worden ingevoerd. De woorden 'nog niet' in voornoemde zinsnede wekken te gemakkelijk de suggestie dat er binnenkort wél een gedeeltelijke leerplicht voor 17-jarigen zal zijn.

De aan het woord zijnde leden onderschreven het standpunt van de regering dat in beginsel leerplicht en schoolgeldvrijdom gekoppeld behoren te zijn. Zij vroegen zich af waaraan concreet gedacht moet worden wanneer in de beweegreden van de wet de zinsnede wordt opgenomen: 'zodra de financiële middelen dit toelaten', en wanneer artikel III spreekt van: 'op een door Ons te bepalen tijdstip'.

Ook zouden deze leden gaarne van de bewindslieden vernemen of bij de verlenging van de volledige leerplicht de regeling van de vervoerkosten voor b.l.o.-leerlingen wordt aangepast.

De leden van de C.H.U.-fractie meenden, na de uitvoerige uiteenzetting van hun standpunt bij de behandeling van de brief van de regering van 20 februari, en gelet ook op de spoed die bij de behandeling van dit wetsontwerp geboden is, met een enkele opmerking te kunnen volstaan.

Zij handhaafden hun bezwaren tegen de sterke rol die de werkgelegenheid gespeeld heeft bij de beslissing de volledige leerplicht voor 15-jarigen reeds op 1 augustus 1975 in te voeren. Zij achtten dit een oneigenlijk argument. Is deze koppeling van dien aard, zo vroegen ook zij, dat bij vermindering van de werkloosheid ook het regime ten aanzien van de leerplichtverlenging veranderen kan?

Bovendien meenden deze leden dat het zeer de vraag is of het lager beroepsonderwijs de nieuwe leerplichtigen wel kan opvangen. Zelf twijfelden zij daar sterk aan. In hoeverre zijn met het oog hierop al voorbereidingen getroffen? Welk overleg heeft de minister van onderwijs met het lager beroepsonderwijs gevoerd, en tot welke resultaten heeft dat geleid?

De leden van de CPN-fractie herinnerden aan de beschouwing van de regering over de gevolgen van de uitbreiding van de gedeeltelijke leerplicht tot twee dagen voor 15-jarigen voor de werkgelegenheid in haar brief van 20 fe-

bruari 1975 (stuk 13 322 nr. 1). In die brief schrijven de ministers van onderwijs en van sociale zaken dat er 'wel een duidelijk vermoeden (bestaat) dat de uitbreiding van de gedeeltelijke leerplicht een negatief effect heeft op de werkgelegenheid voor 15- en 16-jarigen'.

Het vraagstuk van de jeugdwerkloosheid was voor deze leden mede aanleiding om zich bij de behandeling van genoemde brief uit te spreken tegen de voorgenomen uitbreiding van de gedeeltelijke leerplicht tot twee dagen voor 16-jarigen, waarbij zij aandrongen op een invoeringsschema van één dag voor 16-jarigen en één dag voor 17-jarigen. Het valt op dat in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsontwerp met geen woord over dit aspect van de werkloosheid wordt gerept.

Is inmiddels door de bewindslieden een nader onderzoek ingesteld naar de precieze samenhang tussen gedeeltelijke leerplicht en jeugdwerkloosheid?

Indien het vermoeden, hierboven aangehaald, bij de bewindslieden nog bestaat, zien zij daarin dan geen reden om maatregelen te nemen ter voorkoming van toeneming van de werkloosheid onder jongeren van 16 en 17 jaar als gevolg van uitbreiding van de gedeeltelijke leerplicht? Zo ja, welke zijn dan die maatregelen? En zo nee, waarom niet?

Indien de ingevoerde stimuleringspremiereregeling niet heeft kunnen voorkomen 'dat onder de groep van 15-jarigen een niet onaanzienlijke jeugdwerkloosheid bestaat', welke maatregelen en wegen staan de regering dan open om dit wèl te voorkomen voor de groep van 16-jarigen, die bij aanvaarding van het onderhavige wetsontwerp met de tweedaagse leerplicht te maken krijgt?

De uitbreiding van de algemene leerplicht tot tien jaar juichten deze leden toe, mede omdat de gedeeltelijke leerplicht zo weinig heilzaam is gebleken. Naar hun mening mag die uitbreiding echter niet leiden tot stijging van de werkloosheid onder andere groepen jongeren.

Nu uit de memorie van toelichting blijkt dat de bezwaren van de regering tegen de schoolgeldvrijdom uitsluitend van budgettaire aard zijn, meenden deze leden – gezien ook de bedragen die er naar schatting mee gemoeid zijn – uitdrukkelijk te moeten stellen dat aan uitbreiding van de algemene leerplicht de schoolgeldvrijdom onverbreekelijk verbonden moet blijven.

De leden van de P.P.R.-fractie sloten zich aan bij de eerder van P.v.d.A.-zijde gemaakte opmerkingen.

De leden van de P.S.P.-fractie konden met de strekking van het wetsontwerp instemmen. Zij vroegen zich wel af, of ten aanzien van de leerplichtverlenging niet een bedenkelijke traditie van interim-wetgeving aan het ontstaan is.

Tegen de tijdelijke ontkoppeling van leerplicht en schoolgeldvrijdom hadden ook deze leden ernstig bezwaar. Zij stelden de vraag of deze ontkoppeling niet in strijd is met de strekking van de school- en cursusgeldwet. De bedragen waarom het blijkens de memorie van toelichting ging noemden zij gering.

Deze leden vroegen de bewindslieden in elk geval een uiterste termijn te noemen waarbinnen ook artikel II van het onderhavige wetsontwerp in werking zal treden.

De voorzitter van de Commissie,
Masman

De griffier van de Commissie,
Mulder