

Vergaderjaar 1986–1987

19819

Wijziging van de Wet op het basisonderwijs met betrekking tot de inrichting van het activiteitenplan voor zover het betreft het aantal uren onderwijs dat leerlingen in de eerste drie schooljaren ten minste moeten ontvangen en met betrekking tot de grondslag voor de berekening van het aantal leerlingen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Naar aanleiding van een desbetreffend amendement, aangenomen in de Tweede Kamer der Staten-Generaal, bij de behandeling van de rijksbegroting voor 1987, heeft de regering besloten het aantal uren onderwijs dat in de eerste drie schooljaren verplicht is op de basisschool, te verminderen. Deze vermindering houdt in dat voor leerlingen in de eerste drie schooljaren die thans ten minste 880 uren onderwijs per schooljaar moeten ontvangen, dit aantal uren wordt gesteld op 2240 uur in de eerste drie schooljaren tezamen. Er is niet voor een gemiddeld aantal uren per schooljaar gekozen teneinde de schoolbesturen op dit punt de vrijheid te geven naar eigen inzicht het aantal uren voor elke categorie te kunnen bepalen. Slechts een minimumgrens van 480 uren per schooljaar dient in acht te worden genomen. Het bevoegd gezag is vrij om op basis van de uitkomst van de formatie een zodanig organisatie-model te kiezen dat het meest geschikt is voor de eigen schoolsituatie.

Dit kan zijn een urenvermindering voor de 4-jarigen, doch ook voor de 5- en *eventueel* voor de 6-jarigen. Het ligt naar ons oordeel niet voor de hand om het aantal uren onderwijs voor de 6-jarigen alleen lager te stellen. De ruimte die in de voorgestelde regeling ten aanzien ook van de 6-jarigen wordt geboden is met name bedoeld om het bevoegd gezag niet voor praktische bezwaren te plaatsen in die gevallen dat voor de groep 5-jarigen een lager aantal uren onderwijs wordt voorgesteld en in de loop van het schooljaar een aantal 5-jarigen 6 jaar wordt.

Ook is het mogelijk om op basis van de voorgestelde maatregelen de groepen te vergroten, waardoor het niet noodzakelijk is het aantal uren onderwijs te verminderen.

In samenhang met het bovenstaande zal de toekenning van de formatie worden verminderd. Ter wille van de eenvoud zal de vermindering van de formatie worden toegerekend aan de jongste categorie leerlingen. Voorgesteld wordt om de jongste categorie leerlingen bij de vaststelling van de formatie voor 0,54 mee te tellen. De basis hiervoor is eveneens in dit wetsvoorstel opgenomen. Daartoe zal een wijziging van het Formatiebesluit WBO (Stb. 1985, 337) worden bevorderd, waarin tevens in een regeling zal worden voorzien tot voorkoming van gedwongen ontslag of taakvermindering als gevolg van deze maatregel. Tenslotte is in dit wetsvoorstel een nieuw artikel 116a opgenomen, waarin de basis ligt opgesloten om

een éénmalige korting aan te brengen op het aantal leerlingen dat bepalend is voor de formatie voor het schooljaar 1987-1988. Dit is noodzakelijk om de beoogde besparingen in 1987 te bereiken. Als datum van inwerkingtreding van de genoemde wettelijke maatregelen wordt 1 april 1987 voorgesteld, met uitzondering van artikel I, onderdeel B, dat op 1 augustus 1987 in werking treedt.

In zijn advies met betrekking tot eerdere voorstellen tot wijziging van het tijdstip en de leeftijd voor toelating tot het basisonderwijs is de Raad van State, mede met verwijzing naar de opmerkingen van de Onderwijsraad, van oordeel dat in de memorie van toelichting aandacht had moeten worden geschonken aan de consequenties van deze maatregel voor de kansarme en anderstalige kinderen, alsmede aan de consequenties voor het emancipatiebeleid, het beleid ten aanzien van kinderopvang en het minderheden- en achterstandenbeleid. Tevens is de Raad in genoemd advies van oordeel dat in de memorie van toelichting mede aandacht had moeten worden geschonken aan een alternatief in de vorm van vermindering van het aantal schooluren.

Dit alternatief is met het thans voorliggende wetsvoorstel overgenomen.

Naar aanleiding van de overige opmerkingen van de Raad kan met betrekking tot het voorliggende wetsvoorstel het volgende worden opgemerkt. Vermindering van het aantal uren onderwijs per schooljaar heeft consequenties voor de omvang van het onderwijsaanbod voor alle categorieën leerlingen, waarvoor de vermindering geldt. Door schoolbesturen echter de vrijheid te geven om op verschillende manieren met de formatiebepaling om te gaan, wordt beoogd dat deze consequenties zo beperkt mogelijk worden gehouden. Hierdoor is iedere school immers in staat rekening te houden met de specifieke samenstelling van haar populatie. Voorts wordt met deze maatregel niet getornd aan de gewichtensystematiek voor toekenning van formatie op grond van kinderen uit minderheden of achterstandsgroepen in de school. Aan de problematiek van de kinderopvang wordt binnen het kabinet mede in relatie tot het emancipatiebeleid de nodige aandacht besteed. Daarbij wordt de studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau «Samenhang rond de kinderopvang» van oktober 1986 betrokken.

Voor wat betreft de scholen voor de trekkende bevolking zullen de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen in het Besluit trekkende bevolking WBO worden overgenomen voor de schoolsoorten waarvoor dit redelijk en uitvoerbaar is. Het betreft de scholen voor kinderen van woonwageneigenaren en afdelingen voor zeer jeugdige kinderen van woonwageneigenaren verbonden aan scholen voor basisonderwijs.

Artikelen

Artikel I, onderdeel A

Artikel 11 betreft het schoolwerkplan. Het schoolwerkplan moet op grond van artikel 11, vijfde lid, worden uitgewerkt in een activiteitenplan. Dit activiteitenplan dient zo ingericht te worden dat de leerlingen per schooljaar ten minste 880 uren, onderscheidenlijk 1000 uren onderwijs ontvangen, al naar gelang het de eerste 4 schooljaren betreft of de overige schooljaren. Thans wordt voorgesteld in de eerste 4 schooljaren een onderscheid te maken tussen de eerste drie schooljaren, waarin de leerlingen ten minste 2240 uren onderwijs moeten ontvangen met een minimum van 480 uren per schooljaar, en het vierde schooljaar waarin de leerlingen ten minste 880 uren onderwijs per schooljaar moeten ontvangen.

De voorgestelde wijziging in artikel 11, zevende lid, heeft tot gevolg dat de verplichting dat een schooldag begint en eindigt op het zelfde tijdstip, niet geldt in de eerste drie schooljaren.

De voorgestelde wijziging in artikel 11, negende lid, is van technische aard en hangt samen met de voorgestelde toevoeging van een tweede volzin in artikel 11, zevende lid.

Artikel I, onderdeel B

De toevoeging van een derde lid aan artikel 18 geeft de basis om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen voor welk deel de leerlingen die nog geen 5 jaar zijn, meetellen voor de formatie.

Artikel I, onderdeel C

Aangezien de voorgestelde maatregelen pas effect zullen hebben in het schooljaar 1988–1989 – de formatie wordt immers bepaald op basis van de drie teldata van het voorafgaande schooljaar – is in verband met de noodzakelijk te bereiken besparingen, een eenmalige, aanvullende maatregel onontkoombaar. Daartoe zal in het Formatiebesluit WBO een korting van 5,3% worden opgenomen op het aantal leerlingen dat bepalend is voor de formatie voor het schooljaar 1987–1988. De aangebrachte korting zal evenmin leiden tot gedwongen ontslag of taakvermindering.

De Minister van Onderwijs en Wetenschappen,
W. J. Deetman

De Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen,
N. J. Ginjaar-Maas

Aan de Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen

's-Gravenhage, 16 september 1986

Bij uw schrijven verzocht u de Afdeling primair onderwijs van de Onderwijsraad onder meer advies uit te brengen over een voorstel van wet houdende wijziging van de WBO betreffende de voorschriften voor de toelating tot het basisonderwijs en de grondslag voor de berekening van het aantal leerlingen voor het schooljaar 1987-1988. Dat verzoek betreft ook een ontwerp-besluit houdende wijziging van het Toelatingsbesluit WBO, het Besluit trekkende bevolking WBO en het Formatiebesluit WBO in verband met een nadere regeling van het tijdstip en de leeftijd voor toelating tot het basisonderwijs en een nadere regeling van de boventalligen. De afdeling bericht u ter zake als volgt.

Het belangrijkste onderdeel van de voorgestelde maatregelen vormt de beperking van de toelating tot de basisschool tot die kinderen die voor 1 augustus de leeftijd van 4 jaar hebben bereikt. De praktische consequentie hiervan zal zijn, dat tevens de veelal gebruikelijke druppelsgewijze toelating tot de onmogelijkheden gaat behoren. Op deze twee aspecten wenst de Afdeling in de eerste plaats in te gaan.

Sedert de invoering van de Kleuteronderwijswet in 1956 kende het kleuteronderwijs een toelatingsleeftijd van 4 jaar en voor kinderen die voor 1 oktober jarig zijn sedert 1 augustus 1976 zelfs van 3 jaar en 10 maanden. Ook in het Toelatingsbesluit WBO is gekozen voor een toelatingsleeftijd van 4 jaar. De mogelijkheid tot het nog eerder toelaten is daarbij komen te vervallen. Het lag daarbij, geheel in de lijn van artikel 2 van de WBO, uitdrukkelijk in de bedoeling zoveel mogelijk aan te sluiten bij de regeling die voor het kleuteronderwijs had gegolden. De mogelijkheid voor 97 à 98% van de 4-jarigen om vanaf hun vierde verjaardag een school te bezoeken – Nederland geniet in verband hiermee internationaal aanzien – bleef derhalve volledig gehandhaafd.

Thans wordt – zonder dat de onderwijskundige noodzaak of wenselijkheid daarvan is aangetoond – voorgesteld de toelatingsregeling te wijzigen in de eerder aangegeven zin. Voor de kinderen die na 1 april jarig zijn, zal die maatregel nauwelijks gevolgen hebben. Voor de kinderen die voor 1 november zijn geboren echter des te meer. Voor hen zal het in artikel 11, eerste lid, van de WBO genoemde tijdvak van 8 aaneensluitende jaren met maximaal een jaar worden gereduceerd. Belangrijker nog acht de Afdeling, dat die kinderen bijna een jaar de sensorische, motorische en sociale vorming zullen moeten missen waarop het kleuteronderwijs zich vroeger onder andere diende te richten en die tegenwoordig in de eerste fase van de basisschool wordt verzorgd. De Afdeling acht dat een hoogst ongewenste zaak. Dit geldt nog in versterkte mate voor die kinderen van deze groep die moeten worden gerekend tot de kansarmen. Begeleide taalontwikkeling in schoolverband voor anderstalige kinderen zal bij voorbeeld in sommige gevallen eerst een jaar later dan op dit moment het geval is, kunnen aanvangen.

Voor deze groep kinderen kan overigens ook niet meer worden voldaan aan de eerste volzin van artikel 2 van de WBO: «Het basisonderwijs is het onderwijs bestemd voor kinderen vanaf de leeftijd van omstreeks 4 jaar.» Voor een goed begrip: de bedoeling van het woord «omstreeks» daarbij was om ruimte te laten voor een eventuele vroegere toelating van de jongste kinderen conform de regeling zoals die voor het kleuteronderwijs gold.

Zoals reeds eerder gesteld zal een praktische consequentie van de voorgestelde maatregel zijn dat de zogenaamde druppelsgewijze toelating tot het verleden gaat behoren. Deze wijze van toelating blijkt in het algemeen zowel vanuit het oogpunt van het kind als vanuit het oogpunt

van de onderwijsgevende het best te voldoen. De individuele benadering die daarmee samenhangt past ook volledig binnen de doelstellingen van de basisschool.

De nu voorgestelde maatregelen zullen leiden tot één centrale toelating van nieuwe leerlingen en wel aan het begin van het schooljaar. Een onderwijsgevende wordt dan geconfronteerd met een volledig nieuwe groep van zeer jonge kinderen die allemaal veel aandacht nodig hebben. Het is vrijwel onmogelijk om deze anders op te vangen dan in één groep. Daarbij ligt ook noodgedwongen min of meer klassikaal handelen voor de hand, terwijl het grote verschil in leeftijd (een bijna 5-jarig kind is heel anders dan een net 4-jarig kind) juist om een individuele benadering vraagt. Dit klassikaal handelen zal ook verder in de school doorwerken en leiden tot een jaarklassensysteem en mogelijk zelfs tot een leerstofjaar-klassensysteem en alles wat daarmee verband houdt, zoals zitten blijven.

Mocht het inderdaad zo ver komen – en de Afdeling vreest dat dat het geval zal zijn – dan betekent dat reeds na één jaar een breuk met een belangrijke doelstelling van het basisonderwijs. De geruststellende woorden die in het kader van de invoering van de WBO van diverse zijden, en ook van de kant van de Afdeling (zie onder andere het advies over de OWBO dd. 10 mei 1982, OR III/94669 LO) werden geuit omtrent het handhaven van de verworvenheden van het kleuteronderwijs in de basisschool zijn dan ten onrechte geweest. Het dreigende tekort aan kennis rond de pedagogisch-didactische ontwikkeling van het jonge kind mede als gevolg van het sociaal plan voor de PABO (zie ook het Memorandum van knelpunten, dat de Afdeling op 21 mei 1986 uitbracht) en het op middellange termijn mogelijk verdwijnen van de kleuterleidster uit de basisschool versterken dit alleen nog maar.

Een derde aspect dat in dit kader nog de aandacht verdient, is het ontbreken van interdepartementale coördinatie met betrekking tot de voorgestelde maatregelen. Het ligt voor de hand daarbij te verwijzen naar de positie van de vrouw in de samenleving en de kinderopvang buiten het onderwijs. De Afdeling heeft hierbij echter mede het oog op de rapporten van de Landelijke Commissie «Vroegtijdige Onderkenning van Ontwikkelingsstoornissen». Voor het onderwijs aan de jongste kinderen is daarin een belangrijke signalerende rol weggelegd. Voor een deel van de 4-jarigen zal die taak niet meer te vervullen zijn.

Het zal u op grond van het voorgaande duidelijk zijn dat de Afdeling de maatregelen met betrekking tot de beperking van de toelating tot de basisschool volstrekt afwijst omdat zij zowel formeel-juridisch (artikel 2 en artikel 11!) als in hun praktische consequenties in strijd zijn met de doelstellingen van de WBO. De beloften, gedaan bij de invoering van de WBO ten aanzien van met name (de verworvenheden van) het kleuteronderwijs, worden gebroken. De Afdeling heeft hiertegen zulke onoverkomelijke bezwaren, dat zij in afwijking van de doorgaans door haar gehanteerde werkwijze in dit geval geen mogelijkheid ziet mee te denken over eventuele alternatieven voor of mogelijkheden tot verzachting van de voorgestelde maatregelen.

De beperking van de toelating van 4-jarigen met ingang van 1 januari 1987 alleen is kennelijk niet voldoende om de voorgenomen bezuiniging van 220 miljoen gulden te realiseren. In verband daarmee wordt voorgesteld het schooljaar 1987–1988 een korting van 4% op de formatie toe te passen. Deze maatregel van beperkte omvang en beperkte duur is naar het oordeel van de Afdeling voor de scholen op zichzelf genomen niet onoverkomelijk. Voor de praktijk van het onderwijs zal het belangrijkste probleem daarmee zijn, dat er weer een nieuwe categorie van boventalligen wordt gecreëerd. De Afdeling vreest dat dit de rust in de scholen, die noodzakelijk is te achten voor het realiseren van het basisonderwijs (ook in het Memorandum van knelpunten dd. 21 mei 1986, OR 1/103 P, wees de Afdeling hierop), meestel niet ten goede zal komen. Op grond hiervan meent zij toch dat het de voorkeur verdient deze – niet structurele –

maatregel, mocht de beperking van de toelating onverhoopt worden gehandhaafd, achterwege te laten.

Ten slotte heeft de Afdeling zich afgevraagd of het wel noodzakelijk is de maatregel met betrekking tot de beperking van de toelating voor 4-jarigen tot de basisschool, indien daarvoor geen alternatief wordt gevonden, ook te vertalen in het Besluit trekkende bevolking WBO. De Afdeling beantwoordt die vraag ontkennend. Enerzijds gaat het slechts om een zeer gering aantal leerlingen – de maatregel zal hier dus ook niet veel opleveren –, anderzijds betreft het een zeer kwetsbare groep in onze samenleving ten aanzien waarvan een beperking van de mogelijkheden tot het volgen van onderwijs nog meer bezwaren oproept als ten aanzien van het reguliere basisonderwijs reeds het geval is.

Resumerend adviseert de Afdeling u de voorgestelde maatregelen in heroverweging te nemen.

Namens de Afdeling primair onderwijs,
G. J. Bartelsman, waarnemend voorzitter
mr. drs. H. J. M. Hoefnagel, algemeen secretaris