

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**

A

**ADVIES RAAD VAN STATE****NADER RAPPORT**

Aan de Koningin

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 20 november 1986

Zoetermeer, 12 december 1986

Bij Kabinetsmissive van 9 oktober 1986, no. 6, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister en de Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw Kabinet van 9 oktober 1986, nr. 7, machtigde Uw Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan ons te doen toekomen. Wij hebben de eer U dit advies, gedateerd 20 november 1986, nr. W05.86.0523, hierbij aan te bieden.

a. een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Wet op het basisonderwijs met betrekking tot de voorschriften voor de toelating tot het basisonderwijs en de grondslag voor de berekening van het aantal leerlingen voor het schooljaar 1987–1988;

b. een ontwerp-besluit met nota van toelichting, 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.

1. De Raad van State heeft geconstateerd dat in het kader van de behandeling van de begroting voor het dienstjaar 1987 nader politiek overleg zal plaatsvinden over de vraag of de onderhavige voorstellen zullen worden gehandhaafd, dan wel zullen worden vervangen door andere bezuinigingsvoorstellen met een gelijke opbrengst. In verband hiermee beperkt de Raad zich tot de volgende opmerkingen.

Naar aanleiding van de begrotingsbehandeling voor het dienstjaar 1987, waar de Raad in punt 1 van zijn advies op wijst, en naar aanleiding van het voorstel van de Raad (punt 4) om in de memorie van toelichting mede aandacht te schenken aan de suggestie om een alternatief te overwegen in de vorm van vermindering van het aantal schooluren, hebben wij het onderhavige voorstel van wet in die zin gewijzigd dat in de

2. Naar het oordeel van de Raad ware de inhoud van het Toelatingsbesluit WBO (Stb. 1984, 527) op te nemen in de Wet op het basisonderwijs (WBO) zelf. Niet alleen is de Raad van mening dat de bepaling van de leeftijd voor de toelating tot en de duur van het volgen van basisonderwijs zo gewichtig zijn dat zulks de voorkeur verdient, maar het college is tevens van oordeel dat opnemings in de wet zelf eveneens geboden is uit een oogpunt van overzichtelijkheid van regelgeving. In dit verband merkt de Raad nog op dat de regeling, in tegenstelling tot hetgeen bij de behandeling van de WBO in de Staten-Generaal werd aangenomen, weinig omvangrijk en gedetailleerd is (kamerstukken II, 1979/80, 14 428, nr. 12, bladzijde 40). In dit verband acht het college het eveneens van belang dat daarmee artikel 23 overbodig zou kunnen worden respectievelijk uit de WBO zou kunnen verdwijnen.

3. Het is de Raad opgevallen dat de opmerkingen van de Onderwijsraad slechts summier worden besproken in de toelichting op het voorstel van wet. Met name het betoog van de Onderwijsraad met betrekking tot de consequenties van de maatregel voor kinderen die moeten worden gerekend tot de kansarmen en voor anderstalige kinderen, alsmede de beperking van de mogelijkheden tot het volgen van onderwijs voor de kinderen van de trekkende bevolking – die tot de inwerkingtreding van de WBO trouwens deelnamen aan het buitengewoon onderwijs – verdient uitvoeriger aandacht.

4. Voor een goede beoordeling van de onderhavige maatregel als een onderdeel van het integraal kabinetsbeleid acht het college het nodig dat de bewindslieden in de memorie van toelichting ingaan op de consequenties die zij heeft op het emancipatiebeleid, het beleid ten aanzien van de kinderopvang, alsmede het minderheden- en achterstandenbeleid. Voor wat betreft de kinderopvang ware daarbij niet voorbij te gaan aan de tekorten waarop wordt gewezen in de studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau «Samenhang rond de kinderopvang» (bladzijde 148, onderaan), alsmede aan de gevolgen van de voorgenomen bezuiniging op het sociaal-cultureel werk waarop de Raad voor het Jeugdbeleid in zijn advies heeft gewezen. In dit verband ware in de memorie van toelichting

eerste drie schooljaren het totaal aantal uren onderwijs 2240 uur moet bedragen, waarbij een minimum van 480 uur per schooljaar in acht genomen moet worden.

De verdere consequenties hiervan in formatief opzicht zullen vervolgens in het Formatiebesluit WBO worden verwerkt. Evenals in het oorspronkelijke wetsvoorstel, is in dit wetsvoorstel een nieuw artikel 116a opgenomen, waarin de basis is neergelegd om bij algemene maatregel van bestuur een 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 voor het jaar 1987 te bereiken.

In de memorie van toelichting van dit gewijzigde wetsvoorstel is tevens aandacht geschonken aan de beperking van de mogelijkheden tot het volgen van onderwijs voor kinderen van de trekkende bevolking, zoals de Raad in punt 3 van zijn advies heeft aanbevolen. Tevens is in de memorie van toelichting ingegaan op de consequenties die de nieuwe maatregel heeft op het emancipatiebeleid, het beleid ten aanzien van de kinderopvang, alsmede het minderheden- en achterstandenbeleid, hetgeen de Raad in punt 4 van zijn advies vermeldt.

Gezien de gewijzigde opzet van de voorgestelde maatregelen, is hetgeen de Raad in punt 2 van zijn advies heeft opgemerkt, niet van toepassing op de voorstellen. Wij menen derhalve dat het niet zinvol is alsnog daarop in te gaan.

Ons voornemen is om het nieuwe voorstel van wet in werking te laten treden op 1 augustus 1987. Hiermee is tevens tegemoetgekomen aan het bezwaar van de Raad in punt 5 van zijn advies tegen inwerkingtreding op 1 januari 1987 van het onderhavige voorstel van wet. Aangezien het uitgesloten lijkt dat deze datum nog zal worden gehaald, zou terugwerkende kracht in dit wetsvoorstel moeten zijn opgenomen. De Raad is van mening dat dit met name uit het oogpunt van rechtszekerheid niet geoorloofd is.

Daartoe gemachtigd door de Ministerraad verzoeken wij U goed te vinden dat het advies van de Raad van State buiten verder behandeling wordt gelaten en dat het onderhavige nader rapport te zamen met het advies van de Raad van State en het voorstel van wet alsmede de daarbij behorende memorie van toelichting zoals deze aan de Raad van State zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

mede aandacht te schenken aan de suggestie om een alternatief te overwegen in de vorm van vermindering van het aantal schooluren.

5. Het college heeft geconstateerd dat de regeling met betrekking tot de schoolgewenning niet wordt gewijzigd. De Raad vraagt zich af of de desbetreffende regeling nog wel zin heeft nu kinderen nog maar op één datum tot de school zullen worden toegelaten. In de praktijk zal dit namelijk betekenen dat zij enkele dagen in de laatste maand voor de zomervakantie op de school aanwezig zullen zijn. De Raad vraagt zich af of dit, gezien de lengte van de zomervakantie wel enig nut heeft voor het kind. Op dit punt ware in de toelichting op het ontwerp-besluit in te gaan.

6. Volgens de toelichting op het ontwerp-besluit is het de bedoeling dat het in werking treedt op 1 januari 1987. Aangezien het onderhavige besluit eerst in werking kan treden nadat het voorstel van wet is tot stand gebracht alsmede nadat het gedurende een periode van dertig dagen is overgelegd aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, lijkt het uitgesloten dat de beoogde datum wordt gehaald. Naar het oordeel van de Raad verzetten beginselen van behoorlijke wetgeving en inzonderheid het beginsel van rechtszekerheid zich ertegen dat deze maatregel, die belastend is voor de scholen en de burger, met terugwerkende kracht wordt ingevoerd. Degenen die betrokken zijn bij de toelating van kinderen tot het basisonderwijs moeten tot het eind van de periode van «voorhanging» uit kunnen gaan van de gelding van de huidige, in een algemene maatregel van bestuur vastgelegde toelatingsregeling.

De Raad van State geeft U in overweging, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden, het onder a genoemde voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en ter zake van het onder b genoemde ontwerp-besluit een besluit te nemen.

De Vice-president van de Raad van State,  
W. Scholten

Wij veroorloven ons U in overweging te geven het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet met de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

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