

25 176

Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met het onderwijs in allochtone levende talen en enkele technische aanpassingen

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS¹

Vastgesteld 13 januari 1998

Het voorbereidend onderzoek gaf aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

De leden van de **CDA**-fractie merkten op dat uit de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer blijkt dat er twee vormen van toezicht op het onderwijs in allochtone levende talen (oalt) zullen zijn: de onderwijsinspectie en daarnaast een apart monitoringproject met een aparte verslaglegging. Hoe zullen deze twee vormen van toezicht zich tot elkaar verhouden?

Nu ook andere dan onderwijsinstututen het oalt mogen verzorgen, rijst de vraag hoe en door wie in de deugdelijkheid van het aangeboden onderwijs in allochtone levende talen zal worden voorzien?

Wordt de toewijzing van de oalt-gelden aan gemeenten op enigerlei wijze gerelateerd aan het daadwerkelijk gebruik dat ervan wordt gemaakt? Met andere woorden is oalt-geld een doeluitkering?

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel. De wijzigingen die bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zijn aangebracht hebben, naar het oordeel van deze leden, het oorspronkelijke wetsvoorstel versterkt. De aan het woord zijnde leden restten nog twee vragen.

Op zichzelf stonden de leden van de fractie van de PvdA positief tegenover de in het wetsvoorstel geboden mogelijkheid om oalt ook door andere instellingen dan scholen te laten verzorgen. Vooral nu de bevoegdheidseisen zoals die binnen het onderwijs gelden, alsmede toezicht door de inspectie, voor deze vorm van onderwijs van toepassing zullen zijn. De kwaliteit van het onderwijs lijkt hiermee afdoende gewaarborgd. Iets meer zorgen hadden deze leden over het mogelijk ontbreken van een ondersteunende structuur in deze instellingen. Het pedagogische-didactisch functioneren van de huidige oetc-leerkrachten is veelal ingebed in een door het hele team uitgedragen schoolklimaat. Een aantal oetc-leerkrachten ontlenen hun overwicht over de leerlingen aan deze team-structuur. Welke mogelijkheden ziet de staatssecretaris om de toekomstige oalt-leerkrachten ook in «niet-schoolse» instellingen van de nodige ondersteuning te voorzien?

¹ Samenstelling: Grol-Overling (CDA), Jaarsma (PvdA) (voorzitter), Holdijk (SGP), Tuinstra (D66), Veling (GPV), Werner (CDA), Roscam Abbing-Bos (VVD), Schoondergang-Horikx (GL), Hofstede (CDA), De Jager (VVD), Dees (VVD), Linthorst (PvdA).

Een tweede vraag betreft deerschikking van de oalt-middelen in relatie tot de wachtgelden. De aan het woord zijnde leden stemden in beginsel in met het toewijzen van oalt-middelen op basis van het aantal leerlingen. Zij onderschreven de gekozen benadering om voor deze herschikking een periode van vier jaar uit te trekken, zulks met het oog op de noodzaak om wachtgeldverplichtingen tot een minimum te beperken. De aan het woord zijnde leden waren er echter niet van overtuigd dat met deze overgangsperiode het ontstaan van wachtgeldverplichtingen geheel te voorkomen zou zijn. Zij wilden graag weten wie, na de eerste vier jaar, voor deze wachtgeldverplichting verantwoordelijk zal zijn.

De leden van de fractie van **D66** heeft met waardering kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Ondanks veel investering aan energie, aandacht en geld van de rijksoverheid is de achterstand op diverse gebieden bij allochtonen nog groot waarbij onderwijs en werkgelegenheid vooral in het oog springen. Het onderwijs in eigen taal en cultuur is inderdaad een instrument dat kan bijdragen aan de eigen identiteit en dus aan versterking van het zelfvertrouwen van de doelgroepen van het wetsvoorstel, zoals ook de memorie van toelichting stelt. Na de uitvoerige behandeling in de Tweede Kamer hadden deze leden nog slechts enkele vragen.

In de eerste plaats naar de leerkrachten. In de nota naar aanleiding van het eindverslag (Kamerstukken II, 25 176, nr. 5) wordt in § 5 (blz. 20) ingegaan op de leerkrachten en hun opleiding. Te weinig aandacht wordt daar naar de mening van deze leden geschonken aan de sociale vaardigheid. De docenten terzake zullen immers naast taalvaardigheid in een allochtone taal plus het nederlands over ruime kennis van de buurt/omgeving van de school soms zelfs scholen, moeten beschikken. Immers via de sociale stratificatie patronen zullen gezinnen van allochtone leerlingen bij het onderwijs moeten worden betrokken. De lessen worden immers na schooltijd gegeven. De leden van de fractie van D66 waren het volledig eens met de opvatting dat men geen gewone lestijd moet afpakken van de allochtone leerling. Het leren van het Nederlands bijvoorbeeld is minstens zo belangrijk. Maar dit wil wel zeggen dat gezinspatronen doorbroken worden door de langere schooldag. Betrokkenheid van de ouders is daarom heel belangrijk. Hoe wordt daarin voorzien? Nu zullen de gemeenten de behoefte moeten peilen bij deze allochtone ouders. Het was de leden hier aan het woord niet helemaal duidelijk hoe bij deze behoeftepeiling de taakverdeling gemeente-school is. Behoeftpeiling vergt overigens wel enige deskundigheid. Waar is die aanwezig? Hoe stelt de regering zich deze behoeftepeiling voor?

Tenslotte vroegen de leden van de fractie van D66 naar de link met het volwassenenonderwijs. Kunnen ouders «meelers» met hun kinderen via b.v. dezelfde leerkrachten maar dan in andere opzet en/of andere locaties. Het zal toch niet de bedoeling zijn dat al deze onderwijsinstituties naast elkaar gaan functioneren.

Het kan een voordeel zijn wanneer hier wordt gewerkt met dezelfde leerkrachten. Wel dienen de scholen er alert op te zijn dat in het docententeam van de school de oalt-leerkrachten goed integreren. Mede daarom is goede kennis van het Nederlands een vereiste.

Het onderwijs in allochtone levende talen vervangt het huidige oetc. Daarvoor is 10 miljoen extra uitgetrokken. De leden van de fractie van **GroenLinks** zeiden akkoord te gaan met decentralisatie van dit onderwijs naar de gemeenten.

Echter, over de uitvoering van en de controle op deze vorm van onderwijs leven bij deze fractie nog vragen. In het bijzonder waren deze leden er niet gerust op dat de kwaliteit van het onderwijs gediend is met het buiten

schoolverband geven van dit onderwijs. Vandaar dat zij de volgende vragen wilden stellen.

In overeenstemming met de wens van ouders dienen gemeenten voor het onderwijs in de gewenste talen zorg te dragen. Vergeleken met de oude situatie (oetc) zijn de taalgroepen uitgebreid. Ook is er verschil tussen een officiële taal en een thuistaal. Is er zicht op hoe gemeenten zullen peilen waar de behoefte ligt? Zijn daar voorschriften voor en in verband met die behoefte, is er zicht op vraag naar en mogelijkheden van aanbod in het Koerdisch? Op dit moment wordt er wel les gegeven in het Berbers, maar weinig of niet in het Koerdisch. Is er sprake van een principiële en financiële gelijkstelling tussen die twee thuistalen?

De onderwijsinspectie is aansprakelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Heeft zij diezelfde verantwoordelijkheid voor oalt?

Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid van het bieden van oalt buiten schoolverband. Kan de onderwijsinspectie haar verantwoordelijkheid waarmaken indien b.v. dit onderwijs in een moskee wordt gegeven? Kan de staatssecretaris inschatten hoeveel oalt er buiten schoolverband gegeven zal worden?

In tegenstelling tot achterstandsbeleid wordt oalt uitdrukkelijk als cultuurbeleid gezien. Volgens de staatssecretaris *kunnen* oalt-gelden worden ingezet voor achterstandsbeleid in de eerste vier jaar van de schooltijd. Wordt daarmee niet het gevaar gelopen dat gemeenten oalt-gelden inzetten voor achterstandsbeleid dat weinig of niets te maken heeft met cultuur- en/of taalonderwijs? Hoe is dat te voorkomen? Is daar controle op? Zo ja, in welke vorm?

Zou het niet beter zijn om voor die twee soorten beleid (achterstandsbeleid/ oalt) ook gescheiden financiële trajecten te hanteren? Indien oalt geheel buiten schoolverband wordt gegeven door b.v. een imam in een moskee, hoe wordt dan de kwaliteit bewaakt, gezien de mogelijkheden tot ongewenste beïnvloeding?

Loopt het beleid van de staatssecretaris van onderwijs in dit verband parallel met het beleid van de minister van Binnenlandse Zaken? De leden van de fractie van GroenLinks meenden op dit terrein verschil van mening te bespeuren tussen beide bewindslieden.

Tenslotte wilden deze leden nog een enkele opmerking maken over de evaluatie. Voor een evaluatie zijn heldere criteria en het vastleggen van de huidige situatie onontbeerlijk. Zijn er zulke criteria en welke maatregelen neemt de staatssecretaris om de huidige situatie vast te leggen?

Met belangstelling hadden de leden van de fractie van **GPV, SGP en RPF** van het wetsvoorstel kennisgenomen. Onderwijs in «allochtone levende talen» is van groot belang voor allochtone groepen en het scheppen van voorwaarden voor zulk onderwijs wordt terecht tot de verantwoordelijkheid van de overheid gerekend. Een grote rol van de gemeentelijke overheden daarbij ligt voor de hand.

De overheidsbemoediging met het oalt zoals die in het voorliggende wetsvoorstel vorm krijgt, wordt door de regering niet onderwijskundig, maar cultuurpolitiek gemotiveerd (memorie van toelichting, blz. 1). Dit gebeurt onder verwijzing naar de nota *Ceders in de tuin*. De commissie Van Kemenade typeert oalt als «autonoom taalonderwijs met eigen intrinsieke waarde en niet om taalonderwijs in een ondersteunende functie» (deel 1, blz. 67). Oalt draagt ertoe bij dat de culturele verscheidenheid in onze samenleving wordt behouden en bevorderd, dat de eigen culturele positie van allochtone groeperingen wordt verstevigd en oalt bevordert de economisch waardevolle meertaligheid in de Nederlandse samenleving (idem, blz. 40 en 41).

Deze leden zouden nog graag een toelichting krijgen op de relatie tussen oalt en het achterstandsbeleid ten aanzien van allochtone groepen. Heeft

oalt toch niet meer extrinsieke doelstellingen dan soms wordt gesuggereerd?

De leden hier aan het woord dachten daarbij aan de volgende aspecten. In de *voorstudies bij Ceders in de tuin* (deel 2) wordt oet (C) belangrijk genoemd in een beleid dat de cultuur van allochtonen erkent en respecteert, waardoor een positieve verbinding tussen allochtone groepen en de bredere Nederlandse samenleving wordt bevorderd (blz. 23). In de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II, 25 176, nr. 5) wordt oalt een middel genoemd om «een volwaardige participatie van allochtonen te bevorderen» (blz. 5).

Naast deze sociale doelstelling lijkt ook een onderwijskundige motivatie mogelijk. Volgens een hoofdstuk in de genoemde voorstudies zijn de effecten van «tweetalig onderwijs» t.a.v. de «eerste taal» over de hele linie positief en t.a.v. de «tweede taal» op een aantal punten evenzeer (blz. 16).

De relatie tussen oalt en achterstandsbeleid lijkt ook onderstreept te worden door de aanvankelijk in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid om oalt-gelden in te zetten ten behoeve van achterstandenbestrijding. In een bijzonder laat ingediende nota van wijziging (Kamerstukken II, 25 176 nr. 17) wordt deze mogelijkheid beperkt tot de inzet van oalt-middelen ten behoeve van «taalondersteuning van allochtone leerlingen in de eerste vier schooljaren». De toelichting bij deze wijziging is zeer summier. Graag wilden de leden van deze fracties een toelichting op de motieven van de staatssecretaris voor deze wijziging.

In de Tweede Kamer is een discussie gevoerd over de wenselijkheid om ook andere instellingen dan scholen de mogelijkheid te bieden oalt te verzorgen. Door aanvaarding van een amendement van Cornielje c.s. (stuknr. 8) kunnen ook rechtspersonen die geen school in stand houden, in aanmerking komen. Toezicht op de deugdelijkheid van ook deze vorm van oalt moet garanties bieden voor kwaliteit. Voor het toezicht op scholen bestaat een uitgewerkt instrumentarium. Ook deze leden vroegen zich af of deze toezichtsinstrumenten ook toepasbaar zijn op oalt dat in het verband van een buurthuis of eem moskee wordt gegeven. Graag wilden zij nader geïnformeerd worden over de wijze waarop dit toezicht concreet zal worden uitgevoerd.

De discussie over de vraag welke instanties oalt zouden moeten kunnen verzorgen, hebben voorbeelden van geslaagde vormen van onderwijs buiten scholen een rol gespeeld (m.n. binnen de Chinese gemeenschap). Daartegenover werden andere voorbeelden gesuggereerd, waarbij het risico van ongewenste invloeden op de feitelijke invulling van oalt groot zou zijn.

Het was deze leden opgevallen dat dergelijke verwijzingen summier zijn en niet worden gedocumenteerd. Dit gegeven past in de wijze waarop de kwestie van de positie van allochtone groepen in onze samenleving doorgaans wordt behandeld. Naar de mening van de aan het woord zijnde leden wordt te weinig aandacht gegeven aan de specifieke aard van allochtone groeperingen in hun onderlinge verscheidenheid. Deze aandacht is belangrijk om recht te kunnen doen aan de betrokken gemeenschappen, waarvan we de culturele identiteit zo belangrijk vinden. Ook met betrekking tot het onderwijs in «allochtone levende talen» is van belang dat er oog is voor eigenheid en diversiteit. Taal staat niet op zichzelf; er zijn (per gemeenschap verschillende) verbindingen met cultuur, religie (in relatie tot de staat), nationaliteit, etniciteit, etc. In de *voorstudies voor Ceders in de tuin* (hoofdstuk 3) worden «grondwaarden van de Nederlandse samenleving» opgesomd; maar ook in deze bundel studies wordt nauwelijks ingegaan op de (verschillende) wijzen waarop allochtone groepen daartegenover staan. De lezer komt meer te weten over de situatie in Zweden en Canada dan over de situatie binnen

b.v. de Chinese gemeenschap of de verschillende Islamitische groeperingen in onze eigen samenleving. Is de staatssecretaris het met deze leden eens dat zulke informatie teveel ontbreekt?

De leden van de fracties van **GPV**, **SGP** en **RPF** hadden nog een vraag over de wachtgeldverplichtingen met betrekking tot oalt. Uitgangspunt is dat er geen wachtgeldgevolgen voor het Rijk mogen optreden (memorie van toelichting, blz. 4). De veroorzaker van wachtgeld moet ook de financiële gevolgen dragen. Maar wat houdt dit concreet in?

Wanneer een school (of een andere instelling) geen offerte heeft ingediend, zijn eventuele gevolgen van boventaligheid in de formatie voor de instelling zelf. Dat is begrijpelijk.

Maar wanneer een instelling wel een offerte heeft ingediend, wordt het ingewikkelder. De staatssecretaris maakt onderscheid tussen offertes die niet ontvankelijk zijn en offertes die niet gehonoreerd worden. In het eerste geval komen wachtgeldverplichtingen voor de instelling. Maar dan moet heel duidelijk zijn wat de criteria zijn voor ontvankelijkheid, waarbij het voor de hand ligt te bepalen dat die criteria van formele aard zijn. In het tweede geval (het geval dat een offerte niet gehonoreerd wordt) komen eventuele wachtgeldverplichtingen voor rekening van de gemeente (memorie van toelichting, blz. 4). Is dit laatste billijk? Graag wilden deze leden hierop een toelichting. Met name zouden zij willen vernemen hoe het niet voldoen aan criteria van het gemeentelijke oalt-plan kan worden aangemerkt als een mogelijke grond om een plan onontvankelijk te verklaren (nota naar aanleiding van het verslag, blz. 18). Ook zouden zij willen vernemen hoe de staatssecretaris denkt om te gaan met wachtgeldverplichtingen die zouden kunnen voortvloeien uit ontslag van een docent, vanwege het verstrijken van de dispensatietermijn.

De voorzitter van de commissie,
Jaarsma

De griffier van de commissie,
Hordijk