

25 176

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 29 januari 1998

De regering heeft met waardering kennis genomen van het voorlopig verslag. Zij was in het bijzonder verheugd over de positieve benadering van het voorliggende wetsvoorstel door de leden van de verschillende fracties.

In het navolgende zal de regering de vragen beantwoorden die deze leden nog resteerden.

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe het toezicht van de inspectie zich zal verhouden tot het monitoringproject.

Blijkens de vraagstelling gaan deze leden ervan uit dat het hier twee vormen van toezicht betreft. Monitoring is echter geen vorm van toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften, maar een instrument om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de wettelijke regeling in de praktijk te volgen. Met andere woorden: het toezicht van de inspectie richt zich op de naleving van de wettelijke voorschriften door scholen en – in het geval van oalt – andere rechtspersonen, terwijl door middel van monitoring kan worden gevolgd hoe de wettelijke regeling in de praktijk uitwerkt.

Het is uiteraard niet zo dat er geen wisselwerking tussen beide instrumenten mogelijk is. De uitkomsten van de monitoring zouden bijvoorbeeld kunnen leiden tot een aanscherping van het toezicht op bepaalde onderdelen van de regelgeving, terwijl de ervaringen van de inspectie op het gebied van het toezicht kunnen worden meegenomen in de monitoring.

Deze leden vroegen voorts hoe en door wie in de deugdelijkheid van het aangeboden oalt zal worden voorzien, nu ook andere dan onderwijsinstituten oalt mogen verzorgen.

De deugdelijkheid van het gegeven onderwijs is de verantwoordelijkheid van de instelling die het onderwijs verzorgt, of dit nu het bevoegd gezag van een school is of een andere rechtspersoon. De wet stelt daarbij de randvoorwaarden. Voor de andere rechtspersonen worden deze randvoorwaarden genoemd in de artikelen 110l WBO en 106k ISOVSO. In de eerste plaats zijn ook op oalt-leraren in dienst van andere rechtspersonen dan scholen de bevoegdheidseisen van de WBO en de ISOVSO van toepassing.

In de tweede plaats is voorzien in een geobjectiveerde kwaliteitsnorm: de

rechtspersonen zijn verplicht met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs een beleid te voeren dat erop is gericht ten minste dezelfde kwaliteit te realiseren als redelijkerwijs kan worden verwacht van door scholen verzorgd oalt. De inspectie is uiteraard ook hier belast met het toezicht op de naleving van deze bepalingen.

In dit kader is bovendien van belang dat het gemeentelijke oalt-plan de criteria dient te vermelden op grond waarvan de gemeente de keuze maakt welke scholen of andere rechtspersonen oalt zullen verzorgen. Het ligt voor de hand dat de gemeente bij de vaststelling van deze criteria en de toepassing daarvan rekening zal houden met de achtergrond van de voor subsidie in aanmerking komende instellingen.

De leden van de CDA-fractie vroegen ten slotte of oalt-geld een doeluitkering is.

De uitkering die de gemeente op grond van het wetsvoorstel ontvangt, is een specifieke uitkering als bedoeld in artikel 16 van de Financiële-verhoudingswet. De bestemming van deze uitkering is wettelijk verankerd. De hoofdregel is dat de oalt-middelen geheel worden ingezet voor oalt in de eigen gemeente. Onder voorwaarde dat de allochtone ouders in de gemeente in staat zijn gesteld hun mening daarover kenbaar te maken, zijn op deze hoofdregel twee afwijkingen mogelijk. De gemeente kan de middelen geheel of gedeeltelijk bestemmen voor taalondersteuning van allochtone leerlingen in de eerste vier schooljaren. Bovendien kan de gemeente de middelen geheel of gedeeltelijk overdragen aan een andere gemeente ten behoeve van oalt in die andere gemeente.

Iedere andere bestemming van de oalt-middelen door een gemeente dan de drie bestemmingen die het wetsvoorstel expliciet toestaat, is onrechtmatig.

De minister kan in dat geval de uitkering geheel of gedeeltelijk inhouden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of ondergetekende mogelijkheden ziet om de toekomstige oalt-leerkrachten ook in «niet-schoolse» instellingen van de nodige ondersteuning te voorzien.

Uitgangspunt is dat het bevoegd gezag van een instelling waar oalt verzorgd wordt, verantwoordelijk is voor het zorg dragen voor een passend klimaat en pedagogisch functioneren van de oalt-leerkrachten. De toekomstige oalt-leerkrachten in «niet-schoolse» instellingen verschillen niet van leerkrachten in soortgelijke onderwijsleersituaties in dit type instellingen, zoals bijvoorbeeld muziekschoolleerkrachten, die ook worden geacht kennis en vaardigheden over te dragen op kinderen en overwicht te hebben, ondanks het feit dat ze in een «niet-schoolse» instelling werkzaam zijn. Een gemeente en de bevoegde gezagsorganen samen kunnen in het op overeenstemming gericht overleg zorg dragen voor mogelijkheden op het gebied van ondersteuning.

Deze leden waren er niet van overtuigd dat met de vierjarige overgangperiode voor deerschikking van de oalt-middelen het ontstaan van wachtgeldverplichtingen geheel te voorkomen zou zijn. Zij wilden graag weten wie, na de eerste vier jaar, voor deze wachtgeldverplichting verantwoordelijk zou zijn.

Zoals deze leden terecht opmerkten, dient de toedelingssystematiek in de eerste vier jaar ervoor wachtgeldverplichtingen tot een minimum te beperken. Een garantie dat wachtgeldverplichtingen hiermee geheel voorkomen worden, kan echter niet worden gegeven (denk bijvoorbeeld aan de situatie dat een school nalatig blijft met het indienen van een offerte, of dat een gemeente afziet van bestaand oetc en de financiële middelen niet voor oalt aanwendt). Het uitgangspunt dat de veroorzaker van wachtgelden de wachtgeldgevolgen voor zijn rekening neemt, geldt daarom onverkort zowel tijdens als na afloop van de overgangperiode. Dit betekent dat, indien het dienstverband met een oalt-leraar door de school wordt beëindigd bijvoorbeeld omdat zij geen of geen ontvankelijke offerte heeft ingediend, de wachtgeldgevolgen voor de school zijn. Indien

de school wel een (ontvankelijke) offerte heeft ingediend, maar deze door de gemeente niet is gehonoreerd in afwijking van het uitgangspunt dat wachtgeldten zoveel mogelijk moeten worden voorkomen, zijn de wachtgeldgevolgen voor de gemeente.

De leden van de fractie van D66 vroegen waarom er in de nota naar aanleiding van het verslag zo weinig aandacht besteed wordt aan de sociale vaardigheid, waarover toekomstige oalt-leraren, naast taalvaardigheid in allochtone taal en Nederlands, zullen moeten beschikken. De parlementaire behandeling heeft zich vooral toegespitst op de wettelijke vormgeving van oalt en niet zozeer op de vaardigheden waarover leerkrachten moeten beschikken. Om die reden is er ook in de nota naar aanleiding van het verslag weinig aandacht geschonken aan de sociale vaardigheid.

Dit betekent niet dat sociale vaardigheid niet belangrijk is. In de reguliere opleiding wordt mijns inziens voldoende aandacht besteed aan sociale vaardigheden, naast taal, didactiek e.d.

Deze leden vroegen hoe bij de behoeftepeiling de taakverdeling gemeenteschool is, hoe de regering zich deze behoeftepeiling voorstelt en of hiervoor voldoende deskundigheid aanwezig is.

De gemeente kan de voorlichting en de behoeftepeiling beperken tot die talen, die naar het oordeel van de gemeente in aanmerking komen voor opname in het oalt-plan. De gemeente is verplicht een behoeftepeiling te houden onder de allochtone ouders. Aan de hand hiervan stelt de gemeente vast in welke talen oalt zal worden aangeboden en nodigt de gemeente de scholen en eventuele andere instellingen uit voor het verzorgen van een onderwijsaanbod. Scholen en andere instellingen kunnen daarop intekenen door een offerte in te dienen. De gemeente bepaalt welke scholen en andere instellingen een onderwijsaanbod zullen gaan verzorgen en stelt daarvoor middelen beschikbaar.

Van een gemeente wordt verwacht dat ze de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van een behoeftepeiling op zich neemt. Een gemeente kan de behoeftepeiling zelf ter hand nemen of deskundigheid van buiten het gemeentelijk apparaat aantrekken. Zij kan ervoor kiezen de behoeftepeiling via de scholen te laten lopen of hierbij minderhedenorganisaties in te schakelen.

De allochtone ouders moeten in staat gesteld worden hun mening kenbaar te maken over de wijze waarop de behoeftepeiling zal plaatsvinden.

De leden van de fractie van D66 vroegen voorts naar de link met het volwassenenonderwijs. Zij vroegen of de ouders kunnen «meeleren» met hun kinderen via bijvoorbeeld dezelfde leerkrachten maar dan in andere opzet en/of andere locaties.

Door de decentralisatie van het oalt naar de gemeente heeft de gemeente er beter zicht op, welk onderwijspersoneel beschikbaar is voor oalt. Met die wetenschap kan de gemeente haar voordeel doen wat betreft het onderwijsaanbod in het kader van het volwassenenonderwijs. Weliswaar kunnen de op grond van het wetsvoorstel beschikbare middelen voor oalt niet worden ingezet voor volwassenenonderwijs – het gaat hier immers om het vervangen van het oetc voor het basis- en (voortgezet) speciaal onderwijs door oalt voor leerlingen in het basis- en (voortgezet) speciaal onderwijs – maar de mogelijkheid is niet uitgesloten dat ouders binnen het verband van de volwasseneneducatie via dezelfde leraren kunnen «meeleren» met hun kinderen.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of er voorschriften zijn voor de behoeftepeiling en of er zicht is op de vraag naar en mogelijkheden van aanbod in het Koerdisch. Voorts vroegen zij of er sprake is van

een principiële en financiële gelijkstelling tussen de thuistalen Berbers en Koerdisch.

Het wetsvoorstel legt de primaire verantwoordelijkheid voor het oalt-beleid bij de gemeenten. Het is de taak van de gemeenten om bij de allochtone ouders de behoefte aan onderwijs in bepaalde talen te peilen. Het valt daarom niet op voorhand te zeggen welke behoefte er thans op lokaal niveau bestaat aan onderwijs in het Koerdisch. De behoeftepeiling door de gemeenten zal hierover uitsluitsel moeten geven. Overigens moet de gemeenteraad de bevoegde gezagsorganen van alle scholen in de gemeente en de allochtone ouders in staat stellen hun mening kenbaar te maken over de wijze waarop voorlichting en behoeftepeiling onder de allochtone ouders zullen plaatsvinden.

Alle allochtone levende talen – zowel officiële landstalen als thuistalen – komen in beginsel voor oalt in aanmerking, Koerdisch evenzeer als Berbers, Arabisch of Turks. Uiteindelijk zal de gemeenteraad aan de hand van behoeftepeiling onder de allochtone ouders vaststellen in welke talen in zijn gemeente oalt wordt aangeboden. De gemeenteraad kan dus niet bij voorbaat – voordat de behoeftepeiling heeft plaatsgevonden – bepaalde talen van oalt uitsluiten, behoudens de talen waarvan zonder meer duidelijk is dat in de desbetreffende gemeente de behoefte aan oalt nihil of zeer gering zal zijn.

Deze leden stelden dat de onderwijsinspectie aansprakelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs en vroegen of zij diezelfde verantwoordelijkheid heeft voor oalt. Zij vroegen voorts of de onderwijsinspectie haar verantwoordelijkheid kan waarmaken indien oalt buiten schoolverband wordt gegeven, bijvoorbeeld door een imam in een moskee.

Vooropgesteld moet worden dat niet de onderwijsinspectie aansprakelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs, maar het bevoegd gezag van de school of (bij oalt) de andere rechtspersoon die het onderwijs verzorgt. De inspectie is belast met de uitoefening van het toezicht op het onderwijs en de deugdelijkheid ervan; zij doet dit in het bijzonder door toe te zien op de naleving van de wettelijke voorschriften. De inspectie heeft deze taak ten aanzien van het onderwijs in het algemeen en dus ook ten aanzien van oalt.

Voor oalt dat onder verantwoordelijkheid van een school wordt verzorgd, vloeit dit direct voort uit de artikelen 5 WBO en 5 ISOVSO. Voor oalt door een «niet-schoolse» instelling is deze inspectietaak opgenomen in de artikelen 110i WBO en 106k ISOVSO.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of een inschatting gemaakt kan worden over hoeveel oalt er buiten schoolverband gegeven zal worden.

Verwacht kan worden dat voor zover het de huidige oetc-taalgroepen betreft, dus waar het oalt in de plaats komt van het huidige oetc, er niet veel oalt in een niet-schoolse instelling gegeven zal worden, gezien de systematiek voor de eerste periode (bekostiging op basis van huidige oetc-formatie plus de bepaling dat het oalt-plan niet tot wachtgeld voor het Rijk mag leiden). Voor wat betreft de nieuwe taalgroepen is het echter wel voorstelbaar dat er oalt in een niet-schoolse instelling gegeven zal worden.

Wanneer men thans reeds voor eigen rekening eigen-taalonderwijs heeft georganiseerd, zoals bijvoorbeeld de «Chinese school» en de «Poolse school», en de gemeente voor een dergelijke taalgroep oalt-middelen beschikbaar stelt, is de kans aanwezig dat ervoor gekozen wordt de huidige structuur voort te zetten.

Deze leden vroegen voorts of met de mogelijkheid oalt-gelden in te zetten voor achterstandenbeleid in de eerste vier schooljaren, niet het gevaar wordt gelopen dat gemeenten oalt-gelden inzetten voor achterstands-onderwijs dat weinig of niets te maken heeft met cultuur- en/of taalonderwijs.

Bij nota van wijziging is de overhevelingsmogelijkheid nader gepreciseerd en expliciet beperkt tot taalondersteuning van allochtone leerlingen in de eerste vier schooljaren. Op deze manier wordt voorkomen dat oalt-gelden ingezet worden voor achterstandsbeleid dat weinig of niets te maken heeft met taalonderwijs. Controle op de besteding van de oalt-middelen door de gemeenten geschiedt, zoals neergelegd in de artikelen 110j WBO en 106i ISOVSO, door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Wellicht ten overvloede merk ik nog op dat er ook op lokaal niveau controle plaatsvindt. De gemeente ziet immers toe op correcte besteding van oalt-gelden door de scholen en eventuele andere instellingen. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen hoe, gezien de mogelijkheden tot ongewenste beïnvloeding, de kwaliteit wordt bewaakt indien oalt geheel buiten schoolverband wordt gegeven, bijvoorbeeld door een imam in een moskee, en of het beleid van ondergetekende in dit verband parallel loopt met het beleid van de Minister van Binnenlandse Zaken. Wat betreft de wijze waarop de kwaliteit van oalt dat niet door scholen wordt verzorgd, wordt bewaakt, verwijs ik deze leden naar hetgeen ik hiervoor heb geantwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie.

Er is geen verschil op dit punt tussen het beleid van ondergetekende en dat van de Minister van Binnenlandse Zaken. Het beleid van beiden is erop gericht ongewenste invloeden te voorkomen. Voor wat betreft het oalt wordt dit gewaarborgd door het strikte toezicht van de inspectie van het onderwijs.

Ten slotte vroegen deze leden of er heldere criteria zijn om te evalueren en welke maatregelen ondergetekende neemt om de huidige situatie vast te leggen.

In het onderhavige wetsvoorstel is geen evaluatiebepaling opgenomen. Wel bepaalt artikel XII dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zorg draagt voor de monitoring van de wetgeving voor het onderwijs in allochtone levende talen. Bij de concrete uitwerking van deze monitor worden criteria geformuleerd die betrekking hebben op de kwaliteit van het onderwijs in allochtone levende talen (het toezicht van de inspectie, de bevoegdheid van de oalt-leerkrachten, en de opleidingen), het tot stand komen van een voldoende onderwijsaanbod in gemeenten (aantal uren oalt, percentage taalondersteuning, welke taalgroepen, school of niet-schoolse instelling) en het hanteren van de procedures (het op overeenstemming gericht overleg, de behoeftepeiling onder de allochtone ouders, al dan niet toekennen van bepaalde offertes). Er zijn naar mijn mening geen redenen om de huidige situatie vast te leggen en afzonderlijke maatregelen te nemen, want elke gemeente zal in het op overeenstemming gericht overleg de huidige situatie in beeld brengen en op basis van de behoeftepeiling het onderwijsaanbod vaststellen.

De leden van de fracties van GPV, SGP en RPF zouden graag een toelichting krijgen op de relatie tussen oalt en het achterstandenbeleid. Zij vroegen zich af of oalt toch niet meer extrinsieke doelstellingen heeft dan soms wordt gesuggereerd.

Het onderhavige wetsvoorstel is bedoeld om voorwaarden te scheppen waardoor allochtone leerlingen in het primair onderwijs kennis kunnen verwerven van hun moedertaal. De realisering van deze doelstelling draagt bij aan de bewustwording van de eigen culturele identiteit en kan daardoor ondersteunend werken bij het proces van integratie en participatie in onze samenleving. Tevens draagt oalt eraan bij dat de culturele verscheidenheid in ons land wordt behouden en verder wordt uitgebouwd. Ondergetekende rekent deze bijkomende positieve effecten van oalt echter niet tot de «extrinsieke» doelstellingen van oalt. Zo kan in het kader van het achterstandsbeleid de beheersing van de moedertaal ondersteunend zijn bij leeractiviteiten van het reguliere programma van

de basisschool. Dat blijkt onder meer uit het door de leden aangehaalde citaat uit de voorstudies bij «Ceders in de tuin». Dat betekent echter niet dat door die ondersteunende functie van de moedertaal bestrijding van onderwijsachterstanden aan oalt wordt toegevoegd als extrinsieke doelstelling.

Deze leden wilden graag een toelichting op de motieven van ondergetekende voor de nota van wijziging waarin de mogelijkheid tot alternatieve inzet van oalt-middelen beperkt wordt tot «taalondersteuning van allochtone leerlingen in de eerste vier schooljaren».

In het oorspronkelijke wetsvoorstel was opgenomen dat oalt-gelden geheel of gedeeltelijk bestemd konden worden voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. Zoals ook is opgemerkt bij de behandeling in de Tweede Kamer was de reden daarvoor dat in de praktijk gebleken is dat in het algemeen voor de eerste vier schooljaren invulling wordt gegeven aan huidig oetc door het geven van taalondersteuning. Veelal wordt thans slechts in de «bovenbouw» dat oetc gegeven dat in dit wetsvoorstel onder de noemer van oalt valt. De bij nota van wijziging opgenomen beperking heeft tot doel de in de Tweede Kamer geuite bezorgdheid over een te brede inzet van oalt-middelen weg te nemen.

De leden van de fracties van GPV, SGP en RPF vroegen of het bestaande instrumentarium voor het toezicht op scholen ook toepasbaar zal zijn op oalt dat in het verband van een buurthuis of een moskee wordt gegeven. Zij wilden graag nader geïnformeerd worden over de wijze waarop dit toezicht concreet zal worden uitgevoerd.

De inspectie heeft ten aanzien van andere rechtspersonen die oalt verzorgen, niet alleen dezelfde toezichthoudende taak als zij heeft ten aanzien van scholen (ik verwijs naar de antwoorden op de desbetreffende vragen van de leden van de fracties van het CDA en GroenLinks), maar ook dezelfde bevoegdheden. In concreto betekent dit dat de inspectie steeds toegang heeft tot de locaties waar oalt wordt gegeven, en dat het bestuur en het personeel van de desbetreffende rechtspersoon gehouden zijn aan de inspectie alle gevraagde inlichtingen te geven omtrent de rechtspersoon en het onderwijs. Het uitgangspunt is verder dat het toezicht op buitenschoolse instellingen die oalt verzorgen, ten minste even effectief moet zijn als het toezicht op door scholen verzorgd oalt. Deze leden achtten het van belang dat er oog is voor eigenheid en diversiteit. Zij constateerden echter dat in de voorstudies bij «Ceders in de tuin» nauwelijks aandacht wordt besteed aan de verschillende attitudes ten opzichte van cultuur, religie, nationaliteit, et cetera, van de diverse etnische groepen. Zij vragen of ondergetekende het met hen eens is dat deze informatie teveel ontbreekt.

Ondergetekende meent dat het ontbreken van de informatie waar deze leden op doelen, geen beletsel vormt voor de lijnen die in het wetsvoorstel worden uitgezet. Vanzelfsprekend zijn er verschillen in culturele beleving binnen de diverse allochtone groepen. Deze verschillen kunnen op lokaal niveau wel van belang zijn om tot een oalt-aanbod te komen dat is afgestemd op de culturele identiteit van iedere groep afzonderlijk. Naar mag worden aangenomen zullen bedoelde verschillen aan het licht komen bij de behoeftepeiling die in het kader van oalt door de gemeenten wordt uitgevoerd.

De leden van de fracties van GPV, SGP en RPF vroegen, mede in het licht van de wachtgeldgevolgen, naar het onderscheid tussen offertes die niet ontvankelijk zijn en offertes die niet gehonoreerd worden.

Bij de behandeling van de ingediende offertes door de gemeente kunnen twee fasen worden onderscheiden. In de eerste fase toetst de gemeente of een ingediende offerte voldoet aan de procedurele voorschriften (met andere woorden: of de offerte ontvankelijk is). Een offerte die hieraan niet voldoet, wordt afgewezen. Dit kan onder meer het geval zijn indien zij te

laat is ingediend. In dat geval komen de wachtgeldgevolgen voor rekening van de school.

In de tweede fase zal de gemeente in die gevallen waarin er voor een bepaalde taal meer ontvankelijke offertes zijn ingediend dan er gehonoreerd kunnen worden, een keuze moeten maken uit deze offertes, en wel zodanig dat wachtgeldgevolgen zoveel mogelijk voorkomen worden. Indien als gevolg van een tegen dit uitgangspunt ingaande keuze van de gemeente toch wachtgeldgevolgen ontstaan, dan is het billijk dat de wachtgeldverplichtingen voor rekening van de gemeente komen. Gedacht kan worden aan de situatie dat de gemeente de voorkeur geeft aan een school die nog geen oalt-leraar voor de desbetreffende taal in dienst heeft boven een school waaraan wel een dergelijke oalt-leraar is verbonden, waardoor deze laatste school gedwongen is de leraar te ontslaan. Deze leden zouden ook willen vernemen hoe wordt omgegaan met wachtgeldverplichtingen die zouden kunnen voortvloeien uit ontslag van een docent, vanwege het verstrijken van de dispensatietermijn. Indien iemand een tijdelijke bevoegdheid heeft gekregen voor de periode van twee jaar en aan het eind van die periode niet het vereiste diploma heeft behaald, is hij niet meer bevoegd en dient hij ontslagen te worden. Of deze leraar in aanmerking komt voor wachtgeld, wordt bepaald door het Participatiefonds. Indien dit fonds besluit dat er recht op wachtgeld bestaat, dan komt het eventuele wachtgeld voor rekening van het Rijk, aangezien noch de school, noch de gemeente in een dergelijk geval veroorzaker van het ontslag is.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
T. Netelenbos