

Vergaderjaar 2000–2001

**27 682**

## **Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met het uitwerken van taalondersteuning en het vastleggen van de eisen om taalondersteuning van allochtone leerlingen te geven**

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 17 mei 2001

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Het wetsvoorstel verheldert wat onder taalondersteuning moet worden verstaan en legt vast aan welke kwaliteitseisen taalondersteuning aan allochtone leerlingen moet voldoen. Nieuwe wetgeving vormt veelal het sluitstuk van een gegroeide praktijk en/of aankondiging van nieuw beleid. Gezien de huidige praktijk kunnen vooral de oude taalgroepen van het onderhavige wetsvoorstel profiteren. Nieuwe taalgroepen vallen uit de boot terwijl zij nadrukkelijk wel onder OALT vallen. In de praktijk kan dit leiden tot ongelijke behandeling van jonge allochtone leerlingen. Het toevallig behoren tot de oude of nieuwe taalgroep zal vaak bepalen of jonge allochtone leerlingen wel of geen taalondersteuning krijgen, waarbij de allochtone taal als hulpmiddel wordt ingezet. De leden van de PvdA-fractie vragen zich dan ook af of dit wetsvoorstel opgevat moet worden als het sluitstuk van een gegroeide praktijk met voornamelijk plek voor oude taalgroepen en taalondersteuning voor de bij die groepen horende leerlingen of als aankondiging van nieuw beleid met een duidelijke plek voor de oude en nieuwe taalgroepen en bij die groepen horende taalondersteuning. In dit verband verwijzen de leden van de PvdA-fractie naar de door de PvdA-fractie ingediende en aanvaardde motie nr. 26 800 VIII nr. 86. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat in het geval van taalondersteuning «de allochtone levende taal nadrukkelijk als instrument wordt gebruikt om te komen tot beheersing van het Nederlands. Dat vereist van degene die taalondersteuning geeft dat hij zowel de desbetreffende allochtone levende taal als het Nederlands goed beheerst». De leden van de PvdA-fractie vragen om verduidelijking op dit punt. Is het de bedoeling van dit wetsvoorstel om kinderen gelijktijdig te alfabetiseren in hun eigen taal en de Nederlandse taal, om op deze wijze de taalondersteuning effectiever te maken? Of heeft de docent die taalondersteuning geeft eerder de rol van

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP). Van de Camp (CDA). Van der Hoeven (CDA), voorzitter. Rabbae (GroenLinks). Lambrechts (D66). Dittrich (D66). Cornielje (VVD). De Vries (VVD). Dijkma (PvdA). Cherribi (VVD). Rehwinkel (PvdA). Visser-van Doorn (CDA). Wagenaar (PvdA). Belinfante (PvdA), ondervoorzitter. Kortram (PvdA). Ross-van Dorp (CDA). Hamer (PvdA). Nicolai (VVD). van Bommel (SP). Barth (PvdA). Halsema (GroenLinks). Örgü (VVD). Eurlings (CDA). Slob (ChristenUnie) en Van Splunter (VVD).  
Plv. leden: Schimmel (D66), Mosterd (CDA), Atsma (CDA), Harrewijn (GroenLinks), Bakker (D66), Ravestein (D66), E. Meijer (VVD), Van Baalen (VVD), Valk (PvdA), Udo (VVD), Van der Hoek (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), De Cloe (PvdA), Gortzak (PvdA), Molenaar (PvdA), Schreijer-Pierik (CDA), Spoelman (PvdA), Passtoors (VVD), Poppe (SP), Arib (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Wijn (CDA), Stellingwerf (ChristenUnie) en Blok (VVD).

een soort tolk. Voorts vragen zij hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de overwegingen zoals is verwoord in motie nr. 26 800 VIII nr. 83. Met betrekking tot het VO wordt opgemerkt dat leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs, anders dan bij jonge allochtone kinderen vaak nog het geval is, hun eigen taal in voldoende mate beheersen om zonder aanvullende hulp vanuit de eigen taal zich het Nederlands eigen te maken. In voorkomende gevallen kan dus bij deze leerlingen worden volstaan met NT2-onderwijs.

De leden van de PvdA-fractie willen de staatssecretaris vragen of zij van mening is dat taalondersteuning met behulp van de allochtone levende taal en NT2-onderwijs vergelijkbaar rendement opleveren.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavig wetsvoorstel, waarin taalondersteuning nader wordt uitgewerkt en de eisen om taalondersteuning te geven worden vastgelegd. Over het belang dat allochtone leerlingen eerst en vooral Nederlands goed moeten beheersen, is de afgelopen jaren veel gesproken. Ten opzichte van OETC (onderwijs in eigen taal en cultuur) wordt met OALT (onderwijs in allochtone levende talen) het idee losgelaten dat allochtone leerlingen beter Nederlands leren als zij eerst de eigen taal beheersen. Dit naar aanleiding van het rapport «Ceders in de Tuin» van de commissie van Kemenade uit 1992. OALT heeft nu een cultuurpolitieke functie. Het amendement Cornielje (25 176, nr.16) heeft het mogelijk gemaakt dat het onderwijs in OALT buiten schoolverband wordt gegeven. Kinderen die niet aanspreekbaar zijn in het Nederlands kunnen sindsdien door OALT worden ondersteund, binnen schoolverband. Uit onderzoek van onder andere de Algemene Rekenkamer (april 2001) is gebleken dat OALT buiten schooltijd weinig belangstelling heeft van ouders, leerlingen en docenten. De leden van de VVD-fractie vinden dan ook dat ook deze OALT-gelden beter ingezet kunnen worden in het kader van taalondersteuning in de eerste vier leerjaren, zoals al op grote schaal gebeurt. Uit het Onderwijsverslag 2000 van de Onderwijsinspectie blijkt dat scholen met taalondersteuning OALT verschillende doelen nastreven. Zo leggen een aantal scholen de prioriteit bij het leren en onderhouden van de moedertaal om van daaruit het Nederlands te leren. Deze leden hebben hier grote zorgen over. Het staat zowel haaks op de conclusies van het rapport Ceders in de Tuin, als ook de intentie van het voornoemde amendement Cornielje. Begrijpen de leden van de VVD-fractie het nu goed dat nu opnieuw de situatie is ontstaan dat allochtone levende talen binnen schooltijd worden gegeven voor het leren en onderhouden van de moedertaal om van daaruit het Nederlands te leren?

Ook de staatssecretaris blijft in de memorie van toelichting bij de wetsvoorstellen uitgaan van de gedachte dat de allochtone levende taal een middel is om het onderwijs in de Nederlandse taal met meer rendement te kunnen volgen. Deze leden vinden dat des te meer onbegrijpelijk omdat in het voornoemde rapport is aangetoond dat er geen reden is om aan te nemen dat de onderwijsachterstanden van allochtone leerlingen worden beïnvloed door aandacht voor de eigen taal van allochtone leerlingen in het onderwijs. Zij willen dan ook graag van de staatssecretaris weten in welke mate de conclusies van «Ceders in de Tuin» meewegen in het door haar ingediende wetsvoorstel. In het voorliggende wetsvoorstel komt voor deze leden onvoldoende duidelijk naar voren wat precies onder taalondersteuning wordt verstaan. Kan de staatssecretaris op dit punt helderheid verschaffen? Welke verandering heeft de OALT-wet naar het oordeel van de staatssecretaris tot gevolg gehad?

De VVD-fractie heeft tijdens de behandeling van het wetsvoorstel OALT aangegeven dat zij van mening is dat aan OALT-docenten, die taalondersteuning geven, dezelfde eisen gesteld mogen worden als die aan vakdocenten worden gesteld. Dat betekent dus beheersing van de Nederlandse taal. Al sinds 1995 geldt de eis dat nieuw aangestelde OALT-

docenten de Nederlandse taal voldoende moeten beheersen. Toch blijkt uit o.a. het Algemene Rekenkameronderzoek dat veel OALT-docenten de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheersen. Ondanks extra geld en het subsidiëren van cursussen is onder de wet OALT het probleem van niet goed functionerende leerkrachten nauwelijks verminderd. De leden van de VVD-fractie zijn dan ook van mening dat docenten die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen geen taalondersteuning dienen te geven.

Het niet goed beheersen van de Nederlandse taal is het knelpunt voor de onderwijskansen van allochtonen. OALT zou volgens de leden van de VVD-fractie dan ook alleen ingezet moeten worden voor taalondersteuning. Betere beheersing van de Nederlandse taal biedt betere kansen in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt.

De leden van de VVD-fractie zouden graag een verduidelijking willen hebben wat er ten aanzien van de bevoegdheidseisen voor OALT-docenten verandert met de komst van dit wetsvoorstel ten opzichte de huidige situatie? Zij willen graag precies weten waaraan een docent OALT moet voldoen. Dat geldt dus voor degenen die taalondersteuning geven, maar ook voor de docenten die buiten schooltijd OALT aanbieden.

De leden van de CDA-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Voorop staat dat de leden het een goede zaak vinden dat taalondersteuning in het basisonderwijs mogelijk blijft en zelfs extra nadruk krijgt. Zij hebben vooralsnog ook geen grote problemen met het voorstel om de mogelijkheid van taalondersteuning in het voortgezet onderwijs te schrappen.

Toch leven bij hen nog een aantal vragen en opmerkingen rond dit wetsvoorstel.

In het nieuwe artikel 173a WPO (artikel 159a WEC) wordt in het tweede lid onder andere gesproken van «bevoegde leraren die de desbetreffende allochtone levende taal beheersen». Nergens wordt vastgelegd wat met het woord «beheersen» wordt bedoeld. De eis voor de allochtone levende taal wordt dus niet in normen gevat. Dit betekent naar het idee van deze leden een kwaliteitsverlaging als het gaat om de allochtone taal van een kind. Wie gaat het noodzakelijke beheersingsniveau van docenten vaststellen en toetsen? Wordt dat aan het schoolbestuur, waar waarschijnlijk niemand die allochtone taal spreekt, overgelaten? Gaat het alleen om praten of ook om lezen en schrijven. Op deze manier wordt de taalondersteuning enkel nog gebruikt om Nederlands aan te leren, maar wordt op geen enkele wijze aandacht besteedt aan bijvoorbeeld de meertaligheid van de kinderen en het belang van het beheersen van de moedertaal als basis voor het aanleren van het Nederlands.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat het Nederlands niet in de plaats hoeft te komen van een allochtone taal, maar daarnaast staat. Waarom beiden niet: én aandacht voor het leren van het zo noodzakelijke Nederlands en daarnaast behoud en ontwikkeling van de allochtone taal? Daarvoor is een hoog niveau van taalondersteuning nodig: leraren die vaardig zijn in beide talen. Bovendien moet er een koppeling worden gemaakt tussen een allochtone taal en het Nederlands, ten behoeve van het onderwijs. Dat betekent dat het vaak zal gaan om begrippen en abstracte woorden. Het gebruik als instructietaal vraagt daardoor een hoog niveau van beheersing, nog afgezien van de didactische vaardigheden die daarvoor nodig zijn.

Geen kwaliteitseisen stellen aan de taalvaardigheid van de leerkracht in die allochtone taal degradeert volgens deze leden de allochtone taal tot een minderwaardige, niet belangrijke taal. Zij kunnen zich in die visie niet vinden. Het is naar het idee van deze leden ook niet te rijmen met de projecten in het voortgezet onderwijs, gestimuleerd door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, om allochtone talen als Turks en Arabisch juist als examenvak in te voeren. De aandacht voor meertalig-

heid in Friesland en de eisen die hiervoor aan leraren worden gesteld (Bevoegdheidsbesluit WPO artikel 6 en 6a) kunnen naar ons idee hierbij tot voorbeeld dienen.

De leden van de CDA-fractie vragen of bovenstaande betekent dat langzamerhand steeds meer voor de beleidsdoelstelling bestrijding onderwijsachterstanden wordt gekozen ten koste van de cultuurpolitieke beleidsdoelstelling? Is dit een bewuste keuze van de staatssecretaris of een aanpassing aan de praktijk van de gemeenten? Is hierin nog een weg terug?

Mag iemand die als OALT-taal Turks beheerst, aan bijvoorbeeld Marokkaanse kinderen taalondersteuning geven? Wordt die keus aan de school over gelaten of worden hier op een later tijdstip nog nadere eisen aan gesteld?

Het bevreemdt de leden van de CDA-fractie dat in principe aan de huidige OALT-leerkrachten geen extra eisen gesteld worden om taalondersteuning te geven zoals omschreven in de nieuwe artikelen. Namelijk, in de praktijk blijkt dat veel van deze leerkrachten de Nederlandse taal onvoldoende machtig zijn om in een Nederlands schoolteam te functioneren. Waarom wordt de aandacht voor dat probleem niet aan dit wetsvoorstel gekoppeld?

Met belangstelling hebben de leden van de D66-fractie kennis genomen van het wetsvoorstel betreffende taalondersteuning allochtone leerlingen. Edoch het wetsvoorstel roept bij hen nog veel vragen op. De D66-fractie is er steeds een voorstander van geweest om OALT in te zetten voor taalondersteuning Nederlandse taal. Samen met de leden van de VVD-fractie hebben zij er dan ook voor gepleit dat eveneens mogelijk te maken voor de bovenbouw van het basisonderwijs. Echter steeds onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat deze OALT-leerkrachten over een goede beheersing van de Nederlandse taal beschikken omdat al jaren duidelijk is dat nog veel te veel OALT-leraren niet over een adequate beheersing van de Nederlandse taal beschikken. Immers taalondersteuning ten behoeve van een betere beheersing van de Nederlandse taal vergt een hele goede beheersing van de Nederlandse taal. In 7 jaar tijd blijkt er op dat punt nauwelijks enige vooruitgang geboekt te zijn, zoals uit diverse verslagen en rapporten van Onderwijsinspectie, Rekenkamer en SCP is gebleken. Dat terwijl reeds twee maal eerder de wet daarop is aangepast. Kennelijk boden de eerdere wetswijzigingen ruimte om op de oude voet door te gaan. Deelt de regering het standpunt van de leden van de D66-fractie dat dit niet opnieuw mag gebeuren?

Om die reden is mede door deze leden motie 26 800 VIII nr. 81 ingediend om door middel van regelgeving te waarborgen dat uitsluitend OALT-leerkrachten die de Nederlandse taal voldoende beheersen voor taalondersteuning binnen het onderwijs ingezet mogen worden en daartoe zonodig het RPBO aan te passen. De leden van de fractie van D66 hebben het toch goed begrepen dat dit wetsvoorstel de uitwerking van de toezegging op die motie is?

Zij zouden de regering eraan willen herinneren dat het uitdrukkelijk de bedoeling van de motie was om de bevoegdheidseisen ten aanzien van de beheersing van de Nederlandse taal aan te scherpen en te waarborgen dat leraren die niet over voldoende beheersing van de Nederlandse taal beschikken geen aanstelling krijgen dan wel behouden in het kader van de RPBO. Deze leden kunnen uit het voorstel van wet niet opmaken dat dit ook inderdaad geregeld wordt in onderhavig wetsvoorstel. Integendeel, de regering schrijft dat geen nieuwe bevoegdheidseisen geregeld worden waaraan leraren die taalondersteuning van allochtone leerlingen verzorgen moeten voldoen. Gaarne zouden de leden hierop dan ook een nadere toelichting krijgen.

De leden van de fractie van D66 vragen wat onderhavig wetsvoorstel nu precies toevoegt aan de huidige wetgeving anders dan dat de activiteit

taalondersteuning als zodanig in de wet wordt opgenomen? Ook nu is immers reeds geregeld dat OALT-leerkrachten over een redelijke beheersing van de Nederlandse taal moeten beschikken. Kan de regering expliciet aangeven op welke wijze meer en betere waarborgen worden gerealiseerd door middel van dit wetsvoorstel opdat OALT-leerkrachten die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen geen taalondersteuning kunnen geven? Wat gaat deze wetswijziging betekenen voor de huidige OALT-leerkrachten die taalondersteuning geven terwijl zij de Nederlandse taal onvoldoende beheersen?

De leden van de fractie van D66 vragen voorts waarom de inzet van OALT-leerkrachten voor taalondersteuning wederom zo expliciet beperkt wordt tot de eerste 4 leerjaren. Sluit de regering uit dat er goede redenen kunnen zijn om in groep 5 of 6 ook taalondersteuning ten behoeve van de Nederlandse taal te geven?

Zij vragen eveneens waarom taalondersteuning niet explicieter gekoppeld wordt aan de beheersing en de kerndoelen van de Nederlandse taal in plaats van het behalen van «alle doelstellingen van alle kerndoelen?»

Werkt deze verbreding naar alle kerndoelen niet onnodig verwarrend? Immers het gaat toch expliciet om het behalen van de kerndoelen Nederlandse taal omdat de Nederlandse taal in Nederland nu eenmaal het basisinstrument vormt voor alle andere vakken?

Geeft het advies van de Raad van State niet eveneens blijk van de verwarring die de regering creëert als het gaat om het doel van taalondersteuning? De Raad van State geeft in haar advies aan ervan uit te gaan dat de leerlingen in de eerste vier leerjaren «hun eigen taal onderwezen krijgen» en dat het doel allereerst is «hen vertrouwd te maken met hun eigen taal». Voorts maakt de regering in de memorie van toelichting die over de allochtone levende taal spreekt «als instructietaal» en «eerst de begrippen in de eigen taal» aanleren, het er evenmin veel duidelijker op.

Waarom kan niet expliciet aangegeven worden dat het gaat om het aanleren van de Nederlandse taal waarbij voor zover nodig de allochtone taal als hulpmiddel voor begrip en communicatie kan dienen? Naar de mening van de leden van D66 wordt nog steeds te veel ruimte geboden om gewoon door te gaan met de huidige praktijk en eerst en uitsluitend de allochtone taal te onderwijzen.

In artikel 173a, tweede lid staat te lezen «Bevoegd tot het geven van taalondersteuning zijn zij die in het bezit zijn van een van de, op grond van artikel 186 zesde lid aangewezen, verklaringen en diploma's m.b.t. de beheersing van de Nederlandse taal». Over welk taalniveau spreken we dan eigenlijk? Zijn er leerkrachten die over een van deze verklaringen of diploma's beschikken zonder dat zij de Nederlandse taal adequaat beheersen? De regering zal het toch met de leden van de fractie van D66 eens zijn dat taalondersteuning een betere beheersing van de Nederlandse taal vereist dan voorheen OETC? Waarom is dat niet terug te vinden in aanscherping van de bevoegdheidseisen?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennis genomen van onderhavig wetsvoorstel. Dit voorstel is onder meer bedoeld een verheldering in de wet te geven van het begrip taalondersteuning. In haar in april jl. verschenen rapport over Onderwijs in allochtone levende talen (OALT) stelt de Algemene Rekenkamer dat taalondersteuning in feite een extra ondersteuning is van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Een meerderheid van gemeenten kiest ervoor de gelden die zij voor OALT ontvangen, in te zetten voor taalondersteuning. Weliswaar hebben gemeenten daartoe wettelijk de mogelijkheid, maar hierdoor wordt, aldus de Algemene Rekenkamer, het doel van de wet-OALT, te weten het leren van de moedertaal, niet ten volle gerealiseerd. De Algemene Rekenkamer constateert dat in de wet-OALT twee beleidsdoelen zijn vermengd, namelijk een onderwijskundig doel en een cultuurpolitiek doel.

Zij doet daarom de aanbeveling te komen tot een herbeoordeling van de doelstelling van het OALT-beleid. De Algemene Rekenkamer beveelt aan zich te gaan concentreren op het cultuurpolitieke beleidsdoel. De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat de staatssecretaris met dit wetsvoorstel kiest voor voortzetting van het huidige beleid en de huidige praktijk. Genoemde leden willen daarom graag van de staatssecretaris vernemen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de waarnemingen en de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. In het tweede lid van artikel 173a zijn de eisen geformuleerd waaraan leraren die taalondersteuning aan allochtone leerlingen willen geven moeten voldoen. Deze leraren moeten de desbetreffende allochtone levende taal beheersen en in het bezit zijn van de bij AMvB aangewezen verklaringen en diploma's met betrekking tot de beheersing van de Nederlandse taal. Er is dus geen bevoegdheid voor het beheersen van de allochtone levende taal voorgeschreven. De leden van de fractie van de ChristenUnie willen weten hoe vastgesteld zal worden dat leraren die taalondersteuning verzorgen een allochtone levende taal beheersen. Op grond van het tweede lid van artikel 173a wordt het mogelijk dat er leraren bij scholen in dienst treden die wel taalondersteuning mogen geven maar niet bevoegd zijn tot het geven van onderwijs in allochtone levende talen. Dit kan volgens de leden van de ChristenUnie tot gevolg hebben dat er nog minder dan in de huidige praktijk onderwijs in allochtone levende talen wordt verzorgd. Genoemde leden zouden graag een reactie van de staatssecretaris willen hebben op deze zienswijze.

De leden van de SGP-fractie hebben kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Ten aanzien van de bevoegdheidseisen voor het geven van taalondersteuning achten zij het wenselijk dat de kennis van de allochtone taal en de bekwaamheid om die te onderwijzen gegarandeerd worden. Daarvoor is naar hun mening een objectief criterium (diploma) noodzakelijk. De leden van de SGP-fractie betwijfelen of er aan de bekwaamheid van leerkrachten taalondersteuning, waarbij de allochtone taal instructietaal is, andere (minder?) eisen kunnen worden gesteld dan aan leerkrachten cultuureducatie. Waarom is de regering die mening toegedaan en welke eisen zouden dan anders kunnen zijn? In verband met het voorgaande is het van groot belang om de instroom in opleiding voor leerkracht OALT zoveel mogelijk te bevorderen. Is de regering daartoe bereid en hoe denkt zij dat dan vorm te geven?

De voorzitter van de commissie,  
Van der Hoeven

De griffier van de commissie,  
Coenen