

# 47ste vergadering

Donderdag 30 januari 1997

Aanvang 10.15 uur

## Voorzitter: Bukman

Tegenwoordig zijn 104 leden, te weten:

Adelmund, Aiking-van Wageningen, Apostolou, Van Ardenne-van der Hoeven, Assen, Augusteijn-Esser, Bakker, Beinema, Biesheuvel, Bijleveld-Schouten, Blaauw, Blauw, Van Blerck-Woerdman, Bolkestein, Van Boxtel, Bremmer, Bukman, V.A.M. van der Burg, Van de Camp, De Cloe, Cornielje, Crone, Dankers, Van Dijke, Dijkma, Dittrich, Van den Doel, Doelman-Pel, Essers, Fermina, Gabor, Van Gelder, Van Gijzel, Giskes, De Graaf, De Haan, Van Heemskerck Pillis-Duvekot, Heerma, Van der Heijden, Hillen, Van der Hoeven, Van Hoof, Hoogervorst, De Hoop Scheffer, Ten Hoopen, Huys, Jeekel, De Jong, Jorritsma-van Oosten, Kalsbeek-Jasperse, H.G.J. Kamp, M.M.H. Kamp, Klein Molekamp, Koekkoek, De Koning, Korthals, Lambrechts, Lansink, Liemburg, Lilipaly, Th.A.M. Meijer, Middel, Van Middelkoop, Mulder-van Dam, Van Nieuwenhoven, Nijpels-Hezemans, Oedayraj Singh Varma, Oudkerk, Van Oven, Van der Ploeg, Rabbae, Rehwinkel, Reitsma, Remkes, Van Rey, Rijpstra, Roethof, Van Rooy, Rosenmöller, Scheltema-de Nie, Schimmel, Schutte, Sipkes, Smits, Stellingwerf, Sterk, Terpstra, Van Traa, Ter Veer, Te Veldhuis, Verbugt, Verhagen, Versnel-Schmitz, Vliegthart, Van der Vlies, M.B. Vos, O.P.G. Vos, Voûte-Droste, J.M. de Vries, Wallage, Van Walsem, Van Waning, Weisglas en Van Zijl,

en mevrouw Netelenbos, staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.



De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Hofstra, Huys, Kalsbeek-Jasperse, Van Nieuwenhoven, Rehwinkel, Van Traa, Wallage en Van Zuijlen.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **de verslagen van de commissie voor de Verzoekschriften over een aantal in haar handen gestelde adressen (25057, nrs. 47 t/m 63).**

Overeenkomstig de voorstellen van de commissie voor de Verzoekschriften wordt besloten.

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Wijziging van onder meer de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs inzake het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid) (24778).**

De **voorzitter**: Het ligt in mijn bedoeling om rond half één te schorsen voor de lunchpauze.

De algemene beraadslaging wordt geopend.



De heer **Cornielje** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Ik heb mijn bijdrage

getiteld "Succes voor allen". Wat maakt een school tot een succesvolle of effectieve school in het bestrijden van onderwijsachterstanden? Met deze vraag houden veel leraren en beleidsmakers, in het binnen- en buitenland, zich al vele jaren bezig. In de Verenigde Staten is men erin geslaagd om het prestatieniveau van achterstandsl leerlingen substantieel te verhogen door het programma "Succes voor allen" uit te voeren. De grootste leerwinst werd behaald bij leerlingen die voor aanvang van het programma de slechtste resultaten haalden.

In de rapportage Minderheden 1996 wordt hiervan melding gemaakt. Deze rapportage is ook om andere redenen van belang. Het Sociaal en cultureel planbureau concludeert dat het de vraag is en blijft of bij decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid naar gemeenten een meer effectieve aanpak verwacht kan worden. Bij de behandeling van de onderwijsbegroting hebben wij daarom ook gevraagd om een beleidsreactie van de regering op dit onderzoek. Helaas wordt een zeer beknopte reactie van één A4'tje gegeven. Het is een stuk van 11 december 1996. Soms leiden onderzoeken tot resultaten die moeilijk te verenigen zijn met beleidsvoornemens. Toch zijn juist deze onderzoeken waardevol, omdat zij ons dwingen nog eens heel precies na te denken over de vraag wat wij willen bereiken en hoe wij dat willen bereiken. Je dwingt jezelf opnieuw te motiveren waarom het voorgestelde beleid wel goed is. Het onderzoek dwingt ons, met andere woorden, na te denken over de vraag of met het voorliggende wetsvoorstel wel een effectiever onderwijsachterstandenbeleid gerealiseerd zal worden.

## Cornielje

Daarom wil ik de volgende vraag voorleggen. Waarom heeft de regering, daartoe uitgenodigd door de Kamer, niet een meer fundamentele beschouwing op de rapportage Minderheden 1996 gegeven? Ik wil dit mede in het licht zetten van de uitspraak van staatssecretaris Netelenbos, gedaan in 1995 tijdens de behandeling van de begroting voor 1996, dat zij waarde hecht aan het oordeel van het SCP in dezen.

Mijnheer de voorzitter! Dit is niet de eerste keer dat wij over het achterstandenvraagstuk met elkaar spreken. Ik wil daarom kort ingaan op een drietal algemene overleggen waarbij dit onderwerp ook aan de orde was en daarmee een aantal belangrijke punten voor de VVD-fractie markeren. Ik begin met het overleg over het Onderwijsverslag 1994. Ik heb toen gezegd dat de VVD-fractie zich grote zorgen maakt over het achterstandenbeleid. De inspectie zelf verwoordde het aldus: "Onderzoek toont aan dat er nog geen aanwijzingen zijn dat het onderwijsvoorrangsbeleid een ontwikkeling in de richting van minder achterstand voor de verschillende doelgroepen op gang heeft gebracht." Dat onderzoek is van de heer Klopogge. Daarnaast hebben wij de waarschuwing van de Adviesraad onderwijs, de ARO, ter harte genomen dat het inzetten van nieuw beleid vaak gemakkelijker en politiek aantrekkelijker is dan het beëindigen ervan bij gebleken ineffectiviteit. Dit staat in ARO-advies nr. 5. Dat is overigens het laatste advies van die raad, want daarna is die opgeheven, hetgeen trouwens niets te maken heeft met dit advies.

Een tweede moment waarop wij over dit vraagstuk hebben gesproken, was bij de bespreking van het Onderwijsverslag 1995. Toen hebben wij ruim aandacht besteed aan de noodzaak van een effectiever achterstandenbeleid. Dat lokale onderwijsachterstandenbeleid vruchtbaar kan zijn, zo betoogde ik toen, blijkt uit het experiment in Rotterdam. Door dit KEA-project is het prestatieniveau van overwegend allochtone kinderen in vier jaar naar het landelijk gemiddelde opgetrokken. En dat is een buitengewoon grote prestatie.

Een derde moment waarop onder meer gesproken werd over het achterstandenbeleid, was tijdens het algemeen overleg over de notitie Lokaal onderwijsbeleid. Toen heb ik

namens de VVD-fractie naar voren gebracht dat de wetgever de kaders vaststelt waarbinnen de gemeenten moeten blijven. Verder heb ik toen gesteld: "Het regeerakkoord biedt een goede basis voor een nadere verdeling van taken. Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen primaire onderwijsstaken en randvoorwaardelijke taken. Naar de opvatting van de VVD-fractie is de kerntaak van de school het verzorgen van onderwijs, het primaire proces. Kortom, de school moet doen waar zij goed in is. Dat geldt ook voor de gemeente. Het aangekondigde wetsvoorstel voor de achterstandenbestrijding wachten wij met belangstelling af."

Samenvattend leidt dit tot een drietal conclusies:

1. het huidige achterstandenbeleid is niet erg effectief;
2. lokale initiatieven en buitenlandse programma's tonen aan dat het beter kan;
3. de wetgever dient de kaders vast te stellen.

Ik wil graag van de staatssecretaris vernemen of zij deze conclusies onderschrijft.

Mijnheer de voorzitter! Ik ga nu niet in op andere onderwerpen waarbij het achterstandenbeleid zijdelings aan de orde is geweest, zoals het wetsvoorstel inzake de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs en het wetsvoorstel betreffende de materiële en financiële gelijkstelling. Ook zal ik niet vooruitlopen op de behandeling van de SLOA, de nieuwe wettelijke regeling van de schoolbegeleidingsdiensten, of het onlangs ingediende wetsvoorstel inzake onderwijs in allochtone levende talen. Dit vraagstuk is op zichzelf al complex genoeg.

Wel wil ik nog even stilstaan bij het KEA-project en het "Succes voor allen"-programma. Als men het KEA-project vergelijkt met het "Succes voor allen"-programma, dan valt de grote overeenkomst in aanpak op. Er is sprake van directe instructie, het creëren van effectieve onderwijsleersituaties, effectief management en geïndividualiseerde aanpak bij gebleken tekorten in de verwerking van de leerstof. Er zijn echter nog andere opvallende overeenkomsten. Beide vernieuwingen richten zich voornamelijk op de ontwikkeling van de taalvaardigheid in de eerste leerjaren van het basisonderwijs. Beide leggen het

accent op pedagogisch-didactische aanpassingen binnen de school door middel van een gestructureerde leerlijn, regelmatige toetsing en een individuele bijspijkerinstructie. Binnen de school is er verder een interne begeleider ten behoeve van het team.

In het "Succes voor allen"-programma – nogmaals, ik haal dit uit het rapport van het Sociaal en cultureel planbureau – wordt ook een buitenschoolse activiteit genoemd, namelijk het family support team. Hiermee probeert men problematische thuissituaties van leerlingen te verbeteren. In de Nederlandse situatie zouden wij spreken over het schoolmaatschappelijk werk. Uit deze vergelijking blijkt ook dat er geen zwaar accent wordt gelegd op de voorschoolse vorming en dat de lokale overheid geen inhoudelijke bemoeienis heeft met het onderwijsleerproces. Succesvol achterstandenonderwijs is prestatiegericht onderwijs dat niet alleen hoge eisen stelt aan de leerling, maar ook aan de professionaliteit van de leraar. Het is dus mogelijk om de achterstanden, waarmee sommige kinderen de basisschool binnenkomen, door een duidelijke structurering van het onderwijsleerproces en een zwaar accent op taalvaardigheid binnen een beperkt aantal jaren, drie of vier, weg te werken. Voorwaarde is wel dat de middelen die hiervoor beschikbaar zijn goed worden ingezet. In het kader van dit wetsvoorstel is het van belang om te bepalen wie uiteindelijk de zeggenschap heeft over de wijze waarop deze middelen dienen te worden ingezet. Ik maak daarbij onderscheid tussen schoolgebonden middelen, de gewichtengelden en de cumi-faciliteiten, en de gemeentegebonden middelen.

De heer **Bremmer** (CDA): Voorzitter! De heer Cornielje sprak van prestatiegericht onderwijs. Dat kan het beeld wekken dat dit onderwijs met name voor de sterken is. Er moet natuurlijk sprake zijn van goede opbrengsten, maar dit kan tot enig misverstand leiden.

De heer **Cornielje** (VVD): Ik doelde op resultaatgericht onderwijs. Prestatiegericht onderwijs is resultaatgericht onderwijs. Dat houdt in dat je je doelstellingen goed formuleert, want dan weet je tenminste waar je naar streeft en

## Cornielje

welke prestaties je moet leveren. Prestaties leveren is grenzen verleggen. Ik heb het dan niet alleen over de goede leerlingen. Ik heb het misschien nog wel meer over de zwakke leerlingen, want die zijn het meest gebaat bij de na te streven doelstellingen. Je moet dus duidelijk maken waar een leerling naartoe moet en welke resultaten er moeten worden geboekt. Dat is de bedoeling van de term prestatiegericht onderwijs.

De heer **Lilipaly** (PvdA): Voorzitter! Wat de heer Cornielje zegt over resultaatgericht onderwijs vind ik prima. Ik ben het er ook mee eens dat de doelstellingen helder moeten zijn. De heer Cornielje is wellicht ook van mening dat die verheldering, die na te streven doelen, heel duidelijk moeten worden neergeslagen in het lokale onderwijsachterstandenplan, waarover wij het op dit moment hebben.

De heer **Cornielje** (VVD): In de proeve van het landelijk beleidskader staat ook dat er doelstellingen in termen van meetbare resultaten zouden moeten worden geformuleerd. Ik vind dat een goede zaak. Deze dagen spreken wij ook over kerndoelen. Ik doe dat niet in dit debat, maar ik wijs erop dat de staatssecretaris het voorstel van de commissie-Kohnstamm om niet alleen einddoelen, maar ook tussendoelen te stellen, heeft overgenomen. Het onderwijsleerproces moet dus zodanig worden ingericht dat je precies weet wat leerlingen van 4, 5, 6 of 7 jaar moeten kennen en kunnen. Als bij toetsing blijkt dat leerlingen niet voldoende kennen en kunnen, dan moeten ze worden bijgespijkerd. Daarmee moet je niet wachten tot het eind van de basisschool, want dat heeft tot gevolg dat die leerlingen heel lang onvoldoende prestaties leveren – ik vind dat overigens geen vies woord – op het gebied van reken- of taalonderwijs. Dan werk je die achterstanden te laat weg. Het moet duidelijk zijn wat een leerling moet kunnen wanneer hij of zij 4, 5, 6 of 7 jaar oud is.

De heer **Lilipaly** (PvdA): De heer Cornielje komt heel snel op het onderwijs op school zelf. Dat is goed, want daar moet het inderdaad gebeuren. De rijksoverheid stelt echter bepaalde doelstellingen aan

de hand van het landelijk beleidskader. De heer Cornielje vindt waarschijnlijk ook dat de doelstellingen met betrekking tot het lokale onderwijsachterstandenplan ook helder moeten worden geformuleerd. Op welke wijze dit vervolgens verder wordt ingekleurd, dat heeft met professie te maken. Dat zijn de scholen.

De heer **Cornielje** (VVD): Daar kom ik nog uitvoerig over te spreken.

De heer **Lilipaly** (PvdA): Vindt de heer Cornielje dat die helderheid er in het lokale onderwijsachterstandenplan moet komen?

De heer **Cornielje** (VVD): Als ik mijn volgende zin voorlees, dan zal daaruit blijken dat ik vind dat helderheid op dat punt geboden is.

De **voorzitter**: Met het oog op een goed verloop van het debat moet de Kamer zich in algemene zin een beetje houden aan de lijn van de spreker, zodat niet via interrupties dingen naar voren worden gehaald die dan soms twee keer worden besproken. Wij moeten elkaar terzake ook respecteren.

De heer **Lilipaly** (PvdA): Natuurlijk, voorzitter, maar ik vroeg alleen maar om een verheldering. Mijn collega Cornielje gaf daar vervolgens een beschouwing over, waar ik op ben ingegaan. Niet meer en ook niet minder.

De **voorzitter**: Oké.

De heer **Bremmer** (CDA): De heer Cornielje had het zo-even over het belang van het kind in de onderbouw en het er vroeg bij zijn. Ik begrijp uit zijn woorden dat hij enigszins afstand neemt van voorschoolse vorming. Kan hij dat nog even toelichten?

De heer **Cornielje** (VVD): In het KEA-project en het "Succes voor allen"-programma wordt mijns inziens geen zwaar accent gelegd op voorschoolse vorming. Wel is daarin sprake van een zwaar accent op taal en taalvaardigheid, op een goede professionele aanpak en op het stellen van doelen, waarbij wanneer de leerlingen die doelen niet halen, snel bijgespijkerd wordt opdat achterstanden niet te groot worden. In die twee programma's wordt

nauwelijks verwezen naar voorschoolse vorming. Ik heb dus vastgesteld dat daarop geen zwaar accent ligt.

Voorzitter! Wie bepaalt de inzet van de schoolgebonden middelen? Het Rijk, de gemeente of de school zelf? Op deze vraag zouden wij graag in dit debat een heel duidelijk antwoord krijgen en dus ook geven. Het woordje regie heeft, zoals verwacht, enige verwarring gezaaid. De ene gemeente gaat hierin veel verder dan de andere gemeente. Daarom hebben VVD, D66 en PvdA samen een amendement ingediend om de positie van de gemeenten in dezen te verduidelijken. Natuurlijk vernemen wij graag het oordeel van de staatssecretaris op ons amendement dat is ingediend op stuk nr. 22.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Ik kreeg de indruk dat collega Cornielje hiermee dit punt afsluit door een oordeel over zijn amendement te vragen. Essentie van dit amendement is dat de scholen zeggenschap houden over de schoolgebonden middelen. Aangezien er ook enkele andere amendementen over dit thema zijn ingediend, is mijn vraag waarom de andere routes die daarin liggen niet even worden becommentarieerd en in onderling vergelijk worden beoordeeld. Eerst moeten de middelen naar de gemeenten, die vervolgens in het kader van een plan gaan toedelen. Daarna houden de scholen weer zeggenschap over hun eigen middelen. Dat is natuurlijk allemaal toch een beetje omslachtig.

De heer **Cornielje** (VVD): Het lijkt omslachtig, maar toch is het dat niet. Uw amendement komt erop neer dat de schoolgebonden middelen uit het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan worden gehaald, namelijk door het doen vervallen van onderdeel c. Het amendement dat wij hebben ingediend, geeft aan dat er twee financieringsstromen zijn: een financieringsstroom naar de gemeenten, de doeluitkering, en een financieringsstroom rechtstreeks naar de scholen. Wij willen wel afstemming van activiteiten bereiken. Er zit dus een spanning tussen het komen tot één plan dat vastgesteld moet worden door de gemeenten en de financieringsstromen die naar de gemeenten en de scholen gaan. Ons amendement bevat een paar wijzigingen ten opzichte van het wetsvoorstel. De belangrijkste zal ik

## Cornielje

nu noemen. Een wezenlijke verandering staat in onderdeel I van het amendement. Ik citeer: "In artikel I, onderdeel F, wordt artikel 110b, derde lid, onderdeel c, vervangen door: c. de wijze waarop de scholen de formatie voor speciale doeleinden inzetten, voorzover die is bestemd voor het bestrijden van onderwijsachterstanden met dien verstande dat de scholen de zeggenschap hebben over de wijze waarop dit wordt geoperationaliseerd,". Er wordt dus gesproken van "de wijze waarop de scholen de formatie voor speciale doeleinden inzetten"; er staat dus niet: "de wijze waarop de scholen de formatie voor speciale doeleinden dienen in te zetten". Dat geeft dus ruimte aan. Bovendien wordt verduidelijkt dat scholen zeggenschap hebben over de wijze van operationalisering. Je brengt daarmee tot uitdrukking dat er een gezamenlijke verantwoordelijkheid ligt ten aanzien van het achterstandenbeleid, neergeslagen in één plan. Anders zouden wij ook niet behoeven te werken met twee financieringsstromen; dan zou je ook via een doeluitkering kunnen werken. Maar dat willen wij dus niet.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Ik waardeer de poging van de coalitie om hier iets aan te doen.

De heer **Cornielje** (VVD): Er iets aan te doen?

De heer **Van der Vlies** (SGP): Het gaat mij erom dat maar niet het misverstand ontstaat dat in de laatst aangereikte versie van mijn amendering niet zou zijn voorzien in het inbrengen van schoolgebonden middelen door de scholen in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid, ook in planmatige zin. Die verplichting is wel degelijk ook in mijn amendering opgenomen.

De heer **Cornielje** (VVD): Voorzitter! Op dit moment bepalen de scholen in belangrijke mate zelf de inzet van de schoolgebonden middelen. Vaak is men zich niet bewust van het feit dat extra middelen voor één bepaald doel worden verstrekt. De middelen worden voor 90% gebruikt voor de verkleining van de groepsgrootte. Inmiddels weten wij dat een aanzienlijke verkleining van de groepsgrootte bij kan dragen aan verbetering van de kwaliteit en

effectiviteit van het onderwijs. Dat blijkt uit het rapport Kwalitatieve aspecten groepsgrootte basisonderwijs, van de commissie-Van Eijndhoven. Maar er is meer nodig, want verkleining van de groepsgrootte alleen – dat blijkt ook uit het Onderwijsverslag 1994 – is niet voldoende.

Is de staatssecretaris met de VVD-fractie van mening dat de extra middelen – gewichtengelden – ook in de toekomst bij voorkeur binnen het onderwijs besteed moeten blijven worden, zulks ter beoordeling van de scholen zelf? Indien deze middelen aangewend worden voor buitenschoolse activiteiten dan wel voor schooltijdverlengende activiteiten, zal de gemiddelde groepsgrootte immers toenemen. Hoe verhoudt zich dit tot het grote project groepsgrootteverkleining in de onderbouw van het basisonderwijs? Graag ontvangen wij hierop een reactie van de staatssecretaris.

Eisen ten aanzien van de groepsgrootte kunnen gezien worden als kwaliteitseisen. Deze redenering is ook van de commissie-Van Eijndhoven. Het Rijk kan deze kwaliteitseis of deugdelijkheidseis als zodanig formuleren en als bekostigingsvoorwaarde aanmerken. Zou het geen overweging verdienen om deze doelstelling/normstelling in de WBO op te nemen? Blijkbaar bestaat er voor scholen op dit punt geen volledig vrije beleidsruimte. Dat zou tot de volgende redenering kunnen leiden. Als je deze kwaliteits-eis niet stelt, kan dat leiden tot vergroting van groepen met achterstandsl leerlingen. In dat geval zou je de koninklijke weg moeten bewandelen en het gewicht van achterstandsl leerlingen moeten verlagen. Het budget dat hierdoor vrijkomt, zou toegevoegd moeten worden aan de gemeentegebonden middelen. Dit is een lastige redenering, maar ik probeer het zo goed mogelijk over het voetlicht te brengen. Graag ontvang ik hierop een reactie van de staatssecretaris.

De heer **Bremmer** (CDA): Voorzitter! De heer Cornielje maakt in zijn amendement een duidelijk onderscheid tussen "inzetten" en "dienen in te zetten". Waarom is in zijn toelichting op de interpretatie van "inzetten" de toevoeging nodig; met dien verstande dat de scholen de zeggenschap hebben over de wijze waarop dit wordt geoperationali-

seerd? Dat wekt verwarring. "Inzetten" kan ook gelezen worden als "dienen in te zetten". Dat komt mij verwarrend voor.

De heer **Cornielje** (VVD): De bedoeling is duidelijkheid te verschaffen op dit punt. Er zijn wethouders die zich richten op de grote pot met geld waarover zij de volledige beschikking krijgen. Ik verwijs ook naar Binnenlands Bestuur, waarin hierop is ingegaan onder de kop: "De gemeente verliest de zeggenschap over de achterstandsmiddelen". Er zijn ook schoolbesturen die het artikel geheel anders interpreteren. Zij vinden dat het geld gewoon naar de scholen gaat. Er wordt wel overlegd, maar uiteindelijk bepalen zij zelf de besteding daarvan. In beide gevallen heeft men geen gelijk.

### Voorzitter: Weisglas

De heer **Cornielje** (VVD): Wij zoeken naar een goede formulering waarin helder de gezamenlijke verantwoordelijkheid tot uitdrukking wordt gebracht. In het onderwijsachterstandenplan wordt vermeld op welke wijze de middelen worden ingezet. Dat zijn dus geen voorschriften. Het betreft een vermelding. Voor een goede afstemming dient eerst overlegd te worden. De toevoeging is van belang, omdat het om concrete activiteiten gaat waarvoor scholen zelf verantwoordelijk zijn. Dat moet duidelijk worden. De scholen moeten zelf de doelstellingen operationaliseren.

De heer **Bremmer** (CDA): Ik dacht even dat dit impliciet met "inzetten" werd aangegeven. Je zou dat uit die formulering kunnen opmaken.

De heer **Cornielje** (VVD): Je moet wel samen iets doen. Het is de bedoeling dat je de onderwijsachterstanden samen gaat aanpakken. In zekere zin is deze formulering zwakker dan die in het Schevenings akkoord. Dat geef ik toe. Maar de gezamenlijke verantwoordelijkheid komt toch heel goed tot uitdrukking.

De heer **Bremmer** (CDA): Ik dank de heer Cornielje voor de verheldering.

De heer **Lilipaly** (PvdA): Het gaat om het lokale onderwijsachterstandenplan. Daarin wordt beschreven wat het onderwijs op lokaal gebied wil

## Cornielje

bereiken in het kader van de bestrijding van de achterstanden. De geldstroom in het kader van de formatie blijft bij de scholen. De scholen dienen die in te zetten in relatie met het onderwijs-achterstandenplan. Zo zit het toch in elkaar? De wijze waarop dat gebeurt in de scholen, is een zaak van de scholen zelf. Er moet echter wel een relatie zijn met het lokale onderwijs-achterstandenplan.

De heer **Cornielje** (VVD): Natuurlijk. Daarom heb je het woordje "dienen" ook niet nodig. Het woordje "dienen" kan een verkeerde interpretatie geven. Daarom hebben wij dat woord niet opgenomen in dit amendement. Uit de toelichting blijkt wel dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor die aanpak heel nadrukkelijk geboden moet worden. Anders kunnen de activiteiten niet op elkaar worden afgestemd. Dat spreekt vanzelf.

Naast de schoolgebonden middelen, de schoolgebonden extra faciliteiten, is er voor de gemeenten de specifieke uitkering. Het betreft in dit geval middelen die vanuit het Rijk worden overgeheveld naar de gemeenten ten behoeve van achterstandenbestrijding. Inzake de zeggenschap over de besteding van deze gemeentebonden middelen kunnen wij kort zijn. Het is een doeluitkering, dus deze middelen moeten worden aangewend voor het doel waarvoor zij door het Rijk worden verstrekt. Het landelijk beleidskader somt een aantal mogelijkheden op voor de besteding van deze middelen, waaronder de voorschoolse vormingen. Andere bestemming zijn ook mogelijk. Naar analogie van het "Succes voor allen"-programma noem ik nogmaals het schoolmaatschappelijk werk.

Nu stel ik een heel vervelende vraag. Een dilemma. Als de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen moest kiezen tussen een programma dat na drie jaar succes garandeert voor alle kinderen ongeacht hun begin-achterstand en voorschoolse vorming waarvan de effectiviteit nog maar moet blijken, wat is dan haar keuze?

Staatssecretaris **Netelenbos**: Volgens mij is dit niet echt een vraag. Over het ene wordt gezegd dat het succesvol is en over het andere wordt gezegd dat het

resultaat daarvan nog niet bekend is. Vervolgens wordt gevraagd waarvoor ik kies. Wat is dat nou voor een vraag?

De heer **Cornielje** (VVD): Natuurlijk begrijpen wij dat zo'n zwart-witsituatie niet reëel is. In essentie komt het echter toch neer op een keuze tussen verder investeren in het onderwijs of het overhevelen van middelen naar voorschoolse en dus buitenschoolse trajecten met negatieve gevolgen voor de groepsomvang. De VVD-fractie is van mening dat de gewichtsgelden, en dus de schoolgebonden middelen, in principe aan het onderwijs moeten worden besteed, zulks ter beoordeling van de scholen zelf. De gemeentebonden middelen kunnen gebruikt worden voor onder meer voorschoolse vorming en andere binnen- en buitenschoolse activiteiten.

Dat brengt mij op de ministeriële verantwoordelijkheid voor het achterstandenbeleid. Op de pagina's 8 en 9 van de nota naar aanleiding van het verslag antwoordt de regering op vragen van GroenLinks dat de rijksoverheid verantwoordelijk blijft voor de deugdelijkheid van het onderwijs en de resultaten van de bestrijding van onderwijs-achterstanden op landelijk niveau. Welke instrumenten heeft de staatssecretaris hiervoor tot haar beschikking? Het landelijk beleidskader is slechts een referentiekader, zo mogen wij begrijpen. Het landelijk beleidskader heeft immers een globaal karakter. Bovendien zijn monitoring, evaluatie en toezicht niet erg krachtige instrumenten. 1. Wat kan de rijksoverheid doen als naar verloop van tijd blijkt dat het achterstandenbeleid dat is neergelegd in gemeentelijke plannen, niet effectief is? 2. Of zou het landelijk beleidskader een richtinggevend kader moeten zijn, waaraan gemeenten en scholen ten behoeve van het gemeentelijk onderwijs-achterstandenplan hun doelstellingen ontlenen?

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Voorzitter! Ik neem aan dat de heer Cornielje een eigen gedachte heeft bij deze vraag. Kan hij zeggen wat hij verwacht van de staatssecretaris om dit beleid op landelijk niveau handen en voeten te geven?

De heer **Cornielje** (VVD): Het is een

keuze. Of je zet normen in de wet, en dan kun je de minister daar altijd op aanspreken, of je zet ze in een landelijk beleidskader, en dan kun je de minister daar ook op aanspreken. Onze voorkeur gaat uit naar concrete doelen in een landelijk beleidskader, als een soort reservoir waar gemeenten en scholen uit kunnen putten. Wij geven hier het kader aan van wat onder het onderwijs-achterstandenbeleid verstaan kan worden, maar wij laten de gemeenten en scholen de ruimte om afhankelijk van de lokale situatie selectief te winkelen, in de goede zin van het woord.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Loopt u dan niet het risico dat het vrijblijvend wordt? Ik heb begrepen dat u eigenlijk wel wilt kiezen voor duidelijke aansturing van het beleid.

De heer **Cornielje** (VVD): Wat is de zin van een landelijk beleidskader als dat heel vage doelstellingen omvat en slechts een referentiekader is, waar gemeenten andere doelstellingen aan kunnen toevoegen en niet alles uit over hoeven te nemen? Als wij de ministeriële verantwoordelijkheid waar willen maken, moeten wij iets hebben om dat beleid aan te toetsen. Als dat onderwijsbeleid straks niet effectief blijkt, moet je ook mee kunnen sturen. Misschien moet er wel een zwaarder accent op taal gelegd worden, of op monitoring van uitval. Wij hebben al vier of vijf keer gesproken over spijbelopvangprojecten. Dat soort doelstellingen, maar dan veel concreter, moeten worden geformuleerd in het landelijk beleidskader, niet alleen als referentiekader, maar misschien harder, zodat gemeenten en scholen daar een keuze uit kunnen maken. Zij zijn samen verantwoordelijk voor het onderwijsachterstandenplan.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Dat is mij niet helemaal duidelijk. Ik begrijp uw gedachte, maar zij blijft een beetje hangen. Ik onderschrijf uw mening dat de doelstellingen en criteria helder moeten zijn en niet vaag of algemeen. Maar dan zegt u dat de scholen en gemeenten er vrijblijvend uit kunnen winkelen en dat het niet verplichtend is. U geeft dus wel aan waar zij kunnen winkelen, maar zij bepalen zelf wat zij daarmee doen. Houd je daarmee wel de vinger aan de pols op landelijk niveau?

## Cornielje

De heer **Cornielje** (VVD): Het gaat erom dat de onderwijsachterstanden op lokaal niveau verschillend kunnen zijn. In het landelijk beleidskader zou je moeten komen met een set van concreet geformuleerde doelstellingen, die gemeenten afhankelijk van de lokale situatie over kunnen nemen in hun plannen. Wij zetten nu een beleid in gang waar wij veel geld naartoe sluisen. Wij willen geen cent afdoen aan het budget voor het onderwijsachterstandenbeleid, maar het moet wel effectief besteed worden. Als dat niet het geval blijkt, is de vraag welke bevoegdheden de staatssecretaris heeft om in te grijpen. Ik wil graag een grote verantwoordelijkheid neerleggen bij gemeenten en scholen, maar ik wil onze eigen verantwoordelijkheid als medewetgever niet helemaal afschuiven. Ik heb het in vragende vorm geformuleerd en ik ben heel benieuwd naar de reactie van de staatssecretaris hierop.

De heer **Bremmer** (CDA): Wat is dan het oordeel van de heer Cornielje over het huidige landelijk beleidskader? Wat mist hij daarin?

De heer **Cornielje** (VVD): De proeve is echt nog een proeve. Wij hebben een amendement ingediend, waarvan wij hopen dat het wordt aanvaard. Het eerste landelijk beleidskader kan dan aan deze Kamer worden voorgelegd, zodat wij daarover kunnen spreken en het eventueel kunnen aanscherpen. Er is nu een opsomming van A t/m F met doelstellingen. Ik wil deze niet in detail bespreken. Dat vergt een apart debat. Als het landelijk beleidskader voorgelegd wordt, kunnen wij daarover in detail spreken. De proeve is voor mij echt een proeve.

De heer **Bremmer** (CDA): Wij doen daar straks graag aan mee.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Voorzitter! Ik wil nog een vraag stellen over hetzelfde onderwerp. Onlangs heeft een evaluatie plaatsgevonden van het onderwijsachterstandenbeleid door ITS. Daarin wordt heel concreet op leerresultaten gemeten, zoals Engelse taal en Nederlandse taal. Bedoelt de heer Cornielje dat, als hij zegt dat dit over een paar jaar ook gedaan moet worden met het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid? Zou het kader daarvoor te vinden moeten

zijn in een proeve van een landelijk beleidskader?

De heer **Cornielje** (VVD): In de proeve van het landelijk beleidskader staat in paragraaf 1 dat doelstellingen bij voorkeur moeten worden verwoord in meetbare resultaten. In dat opzicht onderschrijf ik het landelijk beleidskader. In de uitwerking A t/m F zie ik weer een brede benadering en geen meetbare resultaten. Wij zouden daarover misschien nog eens nader van gedachten kunnen wisselen.

Voorzitter! Het lijkt ons geen haalbare kaart om de wet zoals deze nu voor ons ligt met ingang van 1 augustus 1997 in te voeren. Ik zeg dit mede gelet op de veronderstelling dat een verantwoorde invoering alleen mogelijk zou zijn als het wetsvoorstel voor 1 januari 1997, dus bijna een maand geleden, in het Staatsblad had gestaan. Dat was niet het geval. Enig uitstel is dus geboden.

De VVD-fractie streeft wel volledige duidelijkheid na voor 1 juli 1997, opdat scholen en gemeenten een vol jaar voorbereidingstijd hebben om gemeentelijke achterstandenplannen te maken. Hiertoe hebben wij met de fracties van de Partij van de Arbeid en D66 een amendement ingediend. Het spreekt vanzelf dat er wel sprake kan zijn van een gefaseerde invoering. Dat is ook de strekking van het amendement. Het op overeenstemming gericht overleg kan alvast starten. Er zijn al middelen. Deze worden opgesomd in het amendement.

Enige fasering is ook van belang in verband met de relatie die dit wetsvoorstel heeft met het grote project groeps-groofterkleining. Op 1 augustus 1997 moet de eerste stap hiertoe gezet worden. Gelet op het complexe karakter van deze operatie die veel zal vergen van school- en gemeentebesturen, lijkt het ons van belang niet teveel tegelijkertijd van betrokkenen te vragen. De staatssecretaris heeft deze cumulatie bij de indiening van het wetsvoorstel niet kunnen voorzien. De motie betreffende de kleine klassen werd pas daarna aanvaard. Is zij bereid nu prioriteit te geven aan de eerste stap tot groeps-groofterkleining in het basisonderwijs en een vol voorbereidingsjaar in te lassen voordat het verplichte gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid van

start gaat? Ik plaats daar nogmaals de kanttekening bij van de gefaseerde invoering.

Ik kom nu toe aan een volgend onderwerp. De commissie-Kohnstamm heeft advies uitgebracht over de volgende vragen.

1. Is het mogelijk een indicatie te geven van de relatieve achterstanden van leerlingen ten opzichte van leeftijdgenoten bij binnenkomst in de basisschool en van het risico op een dergelijke achterstand in de verdere schoolloopbaan?

2. Is het mogelijk de toekenning van middelen voor achterstandenbestrijding aan basisscholen op een dergelijke indicatiestelling te baseren en, zo ja, onder welke condities?

Deze vragen worden allebei ontkennend beantwoord. Wel adviseert de commissie tussendoelen in te voeren. De staatssecretaris neemt dat advies over. Uit het "Succes voor allen"-programma blijkt ook het belang van het stellen van deze tussendoelen. Hiermee kunnen wij dan ook instemmen. Ik denk overigens dat wij hierover verder zullen discussiëren aan de hand van de kerndoelen voor het basisonderwijs, waarover ongetwijfeld nog een apart overleg zal worden gehouden.

Wat overblijft, is de herziening van de gewichtenregeling. In het ARO-advies wordt gewezen op de risico's die verbonden zijn aan het hanteren van grenzen langs etnische lijnen. Ik verwijs naar pagina 42. Ook Van Kemenade bepleit alleen het opleidingsniveau van de ouders van leerlingen als maatstaf voor de mate van achterstand te hanteren. Alhoewel de VVD-fractie – en ik meen ook de staatssecretaris – van oordeel blijft dat het meten van de beginsituatie en de tussentijdse vorderingen de beste indicatie geven van de mate van achterstand, legt zij zich voorlopig neer bij een bepaling middels groepskenmerken.

Wanneer ervaring is opgedaan met het werken met tussendoelen, kan wat ons betreft gewerkt gaan worden met een betere indicator. Het ware intussen wel te overwegen om de gewichtenregeling verder te vereenvoudigen op basis van het opleidingsniveau van de ouders. Graag vernemen wij van de staatssecretaris op welke termijn zij de gewichtenregeling zou willen herzien en wat zij vindt van onze suggestie om slechts een extra gewicht te handhaven, voorlopig op

## Cornielje

basis van het opleidingsniveau van de ouders.

De heer **Bremmer** (CDA): Ik stel voor de duidelijkheid de volgende vraag. Er bestaan nu vier gewichten. De heer Cornielje bepleit nu dat deze tot één gewicht teruggebracht worden. Is dit een technische vereenvoudiging of zit er ook een inhoudelijke kant achter?

De heer **Cornielje** (VVD): Het is niet alleen maar techniek natuurlijk. Het is nu zo dat er op basis van het opleidingsniveau van de ouders van autochtone, Nederlandse kinderen het gewicht 1,25 kan gelden. Voor zigeuners, woonwagenkinderen, een hoger gewicht en voor allochtone, Nederlandse kinderen kan het 1,9 zijn. Zo wordt langs de etnische lijnen bevestigd dat allochtone groepen achterstandsgroepen zijn, terwijl dat gelukkig niet in alle gevallen zo is. Op het moment dat toch langs de lijnen van de groepskenmerken extra middelen worden toebedeeld, bevestigt men het negatieve beeld van achterstand gecombineerd met het zijn van allochtoon. De overheid doet dat nog wel. De ARO geeft hierbij een heel zinnige redenering en stelt dat dit op zichzelf in strijd is met het doel dat nagestreefd wordt. Dat doel is namelijk om niet te bevestigen dat mensen in een achterstandssituatie zitten. Men moet dus af van het groepskenmerk. Dat is dus wel een politiek doel. Dat betekent niet dat ik zeg dat men terug moet van factor 1,9 naar factor 1,25. Ik heb net ook al gezegd dat er van het budget voor achterstandenbestrijding wat ons betreft geen cent af hoeft. Het onderscheid heeft echter negatieve effecten en die zouden wij graag willen voorkomen.

De heer **Bremmer** (CDA): Ik heb begrepen dat de heer Cornielje zegt onderzoek af te wachten waarop ander beleid gebaseerd kan worden. Tot het tegendeel blijkt, is dit nu immers het beste instrument.

De heer **Cornielje** (VVD): Ja. De staatssecretaris heeft echter toegezegd dat zij de gewichtenregeling wil herzien. Door de ARO, Van Kemenade en anderen wordt gezegd dat het criterium van groepskenmerken langs etnische lijnen een slecht criterium is. Dat heeft de staatssecretaris zelf ook

gezegd. Wij zoeken dus nu naar een beter criterium. Naar mijn mening zou dit het lage opleidingsniveau van ouders moeten zijn. Daarmee wordt het best de achterstand benaderd. Er is nog een beter instrument en dat is de achterstand vaststellen. Uit het rapport van Kohnstamm is echter gebleken dat dit op het moment heel moeilijk te operationaliseren is. Men moet het dus voorlopig doen met het opleidingsniveau van de ouders.

De heer **Lilipaly** (PvdA): De heer Cornielje heeft regelmatig uit het rapport van Kohnstamm geciteerd. Zijn oud-collega Dijkstal heeft jaren geleden al een motie ingediend om eens naar de gewichtenregeling te kijken. Ik ben het gedeeltelijk met de heer Cornielje eens. Ook de commissie-Kohnstamm zegt dat als er geen zuiver instrument is om de achterstand te meten, het de beste oplossing is om het te laten zoals het is. Ik begrijp uit hetgeen de heer Cornielje stelt, dat hij het niet wil laten zoals het is, maar het wil beperken tot het opleidingsniveau van de ouders.

De heer **Cornielje** (VVD): Er zit een heel grote, negatieve kant aan het bevestigen dat het zijn van allochtoon tevens een achterstand inhoudt. Dat hoeft niet het geval te zijn. Dat zegt de ARO. De overheid hanteert een onderscheid en bevestigt daarmee als het ware dat die groepen altijd achterstandsgroepen zijn. Dat is niet het doel van de overheid. De overheid zou dat niet na moeten willen streven. Ik heb net gewezen op het ARO-advies. Ik vind de redenering die ik daarin heb gelezen heel goed te volgen. Als je daarvan af wilt, moet je een nieuw criterium hebben om de achterstand te bepalen. Dat betekent dat alle allochtonen met een achterstand – van wie het opleidingsniveau van de ouders laag is – in aanmerking komen voor de extra faciliteiten. Ik heb het in de vraagvorm geformuleerd. Wellicht moet het budget per leerling wat worden verhoogd.

De heer **Lilipaly** (PvdA): Het zuivere instrument is er op dit moment nog niet. Moet naar dat zuivere instrument worden gezocht of vindt de heer Cornielje dat er nu al wijzigingen moeten plaatsvinden?

De heer **Cornielje** (VVD): Dat laatste heeft mijn voorkeur. Als een

hoogopgeleide allochtoon extra faciliteiten krijgt, kan ik dat niet uitleggen. Hij krijgt die alleen maar omdat hij allochtoon is. Wanneer moet iemand worden aangemerkt als allochtoon? Dat is een vraagstuk dat wel moet worden opgelost. Ik vraag om die gewichtenregeling te vereenvoudigen. Ik meen dat de staatssecretaris daarmee bezig is, omdat zij de nadelen ziet van het huidige systeem.

De heer **Lilipaly** (PvdA): Wij hebben geen probleem als het gaat om de stigmatisering. Ik ben het volstrekt eens met de heer Cornielje. Er moet naar een instrument worden gezocht dat de problemen zuiver meet.

De heer **Cornielje** (VVD): Kohnstamm heeft het onderzocht en zegt dat het nu nog niet kan. Je kunt het wel vaststellen, maar het is de vraag of je er een betrouwbaar systeem om kunt baseren voor het verdelen van de middelen. Als het niet kan, moet daartoe niet worden overgegaan. Wij kunnen de huidige gewichtenregeling vereenvoudigen. Het negatieve aspect dat er nu nog inzit, kan geminimaliseerd worden.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Collega Cornielje heeft voor een deel gelijk als hij zegt dat het meten langs de etnische lijn niet dekkend is voor de positie van allochtonen. Er zijn ook allochtonen die niet in een achterstandssituatie verkeren. De Molukse gemeenschap heeft als enige allochtone gemeenschap te maken met de vierde generatie. De kinderen van die vierde generatie – de ouders werken; er is sociaal-economisch gesproken geen achterstand – presteren gemiddeld minder dan hun autochtone collega's. Kennelijk is het niet helemaal zuiver om het alleen maar langs de sociaal-economische lijn te meten. Er moet naar een evenwichtige benadering worden gezocht.

### Voorzitter: Bukman

De heer **Cornielje** (VVD): De achterstand is vaak een taalachterstand. Voor de eerste generatie is het taalprobleem groter dan voor de vierde generatie. Moeten voor die vierde generatie dezelfde extra faciliteiten worden geboden als voor de eerste generatie? Het is helemaal geen nieuw idee. Het is niet voor niets dat de staatssecretaris de

## Cornielje

commissie-Kohnstamm aan het werk heeft gezet om een betere verdeling van de gelden te krijgen. Er is alle reden voor het leveren van maatwerk. Ik vind het moeilijk te verkopen als iemand die hoogopgeleid is maar toevallig van allochtone afkomst is, extra faciliteiten krijgt. Wij moeten geen middelen geven aan mensen die het niet nodig hebben. De schaarse middelen moeten zo goed mogelijk worden ingezet. Het gaat om die groepen die het het hardst nodig hebben.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): In het rapport waarover de heer Cornielje sprak, wordt een opmerkelijk alternatief gepresenteerd, namelijk het toedelen van de gewichtsgelden op basis van postcodes. Wat vindt de heer Cornielje daarvan?

De heer **Stellingwerf** (RPF): Voorzitter! Ik kan de analyse van collega Cornielje onderschrijven. Houdt die analyse zijns inziens ook in dat er her en der wellicht wat te weinig aandacht wordt gegeven aan de autochtone achterstandsgroepen? Met een betere objectivering zou men het mes aan twee kanten kunnen laten snijden.

De heer **Cornielje** (VVD): Een individuele indicatiestelling met betrekking tot onderwijsachterstanden is natuurlijk de beste methode. Ook al kunnen wij dat op dit moment nog niet operationaliseren, dat zou het beste zijn. Dan maakt het in wezen niet meer uit of de achterstand wordt veroorzaakt door sociaal-culturele, sociaal-economische factoren enz. Er is sprake van een achterstand en die moet worden aangepakt. Aangezien dit nog niet mogelijk is, moet het antwoord op de vraag van de heer Stellingwerf zijn dat inderdaad groepen tussen wal en schip kunnen geraken. Juist daarom moet het systeem worden verbeterd.

Mevrouw Lambrechts kan ik zeggen dat als er met de postcode wordt gewerkt, het mij een beetje aan een loterij doet denken. Ik wijs dat af. Wij moeten geen middelen gaan toedelen op basis van postcodes van mensen. Dan zou er sprake zijn van een nóg grofmaziger toedeling en dan zou men nog verder langs de doeleinden van het achterstandenbeleid heengaan. Ik hoop niet dat mevrouw Lambrechts met een dergelijk voorstel komt.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Het komt mij voor dat u het juiste antwoord heeft gegeven.

De heer **Cornielje** (VVD): Wij zijn het eens.

Voorzitter! Staatssecretaris Netelenbos heeft een aantal malen een proefballonnetje opgelaten met betrekking tot de beloning van leerkrachten op zogenaamde zwarte scholen. Dit vormde voor mij een aanleiding om bij de regeling van werkzaamheden, enige tijd geleden, te vragen naar concrete beleidsvoornemens op dit punt. Die zijn er niet, zo blijkt uit de brief van 19 december 1996. Wij vinden, voorzitter, dat die voornemens er ook niet moeten komen. Scholen krijgen extra geld voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. De meeste scholen besteden dit geld aan groeps-grootteverkleining, waardoor een taakverlichting voor de leerkrachten optreedt. Daarnaast zijn er nog gemeentelijke middelen die aangewend kunnen worden voor dit doel.

Ik wijs erop dat deze ballon is doorgepikt door nota bene de onderwijsvakorganisaties zelf. Zij gaan liever door op de weg van de groeps-grootteverkleining. De staatssecretaris loopt met dergelijke uitspraken het risico dat het draagvlak voor het achterstandenbeleid, dat nu breed in de samenleving aanwezig is, afbrokkelt. Bovendien heeft de Kamer uitgesproken prioriteit te willen geven aan groeps-grootteverkleining. Ik bespeur bij de staatssecretaris de neiging om ook extra geld te willen overhevelen naar buitenschoolse activiteiten en naar salarisverhogingen. Zij overvraagt daarmee en zij maakt haar positie in het kabinet, aan de vooravond van het opstellen van de Voorjaarsnota, er op deze wijze niet sterker op. De Tweede Kamer heeft met de motie inzake de kleine klassen de staatssecretaris een stevige steun in de rug gegeven. Zij moet het nu niet op de valreep verprutsen. Ik roep haar op terug te keren op haar schreden.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Heeft u soortgelijke bezwaren tegen de salariëring van politiemensen in grote steden in verband met de extra belasting in die steden vergeleken met de situatie in dorpen? Daarvoor geldt in feite dezelfde differentiatie.

De heer **Cornielje** (VVD): Op zwarte scholen komen zeer veel extra faciliteiten binnen. Als het om een volledig zwarte school gaat, komen tweemaal zoveel faciliteiten binnen als bij een witte, om het maar eens plat te zeggen. Dat betekent dat er sprake is van een enorme taakverlichting; men werkt met zeer kleine groepen. Het zou een slechte zaak zijn wanneer ook hier weer langs etnische lijnen zou worden gesteld: leraren op zwarte scholen moeten een hoger salaris hebben. Ik heb overigens geen enkele leraar of vakbond gesproken die hiervoor is. Die weg moeten wij niet gaan. Wij zijn vóór functiedifferentiatie binnen de scholen, maar wij moeten leraren aan zwarte scholen niet méér gaan betalen. Dan zou er sprake zijn van een oneigenlijk onderscheid, waarmee de indruk zou worden gewekt dat de ene groep boven de andere wordt bevoordeeld.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Gelukkig geldt het niet voor alle leraren, want er zijn er velen met de nodige bevoegdheid bezig, maar er zijn ook leraren die "afbranden" in hun werk, juist vanwege de intensiteit ervan. En als verlenging van de schooldag nodig is om achterstanden weg te werken, vraagt dat veel meer inzet dan op een "normale" school. Dan is het toch legitiem om de salarissen te differentiëren, al moet het uiteraard binnen de perken blijven?

De heer **Cornielje** (VVD): Dat is een nieuw element; als je docenten extra activiteiten laat verrichten buiten de normale schooltijd, als je van hen een extra inspanning vraagt, dus buiten hun normale taak, zou je daarvoor een extra beloning mogen geven. Maar wij vinden het onjuist dat leraren op een "zwarte" school een hoger salaris zouden moeten krijgen, omdat hun taak met het gemeentelijk achterstandenbeleid en de schoolgebonden middelen verlicht wordt. Het zou dus dubbelop zijn en daarmee zou je knagen aan het draagvlak in de samenleving voor het achterstandenbeleid. Ik heb ook eigenlijk van niemand gehoord dat het een goed idee zou zijn. Als er meer middelen voor van alles en nog wat worden gevraagd, krijgen wij zo dadelijk niets van minister Zalm voor het verkleinen van de groeps-grootte. En dat zou ik toch buitengewoon sterk betreuren.





Mevrouw Lambrechts (D66)

Voorzitter! Voordat ik aan mijn conclusie toekom, zou ik nog een zestal zaken naar voren willen brengen.

Het op overeenstemming gericht overleg dient naar onze mening goed geregeld te worden. Het lijkt voor de hand te liggen dat gemeenten dit in een verordening vastleggen. Wij bepleiten daarom een verordening terzake verplicht te stellen. Hoe oordeelt de staatssecretaris hierover en over het reeds ingediende amendement-Van der Vlies c.s.?

Wij kunnen instemmen met de voorgestelde rechtsbescherming. Verleden week is hierover al uitvoerig gediscussieerd bij de behandeling van de Wet op de Onderwijsraad. Korthedshalve verwijs ik naar mijn inbreng daarbij namens onze fractie.

Wij onderschrijven de uitleg die de regering heeft gegeven aan de inzet van de rijksinspectie en het gemeentelijk toezicht. De rijksinspectie ziet toe op de juistheid van de besteding van de schoolgebonden middelen en de gemeente behoort toezicht uit te oefenen op de besteding binnen of buiten het onderwijs van de door haar verstrekte middelen.

De financiële gevolgen van deze wet zijn nog onvoldoende in kaart gebracht. De Tweede Kamer heeft echter leergeld betaald met zinsneden als "de komende

planperiode zal geen enkele gemeente geconfronteerd worden met herverdeeffecten". In de praktijk bleken deze er wel te zijn. Ook bij dit wetsvoorstel kunnen wij niet goed overzien wat de financiële consequenties voor individuele gemeenten zijn in deze en de volgende planperiode. Als er gemeenten zijn die meer middelen ontvangen, zijn er ongetwijfeld ook gemeenten die minder krijgen in het kader van NT2. In het verslag hebben wij om een nadere financiële onderbouwing gevraagd. Nu wij, als ons amendement wordt aangenomen, toch tot enige fasering gaan besluiten, dus tot uitstel in de invoering van de wet, is de staatssecretaris dan bereid om op korte termijn, maar in ieder geval vóór het uitbrengen van het landelijk beleidskader, een meer uitgewerkte financiële onderbouwing te leveren?

Bij die financiële onderbouwing zou ook betrokken kunnen worden hoe de toegenomen planlasten voor de gemeenten en de scholen gecompenseerd worden. Het antwoord op deze vraag vonden wij niet erg verhelderend.

Ten slotte het pilotproject Bijlmer. Naar aanleiding van het werkbezoek van de staatssecretaris aan het stadsdeel Amsterdam-Zuidoost is er een pilotproject "Met sprongen vooruit" uitgewerkt. Vervolgens heeft de staatssecretaris een convenant

gesloten met het centrale stadsbestuur en het deelraadbestuur. Ik wil mij vandaag niet uitlaten over de inhoud van het pilotproject, maar ik vraag me wel af waaraan dit soort projecten worden getoetst. Welk budget is ervoor beschikbaar? En hebben alle gemeenten de kans gehad zich in te schrijven voor vergelijkbare pilotprojecten? Zijn er nog meer van dit soort convenanten te verwachten? Is de staatssecretaris bereid in de toekomst de Tweede Kamer vooraf te informeren over dergelijke toekenningen? Dan kunnen wij daar ook een oordeel over geven.

Ik zal niet samenvatten wat ik zojuist heb gezegd en kom vervolgens tot mijn slotconclusie. Met oud-minister en oud-Kamervoorzitter Deetman zijn wij van mening dat scholen actief moeten samenwerken met gemeenten en welzijnsinstellingen. "Tot nu toe", zo betoogde hij op 14 maart 1996 op een CDA-bijeenkomst, "was het CDA niet enthousiast over deze onderdelen van het lokale onderwijsbeleid."

"Maar", zo vervolgde hij, "de omstandigheden dwingen ertoe". Ik citeer het Reformatorisch Dagblad van 15 maart 1996. Het laatste zijn wij met hem eens. Van alle betrokkenen, van de staatssecretaris, van de Vereniging van Nederlandse gemeenten, van wethouders en van schoolbesturen, wordt wel een zorgvuldige handelwijze verwacht, ook in de voorlichtings sfeer. Alleen dan bereiken wij ons gemeenschappelijke doel. Succes voor allen!

□

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Mijnheer de voorzitter! Wij behandelen vandaag een buitengewoon belangrijk wetsvoorstel. Meer nog dan bij de decentralisatie van de huisvesting of bij de decentralisatie van de schoolbegeleiding heb ik het gevoel dat wij hiermee een richting inslaan die weliswaar kansen biedt, maar waaraan ook voetangels en klemmen vastzitten. Eén daarvan is dat het erg belangrijk is dat helder moet zijn wat nu precies de zeggenschap is van de participanten, van de gemeenten en de scholen, en waarover, zodat dit straks in het verkeer tussen gemeenten en scholen geen problemen zal geven.

Ik zou allereerst willen beginnen met te zeggen dat wij, D66, het wetsvoorstel om de lokale overheid meer ruimte te bieden om tot een

## Lambrechts

samenhangende aanpak van het achterstandenbeleid te komen, van harte onderschrijven. Als het goed is, zal dit wetsvoorstel ertoe leiden dat straks gemeenten samen met scholen en schoolbegeleiding en misschien ook andere instellingen op het gebied van jeugd- en jongerenwerk rond de tafel gaan zitten om afspraken te maken hoe men vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid elkaar kan helpen, kan ondersteunen om minder kinderen in zo'n uitzichtloze achterstandssituatie terecht te laten komen. D66 is ervan overtuigd dat de gemeenten daarbij een belangrijke initiërende, stimulerende en coördinerende rol kunnen vervullen.

Toch zijn er een aantal aspecten aan dit wetsvoorstel die om een nadere bespreking vragen. Als een rode draad loopt daarbij door mijn betoog het punt van de zeggenschap die scholen in de ogen van D66 behoren te hebben en te houden over de wijze waarop de schoolgebonden middelen, en wel zeer speciaal de gewichtengelden en de cumi-gelden, worden ingezet. Gezien de stapel amendementen die op dat punt door de Kamer zijn ingediend, zijn wij niet de enigen die daar zo over denken.

Ik heb het regeerakkoord er ook nog maar eens op nageslagen, omdat de staatssecretaris ergens in de beantwoording daarnaar verwijst. Wat staat er nou eigenlijk in het regeerakkoord? Er staat:

- scholen moeten in staat gesteld worden hun werk naar behoren te doen;
- scholen krijgen meer vrijheid van handelen;
- primaire onderwijstaken, zoals de onderwijskundige inrichting, worden door de scholen zelf uitgevoerd;
- randvoorwaardelijke taken, zoals het beheer van onderwijsgebouwen en achterstandenbeleid, worden gedecentraliseerd naar de lokale overheid.

Wat mij aanspreekt in het regeerakkoord, is dat het functioneren van de school centraal gesteld wordt en dat wat gemeenten doen op onderwijsgebied, vooral ook goede randvoorwaarden voor het functioneren van de school moet creëren. Gemeenten moeten scholen als het ware helpen hun taken naar behoren waar te maken. Hoewel dat natuurlijk de intentie ook is van het wetsvoorstel dat vandaag voorligt, heb ik het gevoel dat wij dat in de

uitwerking op een cruciaal punt nog missen. Ik snap best dat het feit dat wij minder aandacht hebben gegeven aan het functioneren van de scholen, minder prioriteit krijgt in een wetsvoorstel dat in eerste instantie gaat over gemeentelijk achterstandenbeleid, maar ik denk dat dit ons niet mag beletten om vandaag toch de nodige aandacht te besteden aan de consequenties van dit wetsvoorstel voor de wijze waarop de scholen functioneren, vooral omdat die consequenties wel eens heel erg groot zouden kunnen zijn.

Dit brengt mij vanzelf bij de schoolgebonden middelen. Een van de gevolgen van dit wetsvoorstel zoals het er nu ligt, zal zijn dat de gewichtengelden onttrokken worden aan de uiteindelijke zeggenschap van de scholen. Anders kan ik het niet lezen. Immers, in de wet staat dat de gemeenteraad het onderwijsachterstandenplan vaststelt, dat volgens artikel 110b, lid 3c, vermeldt de wijze waarop de scholen de formatie voor speciale doeleinden voorzover die is bestemd voor het bestrijden van onderwijsachterstanden, dienen in te zetten.

Het hoofdargument om deze zeggenschap aan de scholen te onttrekken, is de, overigens gangbare, veronderstelling dat de inzet van deze middelen tot nu toe zonder gewenst effect is gebleven. Deze constatering is op zichzelf waar, maar gaat te gemakkelijk voorbij aan datgene wat er feitelijk met die middelen is gebeurd, en de reden waarom. De heer Cornielje bracht ook al naar voren dat vele geheel of gedeeltelijk zwarte scholen dankzij de inzet van de gewichtengelden aanspraak hebben kunnen maken op een dubbele of vrijwel dubbele formatie, dus soms tweemaal zoveel leerkrachten als waarop zij zonder gewichten aanspraak hadden kunnen maken. Deze leerkrachten hebben vanzelfsprekend meer aandacht kunnen geven aan individuele leerlingen. Niemand maakt mij wijs dat dit niets uitmaakt. Ga het maar eens aan de scholen vragen. Dat het misschien niet altijd duidelijk zichtbaar is geworden, zal ongetwijfeld te maken hebben met de omstandigheid dat de gelden tevens benut zijn om de bezuinigingen op de formatiemiddelen te compenseren die in dezelfde tijd plaatsvonden, zijnde 9%. Ik deel dus de benadering van prof. Meijnen, dat in een

beoordeling van de effectiviteit van de inzet van deze middelen de vraag betrokken behoort te worden of de achterstanden niet veel groter waren geweest als scholen de middelen niet hiervoor ingezet hadden.

Voorts gaat het voorbij aan het zich wijzigende oordeel over de inzet van gewichtengelden ten behoeve van formatie, extra leerkrachten dus en meer individueel gerichte leerlingbegeleiding. Ook ik refereer in dit verband aan het ITS-rapport "Meer voorrang minder achterstand" en de rapportage Minderhedenbeleid van het Sociaal en cultureel planbureau, waarin het zijn bedenkingen uit over die verre gaande bevoegdheden van de gemeenten, terwijl er inmiddels aanwijzingen voor zijn dat vele achterstanden van allochtonen wel degelijk te maken hebben met gemeenschappelijke en inhoudelijke leerachterstanden die allereerst in de klas opgelost moeten worden. Dit zou een bundeling van expertise op landelijk niveau rechtvaardigen, gekoppeld aan een inzet van middelen op schoolniveau, aldus het planbureau. Ik ben er dan ook erg blij om dat de staatssecretaris in de nota naar aanleiding van het verslag nog eens uiteenzet dat de landelijke inspanningen en ondersteuningsactiviteiten ten volle overeenind zullen blijven.

Tot slot vind ik dat het voorbijgaat aan de wezenlijke vraag of de gemeenten er beter dan de scholen toe in staat zijn de uiteindelijke afweging te maken op welke wijze die schoolgebonden middelen het best ingezet kunnen worden. De gemeenten zijn zonder twijfel de juiste instantie en ook het juiste niveau voor coördinatie en overleg, maar de vraag is of zij ook de juiste instantie zijn om er het uiteindelijk oordeel over te vellen wat er nu precies met de schoolgebonden middelen moet gebeuren op schoolniveau. Ik stel deze vraag met opzet niet in termen van artikel 23 en de vrijheid van inrichting van het onderwijs, maar ik stel haar inhoudelijk, omdat ik denk dat er vooral inhoudelijke argumenten te geven moeten zijn waarom de scholen de zeggenschap over de wijze van inzet van de schoolgebonden middelen moeten behouden.

De heer **Bremmer** (CDA): In dit soort discussies heb je vaak wat ik een

## Lambrechts

penduleslag noem, met centralisatie versus decentralisatie. Begrijp ik het uit de beschouwing van mevrouw Lambrechts goed dat zij een beetje terugkomt van decentralisatie sowieso?

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Nee. Om te beginnen plaats ik kanttekeningen bij een conclusie die naar mijn gevoel wel eens al te snel is getrokken, namelijk dat de inzet op formatie per se een niet effectieve inzet zou zijn geweest. Daarover wordt in ieder geval op het niveau van de scholen anders gedacht. Ik vind dat ook logisch. Zoals ik al zei, heeft het vaak geleid tot soms zelfs een verdubbeling van de formatie. In wezen is dat de inzet van middelen die wij beogen, dus niet met deze middelen maar met andere middelen. Ik denk daarbij aan de klassenverkleining. Tegelijkertijd zeg ik: laat de school beslissen over de vorm en de wijze van inzet van middelen. Immers, de school is daar het beste in. De school heeft ten slotte de expertise in huis om dat te doen. De school heeft de onderwijskundige kennis. Ik vind dat dat niet mag worden miskend. En laten wij heel eerlijk zijn: de school kan op dit moment de middelen niet missen. Ik noem een ander belangrijk inhoudelijk argument. De vrijwilligheid, het gezamenlijk rond de tafel gaan zitten en de overeenstemming over de doelstellingen van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid vormen de beste basis voor een goede, effectieve aanpak in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid.

Staatssecretaris **Netelenbos**: Voorzitter! Ik begin mij enigszins bezorgd te maken. Ik ben bang dat hier misverstanden ontstaan. En dat zou het debat niet ten goede komen. Er is in dit voorstel voor de school geen sprake van het missen van middelen. En onderwijsgeld betreft altijd de formatie. Dat geldt ook voor de gewichtenmiddelen. Ook die betreffen de formatie. Het is niet de bedoeling dat die middelen niet meer voor personeel zijn. Er moet nu niet een uitgebreid debat worden gevoerd over zaken die helemaal niet aan de orde zijn.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Voorzitter! Ik ben blij dit te horen. Maar ik werk natuurlijk toe naar het amendement van de heren Lilipaly

en Cornielje en mij. In dit amendement wordt op dit punt meer duidelijkheid gegeven. Ik kan alleen maar zeggen dat ik ontzettend blij ben van de staatssecretaris te horen dat het niet zo is bedoeld. Uit de stapels amendementen over hetzelfde onderwerp begrijp ik dat wij wel allemaal struikelen over wat er nu in het wetsvoorstel staat. Op dat punt behoeft het wetsvoorstel dus een wijziging. Er moet volstrekte helderheid zijn.

Ik ga verder met mijn verhaal, voorzitter.

De heer **Stellingwerf** (RPF): U was in uw verhaal aan het einde van de bespreking van een onderdeel, mevrouw Lambrechts. U gooide het vooral over de boeg van de inhoud. U vroeg: is de gemeente daar wel de juiste instantie voor, moet het niet bij de scholen liggen? Ik deel uw oordeel op dit punt. Maar zou het ook uit een oogpunt van verantwoordelijkheden niet beter zijn om te doen wat u voorstelt? Hoe je het ook wendt of keert, de gemeente heeft meer petten op. Dat is een bijkomend aspect, ook voor u wellicht.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Ik denk dat ik uw vraag niet helemaal begrijp. Ik vond de interpretatie van de heer Cornielje wel een aardige. Hij zei dat het ieders eigen verantwoordelijkheid is en dat er een gezamenlijk achterstandenplan moet komen waaraan iedereen zich vervolgens ook houdt.

De heer **Stellingwerf** (RPF): Ik ben blij dat u onderschrijft wat de heer Cornielje heeft gezegd. Ook voor uw oordeel is dus niet alleen de inhoud bepalend. Het gaat voor u ook om de verantwoordelijkheidsverdeling.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Ja, maar dan ook gezien vanuit de inhoudelijke aspecten. Waarom ligt die verantwoordelijkheid bij de scholen? Die ligt daar omdat de scholen het instituut zijn dat getraind is, dat de expertise in huis heeft om in het kader van het onderwijsachterstandenplan ook een oordeel te kunnen bepalen over de vorm, de onderwijsmiddelen en de operationalisering. Die middelen zijn bestemd voor de onderwijsachterstanden. Daarover kan natuurlijk geen verschil van mening bestaan.

De heer **Stellingwerf** (RPF): Ik doel

meer op het feit dat het gemeentebestuur drie petten op heeft: schoolbestuur van een openbare school, vaststeller van het plan en toezichthouder. Daar zit een probleem.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Ik kom daarover te spreken in het kader van het toezicht. U sprak over de gemeenten die meer petten op hebben. Het lijkt mij voor een gemeente erg handig als zij ertoe besluit om de instandhouding van het openbaar onderwijs op afstand te plaatsen. Welnu, het instrument om dat te doen, hebben zij in huis. Niemand kan de gemeenten daar echter toe dwingen. Gezien de vormgeving, is het volgens mij wel wenselijk dat zij het doen. Waarschijnlijk zullen de meeste gemeenten die conclusie ook zelf wel trekken.

Voorzitter! Een ander gevolg van het wetsvoorstel, zoals het er ligt, zou wel eens kunnen zijn dat de klassen straks nog groter worden. In dat opzicht is er al een probleem gerezen met de arbeidsduurverkortings. Het corrigeren daarvan, zo heeft de staatssecretaris aangegeven, kost 180 mln. En nu hebben wij dit waardoor het mogelijk wordt dat er op dit punt gelden wegvloeien uit het onderwijs. Ik denk namelijk dat geen gemeenteraad in het achterstandenplan zal kiezen voor het toevoegen van deze middelen aan de reguliere formatie. Bovendien past dat ook totaal niet in het landelijk beleidskader, zoals dat eruitziet in de proeve die wij daarvan hebben mogen ontvangen. Ik wil echter nog eens benadrukken dat de gemiddelde klassengrootte op dit moment wel degelijk is gebaseerd op de inzet van die gewichtengelden voor de formatie. Uit onderzoek is gebleken dat 90% van de scholen zijn gewichten op dit moment inzet voor de formatie of, beter gezegd, de klassengrootte. Wie dit onmiddellijk wil afschaffen, maakt de klassen op de korte termijn dus alleen maar groter. Niemand zegt dat kleine klassen de panacee zijn voor alle kwalen. Ik hecht eraan om dit nog eens te zeggen, omdat het beeld dreigt te ontstaan dat sommigen van ons dit menen. Niemand meent dat, zeker mijn partij niet. Kleinere klassen kunnen echter wel een belangrijke voorwaarde zijn om andere belangrijke aspecten van het onderwijs goed tot hun recht te laten komen. Ik noem de instructie van de

## Lambrechts

leerkracht, de effectieve leertijd en de kerndoelen, al moeten die nog iets helderder geformuleerd worden. In een kleinere klas kan ook sprake zijn van een prettiger en rustiger werksfeer en een beter contact tussen leraar en leerling.

Ik kom op de voorschoolse educatie. Een ander gevolg van het wetsvoorstel – ik realiseer mij dat het allemaal met elkaar samenhangt, maar omwille van de discussie probeer ik het uit elkaar te halen – zou kunnen zijn dat een deel van de nu nog voor onderwijs in te zetten middelen straks bij activiteiten en instellingen buiten het onderwijs terecht komt. Ik noem de voorschoolse activiteiten voor kinderen vanaf 3 jaar, die ook als eerste zijn genoemd in de proeve voor het landelijk beleidskader. Dit zou kunnen betekenen dat voorschoolse activiteiten bekostigd kunnen gaan worden met gelden die nu nog in schoolse onderwijsactiviteiten zitten. Gezien de financiële toestand van de scholen en de sobere bekostiging van ons basis- en voortgezet onderwijs, ook in vergelijking met andere Europese landen, is dat onverantwoord. Meer doen met hetzelfde geld klinkt ontzettend goed, maar is niet meer een optie in ons onderwijs. Daar is allang al het overbodige cement tussen de voegen weggekrabd.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Voorzitter! Is mevrouw Lambrechts nu wel of niet voor een voorschoolse voorziening voor kinderen in een achterstandssituatie?

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Ik kom daar nog over te spreken. Wij zijn daarvoor, maar wel met extra middelen. Ik vind dat wij er helder over moeten zijn dat dit niet moet gebeuren met de middelen die nu al in het onderwijs zitten. Op papier kun je dat namelijk wel doen. Je voegt drie zinnen toe en zegt dan dat je daar ook de voorschoolse opvang mee gaat regelen. In de praktijk zul je echter merken dat een van de voorwaarden om dit goed te doen, is dat je ontzettend veel extra geld nodig hebt. Voor een helder beeld van hetgeen nu voorligt, is het volgens mij goed dat er geen onterechte verwachtingen gewekt worden op dit punt, als zou dit allemaal mogelijk zijn met dit wetsvoorstel en de financiële stromen die daarbij horen. Dat alles

zal namelijk onvoldoende zijn om dit te realiseren. Er zullen extra gelden bij moeten. Sommige gemeenten doen dat ook. Ik wil echter niet dat gemeenten de indruk krijgen dat dit mogelijk zou zijn op basis van hetgeen nu voorligt, en datgene wat daarbij hoort aan financiën.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Dat is duidelijk. Ik ben daar blij mee.

Bent u van mening dat het extra geld dat er voor deze voorziening moet komen, ook extra op het budget voor onderwijs moet komen? Kan ik op dit punt enig initiatief van D66 verwachten of vindt u dat gemeenten dit maar uit eigen middelen moeten zien te realiseren?

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Hier krijgt u een beetje hetzelfde antwoord op: first things first. Er is al een heel belangrijk beleidstraject in werking gezet, namelijk de klassenverkleining. Een ander punt baart echter zorgen. Dat gaf ik zojuist al aan. Dat is de algemene materiële bekostiging van de scholen. Als dat op orde is, dan ben ik van mening dat het goed is als wij naar extra middelen zoeken voor de voorschoolse opvang.

De **voorzitter**: De eerste opmerking van mevrouw Lambrechts met betrekking tot de eerste vraag van de heer Rabbae was dat zij later in haar betoog op die kwestie terug zou komen. Wij trekken nu dus een discussie vóór die later weer wordt herhaald. Ik betwijfel of dit past in een goed verloop van onze beraadslagingen. Ik apprecieer de pogingen van de heer Rabbae overigens wel.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Voorzitter! Ik kom erop terug.

De heer **Lilipaly** (PvdA): Wat mevrouw Lambrechts zei over de zeggenschap van de school, vind ik prima. Stel echter dat de school zegt dat zij haar middelen vrijwillig inzet voor voorschoolse opvang.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Daarmee heb ik geen enkel probleem. Ik ga ervan uit dat de school straks, samen met de gemeente, een aantal activiteiten opzet. Dit kan er één van zijn. In het amendement wordt echter aangegeven dat het oordeel over de vraag of de desbetreffende middelen wel of

niet op hun plek zijn en of daarmee de juiste effecten worden bereikt, ook in het kader van de bestrijding van de achterstanden, bij de school behoort te liggen.

De heer **Lilipaly** (PvdA): Met andere woorden, mevrouw Lambrechts zegt dat als het vrijwillig gebeurt, wij de school geen belemmeringen mogen opleggen om dat te doen.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Dat staat toch niet in het amendement?

De heer **Lilipaly** (PvdA): Ik kreeg uit het betoog van mevrouw Lambrechts een beetje de indruk dat er met die middelen niets meer mag gebeuren, zeker niet als het om de voorschoolse opvang gaat. Vandaar dat ik om een verduidelijking terzake vroeg.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Niet in de verplichtende sfeer. Ik had die vraag aan de staatssecretaris willen stellen. Er is namelijk sprake van een dilemma op dat punt. Stel dat een gemeente besluit om haar onderwijsachterstandenbeleid in te zetten voor de voorschoolse opvang. Op zo'n moment zou een school kunnen worden verplicht om een groot deel van haar gewichtsgelden daarop in te zetten. Het oordeel over de vraag of dat de beste manier is, laat ik aan de school, maar ik denk dat de school zal zeggen dat dit niet haar eerste prioriteit is, niet haar eerste wens. Ik sluit die mogelijkheid echter niet uit. Ik zie graag dat de staatssecretaris daarop ingaat, want hierover moet helderheid komen.

De heer **Bremmer** (CDA): Voorzitter! Ik begrijp het laatste niet, in het licht van de uitleg die collega Cornielje aan zijn amendement gaf. Daarin wordt gesproken over "inzetten" in plaats van "dienen in te zetten" en over "gezamenlijkheid". Mevrouw Lambrechts zegt nu echter dat de gemeente de school eventueel zou kunnen dwingen om de middelen in te zetten voor voorschoolse vorming. Dat is niet met elkaar te rijmen.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Ik begrijp niet wat de heer Bremmer niet begrijpt. Een en ander onderstreept de noodzaak van een wijziging van het wetsvoorstel, zoals in het amendement wordt aangegeven. Ik sluit niet uit dat wij nog niet de perfecte formulering hebben gevonden. Ik ben uiteraard bereid

## Lambrechts

om daar nog eens met de collega's over te spreken. Daar is nog wel tijd voor. Wij hebben in ieder geval gepoogd om duidelijk aan te geven dat de school het uiteindelijke oordeel moet kunnen vellen over de vorm en de inzet van de middelen. De zeggenschap op dat punt moet bij de school liggen.

De heer **Bremmer** (CDA): Dat is helder, maar uit de vorige discussie kreeg ik de indruk dat de gemeente als het ware een verplichtende lijn op dat punt zou kunnen voorschrijven.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Als er geen wijziging in de wet op zou treden.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Voorzitter! Ik kom even terug op het "verplicht" naar de scholen toe iets opleggen. De school heeft de zeggenschap over de invulling. Er is op overeenstemming gericht overleg geweest. Met andere woorden, er is tot het uiterste gegaan om een plan te creëren waarmee de scholen instemmen, luttelend op hun portie. Ik zie het woord "verplicht" dan niet helemaal meer.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Het kan natuurlijk altijd zo zijn dat een of meerdere scholen in het overleg zich uiteindelijk niet kunnen vinden in de wijze waarop zij geacht worden die middelen in te zetten. De heer Van der Vlies weet dat dit kan gebeuren, want niet voor niets pleit hij steeds voor een geschillenbeslechtende rol van de Onderwijsraad. Als een school die stevig wil inzetten op taalonderwijs, aannemelijk kan maken dat zij door haar formatie en door klassen met een grootte van 18 leerlingen in plaats van 32 leerlingen meer op dat gebied kan bereiken – ik denk aan het KEA-project – dan wanneer zij allerlei nieuwe methodes aanschaft of drie remedial teachers aanstelt, dan is het die school zelf die voor die optiek moet kunnen kiezen. Dat komt ook in het amendement tot uitdrukking.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Daarover geen misverstand en daarover ben ik het met u eens. Ik wilde u eigenlijk een beetje in de mond leggen, hoewel ik daar niet over ga, want u bent daar zelf baas over...

De **voorzitter**: Baas in eigen mond!

De heer **Van der Vlies** (SGP): Zo is dat. Dat hoop ik ook een beetje te blijven binnen de marges van fatsoen.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): U bent altijd zo fatsoenlijk, mijnheer Van der Vlies.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Het gaat mij hierom. U vergat in de verdediging van uw oordeel een beetje dat er op overeenstemming gericht overleg aan voorafgaat. En dat moet ook wel heel serieus genomen worden. Je moet tot het uiterste gaan; je kunt niet wachten totdat iedereen ja heeft gezegd, dat begrijp ik ook wel.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Ik ben het op dat punt helemaal met u eens, maar u weet ook dat op overeenstemming gericht overleg nog geen consensus betekent.

Voorzitter! Geld kan maar één keer worden uitgegeven. Als meer geld wordt ingezet voor de voorschoolse en buitenschoolse opvang, bestaat de mogelijkheid dat er geld wegvloeit uit het onderwijs als niet iets aan dat budget wordt toegevoegd. En dat is dus niet het geval.

Dan kom ik te spreken over het bestaand onderwijsachterstandenbeleid. Iemand zou kunnen tegenwerpen: wat sta je nou te kletsen, het werkt toch goed in die gemeenten waar men het onderwijsachterstandenbeleid al heeft ingericht volgens het hier voorgestelde model? Dat is waar, in veel gemeenten gebeuren ontzettend goede en interessante dingen. Ik noem Rotterdam met het KEA-project, Amsterdam-Zuidoost, waarover wij een brief van de staatssecretaris hebben ontvangen, en Groningen met de vensterschool. Ik zou nu natuurlijk kunnen zeggen: kennelijk heb je daar dit wetsvoorstel dus niet voor nodig. Maar dat zeg ik niet. Ik zeg wel iets anders.

Al die gemeenten die het al doen, die stoppen daar zelf forse bedragen uit eigen autonome middelen in, die de budgetten waar we het hier over hebben ver te boven gaan. Zo weet ik dat de gemeente Groningen – toch niet een van de grootste gemeenten – er 20 mln. uit eigen autonome middelen instopt. Daar komt bij dat de rijksoverheid in een aantal gevallen aan gemeenten bijdraagt in

de vorm van sociale vernieuwing grote steden of via andere bijzondere geldstromen, zoals blijkt uit het convenant dat gesloten is met Amsterdam-Zuidoost. Ik weet ook dat Groningen in dat kader stimuleringsgelden ontvangt. Prima.

Met andere woorden: veel van wat de gemeenten in de voorwaardelijke sfeer doen, gebeurt met extra middelen en wordt in geen geval aan het onderwijs onttrokken en zou ook niet tot stand kunnen komen puur en alleen met de inzet van de middelen waarover we het hier hebben. Eigenlijk alles wat tot nu toe gebeurt, gebeurt op basis van consensus en vrijwilligheid, omdat men elkaar weet te stimuleren en te inspireren om er gezamenlijk aan te werken. Ik vond dat heel goed bliken uit een interview dat Theo Magito, directeur van het stedelijk bureau Fao Rotterdam, gaf naar aanleiding van zijn afscheid, waaruit heel duidelijk blijkt dat je draagvlak niet creëert door scholen de zeggenschap over de inzet van hun middelen te ontnemen, maar door elkaar te stimuleren en elkaar te laten zien dat je er beide iets extra's voor over hebt. Ik hoop dat dit wetsvoorstel in die zin zijn werking zal hebben.

De regietaak van de gemeente zal dus vooral gericht moeten zijn op stimuleren en coördineren, het zichtbaar maken van wat men ook zelf bereid is te investeren om op die manier gezamenlijk activiteiten te ontwikkelen. Ook voor D66 is voorschoolse opvang belangrijk. Wij zijn voor een stevige ondersteuning van culturele instellingen en voor een goede afstemming van beleid, maar het geld dat nu nog in onderwijs en scholen zit, is broodnodig geld voor het primaire onderwijsproces. Ik weet dat het niet de intentie van het wetsvoorstel is, dus ook niet van de staatssecretaris, dat er geld wegvloeit uit het onderwijs. Ik vind echter dat dit zodanig in het wetsvoorstel moet worden opgenomen dat ook anderen niet op die gedachte komen. De heer Cornielje, de heer Lilipaly en ik hebben dan ook een amendement op dit punt ingediend. Ik hoop dat daaruit helder valt af te leiden dat de zeggenschap over de inzet van schoolgebonden middelen bij de scholen blijft. Graag een reactie hierop van de staatssecretaris. Als het amendement wordt aangenomen, wil dat absoluut nog niet zeggen dat die middelen niet overeenkomstig het achterstanden-



De heer Schutte (GPV)

plan ingezet worden en ook niet dat dit niet zou kunnen betekenen dat de middelen naar voorschoolse vorming gaan. Het betekent alleen dat het oordeel over de wijze van inzet aan de scholen is.

Voorzitter! Wat de verplichte verordening betreft is bij de decentralisatie van de huisvesting vastgelegd dat het op overeenstemming gericht overleg via een verordening moet worden geregeld. Er is aanleiding om het op overeenstemming gericht overleg in het gemeentelijk onderwijs-achterstandenbeleid via een verordening te regelen. Ik had een amendement in voorbereiding, maar anderen, onder anderen de heer Bremmer, hebben hierover een amendement ingediend. Ik sluit mij daar dan ook bij aan.

Ik kom op de adviesterlijn van de Onderwijsraad. De Onderwijsraad en ook de Raad van State wijzen erop dat een adviesterlijn van vier weken voor het vierjaarlijks vast te stellen onderwijsachterstandenplan buitengewoon kort is, waardoor niet wordt gegarandeerd dat er een adequaat en goed advies kan worden verstrekt. Ik heb, samen met de heer Cornielje, op dit punt een amendement ingediend, waarin wordt voorgesteld de adviesterlijn op te rekken tot acht weken. Als de Onderwijsraad een adviestaak wordt gegeven, zullen de voorwaarden ook

zodanig moeten zijn dat deze raad in staat is om een goed advies af te leveren.

Voorzitter! Ik ga nog kort in op het toezicht. De D66-fractie wil graag dat de onderwijsinspectie wordt aangewezen als de instantie die in beeld brengt wat er gebeurt binnen de school, ook als het om activiteiten gaat die voortvloeien uit het gemeentelijk achterstandenbeleid. Een verslag daarvan – zo stel ik mij dat voor – zou toegestuurd kunnen worden aan de gemeenten, die dat vervolgens in de algehele beoordeling van het onderwijsachterstandenplan kunnen betrekken. Dat heeft twee voordelen. In de eerste plaats wordt door een onafhankelijk instituut, dat daarvoor ook de expertise in huis heeft, de gehele zaak beoordeeld. In de tweede plaats wordt op die wijze ook aan de minister, de rijksoverheid, gerapporteerd over de aanpak van de achterstanden, waardoor de kwaliteitsbewaking – ook een verantwoordelijkheid van de rijksoverheid – is gewaarborgd. Is het überhaupt haalbaar dat de inspectie zo'n soort verslag om de vier jaar aan de gemeenten levert? Wat vindt de staatssecretaris hiervan?

De heer **Bremmer** (CDA): Ziet mevrouw Lambrechts geen rol weggelegd voor een gemeentelijke inspectie?

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Een gemeentelijke onderwijsinspectie of een gemeentelijke evaluatie?

De heer **Bremmer** (CDA): Ik doel op de toezichtfunctie die in de stukken wordt genoemd, ook ten aanzien van de inzet van gemeentelijke middelen.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Ik vind het beter om toezicht en beleid vanwege de dubbele petten uit elkaar te houden. De gemeente gaat over het openbaar onderwijs en moet tegelijk een oordeel geven over de inzet van de middelen. Ik weet echter niet of het uit elkaar halen van die functies praktisch haalbaar is. Vandaar dat ik de staatssecretaris vraag of dit te realiseren is. Zo ja, dan geven wij daaraan de voorkeur.

Voorzitter! Er is een amendement ingediend over de inwerkingtreding van de wet, dat mede door mij is ondertekend. Gelet op het feit dat het niet meer gelukt is om het voor 1 januari 1997 in het Staatsblad te krijgen, lijkt mij een gefaseerde invoering de juiste weg. Straks horen wij hierover nog wel het standpunt van het kabinet.

Ik heb nog een vraag over de wachtgeldverplichtingen. Aanvankelijk wilde ik hierover meer vragen stellen, maar die zijn voor een deel al beantwoord in de tweede nota van wijziging die wij daarover onlangs hebben gekregen. In de nota van wijziging zegt de staatssecretaris dat er omstandigheden zijn die tot wachtgeldverplichtingen kunnen leiden buiten de schuld van de gemeenten om. Dat zou betekenen dat die wachtgeldverplichtingen door het participatiefonds worden overgenomen. Zijn daarover al afspraken met het participatiefonds gemaakt?

□

De heer **Schutte** (GPV): Voorzitter! De Volkskrant van vanmorgen neemt ons mee naar het Oude Noorden van Rotterdam. Een kwart van de bevolking is er werkloos. Aan hen worden eenvoudige banen aangeboden, maar de meesten blijken er niet op te zitten wachten. Werk moet wel de moeite waard zijn, perspectief bieden op een opleiding en scholing. Als het alleen gaat om een beetje extra geld, is uitslapen wanneer je wilt en zonder baas zijn aantrekkelijker. Maar hoe zit het dan met het uitgesloten zijn van maatschappelijke

## Schutte

deelname? Ook dat wordt door de betrokkenen niet als een echt probleem ervaren. Ze horen toch bij elkaar?

Dit bericht vormt een treffende schets van de problemen waarmee lokale gemeenschappen, vooral in de steden, worden geconfronteerd. Het begrip "maatschappelijke achterstand" is dan onvoldoende om het te kwalificeren. Er is ook sprake van demotivering, evenals van gewenning, omdat je het werkloos zijn deelt met zoveel van je vrienden en kennissen. Het leven is doelloos geworden, een vacuüm. De Bijbelse waarschuwing dat een verlaten woning heel gemakkelijk wordt betrokken door dubieuze elementen, is echter ook hier van kracht. Een extra argument dus voor de overheid en de samenleving om niet voorbij te gaan aan situaties als in het Oude Noorden.

Vandaag behandelen wij een wetsvoorstel waarin de regering er blijk van geeft die verantwoordelijkheid van de overheid waar te willen maken. Dat gebeurde ook al. Wij kennen bijvoorbeeld de Wet sociale vernieuwing onderwijs, het onderwijsvoorranggebiedenbeleid, de regeling Nederlands als tweede taal, en dergelijke. Al die regelingen tezamen roepen echter het beeld op van een wat versnipperd beleid. Daarom wordt nu voorgesteld een samenhangend onderwijs-achterstandenbeleid te realiseren, waarbij aan de gemeenten een regierol wordt toegekend.

Laat ik ermee beginnen mijn waardering uit te spreken voor de aandacht die de regering blijft schenken aan de groepen zwakken in de samenleving. Die aandacht mag geen exclusieve aandacht van de overheid zijn. Natuurlijk ligt hier ook een taak voor de scholen. De vraag kan zelfs worden opgeworpen of hier geen primaire taak ligt voor de scholen, die in samenwerking met de ouders vervuld zou moeten worden. Als wij letten op de betekenis van onderwijs in het verlengde van de ouderlijke zorg voor de opvoeding van hun kinderen, zou ik die vraag positief willen beantwoorden. Het beleid dat tot op heden is gevoerd, mocht dan wel een wat versnipperd beeld opleveren, maar het bood de scholen wel de ruimte die verantwoordelijkheid waar te maken. Dat is het geval op onderwijsinhoudelijk vlak en dat is ook het geval op het gebied van onderwijsjuridische en

grondwettelijke kaders, waarbinnen het beleid gestalte krijgt en wordt uitgevoerd. Of aan deze laatste voorwaarden ook onder de voorgestelde regeling zal worden voldaan, zal voor mij een belangrijk punt van afweging zijn bij de beoordeling van dit wetsvoorstel.

Zojuist merkte ik op dat de verantwoordelijkheid voor de bestrijding van onderwijs-achterstanden principieel gezien primair bij de scholen dient te liggen. Toch is enige nuancering daarbij wel op haar plaats. Het gaat bij onderwijsachterstanden, zoals de regering betoogt, om een problematiek die de individuele school en het onderwijs als zodanig overstijgt. Dit raakt ook de verantwoordelijkheid van andere maatschappelijke instellingen alsmede die van de overheid. Het is vanuit dit perspectief dan ook verdedigbaar dat gemeenten een regiefunctie krijgen in het kader van de bestrijding van onderwijs-achterstanden. Zij zijn immers bij uitstek geschikt om de verschillende facetten die deel uitmaken van een meer omvattend onderwijs-achterstandenbeleid op elkaar af te stemmen. Een belangrijke voorwaarde is wel dat deze regierol voor de gemeentelijke overheid past binnen de grondwettelijke kaders. Wij hebben bij andere gelegenheden al uitvoerig gesproken over de mogelijkheid van verticale delegatie in het kader van artikel 23 van de Grondwet. Wij hoeven die discussie hier niet over te doen. De mogelijkheid is er, maar dan wel onder strikte condities.

De vraag is of dit wetsvoorstel aan die condities voldoet. Ik ben van oordeel dat dit in ieder geval deels het geval is. Dat deel betreft de middelen die de gemeenten van de rijksoverheid krijgen voor de bestrijding van onderwijs-achterstanden, en de middelen die zij daar zelf voor inzetten. De vaststelling van het onderwijsachterstandenplan door de gemeenten, na op overeenstemming gericht overleg, en het rechtsbeschermingsmodel bieden een verantwoord kader voor een achterstandenbeleid dat meer op maat gesneden is.

Toch heb ik nog wel een bezwaar tegen de medezeggenschap die de gemeenten krijgen over de wijze waarop de gewichtengelden, die direct naar de scholen gaan, door de scholen moeten worden ingezet. Het is veelzeggend dat dit bezwaar breed

in de Kamer blijkt te leven. De analyse van de heer Cornielje en mevrouw Lambrechts hierover was helder en wordt door mij in grote lijnen onderschreven. De discussie gaat vooral over de vraag wat de beste oplossing is, zonder de doelstelling van de wet aan te tasten. Aan die discussie wil ik een korte bijdrage leveren.

Formeel betekent het voorstel hoe dan ook een inperking van de vrijheid van inrichting. Welke rechtvaardiging kan daarvoor worden gegeven? Ik heb al opgemerkt dat ik de rechtvaardiging van de regierol van de gemeenten vind in de schooloverstijgende problematiek en de aanpak. De gewichtengelden kunnen daarin passen, maar dat hoeft niet. In mijn opvatting zijn deze middelen te zeer aan de scholen gebonden, niet alleen technisch via de bekostigingssystematiek, maar ook inhoudelijk door de zorg voor leerlingen met achterstanden, om hierop zonder meer verticale decentralisatie toe te passen, zodat gemeenten de mogelijkheid zouden krijgen sturend op te treden en bekostigings sancties te bewerkstelligen. In een amendement van de coalitie wordt voorgesteld de positie van de scholen wat te verduidelijken. Dat is op zichzelf een verbetering.

Met mijn bedenkingen tegen het wetsvoorstel op dit punt wil ik niet zeggen dat ik van oordeel zou zijn dat de gewichtengelden buiten het onderwijsachterstandenbeleid moeten worden gehouden. Het gaat mij primair om een juiste verantwoordelijkheidsverdeling en een optimale inzet van de middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid. Die verantwoordelijkheid ligt primair bij de ouders en de scholen, en aanvullend bij de lokale overheid, als het gaat om onderwijs-overstijgende oplossingen van problemen.

Nu weet ik wel dat de gewichtengelden niet altijd direct worden ingezet voor die zaken waarvoor zij primair zijn bedoeld. Soms weten scholen niet eens dat zij gewichtengelden voor een specifiek doel krijgen. Een voorbeeld hiervan is de inzet van de gewichtengelden voor de verkleining van de groepsgrootte. Deze mogelijkheid zal na invoering van deze wet niet meer bestaan, als het landelijk beleidskader en het gemeentelijk onderwijs-achterstandenplan dat niet mogelijk

## Schutte

maken. Voorzover ik het kan overzien, zal dat ook zo zijn. Wat zijn de consequenties voor scholen die deze middelen daarvoor hebben ingezet? Ik heb de indruk dat dit een fors knelpunt kan zijn. Zal een en ander worden afgestemd met het plan dat naar aanleiding van de motie-Wallage in het voorjaar aan de Kamer wordt aangeboden? Hoe verhouden de plannen voor de verkleining van de groepsgrootte zich tot het onderwijsachterstandenbeleid? Het lijkt mij dat daarvan toch een belangrijke impuls zal uitgaan.

Terugkomend op de inzet van de gewichtengelden door de scholen, het uitgangspunt moet zijn dat die gelden binnen de school gericht op onderwijsachterstanden worden ingezet. Daartoe bestaan volgens mij ook de mogelijkheden, zonder dat er problemen ontstaan in de sfeer van bevoegdheden tussen gemeenten en besturen van het bijzonder onderwijs. In dit verband stel ik voor, te regelen dat de gewichtengelden voortaan in het kader van Weer samen naar school aan de scholen worden toebedeeld. Daarmee is in ieder geval een gerichte inzet voor zorgverbreding verzekerd, terwijl de mogelijkheid bestaat om gewichtengelden in overleg met de gemeenten in te zetten voor schooloverstijgende, gerichte onderwijsachterstandenbestrijding. De keuze en de verantwoordelijkheid daarvoor liggen dan wel duidelijk bij de scholen.

Ook de staatssecretaris constateert dat de doelgroep en de werkwijze van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en het WSNS-beleid elkaar overlappen. In het landelijk beleidskader is de doelstelling opgenomen dat de gemeenten streven naar vermindering van het aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs. In het op overeenstemming gericht overleg kunnen het onderwijsachterstandenbeleid en Weer samen naar school op elkaar worden afgestemd, waarbij uiteraard ook de lokale situatie in het oog kan worden gehouden. Schoolbesturen die participeren in het op overeenstemming gericht overleg, waarin de doelstellingen voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid worden gekozen, maken alle deel uit van samenwerkingsverbanden van Weer samen naar school. Hierover verschil ik weinig van mening met de staatssecretaris, behalve dat de scholen hun bevoegdheden duidelijker houden, wanneer de

middelen via WSNS-verbanden lopen.

Ik zie in dit verband ook nog een tweede voordeel. In het voorstel van de regering zit het risico dat in veel gevallen de gewichtengelden nog steeds niet gericht zullen worden ingezet voor het bestrijden van onderwijsachterstanden. Dat zal het geval zijn in gemeenten waarin geen onderwijsachterstandenplan behoefte te worden opgesteld. En dat zijn er nogal wat! Als deze middelen voortaan via de WSNS-verbanden zullen lopen, moet men de gewichtengelden daarentegen gericht inzetten in het kader van het zorgplan. Dit geheel vindt men terug in het door mij op dit punt ingediende amendement. Het is een van de mogelijkheden om tegemoet te komen aan de naar mijn mening in deze Kamer breed levende kritiek.

De heer **Cornielje** (VVD): Voorzitter! Het WSNS-traject heeft betrekking op verscheidene gemeenten in een groter gebied. Hoe krijg je dan de aansluiting met problemen die vaak zeer lokaal of zelfs binnenlokaal geconcentreerd zijn?

De heer **Schutte** (GPV): Dat zal gaan via de scholen die binnen die gemeente zijn aangesloten bij zo'n groter samenwerkingsverband van WSNS. Dat is op zichzelf niet nieuw. Dat moet volgens de regering toch al gebeuren, zij het wat minder gestructureerd dan in mijn amendement. Het gaat dus via de scholen zelf.

De heer **Cornielje** (VVD): De heer Schutte sprak over de regierol van de gemeente voor bovenschoolse zaken. In zijn voorstel wordt die gemeente niet in die positie gebracht. Er komt weer een orgaan boven. Denkt hij dat dit zal werken?

De heer **Schutte** (GPV): Dat hangt sterk af van het functioneren van de WSNS-verbanden. Die kennen wij. Zij zullen goed kunnen functioneren. Vervolgens is het de verantwoordelijkheid van de individuele scholen binnen de gemeente die deel uitmaken van dat verband om ervoor te zorgen dat er duidelijkheid is over de ruimte voor hun inbreng in het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.

De heer **Cornielje** (VVD): Ziet de heer Schutte ook dat er een

complicerende factor zit omdat er dan niet één gemeente over gaat maar meer dan één? Tussen die gemeenten moet dan ook weer afstemming plaatsvinden.

De heer **Schutte** (GPV): Dat is inderdaad een complicerende factor. Deze staat tegenover de complicerende factor in het regeringsvoorstel. Ik doe dit voorstel als een mogelijke invulling om tegemoet te komen aan de kritiek die breed gedragen wordt. De vraag is immers wat de beste mogelijkheid is. Ik meen dat dit een goed te verdedigen mogelijkheid is, maar ik sta open voor andere suggesties die zijn gedaan. Ik heb al gezegd dat het mede door de heer Cornielje ingediende amendement ook een verbetering inhoudt. Of het voldoende is, moet nog blijken. Deze variant hebben wij bij de schriftelijke voorbereiding ook al ingebracht. De staatssecretaris heeft daarvan toen gezegd dat zij deze niet nodig vindt. Wij kunnen er verder over spreken.

Ik wil met name even wijzen op het tweede door mij genoemde punt, namelijk dat je hiermee meer sturing geeft aan die gemeenten die geen onderwijsachterstandenplan behoeven te maken. Dat geldt voor een groot deel van de gemeenten. Op deze manier bereik je wel dat je inhoud geeft aan het zorgplan. Ik wil dit argument mede in overweging geven. Straks zal ik nog een argument noemen dat hierbij indirect een rol kan spelen.

Op het punt van het toezicht blijft er voor mij nog een onduidelijkheid bestaan. Wat is precies de rol van de rijksinspectie? De vorige sprekers hebben ook daarnaar gevraagd. Ik begrijp dat de rijksinspectie toezicht houdt op het onderwijs aan de scholen en op de inzet van de middelen die de scholen zelf ontvangen. Dat zijn vooral de gewichtengelden. Dat is een goede zaak. Dit toezicht heeft de inspectie echter niet op het overige onderwijs in het kader van het gemeentelijk achterstandenbeleid en de middelen die daarmee gemoeid zijn. Dat zijn de middelen die de gemeenten direct van het Rijk hebben ontvangen en de middelen die zij zelf inzetten. Dit toezicht houdt de gemeente zelf. Ik vind dat een wat ongelukkige constructie. De gemeente is als bevoegd gezag immers ook anderszins belanghebbende. Mevrouw Lambrechts zei dat zo-even ook al.



## Schutte

De vergelijking die in de nota naar aanleiding van het verslag wordt gemaakt met een bouwvergunning en een kapvergunning vind ik wel wat erg simpel, omdat de rol van de rijksinspectie toch wel een wat diepere betekenis heeft dan het beoordelen van de vraag of er terecht een kapvergunning voor een boom is gegeven. De rol van de rijksinspectie vloeit immers ook voort uit de grondwettelijke verankerde zorgplicht van de rijksoverheid. Het is dan ook van belang dat de rijksinspectie op enigerlei wijze bij het toezicht betrokken is, zeker als het gaat om middelen die ook van de rijksoverheid afkomstig zijn. Ik denk dat dit mogelijk is, omdat de rijksinspectie in het kader van het toezicht op de inzet van de schoolgebonden middelen toch veelal ook kennis heeft van het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan. Ik hoor graag de reactie van de staatssecretaris.

Ik vraag mij af of artikel 110b, negende lid, en vergelijkbare artikelen niet wat verstarrend werken op de hele gang van zaken. In deze artikelen is immers het voorschrift opgenomen dat de vaststelling of wijziging van het onderwijsachterstandenplan of een besluit omtrent de verdeling van middelen niet mag leiden tot kosten voor uitkeringen krachtens het Besluit werkloosheid onderwijs- en onderzoekpersoneel. Zal dit niet tot gevolg hebben dat gemeenten uit vrees voor wachtgeldconsequenties zeer terughoudend zullen zijn bij het voeren van onderwijsachterstandenbeleid? Je kunt je bijvoorbeeld afvragen wat er gebeurt als de vaststelling van het plan tot personele wijzigingen leidt omdat groepsgruotteverkleining ongedaan wordt gemaakt. Zal men daartoe dan over willen gaan? Ik denk dat dit probleem van de wachtgelden kan worden voorkomen als de scholen op het punt van de gewichtsgelden verantwoordelijk worden in het kader van WSNS. Dit is de bijkomende factor waar ik zojuist al op zinspeelde.

Een punt dat ik ten slotte nog van belang vind betreft een aspect van de rechtsbescherming dat niet geheel goed is geregeld en waarover wij reeds bij een voorgaande gelegenheid hebben gesproken. Het gaat om de gronden op basis waarvan de Onderwijsraad kan toetsen wanneer hem om advies

wordt gevraagd. In het wetsvoorstel wordt geregeld dat de Onderwijsraad toetst of de vrijheid van richting en inrichting in het geding is. Daaraan zou mijns inziens moeten worden toegevoegd een toetsing of recht wordt gedaan aan de grondwettelijk verankerde norm dat openbaar en bijzonder onderwijs naar dezelfde maatstaf worden bekostigd.

De argumenten die ik eerder van de bewindslieden heb gehoord, als zou met het garanderen van de vrijheid van richting en inrichting ook een gelijke bekostiging zijn verzekerd, overtuigen niet. Vorige week is dit in het debat over de Onderwijsraad ook even aan de orde geweest. Toen bleek daar geen duidelijkheid over te bestaan en is afgesproken dat wij er bij deze gelegenheid op terug zouden komen. De argumenten vind ik dus niet overtuigend. Niet voor niets maakt artikel 23 van de Grondwet op dit punt immers een duidelijk onderscheid. Ik kan mij dan ook vinden in het amendement van collega Bremmer op stuk nr. 16. Ik ga er zonder meer van uit dat hij er hier nader op zal ingaan.

Voorzitter! Ik kom tot een afronding. Het onderwijsachterstandenbeleid is belangrijk in onze samenleving. Wij kunnen niet werkloos blijven toezien als kinderen en jongeren uit kansarme milieus dan wel kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden buiten de boot vallen of dreigen te vallen. Dat vergt een beleid waarbij overheid, scholen, maatschappelijke instellingen en ouders hun verantwoordelijkheid nemen. Daarbij heeft ieder een eigen bevoegdheid. Een juiste afstemming van bevoegdheden en verantwoordelijkheden biedt daarbij naar mijn mening de meeste kans op succes. Het wetsvoorstel biedt die juiste afstemming niet of in onvoldoende mate. Ik hoop dat het debat een uitkomst krijgt die mij de mogelijkheid geeft om dit belangrijke wetsvoorstel te steunen.

□

De heer **Lilipaly** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Het onderhavige wetsvoorstel vormt mijns inziens het sluitstuk van een lang proces. Al in de jaren zeventig bezonnen opeenvolgende kabinetten zich op de aanpak van onderwijsachterstanden, zowel die bij migranten als autochtonen. Terwijl grote overeenstemming bestond over de noodzaak van de

aanpak van deze onderwijsachterstanden, werd wel verschillend gedacht over de wijze waarop een en ander vorm moest krijgen. In het begin van de jaren zeventig kwam minister Van Kemenade met zijn stimuleringsbeleid. Onder minister Pais vond een inhaaloperatie plaats, gericht op de culturele minderheden. Vervolgens trad opnieuw Van Kemenade aan, die koos voor een meer generaal aanpak van achterstanden. Toch verschaftte ook dat niet het antwoord op alle kwalen.

In weer een volgend leven moest ook Van Kemenade erkennen dat migratie extra achterstanden veroorzaakte die bij autochtone kinderen niet voorkwamen. In zijn advies "Ceders in de tuin" maakt hij dan ook onderscheid tussen een algemeen achterstandenbeleid en een beleid gericht op het bestrijden van migratiegebonden achterstand. In de discussie over het "Ceders in de tuin"-advies en daaropvolgend het regeringsstandpunt werd ons nog eens duidelijk hoe complex de materie is en hoe moeilijk het is om daar vanuit Zoetermeer of Den Haag een effectief antwoord op te geven. Door de jaren heen klonk regelmatig het verwijt dat het landelijk minderhedenbeleid te weinig oog had voor lokale verschillen en onvoldoende maatwerk leverde. Die kritiek heeft enige geldigheid, maar moet niet worden overdreven. Het is niet zo dat het minderhedenbeleid op onderwijsgebied in de afgelopen jaren gekenmerkt werd door een sterk centralistisch karakter. Nog onder het ministerschap van Van Kemenade werd al gekozen voor het onderwijsvoorrangsbeleid, waarbij onderwijsvoorrangsgebieden een grote mate van zelfstandigheid verkregen. Het OVB, dat vervolgens door minister Deetman werd uitgewerkt, had als doelstelling het verminderen van onderwijsachterstanden die het gevolg zijn van sociale en culturele factoren. Om dit te verwezenlijken kregen de scholen extra formatie naar rato van het aantal leerlingen uit de doelgroepen. Faciliteitenregelingen zorgden ervoor dat middelen over het land en over de scholen werden verdeeld, gebaseerd op de mate waarin achterstanden aldaar geconcentreerd waren. De scholen hadden binnen de onderwijsvoorrangsgebieden de vrijheid om als professionele organisatie de achterstanden concreet aan te pakken. Tegelijkertijd

## Lilipaly

was sprake van een samenwerkingsverband, omdat iedereen beseft dat binnen de school niet alle achterstanden en oorzaken van achterstanden konden worden aangepakt. Door de betrokkenheid van het ministerie van CRM-WVC werden er in het kader van het OVB projecten opgestart in de voor- en buitenschoolse sfeer. Ook werd beseft dat instellingen niet in staat waren om in hun eentje de problemen aan te pakken. Samenwerking was noodzaak.

Nadat de uitgangspunten van "Ceders in de tuin" door het kabinet en de Kamer waren onderschreven, kwam de vraag aan de orde op welke wijze het nieuwe achterstandenbeleid vorm moest krijgen. Die discussie voltrok zich niet in het luchtledige. Reeds jaren zijn we op een groot aantal terreinen bezig met decentralisatie: het beleid dichterbij de mensen brengen op wie het betrekking heeft. Ook het onderwijsvoorrangsbeleid en het beleid inzake sociale vernieuwing pasten in deze trend.

Het OVB wordt in dit wetsvoorstel opgevolgd door het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA). De decentralisatievoornemens worden zo concreet ingevuld. Door mijn fractie is al geruime tijd gepleit voor het onder gemeentelijke regie brengen van het lokale onderwijsachterstandenbeleid. De sociale context van het achterstandenbeleid is bij de gemeente immers goed in beeld. Gemeenten als Rotterdam, Den Haag, Amsterdam en Utrecht hebben vooruitlopend op deze wettelijke regeling al de nodige ervaringen opgedaan en positieve resultaten geboekt. Het is dan ook goed dat de gemeenten nu deze regiefunctie krijgen toebedeeld. Positief vindt mijn fractie voorts dat de samenhang tussen het onderwijs en andere beleidssectoren ter plekke wordt vastgehouden. Dat is een goede zaak. Mijn fractie is het eens met de opvatting, dat een effectieve aanpak van achterstanden afhankelijk is van omstandigheden die van plaats tot plaats kunnen verschillen.

Je kunt dus zeggen dat het GOA-wetsvoorstel, dat vandaag besproken wordt, een logische voortzetting is van hetgeen eerder aan decentralisatie in het algemeen plaatsvond en ook wat op het terrein van de onderwijsachterstandenbestrijding al werd uitgevoerd. Nieuw is dat de laatste jaren wat terughoudender wordt omgesprongen met

het creëren van regio's, met telkens weer andere samenwerkingsverbanden en grenzen, en dat de voorkeur wordt gegeven aan het onderbrengen van overheidstaken bij één van de drie bestuurslagen in ons land die rechtstreeks gekozen worden. Het decentralisatiebeleid van de onderwijsvoorrangsgebieden wordt – zo zou je kunnen zeggen – aangepast met dien verstande dat overheidstaken van het Rijk worden gedecentraliseerd, niet worden neergelegd bij een of ander samenwerkingsverband, maar bij de gemeenteraad. Met handhaving van de landelijke verantwoordelijkheid voor het minderheden- en onderwijsbeleid in algemeen wordt een deel van de rijkstaken gedecentraliseerd naar de gemeente, omdat op dat overheidsniveau beter dan elders kan worden afgewogen hoe de achterstanden ter plaatse – zowel in als buiten het onderwijs – moeten worden aangepakt. Dat die afweging op gemeentelijk niveau gemakkelijker kan plaatsvinden in nauw overleg met alle betrokkenen dan wanneer dat nog uit Zoetermeer zou moeten worden georganiseerd, behoeft zo meen ik geen nadere toelichting.

In de schriftelijke voorbereiding is van verschillende kanten de vraag gesteld waarom de regietaak bij de gemeente wordt gelegd en niet bij de scholen en waarom niet alle geld rechtstreeks aan de scholen ter beschikking wordt gesteld. Ik vind die vraag nogal merkwaardig. Zoals door de staatssecretaris in haar antwoord bij herhaling wordt toegelicht, betreft de regietaak van de gemeente geen verschuiving van verantwoordelijkheden tussen de overheid en de onderwijsinstellingen, maar slechts een verschuiving binnen de overheidskolom tussen het Rijk en de gemeente. Natuurlijk dient de overheid verantwoordelijk te blijven voor de bestrijding van achterstanden. Het zou heel merkwaardig zijn als die verantwoordelijkheid eenzijdig naar de scholen zou worden afgeschoven. Dat de overheidsverantwoordelijkheid vervolgens wordt gelegd bij het bestuursniveau dat het dichtst op de problematiek staat, is een verhaal dat ten aanzien van tal van beleids-terreinen door opeenvolgende kabinetten van verschillende politieke kleur is verdedigd en door het parlement is aanvaard. Ik begrijp de gevoeligheid op het terrein van het onderwijs bij sommige partijen in

deze Kamer. Ik begrijp het, maar acht deze zorg niet terecht. Er gebeurt niet meer en niet minder dan wat er in het wetsvoorstel staat: decentralisatie van overheidstaken, regie in een op tot overeenstemming gericht overleg, het stimuleren van samenwerking en ten slotte het vaststellen van het uiteindelijke plan.

De heer **Cornielje** (VVD): Het woord "regie" vind ik wat lastig. Ik weet niet wat daaronder wordt verstaan; iedereen legt dit begrip in een eigen richting uit. Ik vind het verhelderend dat u stelt dat wij binnen de overheidskolom te maken hebben met een verschuiving van Rijk naar gemeente. Dat is het, en het is niet méér dan dat. Het gaat niet om een verbreding. Misschien moeten wij andere woorden gebruiken, zoals coördineren, stimuleren, bepalen enz.

De heer **Lilipaly** (PvdA): Ik vind het prima dat u over het begrip "regie" begint. Bij de schriftelijke voorbereiding is dit punt voortdurend aan de orde geweest. Echter, u moet dit woord niet zwaarder maken dan het is. Het gaat om samenroepen, coördineren, initiëren. Uiteindelijk is het de gemeenteraad die besluiten neemt over het onderwijsachterstandenplan.

De heer **Cornielje** (VVD): U zegt dat het binnen de kolom blijft, maar als regie ook bepalen betekent, staat dat enigszins op gespannen voet met uw uitspraak dat er geen sprake is van uitbreiding van bevoegdheden. Kunt u aangeven wat u precies onder regie verstaat?

De heer **Lilipaly** (PvdA): Mijn punt is en blijft dat je, door de regie bij de gemeenten onder te brengen, een situatie bereikt waarbij je veel dichterbij de mensen om wie het gaat, plannen kunt afstemmen. Dat heeft te maken met de bevoegde gezagsorganen. Ik heb er nogal wat vertrouwen in dat die organen en de gemeenten er met elkaar uitkomen. Zo hoort het ook. Ik vind dat je die verantwoordelijkheid mag neerleggen waar zij thuishoort, namelijk op het gemeentelijk niveau.

De heer **Bremmer** (CDA): De bevoegdheid blijft binnen de kolom, maar kunt u zich voorstellen dat het schoolbestuur in deze opzet die kolom veel dichterbij ervaart en

## Lilipaly

daardoor als bedreigend kan gaan zien? Zoetermeer is ver weg maar de gemeente is heel dichtbij. Kunt u zich die zorg indenken?

De heer **Lilipaly** (PvdA): Natuurlijk kan ik dat. Echter, ik vind dit ook wel wat overdreven. Ik constateer dat het vaak voorkomt dat de scholen het met elkaar eens zijn. Uit eigen ervaring, als hoofd van een protestants-christelijke school, onderstreep ik dat nog eens. Is er niet te veel vrees? Wordt dit niet te veel opgeklopt? Ik wijs erop dat het wetsvoorstel goede mogelijkheden biedt om als een schoolbestuur meent dat het niet aan zijn trekken komt, een procedure in gang te zetten.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Voorzitter! Ik ben het natuurlijk met mijn collega Lilipaly eens dat wij geen spaken moeten zien en dat wij niet moeten overdrijven. Dat is niet altijd wijs; daar ben ik het op zichzelf mee eens. Maar ziet hij nu echt niet in dat er toch een soort herverdeling in het onderwijsachterstandenbeleid ontstaat op het punt van bevoegdheden en verantwoordelijkheden? De regierol van de gemeente kan ten principale een dictaat worden voor de scholen die zich in het overleg niet bij de deal hebben kunnen aansluiten.

Het is wellicht een wat formele benadering, maar wij maken geen wetten voor de gevallen waarin het allemaal goed gaat. Ik hoop en verwacht dat het in de meeste gevallen goed zal gaan, maar juist als zich incidenten voordoen of spanningen ontstaan, wordt de wet gelezen.

De heer **Stellingwerf** (RPF): Voorzitter! De heer Lilipaly zegt: laten wij het niet zwaarder maken dan het is. Ik had echter het gevoel dat hij dat zelf deed door de rol van de overheid vrij zwaar aan te zetten. Terwijl ik uitga van een nevenschikking van verantwoordelijkheden, zegt hij dat de overheid zich toch in de top van de kolom bevindt. Dat is het punt, denk ik. Ik hoop dat hij bereid is om te erkennen dat er toch sprake is van nevenschikking van verantwoordelijkheden en bij de uitvoering van taken. Het is geen gunst van de overheid die verantwoordelijkheden geeft, er is ook sprake van rechten.

De heer **Lilipaly** (PvdA): Dat is

helemaal niet zo. Natuurlijk moet het overleg op overeenstemming gericht zijn, maar uiteindelijk moeten er knopen worden doorgehakt. En als men er niet uitkomt, kan een van de deelnemers de aangegeven procesgang volgen.

De heer **Stellingwerf** (RPF): Dat is volstrekt helder, dat staat ook allemaal netjes in het wetsvoorstel en in de nota, maar het ging mij vooral om uw positionering van de verantwoordelijkheden, waarbij die van de overheid een zekere meerwaarde zou hebben. Ik wil er juist de nadruk op leggen dat er sprake is van gelijkwaardige verantwoordelijkheden van school en overheid.

De heer **Lilipaly** (PvdA): Uiteraard is er een gezamenlijke verantwoordelijkheid; ik heb ook niet anders beweerd. Maar in het kader van de decentralisatie liggen de bevoegdheden niet meer in Zoetermeer, maar bij de gemeenten.

Voorzitter! Met dit GOA-wetsvoorstel worden belangrijke passages uit het regeerakkoord uitgevoerd. Het betreft passages die betrekking hebben op de bestuurlijke organisatie van ons land, het grotestedenbeleid en uiteraard het onderwijsbeleid. Het raakt dus het hart van het kabinetsbeleid, want het gaat niet alleen om het beleid van de ondertekenende bewindspersonen van OCW, VWS en LNV, op zichzelf al een mooie verzameling van drie kleuren paars, maar ook om dat van de coördinerende minister voor het minderhedenbeleid en de coördinerende staatssecretaris voor het grotestedenbeleid. Voor alle duidelijkheid citeer ik deze passages nog maar eens: "De taakverdeling binnen de overheid en de dienstverlening aan de burger kunnen door verdergaande decentralisatie worden verbeterd". Dit staat op pagina 4. En verder: "Het gemeentebestuur staat in veel opzichten dichterbij de burgers en heeft daardoor de mogelijkheid, bepaalde problemen realistischer en minder verkokerd aan te pakken. De sociale vernieuwing heeft dat bewezen." Over de uitgangspunten van het grotestedenbeleid: "het versterken van de regiefunctie van het stedelijk bestuur ter bevordering van de samenhang tussen gedecentraliseerde beleidssectoren als ouderenzorg, volkshuisvesting, onderwijs, veiligheidsbeleid

en verslaafdenzorg". En ten slotte over het onderwijsbeleid: "Primaire onderwijstaken, zoals onderwijskundige inrichting en personeelsbeleid, worden door de scholen zelf uitgevoerd. Randvoorwaardelijke taken, zoals het beheer van onderwijsgebouwen en het achterstandenbeleid, worden gedecentraliseerd naar de lokale overheid."

Tot zover het regeerakkoord. Ik stel vast dat het GOA-wetsvoorstel zich niet alleen beweegt binnen de afspraken van dit akkoord, maar er letterlijk handen en voeten aan geeft.

Voorzitter! Mijn fractie ondersteunt dus dit wetsvoorstel en de voorgestelde versteviging van de positie van de gemeente. Geen versteviging ten koste van professionele onderwijsinstellingen, maar in plaats van de huidige centrale bemoeienis uit Zoetermeer.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Ik kan het betoog van collega Lilipaly volledig volgen. Het is mij ook bekend dat de PvdA-fractie voor decentralisatie op verschillende terreinen is, dus ook op dit terrein. Zoals hij weet, heeft het vorige kabinet de politietaken en het politiebeleid gedecentraliseerd naar de regio, omdat men dan dichterbij de burger staat. Toch heeft dit kabinet, met dezelfde minister van Binnenlandse Zaken die de heer Lilipaly juist heeft geciteerd, de heer Dijkstal, besloten om die taken terug te halen, omdat men minder greep heeft op het politiebeleid en de taken. Ik wil overigens de zaken niet chargeren en zwart-wit stellen dat het gelijke grootheden zijn. Mijn vraag is of de heer Lilipaly van opvatting is dat dit wetsvoorstel, met alle toeters en bellen, volledig garantie geeft en beantwoord aan de behoefte aan aansturing op landelijk niveau, die gemeenten en scholen ook nodig hebben. Overigens moeten wij natuurlijk ook onze eigen verantwoordelijkheid nemen, evenals de minister en de staatssecretaris dat moeten.

De heer **Lilipaly** (PvdA): Misschien kunt u wachten totdat ik mijn betoog verder afgerond heb.

Signalen van de kant van de grote steden en onderwijsvoorranggebieden maken duidelijk, dat men daar hoopt dat GOA op korte termijn ter hand genomen kan worden. Wel lijkt het mij wijs om, rekening

## Lilipaly

houdend met de differentiatie in het land, te komen tot een gefaseerde inwerkingtreding van het GOA. In de wetstekst wordt bepaald dat het eerste gemeentelijk onderwijs-achterstandenplan moet zijn vastgesteld voor 1 augustus 1997, de inwerkingtredingsdatum van de wet. Met name voor gemeenten die nog een begin moeten maken met het achterstandenbeleid, is dit een te grote tijds-klem.

Ik ben er echter niet voor om de inwerkingtreding van deze wet in totaliteit uit te stellen, dit mede in verband met het risico van afstel als wij te dicht komen bij de volgende verkiezingen. Een tussenoplossing zie ik in een groei-model, waarin aan 1 augustus 1997 als invoeringsdatum wordt vastgehouden, maar waarin lokale partners meer tijd hebben om het op overeenstemming gericht overleg te voeren en het plan af te ronden. Ik heb daartoe inmiddels samen met de collega's Cornielje en Lambrechts een amendement ingediend.

Verder zou ik nog het volgende willen opmerken. Zoals bekend, zet het Sociaal en cultureel planbureau vraagtekens bij de opvatting dat van gemeenten een effectievere aanpak van onderwijsachterstanden kan worden verwacht dan van het Rijk. In haar brief aan deze Kamer van 11 december 1996 geeft de staatssecretaris aan deze opvatting niet te delen. Bij eerdere decentralisatie-impulsen heeft ook deze Kamer bij herhaling waarschuwingen te horen gekregen van degenen die meer verwachten van één centrale overheid dan van het lokale bestuur. Dat heeft ons er niet van weerhouden om door te gaan met de decentralisatie. Dat moet ook nu gebeuren. Er is geen reden om de knop om te draaien en terug te schakelen op centralisatie. Maar tegelijkertijd moeten signalen als deze ons alert houden, opdat wij tijdig eventuele onbedoelde nadelen van de decentralisatie het hoofd kunnen bieden. Want ook als de koers juist is, kan bij de uitwerking het nodige misgaan. Daar dienen wij oog voor te hebben.

Van diverse kanten is in de afgelopen tijd zorg geuit over de mogelijke toename van bureaucratie als gevolg van GOA en over de gebrekkige toerusting en expertise op lokaal niveau. Er zou nog onvoldoende gebruik worden gemaakt van de door de onderwijs-

voorrangsgebieden ontwikkelde knowhow. Ik verwacht overigens dat zij betrokken worden bij het doorgeven van de expertise.

In dit verband zie ik een drie-deling: de grote steden, die dankzij het onderwijsvoorrangsbeleid het beste zijn voorbereid op GOA; de overige grote steden die vaak wel ervaring met OVB hebben opgedaan, maar dit nu in hun eigen gemeentelijk beleid zullen moeten incorporeren en ten slotte de overige gemeenten, die vaak nog wel wat achterstandsmiddelen krijgen, maar minder dan f 250.000.

In het kader van dit wetsvoorstel wordt de VNG voorzien van een budget voor deskundigheidsbevordering van gemeenten. Hiermee kan worden bevorderd dat gemeenten die dat willen, ondersteund worden om het GOA goed op de rails te zetten. Wat gebeurt er echter met gemeenten die tevreden zijn over zichzelf en niettemin tekortschieten? Zij zullen geen beroep doen op de VNG. En wat gebeurt er in gemeenten die geen planverplichting krijgen opgelegd? Is het niet wat al te gemakkelijk om te verwachten dat zij uit vrije wil de onderwijsachterstanden zullen aanpakken? Is het niet erg laat als straks de onderwijsinspectie bericht dat bepaalde gemeenten niet aan de verwachtingen voldoen?

De heer **Cornielje** (VVD): Er zitten toch politici in de gemeenteraad die het gemeentebestuur hierop kunnen aanspreken?

De heer **Lilipaly** (PvdA): Dat is waar en ik vertrouw erop dat het gebeurt. Ik wijs alleen op de mogelijkheid en de staatssecretaris mag er antwoord op geven. Het zijn dingen die in je opkomen wanneer je het wetsvoorstel leest en beoordeelt.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Zo'n plan kan bij wijze van spreken een A4'tje zijn waarop staat: wij zien het probleem niet en de onderwijsmensen op onze locatie zien het ook niet; hiermee hebben wij aan onze opdracht voldaan. Wij moeten natuurlijk geen overbodige dingen vragen. Deze kanttekening wilt u toch wel meenemen.

De heer **Lilipaly** (PvdA): Dat is waar, maar er is ook overleg op overeenstemming gericht. Dat voeren wij

toch niet alleen met de benen op tafel?

De heer **Van der Vlies** (SGP): Dat overleg moet wel ergens over gaan. De inspectie loopt er niet pas na dit wetsvoorstel rond, maar loopt er al jaren rond. Als ook de inspectie meent dat er geen significant probleem is, individuele leerlingen daargelaten, wordt zo'n onderwijsplanverplichting een tikkeltje overdreven. Dan kan het een A4'tje zijn, met één conclusie, punt uit.

De heer **Lilipaly** (PvdA): Eventueel. Ik zet dit punt even op de agenda en hoor graag straks de reactie van de staatssecretaris.

400 gemeenten krijgen straks wel achterstandsgeld en geen planverplichting. Als gevolg hiervan is er ook geen betrokkenheid van de mensen die met achterstanden kampen. Dit treft in het bijzonder groepen die niet geconcentreerd wonen in de grote en middelgrote steden. Hoe staat het bijvoorbeeld met grote Molukse gemeenschappen die in kleine gemeenten wonen, zoals Bovensmilde en Vught? Ik vraag de staatssecretaris mij hierover te informeren.

Ik kom op de taken die de rijksoverheid na de invoering van het GOA blijft behouden. Deze zijn beperkt en dat is logisch bij een wetsvoorstel waarmee decentralisatie wordt beoogd. Toch is het goed om na te gaan of zo'n beleidsverandering niet te ver doorschiet. Een taak van de overheid blijft het opstellen van het landelijk beleidskader (LBK) waarin de doelstellingen van het achterstandenbeleid worden vastgelegd en informatie staat over voornemens met de landelijke evaluatie van het beleid. De proeve van een LBK heeft in de huidige vorm vooral een formeel, procedureel karakter. Het LBK wint naar de mening van mijn fractie aanzienlijk aan kracht indien de inhoudelijke component ervan beter wordt uitgewerkt. Bij die uitwerking moeten aanbevelingen en goede praktische voorbeelden uit het lokale onderwijsveld aan de orde komen. Ook moet het LBK meer resultaatgericht worden geformuleerd, zodat wordt bevorderd dat lokale partners in hun planvorming streefcijfers en eindtermen opnemen. Ik zeg dit ook omdat onderzoek naar lokaal onderwijsachterstandenbeleid dat onlangs is uitgevoerd door Regio-

## Lilipaly

plan onderwijs en arbeidsmarkt BV, uitwijst dat de meeste gemeentelijke achterstandenplannen op veel punten nog niet zijn uitgewerkt. Ik meen dan ook dat het gewenst is om in het kader van deze wet te bevorderen dat er streefcijfers worden geformuleerd. De planvorming in het kader van dit wetsvoorstel, het LBK en de lokale achterstandenplannen moet zich in de visie van mijn fractie vooral concentreren op wat er moet gebeuren en niet zozeer op hoe dat moet gebeuren. Dat laatste moet zoveel mogelijk aan de scholen worden overgelaten. Hun autonomie op dat punt moet niet worden aangetast. Het is goed dat de scholen de ontvangers blijven van de gewichtengelden en de cumifaciliteiten en dat het achterstandenplan totstandkomt nadat er overleg met de scholen is gevoerd. Ik kan mij voorstellen dat de uiteindelijke tekst van het LBK nog aan kwaliteit kan winnen. Voor de evaluatie van het onderwijsachterstandenbeleid zal worden voortgebouwd op de huidige landelijke evaluatie van het onderwijsvoorrangsbeleid. Daarnaast blijft de onderwijsinspectie belast met het toezicht op het onderwijs en dus ook op het achterstandenbeleid in de school.

In het voorafgaande maakte ik al duidelijk dat ik zorg heb over het volgen van het beleid op te grote afstand en/of op een te laat tijdstip. Voor alle duidelijkheid, het gaat mijn fractie er niet om dat het Rijk ondanks overheveling van taken nog een stevige greep houdt op de lokale participanten aan het GOA. Neen, wij juichen de verschuiving van taken van het landelijke naar het lokale niveau toe en wij ondersteunen versterking van het lokale niveau. Wel gaat het ons erom dat het Rijk niet wegloopt voor zijn eigen verantwoordelijkheden voor het onderwijsbeleid en de achterstandenbestrijding. En het gaat erom dat het Rijk bij het nemen van die verantwoordelijkheden op tijd beschikt over de nodige informatie. In de schriftelijke voorbereiding is globaal aangegeven dat het Rijk gaat monitoren en op welke wijze dat gaat gebeuren. Onduidelijk is nog wat de regering met de aldus verworven gegevens gaat doen. Het zou goed zijn als deze niet alleen in OCW-verband zouden worden gebruikt in het kader van de evaluatie, maar ook aan de lokale

participanten aan het GOA beschikbaar zouden worden gesteld, zodat deze geïnformeerd worden over recente ontwikkelingen en daaraan mogelijkerwijze nieuwe impulsen kunnen onttelen voor hun beleid.

De heer **Bremmer** (CDA): Voorzitter! De heer Lilipaly benadert nogal sterk het niveau van de gemeenten. Kan hij uitleggen hoe hij precies de functie van het landelijk beleidskader ziet? Die verdampt, in mijn beleving, toch een beetje in zijn verhaal.

De heer **Lilipaly** (PvdA): Ik heb het geprobeerd uit te leggen. Er is een instrument voor de overheid om goede doelen uiteen te zetten. Ik vind het erg belangrijk dat daarna wordt geprobeerd om met goede voorbeelden – die er zijn in het veld – duidelijk te maken waarom de overheid daarachter staat. In het lokale onderwijsachterstandenplan kunnen vanuit de doelstellingen en vanuit de praktijk zaken worden geformuleerd voor het lokale vlak. Er moet een vertaling plaatsvinden naar het onderwijs zelf, in de scholen. Ik wil dus niet dat de rijksoverheid met de armen over elkaar, achterover leunend, afwacht wat het beleid wordt of niet wordt. Zij moet het beleid actief mede voortduwen.

De heer **Bremmer** (CDA): De duidelijke kaders die een beleidskader biedt, betekenen ook dat een achterstandenbeleid binnen zekere bandbreedtes blijft. Hoe staat de heer Lilipaly daartegenover?

De heer **Lilipaly** (PvdA): U moet mij dan eerst even vertellen wat u onder "bandbreedtes" verstaat.

De heer **Bremmer** (CDA): Je kunt het landelijk beleidskader een belangrijk accent geven. Je kunt duidelijk aangeven waar gemeenten binnen moeten blijven bij de uitwerking van hun achterstandenplan, zodat er in het land niet teveel uiteenlopende benaderingen en resultaten zijn bij de bestrijding van achterstanden. Het lijkt alsof de heer Lilipaly een omgekeerd accent legt, met name bij de gemeenten, en aan de doelen van het landelijk beleidskader minder gewicht geeft. En dan kan Goes heel anders gaan opereren dan Groningen. Dat zou ik voor de betrokken kinderen jammer vinden.

De heer **Lilipaly** (PvdA): Wat de

bestrijding van onderwijsachterstanden betreft is één ding duidelijk. De achterstanden moeten bestreden, gereduceerd worden. Maar het vindt wel ergens plaats, namelijk in de gemeenten. Natuurlijk gaat het in Goes – dat is trouwens een ontzettend goede gemeente – heel anders dan in bijvoorbeeld Rotterdam. Volgens mij moet het ook mogelijk zijn dat er vanuit de algemene doelstelling, de streefcijfers of de output die de rijksoverheid wil, ter plekke binnen het lokale onderwijsachterstandenplan gekomen wordt tot een nadere invulling.

De heer **Cornielje** (VVD): Is in uw ogen het landelijk beleidskader straks nog het enige concrete instrument voor de rijksoverheid om het gedecentraliseerde onderwijsachterstandenbeleid mee te sturen?

De heer **Lilipaly** (PvdA): Ja, dat is in feite dé mogelijkheid om mede vorm te geven aan het onderwijsachterstandenbeleid. Uiteindelijk krijg je door rapportages, monitoring en inspectie nieuwe impulsen om te kijken naar de doelen die je hebt gesteld, en de realisatie daarvan. Dan kunnen er eventueel ook nieuwe doelen geformuleerd worden. De ontwikkeling volgt altijd de ontwikkeling.

Voorzitter! De staatssecretaris meldt de Kamer dat gebruik gemaakt zal worden van de ervaringen met de door het ISEO ontwikkelde monitor van het grotestedenbeleid. Die mededeling vindt mijn fractie interessant, omdat haar bekend is dat het opzetten van die monitor heeft geleid tot grote gemotiveerdheid van de deelnemende steden om te komen tot een zo volledig mogelijk pakket van beleidsrelevante informatie. Bovendien heeft de monitoring van het grotestedenbeleid geleid tot een snelle en periodieke informatiestroom die door alle participanten kan worden benut om ontwikkelingen te volgen en, waar nodig, te komen tot kwaliteitsverbetering. Gaarne verneemt mijn fractie op welke wijze deze ervaringen zullen worden benut en hoe bevorderd wordt dat gemeenten en scholen kunnen profiteren van de resultaten.

Een ander punt is de f 250.000-grens. In het wetsvoorstel wordt de gemeenteraad ontheven van de verplichting om een plan vast te



De heer Rabbae (GroenLinks)

stellen, als het totaal van de voor bestrijding van onderwijsachterstanden bestemde middelen die de gemeente en de scholen van het Rijk ontvangen, minder bedraagt dan f 250.000. Gedachte achter deze bepaling is de gemeentelijke planlast te verlichten in die gevallen waarin de administratieve lasten niet opwegen tegen de zwaarte van de lokale problematiek. In artikel 110b, zesde lid, van de WBO wordt echter bepaald dat ook dan door de gemeenteraad pas besloten kan worden tot verstrekking van middelen, wanneer daarover op overeenstemming gericht overleg is gevoerd met de bevoegde gezagsorganen van alle scholen van de gemeente. Ik vraag mij af op grond waarvan dat verplichte overleg dan gevoerd moet worden. Ik mag toch aannemen dat dat op basis van een plan gebeurt? Of ziet de staatssecretaris dit soms anders?

Hoe zit het in dit verband met de mogelijkheid om in een bepaalde fase van het overleg aan de Onderwijsraad om advies te vragen? Is het eigenlijk wel zo verstandig om die f 250.000-grens in het wetsvoorstel aan te brengen? Kan niet gewoon de regel gelden dat geld een plan is. Eerder maakte ik daar al melding van toen ik de positie van enkele specifieke groepen aan de orde stelde. Maar er is meer. Kun je als overheid zomaar geld beschik-

baar stellen, zonder dat daaraan een plan ten grondslag ligt? Deze vragen heb ik gewoon voor mijzelf geformuleerd, maar ik leg die nu wel aan de staatssecretaris voor. Op gemeentelijk niveau zijn de planverplichtingen die aan verenigingen en stichtingen worden opgelegd om in aanmerking te komen voor enkele duizenden guldens gemeentelijk subsidie, veel strenger dan hetgeen in het kader van GOA wordt voorgeschreven. Is er niet wat voor te zeggen om de planverplichting aan alle gemeenten op te leggen die rijksmiddelen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden krijgen? Op die manier kan er een totaalpakket worden geformuleerd en wordt het gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de achterstandenbestrijding bevorderd. Gaarne verneem ik hierop nog een toelichting van de staatssecretaris.

De heer **Rabbae** (GroenLinks): Voorzitter! Betekent dit dat de heer Lilipaly mijn amendement op dit punt wil steunen? In mijn amendement wordt gezegd dat gemeenten met een budget tot f 250.000 weliswaar geen uitgebreid plan, maar wel een plan op hoofdpunten dienen voor te leggen. Daardoor zouden wij een totaaloverzicht krijgen. Wil de heer Lilipaly dit voorstel steunen?

De heer **Lilipaly** (PvdA): Voorzitter!

Ik heb het amendement van de heer Rabbae nog niet gezien. Ik moet dat dus nog beoordelen, maar ik wil eerste de staatssecretaris horen. Bij de beoordeling van het wetsvoorstel zijn deze zaken de revue gepasseerd. Ik leg ze hier neer. Wellicht is er een sluitend antwoord op te bedenken. Ik zie de planverplichting en de daarmee samenhangende lasten wel, maar ik ben nog niet toe aan een oordeel over het amendement van de heer Rabbae. Misschien is het negatief.

Ten slotte nog twee punten. Ik begin met de relatie met Weer samen naar school. Uiteraard ben ik mij bewust van de raakvlakken tussen Weer samen naar school en het achterstandenbeleid. Maar ik zie ook verschillen. Wij moeten ervoor oppassen – ik formuleer het een beetje vervelend – dat wij teveel op één hoop gooien, waardoor wij de beleidsdoelen van elk van deze belangrijke onderdelen niet halen. Daarvoor ben ik een beetje beducht. Ik zal straks goed luisteren naar wat de staatssecretaris zal zeggen op wat de heer Schutte terzake naar voren heeft gebracht.

De heer **Schutte** (GPV): Voorzitter! Het is altijd goed om te luisteren, maar ik kom even terug op het vorige punt van de heer Lilipaly. Het moet hem aanspreken dat de gemeenten die in het wetsvoorstel geen planverplichting hebben als het gaat om de middelen die naar de scholen gaan, in mijn amendement wel in het zorgplan worden opgenomen. Wat dat betreft zou dit een stap in zijn richting kunnen zijn.

De heer **Lilipaly** (PvdA): Ik vind het prima dat de heer Schutte dit probeert, maar hij weet dat er nog een ander amendement op dit punt ligt. Dat heb ik medeondertekend. Ik denk dat ik zijn amendement daarom niet op dezelfde voet kan beoordelen.

Dan nog iets over de financiële kant van de zaak. Is het juist dat de fixatie van de financiën op het niveau van 1 oktober 1992 problematisch is voor gemeenten, die sindsdien te maken hebben gekregen met een toename van leerlingen met onderwijsachterstanden, zoals Almere, Rotterdam en de Vinex-locaties? Is de staatssecretaris bereid om na te gaan of gemeenten die als schrijnende gevallen kunnen worden aangemerkt enige tegemoetkoming

## Lilipaly

kunnen krijgen? Afgelopen vrijdag heeft de Kamer een tweede nota van wijziging bereikt. Daarmee wordt een hardheidsclausule in de wet ingebouwd. Wellicht kan de staatssecretaris daar nader op ingaan.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 12.50 uur tot 13.35 uur geschorst.

### Voorzitter: Weisglas



De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst die op de tafel van de griffier ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

---

### Regeling van werkzaamheden

De **voorzitter**: Ik stel voor, toe te voegen aan de agenda voor 18, 19 en 20 februari:

- het wetsvoorstel Bepalingen verband houdende met de instelling van het Internationaal Tribunaal voor de vervolging van personen aansprakelijk voor genocide en andere ernstige schendingen van het internationale humanitaire recht, begaan op het grondgebied van Rwanda en van Rwandese burgers aansprakelijk voor genocide en andere van dergelijke schendingen, begaan op het grondgebied van buurlanden, tussen 1 januari 1994 en 31 december 1994 (24818);
- het wetsvoorstel Nieuwe regels omtrent de economische mededinging (Mededingingswet) (24707).

Ik stel voor, toe te voegen aan de agenda voor 25, 26 en 27 februari:

- het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafvordering betreffende het aanhangig maken van de zaak en de regeling van het onderzoek ter terechtzitting (herziening onderzoek ter terechtzitting) (24692).

Ik stel voor, te behandelen in de vergaderingen van 4, 5 en 6 maart:

- het wetsvoorstel Regels betreffende

bijzondere verrichtingen op het gebied van de gezondheidszorg (Wet op bijzondere medische verrichtingen (24788);

- het wetsvoorstel Regeling van de inwerkingtreding van de algemene maatregel van bestuur van 26 maart 1996 tot wijziging van het Besluit vergunningen koolwaterstoffen continentaal plat 1996 (willekeurige afschrijving) (Stb. 214) (24671).

Ik stel voor, een groot aantal stukken van de lijst van werkzaamheden af te voeren. De nummers zullen in de Handelingen, na de ingekomen stukken, worden vermeld.

Overeenkomstig de voorstellen van de voorzitter wordt besloten.

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat het voor aanstaande maandag 3 februari van 11.15 uur tot 23.00 uur geplande wetgevingsoverleg van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over de Huursubsidiewet zal worden uitgesteld tot woensdag 5 februari a.s. tussen 's ochtends half tien en kwart over twaalf.

Het woord is aan de heer Van Boxtel.

De heer **Van Boxtel** (D66): Voorzitter! Vanochtend is via de pers bekend geworden dat er een rapport is van de Economische controledienst waarin aangetoond wordt dat specialisten mogelijk frauduleus hebben gehandeld bij het indienen van declaraties. Ik zou aan minister Borst en minister Wijers willen vragen om zo snel mogelijk genoemd rapport ter beschikking te stellen van de Kamer en dat te voorzien van een eigen standpunt over de vraag hoe hiermee om te gaan, mede in het licht van de vervolgonderzoeken van de Economische controledienst, en om expliciet aan de orde te stellen of hierbij sprake is van echte fraude, ofwel blokkerende wet- en regelgeving waardoor men niet efficiënter kan werken, ofwel andere omstandigheden. Ik hoop dat de desbetreffende brief zo spoedig mogelijk naar de Kamer kan komen, eventueel met enig zicht op het moment waarop wij een wetsvoorstel krijgen op grond waarvan de specialisten geïntegreerd worden in het ziekenhuisbedrijf.

De heer **Oudkerk** (PvdA): Voorzitter!

Namens de PvdA-fractie wil ik dit verzoek van harte ondersteunen, met de nadruk op de laatste vraag naar de stand van zaken rond de voorbereidingen om te komen tot een geïntegreerde verstrekking vanwege het ziekenhuisbudget, met daarbij aangegeven een tijdplan.

De heer **Lansink** (CDA): Voorzitter! Ook wij steunen dit voorstel. Zou ook kunnen worden uitgezocht wie gelast heeft tot dit onderzoek, ook om de vraag te kunnen beantwoorden of er sprake is van fraude dan wel van andere zaken, zoals de heer Van Boxtel opmerkt? Kunnen wij overigens meer van dit soort dingen verwachten?

De **voorzitter**: Ik stel voor, het stenogram van dit deel van de vergadering door te geleiden naar de ministers van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Economische Zaken.

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: Het woord is aan de heer Dittrich.

De heer **Dittrich** (D66): Mijnheer de voorzitter! Vanmorgen heeft de vaste commissie voor Justitie een algemeen overleg gehouden over het beleid ten aanzien van alleenstaande minderjarige asielzoekers. Ik verzoek u het verslag van dit algemeen overleg op de agenda van volgende week te plaatsen voor een kort debat, zodat een motie ingediend kan worden over dat beleid. Ik vraag dit namens de meerderheid van genoemde commissie die bij het algemeen overleg van vanmorgen aanwezig was.

De **voorzitter**: Ik stel voor, dit verzoek te honoreren en het verslag van het algemeen overleg toe te voegen aan de agenda van volgende week, op een nader te bepalen tijdstip, met de daarvoor geldende beperkte spreektijd.

Daartoe wordt besloten.

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van onder meer de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en**