

24 778

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)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 22 april 1997

Ondergetekenden hebben met belangstelling kennis genomen van de reacties van de fracties van de Eerste Kamer der Staten-Generaal op het wetsvoorstel en zij danken de leden van de fracties voor hun inbreng.

De leden van de CDA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de plannen van het kabinet ter zake van de bestrijding van achterstanden in het onderwijs. Zij refereerden aan het feit dat in de afgelopen tien jaren regelmatig wetten zijn aangenomen over dit onderwerp. Zij vroegen in dit verband naar de meerwaarde van het voorliggende wetsvoorstel ten opzichte van eerdere wetten zoals inzake het onderwijsvoorrrangsbeleid, het onderwijsvoorrrangsgebiedenbeleid, de G19 etc. Tevens wilden deze leden graag weten of de beoogde wet naast, dan wel in de plaats van eerdere wetgeving ter zake komt.

In antwoord op deze vragen merken ondergetekenden het volgende op. Het wetsvoorstel gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid beoogt een versterking van de positie van de lokale overheid bij de bestrijding van onderwijsachterstanden. Daartoe voorziet het in wettelijke bevoegdheden voor het gemeentebestuur en legt het tevens de basis voor een doeluitkering aan gemeenten.

De meerwaarde van het wetsvoorstel ten opzichte van eerdere regelgeving ter zake bestaat daarin dat onder de regie van het gemeentebestuur een meer effectieve bestrijding van onderwijsachterstanden tot stand kan komen. Op gemeentelijk niveau kan immers integratie plaatsvinden met andere beleidsterreinen. Scholen kunnen daadwerkelijk en actief worden betrokken bij de vormgeving van het beleid. Bovendien is differentiatie naar lokale omstandigheden mogelijk.

Anders dan bij de regeling inzake het onderwijsvoorrrangsgebiedenbeleid, waarvoor het onderhavige wetsvoorstel in de plaats komt, is sprake van een lokale aanpak van onderwijsachterstanden onder regie van de gemeente in plaats van een gebiedsgewijze aanpak.

Het wetsvoorstel komt voorts in de plaats van de regeling samenwerking sociale vernieuwing onderwijs. Die regeling bood de mogelijkheid tot het sluiten van vrijwillige samenwerkingsovereenkomsten tussen scholen en gemeenten ter bestrijding van onderwijsachterstanden. Op basis van deze regeling werden geen faciliteiten verstrekt.

Wel vormden de samenwerkingsovereenkomsten voorwaarde voor ruimere beleidsvrijheid voor scholen en gemeenten, onder meer ten aanzien van bepalingen over activiteiten in de voorschoolse periode, het aantal uren onderwijs per dag (basisonderwijs) en de activiteiten voor leerlingen met een niet-Nederlandse culturele achtergrond (voortgezet onderwijs). In het onderhavige wetsvoorstel wordt deze verruiming van beleidsvrijheid gecontinueerd.

Met betrekking tot de zogenoemde G 19 zij opgemerkt dat daarbij wetgeving niet aan de orde is. Daar betreft het convenanten tussen het Rijk en de grote gemeenten, onder meer om deze in staat te stellen lokaal onderwijsbeleid zo goed mogelijk vorm te geven. Het onderhavige wetsvoorstel daarentegen biedt mogelijkheden tot het voeren van gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid door middel van wettelijk vastgelegde bevoegdheden en middelen.

De leden van de CDA-fractie vroegen tevens een overzicht van alle wetten en maatregelen die thans van toepassing zijn op kinderen met onderwijsachterstanden, inclusief de daarvoor beschikbare financiën.

Het wetsvoorstel gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid beoogt de thans geldende wet- en regelgeving met betrekking tot het onderwijsachterstandenbeleid te vervangen.

Voor een overzicht willen ondergetekenden verwijzen naar bijlage 1 bij de memorie van toelichting op het wetsvoorstel (Kamerstukken II 1995/96, 24 778, nr. 3), waar een overzicht is gegeven van de middelen die onderdeel vormen van de specifieke uitkering aan gemeenten.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de indruk juist is dat het bij dit wetsvoorstel gaat om een herverkaveling van reeds bestaande uitkeringen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden.

Met het wetsvoorstel wordt beoogd een meer effectieve aanpak van onderwijsachterstanden te bereiken. Daartoe krijgt het gemeentebestuur een aantal taken en bevoegdheden en worden de faciliteiten voor de bestrijding van onderwijsachterstanden die nu afzonderlijk worden toegekend aan afzonderlijke projecten, instellingen en gemeenten, gebundeld en aan gemeenten verstrekt in de vorm van een specifieke uitkering. Het gaat daarbij om de reeds beschikbare middelen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden en om extra middelen die beschikbaar komen door de aanscherping van het gewicht 1,25 (Besluit van 12 november 1993 tot wijziging van het Formatiebesluit WBO 1992 in verband met wijziging van de vereisten voor het gewicht 1,25, Stb. 1993, 608). De inzet van deze middelen gebeurt overeenkomstig het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan. Het is dus mogelijk dat middelen op basis van het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan op een andere wijze voor de bestrijding van onderwijsachterstanden worden ingezet dan tot nog toe het geval was.

De leden van de CDA-fractie vroegen of er personeelsproblemen of uitbreiding van het aantal wachtgelders te verwachten zijn door de herschikking.

Zoals uiteengezet in paragraaf 9.3 van de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 1996/97, 24 778, nr. 6) is uitgangspunt dat dit wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor de werkgelegenheid. Ook in de arbeidsmarkteffectrapportage bij de Begroting voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voor het jaar 1997 is dit reeds gemeld (Kamerstukken II 1996/97, 25 000, hoofdstuk VIII). Het verleggen van bevoegdheden naar het decentrale niveau zou echter met zich mee kunnen brengen dat ten gevolge van beslissingen op dat niveau over een andere inzet van de middelen er werkgelegenheidsgevolgen zouden kunnen ontstaan. Om die te voorkomen is in het wetsvoorstel vastgelegd dat dit niet mag leiden tot uitkeringen krachtens het BWO. Ook hiervoor zij verwezen naar

paragraaf 9.3 van de nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar aanleiding van het gestelde in artikel VII, sub d en e, of dit betekent dat scholen bij gewenste voortzetting van thans bestaand werk, daarvoor in de toekomst middelen zullen moeten aanvragen bij de gemeente.

Rekening houdend met het gegeven dat het hier om middelen gaat die thans jaarlijks op aanvraag van scholen worden verstrekt, luidt het antwoord op deze vraag bevestigend.

Om naast de middelen waarover scholen zelf reeds beschikken, extra middelen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden te kunnen ontvangen, moeten scholen zich na inwerkingtreding van de wet gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid inderdaad niet meer tot het Rijk, maar tot de gemeente wenden.

De leden van de fractie van D66 merkten op positief te staan ten aanzien van de doelstellingen van het wetsvoorstel al zagen zij de uitvoering toch met enige zorg tegemoet. Deze leden vroegen in dit verband hoe het staat met de vaardigheden van leerkrachten met betrekking tot het hulpverleningswerk rond de school en de huidige opleiding en nascholing voor leerkrachten inzake leerprocessen. Is daar geld voor, zo vroegen deze leden.

Naar aanleiding van deze vragen, merken ondergetekenden allereerst op dat zij de opvatting delen, dat de vaardigheden van leraren op dit punt een zeer belangrijke rol spelen als het gaat om het bestrijden van onderwijsachterstanden, maar dat het wegwijs zijn in en het verwijzen naar instellingen in het netwerk rond de school voor hen eveneens van belang is. Juist in dit laatste opzicht verwachten de ondergetekenden dat het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan handvatten zal bieden waardoor scholen en leraren weten welke instanties zij kunnen inschakelen voor specifieke problemen.

Verwijzen bij specifieke problemen is in de huidige opleiding al een onderdeel van het onderwijsprogramma.

In de bekostiging van scholen is structureel een jaarlijks budget voor nascholing opgenomen. Dat biedt scholen de mogelijkheid dat leraren zich individueel of groepsgewijs laten nascholen. Daar komt bij dat op lokaal niveau ondersteuning door bijvoorbeeld schoolbegeleidingsdiensten wordt georganiseerd. Juist nu gemeenten in de toekomst meer sturing zullen kunnen geven aan activiteiten van deze diensten, wordt het mogelijk dat deze een sterke rol gaan spelen bij de ondersteuning van het lokale onderwijsachterstandenbeleid in het primair en voortgezet onderwijs. Voorts zullen leraren scholing en begeleiding kunnen krijgen in het kader van activiteiten van de VNG, de procesmanagements primair onderwijs en voortgezet onderwijs, de landelijke ondersteuningsinstellingen en de ondersteuningsinstellingen voor jeugd en welzijn.

De leden van de fractie van D66 vroegen zich af hoe de staatssecretaris aankijkt tegen de verlengde schooldag, omdat, aldus deze leden, dit te meer gaat knellen nu straks verplicht onderwijs voor allochtone leerlingen in eigen taal en cultuur schooltijd in beslag gaat nemen.

Wat betreft de verlengde schooldag in relatie tot OALT-PO merken ondergetekenden het volgende op. Activiteiten die georganiseerd worden in het kader van de zogenaamde verlengde schooldag, moeten worden beschouwd als extra voorzieningen die geen deel uitmaken van het verplichte reguliere onderwijsprogramma. In beginsel worden deze activiteiten mogelijk gemaakt op verzoek van ouders (en leerlingen) of nadat deze vrijwillig hebben ingetekend op een aanbod van de school ter zake. Het voornemen om onderwijs in allochtone levende talen (OALT) te organiseren buiten het reguliere onderwijsprogramma, kan in sommige gevallen er toe leiden dat ouders (en leerlingen) op sommige dagen een

keuze moeten maken tussen OALT-lessen en andere activiteiten van de verlengde schooldag. Aan het uitgangspunt dat de keuze voor deelname aan deze (scholings)activiteiten ligt bij de ouders (en leerlingen) wordt niet getornd. Om het aanbod mogelijk te maken, is het betreffende artikel in het onderhavige wetsvoorstel echter nodig. Van de ouders, leraren en scholen kan worden verwacht dat zij daarbij de noodzakelijke grenzen voor belasting van leerlingen in acht zullen nemen.

De leden van de GPV-fractie vroegen, mede namens de leden van de SGP- en RPF-fractie, hoe de regering het voorliggende wetsvoorstel beoordeelt in het licht van de uitgangspunten voor een goede overheveling van bevoegdheden naar gemeenten. In het bijzonder waren zij geïnteresseerd in de wijze waarop naar het oordeel van de regering de bevoegdheden van de gemeenten «inhoudelijk en procedureel zoveel mogelijk naar de hoofdzaak in de wettelijke regeling zijn vastgelegd».

In de memorie van toelichting zijn de volgende inhoudelijke en procedurele uitgangspunten van het wetsvoorstel uiteengezet:

- a. bevoegdheden worden gedecentraliseerd voorzover en naar de mate waarin dit noodzakelijk is voor de coördinatie van op lokale omstandigheden afgestemd onderwijsachterstandenbeleid,
- b. deze bevoegdheden zijn inhoudelijk en procedureel zoveel mogelijk naar de hoofdzaak in de wettelijke regeling vastgelegd, en
- c. ten aanzien van de schoolbesturen zijn speciale inhoudelijke en procedurele waarborgen opgenomen die de hun toekomende vrijheid garanderen.

Deze uitgangspunten zijn nog steeds van wezenlijk belang om van een constitutioneel aanvaardbaar wetsvoorstel te spreken.

Voorop staat dat het naar de mening van de regering wenselijk is om de regierol van de gemeenten ten aanzien van lokaal onderwijsbeleid te versterken. Daardoor kan immers meer samenhang worden aangebracht in de lokale aanpak van vraagstukken waarmee ook scholen te maken hebben en in de bevordering van samenwerking tussen scholen onderling en met andere instellingen. Het instrument dat het gemeentebestuur daartoe bij wet wordt aangereikt, is het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan. Alle bevoegdheden zijn hieraan gerelateerd en het gemeentebestuur bezit geen bindende bevoegdheden ten aanzien van scholen en schoolbesturen buiten het onderwijsachterstandenplan om.

Het is ook de wet die de elementen opsomt die in het plan moeten worden opgenomen, zoals de wijze waarop de doelstellingen van het achterstandenbeleid worden uitgewerkt en de wijze waarop de scholen de toepasselijke middelen inzetten en hierover verantwoording afleggen aan het gemeentebestuur. Ook wordt in het plan de omvang van de voor de achterstandenbestrijding bestemde middelen vermeld.

Een belangrijk wettelijk geregeld instrument is verder het landelijk beleidskader dat de landelijke prioriteiten in het achterstandenbeleid aangeeft. Het beleidskader vormt voor de Rijksoverheid de agenda voor het op hoofdlijnen te voeren onderwijsachterstandenbeleid en is richtinggevend voor het handelen van de lokale overheid.

Tot slot bevat het wetsvoorstel waarborgen om inmenging in de vrijheid van (in)richting te voorkomen: het plan kan slechts worden vastgesteld na op overeenstemming gericht overleg met de schoolbesturen. De Onderwijsraad brengt advies uit over de vaststelling of wijziging van het plan in relatie tot de vrijheid van (in)richting indien een schoolbestuur daarom verzoekt. Voor wat betreft de rechtszekerheid en de rechtsbescherming tenslotte zij opgemerkt dat deze – gegeven de procedurele waarborgen die het wetsvoorstel kent en gezien de van toepassing zijnde beroepsmogelijkheden van de Algemene wet bestuursrecht – volledig is gewaarborgd.

De Grondwet gaat uit van centrale wetgeving ten aanzien van openbaar en bijzonder onderwijs. Ook volgens de adviezen van de hoogleraren die

zijn uitgebracht ten behoeve van het Schevenings Beraad, moet de wet de hoofdzaken van de bekostigingsvoorwaarden vastleggen. Dit moet geschieden op een wijze die een bevoegd gezag, afhankelijk van de omstandigheden waarin zijn school of scholen verkeren, voldoende houvast bieden in de zin van rechtszekerheid. Bovendien moet de rechtsbescherming tegen besluiten van het gemeentebestuur kwalitatief gelijkwaardig zijn aan de rechtsbescherming op rijksniveau. Bij het onderhavige wetsvoorstel is dat het geval.

Naar de mening van de regering voldeed het wetsvoorstel zoals dat werd ingediend, reeds aan de geschetste uitgangspunten. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is het wetsvoorstel op een aantal punten aangepast. Door deze wijzigingen is nog meer recht gedaan aan de inhoudelijke en procedurele uitgangspunten van het wetsvoorstel.

Gewezen kan worden op het aanvaarden van amendement nr. 30 waardoor de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de inzet van de achterstandsmiddelen door gemeenten én scholen beter tot uitdrukking is gebracht. Een andere belangrijke wijziging is ook de verordening die gemeenten opstellen voor het vastleggen van de procedure omtrent het op overeenstemming gericht overleg. En met het opnemen van een voorhangbepaling bij het landelijk beleidskader worden de Tweede en Eerste Kamer betrokken bij de formulering van de landelijke doelstellingen van het onderwijsachterstandenbeleid.

Concluderend merken ondergetekenden dan ook op dat het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een zorgvuldig centraal wettelijk kader waarbij de eisen die de Grondwet stelt, in acht zijn genomen. Nu het wetsvoorstel door de Tweede Kamer is aanvaard, kan naar de mening van de regering – nog steeds – worden gesproken van een wetsvoorstel dat constitutioneel aanvaardbaar is.

De leden van de GPV-fractie vroegen, mede namens de leden van de SGP- en RPF-fractie, of de regering zich voorstelt via het landelijk beleidskader inhoudelijk sturing te geven aan het onderwijsachterstandenbeleid.

Het landelijk beleidskader geeft aan wat de landelijke prioriteiten zijn bij het bestrijden van onderwijsachterstanden en tevens wat wordt gedaan om bestrijding van onderwijsachterstanden landelijk te evalueren. Het beleidskader biedt daarmee het referentiekader voor alle betrokkenen om op lokaal niveau vorm te geven aan de gezamenlijke inspanning om jongeren door onderwijs een goede voorbereiding op de toekomst te geven. Ondergetekenden gaan er van uit dat hiermee inhoudelijk sturing wordt gegeven aan hetgeen op lokaal niveau in het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan wordt geconcretiseerd.

De leden van de GPV-fractie wezen er, mede namens de leden van de SGP- en RPF-fractie, op dat goed onderwijsachterstandenbeleid niet gemakkelijk is gebleken. In dat verband merkten zij op dat voor een doelmatige inzet van middelen ten minste deskundigheid en ervaring nodig is. Zij vroegen hoe groot de regering het risico acht dat de door dit wetsvoorstel veroorzaakte veranderingen zullen leiden tot aantasting van de deskundigheid die nu beschikbaar is voor onderwijsvoorrangsbeleid.

Ondergetekenden gaan er vanuit, dat, zoals aangegeven in paragraaf 6 van de memorie van toelichting op het wetsvoorstel, de gemeenten gebruik zullen maken van de deskundigheid die thans beschikbaar is. Verwacht mag worden dat personen en instellingen die thans bij het gebiedenbeleid zijn betrokken, ook zullen worden betrokken bij de nieuwe opzet van de bestrijding van onderwijsachterstanden.

De leden van de GPV-fractie merkten, mede namens de leden van de SGP- en RPF-fractie, op dat bij het onderwijsvoorrangsbeleid – net als bij andere zaken waar de gemeenten rechtstreekse verantwoordelijkheden hebben ten opzichte van de scholen in hun gemeente – een goed

samenspel tussen gemeenten en onderwijsveld noodzakelijk is. Deze leden vroegen in dit verband of het geen goede zaak zou zijn als de staatssecretaris de scholen met informatie of zelfs advies zou helpen een goede configuratie te vormen, samen met elkaar en met de gemeente.

Ondergetekenden zijn het volledig eens met deze leden. Zij verwijzen in dit verband gaarne naar hetgeen hierboven in reactie op vragen van de leden van de fractie van D66 is weergegeven met betrekking tot de ondersteuning (informatie, advies, begeleiding, scholing) van scholen en leraren.

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

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. G. Terpstra