

Vergaderjaar 1996–1997

25 176

Wijziging van de Wet op het basisonderwijs en de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs in verband met het onderwijs in allochtone levende talen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

In voorliggend wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het basisonderwijs (WBO) en de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (ISOVSO) worden de uitgangspunten van de uitwerkingsnotitie onderwijs in allochtone levende talen (oalt) in wetgeving omgezet. Deze uitwerkingsnotitie is op 23 juni 1995 door de ondergetekende aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden (brief kenmerk PO/B-95017118). Over de uitwerkingsnotitie heeft de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van de Tweede Kamer op 7 december 1995 met de ondergetekende overleg gevoerd (Kamerstukken II, 1995/1996, 23 447, nr. 8). De commissie stemde in met de hoofdlijnen.

2. Achtergrond

De uitwerkingsnotitie vond zijn aanleiding in het rapport van de in oktober 1991 ingestelde commissie onder leiding van prof. dr. J. van Kemenade. Die commissie had de opdracht een advies uit te brengen over de vraag hoe de effectiviteit van onderwijs aan allochtone leerlingen kon worden vergroot.

Onder de titel «Ceders in de Tuin» (Kamerstukken II, 1992/1993, 21 871, nr. 23) heeft de commissie in oktober 1992 haar voorstellen voor een nieuwe aanpak gepresenteerd. Geadviseerd werd een duidelijk onderscheid te maken tussen drie sporen:

- een onderwijskundig beleid ter bestrijding van onderwijsachterstanden;
- een onderwijskundig beleid op het gebied van Nederlands als tweede taal;
- een cultuurpolitiek beleid op het gebied van onderwijs in allochtone levende talen en andere aspecten van intercultureel onderwijs.

Op de voorstellen van de commissie heeft het toenmalige kabinet in maart 1993 eerst een voorlopige reactie uitgebracht onder de titel «Naar meer schoolsucces voor allochtone leerlingen». Over deze voorlopige

reactie is aan de Sociaal-Economische Raad, de Emancipatieraad en de Onderwijsraad advies gevraagd. Vervolgens is de voorlopige reactie besproken met organisaties van onderwijs en minderheden. Het advies van de commissie en de kabinetsreactie daarop ondervonden in hoofdlijnen brede steun.

Daarop heeft het kabinet in oktober 1993 de definitieve reactie uitgebracht (Kamerstukken II, 1993/1994, 23 447, nr. 1). Het betrof een reactie op hoofdlijnen, bedoeld om het overleg met het parlement mogelijk te maken, waarna vervolgens de drie beleidssporen zouden kunnen worden uitgewerkt in concrete plannen. Het concrete plan voor het onderwijs in allochtone levende talen is de hiervoor in paragraaf 1 genoemde uitwerkingsnotitie.

3. Taal als uiting culturele identiteit

Om voluit in de samenleving te kunnen participeren is het van belang dat allochtonen zich optimaal in de Nederlandse samenleving oriënteren. Dat wordt in de eerste plaats bevorderd door een goede kennis van de Nederlandse taal. Het onderwijs in Nederlands als tweede taal (NT2) voorziet hierin. In de tweede plaats wordt die oriëntatie versterkt door goede kennis van de eigen taal en cultuur. Vanuit het zelfbewustzijn van de eigen culturele achtergrond kan naar de toekomst worden gekeken. In «Ceders in de Tuin» is verwoord dat taal een wezenlijk element van cultuur vormt: mensen geven in hun eigen taal vorm aan hun culturele identiteit. In die zin is taalbeleid in het onderwijs dan ook cultuurbeleid.

Onderwijs in allochtone levende talen kan in dit perspectief bijdragen aan de emancipatie en participatie van allochtonen in de Nederlandse samenleving en aan het meer intercultureel worden van de Nederlandse samenleving als geheel. Een en ander is uitvoerig beschreven in de genoemde uitwerkingsnotitie.

4. Hoofdlijnen wetsvoorstel

4.1. Competentie voor en specifieke uitkering aan de gemeente

De herkomst en culturele achtergrond van de bevolking varieert per gemeente. Dat gegeven maakt het gewenst bij onderwijs in allochtone levende talen (oalt) een belangrijke rol aan de gemeente te geven. Deze kan immers veel efficiënter inspelen op de specifieke lokale behoeften. In dit wetsvoorstel wordt de gemeente hiertoe van een concrete bevoegdheid voorzien: indien zij van rijkswege daarvoor middelen ontvangt is het aan haar een gemeentelijk plan vast te stellen. In samenhang daarmee worden de huidige middelen voor onderwijs in eigen taal en cultuur (oetc) in de vorm van een specifieke uitkering aan de daarvoor in aanmerking komende gemeenten toegekend. Dat houdt tevens in dat bevoegde gezagsorganen niet vanwege bijzondere omstandigheden in aanmerking kunnen komen voor vergoeding inzake meer formatie of meer kosten voor de materiële instandhouding.

Het staat de gemeente overigens vrij het gemeentelijk plan voor oalt in te bedden in het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan, hetzij als afzonderlijke component daarbij, hetzij geïntegreerd daarin. Dat laatste ligt voor de hand indien de gemeente ervoor kiest om op basis van onder meer het voorgestelde artikel 110i, tweede lid, van de Wet op het basisonderwijs de oalt-middelen geheel of gedeeltelijk te bestemmen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. Dit wordt verder uitgewerkt in paragraaf 4.3.

De verplichting om een oalt-plan, dat in beginsel voor vier jaren geldt, te maken geldt niet indien het totaal van de van rijkswege voor oalt en voor onderwijsachterstandenbestrijding verstrekte middelen minder bedraagt dan f 250 000,-. Ter beperking van de planlast voor de desbetref-

fende gemeente kan de gemeenteraad in dat geval ermee volstaan in een besluit vast te leggen dat hij afziet van het vaststellen van een plan. Gelet op het feit dat het bij de toekenning van middelen voor oalt gaat om een specifieke uitkering is de gemeente in dat geval overigens wel gehouden in een besluit aan te geven hoe de van rijkswege verkregen oalt-middelen worden ingezet.

4.2. Extra voorziening buiten reguliere schooltijd

Binnen het reguliere curriculum moet de aandacht, juist ook voor allochtone leerlingen, blijven uitgaan naar het onderwijs in de reguliere vakken (vergelijk ook aanbeveling 1.3 in het rapport Zicht op Kwaliteit, het eindrapport van de externe Commissie Evaluatie Basisonderwijs). Het is geen goede zaak als de leerlingen die onderwijs in een allochtone levende taal volgen uit de klas moeten worden gehaald ten behoeve van dit onderwijs en daardoor regulier onderwijs moeten missen. Het onderwijs in allochtone levende talen krijgt daarom de vorm van een extra voorziening die lokaal op grond van culturele overwegingen aan het curriculum wordt toegevoegd. Het onderwijs valt dus niet onder de 5½ uur schooltijd per dag. Meer vakken vragen immers meer onderwijstijd.

Dat betekent dat ten behoeve van onderwijs in allochtone levende talen de schooldag moet worden verlengd. Verlenging van de schooldag wil overigens niet zeggen dat dergelijk onderwijs daarmee alleen aan het eind van de dag kan worden gegeven. Het kan in principe op elk moment binnen de verlengde schooldag. De organisatie zal in de praktijk sterk afhangen van de samenstelling van het leerlingenbestand per school.

4.3. Naar behoefte ouders

Onderwijs in allochtone levende talen is geen verplicht vak. Het wetsvoorstel vestigt dan ook geen recht op dergelijk onderwijs voor individuele burgers. Het onderwijs wordt alleen aangeboden indien de ouders dat wensen en voor zover de gemeente besluit in die wensen te voorzien. Daarvoor is er de volgende procedure voor de vaststelling van het plan vastgelegd.

Voorafgaand aan het vaststellen van het plan moet de gemeente die de specifieke uitkering ontvangt, de besturen van de in de gemeente gelegen scholen voor primair onderwijs en de allochtone ouders in staat stellen hun mening kenbaar te maken over de wijze waarop de voorlichting en de behoeftepeiling onder de allochtone ouders zal plaatsvinden. De gemeenteraad zelf bepaalt hoe dat gebeurt en wat onder allochtone ouders moet worden verstaan. Zo is er ook ruimte voor de reeds in enkele gemeenten daarbij gehanteerde inspraakprocedures. De vaststelling van het plan geschiedt na op overeenstemming gericht overleg met de hierboven genoemde bevoegde gezagsorganen, waarbij aan de allochtone ouders gelegenheid moet worden geboden hun mening daarover kenbaar te maken. De vormgeving daarvan is aan de gemeente overgelaten.

Gemeenten kunnen, als zij dat wensen, de van rijkswege beschikbaar gestelde oalt-middelen uitbreiden.

Zoals aangegeven in paragraaf 4.1 is het mogelijk dat de gemeente ervoor kiest de voor oalt bestemde middelen geheel of gedeeltelijk in te zetten voor taalactiviteiten in het kader van achterstandenbestrijding, bijvoorbeeld in het kader van voorschoolse vorming. In dat geval moet dit in het onderwijsachterstandenplan worden opgenomen. Daarmee vallen zij onder het regime van het onderwijsachterstandenbeleid en de voorwaarden en regelen die daarvoor gelden. Deze middelen kunnen dan dus ook voor niet-allochtone kinderen worden ingezet. Voorafgaand aan een eventueel besluit hiertoe moet de gemeente op grond van de artikelen 110i, tweede lid, WBO en 106h, tweede lid, ISOVSO eerst de

allochtone ouders op een door de gemeenteraad te bepalen wijze in staat stellen hun mening daarover kenbaar te maken.

4.4. Grote lijnen van de te volgen procedure

Aan de hand van de resultaten van de behoeftepeiling stelt de gemeente in het plan vast ten behoeve van welke taalgroepen offertes zullen worden gevraagd aan de scholen. De gemeente hanteert hierbij door haar zelf te kiezen kwalitatieve en kwantitatieve uitgangspunten. Randvoorwaarde daarbij is het beschikbare budget. Daarnaast mogen geen wachtgeldgevolgen voor het Rijk optreden.

De keuzen in deze fase moeten worden gemaakt na op overeenstemming gericht overleg met de scholen, waarbij de allochtone ouders op een door de gemeente te bepalen wijze in staat worden gesteld hun mening kenbaar te maken.

Op basis van de door de gemeente gemaakte keuzen brengen de scholen vervolgens offertes uit. Om zo veel mogelijk leerlingen te bereiken en zo optimaal mogelijk met de beschikbare middelen om te gaan, kunnen scholen combinatie-offertes indienen. Dat wil zeggen dat leerlingen van verschillende scholen op één school gezamenlijk onderwijs in een allochtone levende taal kunnen ontvangen. Door het op deze wijze vormen van grotere groepen kan er efficiënter en effectiever worden gewerkt.

De gemeente gunt vervolgens de verschillende activiteiten aan de scholen van haar keuze en stelt aan de desbetreffende scholen middelen beschikbaar.

De gemeente ziet erop toe dat die middelen ook daadwerkelijk tot de beoogde onderwijsactiviteiten leiden.

Vaststelling of wijziging van het plan mag niet leiden tot kosten van uitkeringen krachtens het Besluit Werkloosheid onderwijs- en onderzoekspersoneel. Dat geldt eveneens voor besluiten waarbij op grond van het plan middelen zullen worden verstrekt. Zulks betekent dat er als gevolg van dit wetsvoorstel geen wachtgeldgevolgen mogen optreden voor het Rijk. In het licht van het feit dat bij oalt bestaande arbeidsverhoudingen tussen scholen en leerkrachten in het geding zijn betekent dit in de praktijk het volgende. Wanneer een dergelijke arbeidsverhouding door de school wordt ontbonden omdat zij geen of geen ontvankelijke offerte heeft ingediend zijn de wachtgeldgevolgen voor de school. De wachtgeldgevolgen zijn voor de gemeente indien de betreffende school wel een ontvankelijke offerte heeft ingediend die echter niet door de gemeente is gehonoreerd. In beide gevallen geldt dat de veroorzaker de wachtgeldgevolgen voor zijn rekening moet nemen.

4.5. Verantwoordelijkheid voor inhoud en kwaliteit van het onderwijs

De inhoud van het onderwijs in allochtone levende talen valt onder volledige verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van de school waar het wordt verzorgd. Het valt ingevolge artikel 5 WBO en artikel 5 ISOVSO ook volledig onder het toezicht van de inspectie die de betreffende scholen zal aanspreken op de kwaliteit van het geboden onderwijs.

De leraren behouden een rechtspositie in het onderwijs. Zij zijn dus niet in dienst bij de gemeente maar bij het bevoegd gezag van de school en vallen onder de verantwoordelijkheid van de leiding van de school waaraan zij lesgeven. De school is ook verantwoordelijk voor de leerlingen van andere scholen die mogelijkerwijs in combinatiegroepen aan de lessen deelnemen. Tot die verantwoordelijkheid behoren ook de contacten met de ouders van de leerlingen.

In het plan wordt opgenomen hoe de scholen verantwoording afleggen over de inzet van de middelen.

5. De oalc-leraren

De huidige oalc-leraren blijven bevoegd voor oalc. In verband met de mogelijke behoefte aan aanbod van talen waarvoor thans (nog) geen bevoegde leraren voorhanden zijn, wordt het mogelijk gemaakt dat moedertaalsprekers («native speakers») in een bepaalde taal als leraren in die taal kunnen worden ingezet. Deze leraren zijn alleen bevoegd voor activiteiten buiten het curriculum, dus alleen voor het overdragen van de desbetreffende taal en cultuur. Daarvoor behoeven de desbetreffende oalc-leraren niet te voldoen aan de in het Bevoegdheidsbesluit WBO opgenomen aanvullende eis met betrekking tot de voldoende beheersing van de Nederlandse taal. In de voorgestelde wijziging van de artikelen 3 WBO en 3 ISOVSO is daarvoor de mogelijkheid tot bevoegdheids-ontheffing (éénmalig en voor ten hoogste twee jaar) opgenomen.

Wanneer in een gemeente de keuze wordt gemaakt (een deel van) de leraren in een ondersteunende functie in te zetten bij het reguliere onderwijsprogramma in de klas zijn een hoge beheersingsgraad van het Nederlands en op den duur voor toekomstige leerkrachten een pabo-opleiding echter wel noodzakelijk. Voor deze leraren blijft de aanvullende eis daarom wel van toepassing.

6. Financiële gevolgen van de specifieke uitkering

Bij de toewijzing van rijksmiddelen voor oalc gaat het om een specifieke uitkering aan de gemeente. De toekenning heeft die vorm gelet op de specifieke doelstelling van dit wetsvoorstel om de gemeenten meer verantwoordelijkheid te geven met betrekking tot het onderwijs in allochtone levende talen. De gemeente kan er daarbij, onder meer op grond van het voorgestelde artikel 110i, tweede lid, WBO, voor kiezen de middelen geheel of gedeeltelijk te bestemmen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. Andere bestemmingen zijn uitgesloten.

Voor oalc blijven van rijkswege de middelen beschikbaar die thans aan oalc worden besteed. Daarnaast is een intensivering voorzien oplopend tot f 10 miljoen in 1998. Voor de eerste vier jaren is daarvoor in artikel III een overgangsregeling getroffen.

Het aan de gemeenten over te dragen budget zal in de praktijk in de eerste jaren na overdracht, ter voorkoming van wachtgelden, nog voornamelijk dienen ter bekostiging van de salariskosten van de huidige oalc-leraren.

7. Overleg met het veld

Het overleg met het veld is gevoerd op respectievelijk 3 juli 1995 in het Onderwijsoverleg primair en voortgezet onderwijs (PO/VO overleg) en op 6 juli 1995 met de minderhedenorganisaties vertegenwoordigd in de Landelijke Advies- en Overlegstructuur Minderhedenorganisaties (LAO). Tijdens die overleggen sprak men in het algemeen waardering uit voor het duidelijke standpunt van het kabinet ten aanzien van oalc.

Met betrekking tot de uitwerking van de notitie werden kanttekeningen gemaakt. Zo werd door de vakorganisaties gewezen op de positie van de oalc-leerkrachten en vroeg men zich, met de Verenigde Bijzondere Scholen voor onderwijs op algemene grondslag (VBS), af of de beschikbare middelen toereikend zijn voor de gewenste uitbreiding. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de huidige oalc-leraren hun aanstelling behouden. In paragraaf 6 is al opgemerkt dat voor uitbreiding van het aanbod f 10 miljoen beschikbaar komt. Daarnaast zal er in het huidige bestand aan leerkrachten ruimte ontstaan door natuurlijk verloop. Voorts geeft het wetsvoorstel gemeenten ook de mogelijkheid de activiteiten via het aanvaarden van combinatie-offertes te gunnen aan scholen die het onderwijs in grotere groepen organiseren. De hiermee

gepaard gaande doelmatigheidswinst kan eveneens worden ingezet voor een eventueel gewenste uitbreiding van het aanbod.

Door de Protestants Christelijke Onderwijsorganisatie (PCO), de Katholieke Onderwijsvakorganisatie (KOV), de Besturenraad Protestants-Christelijk Onderwijs (BPCO) en de Vereniging Besturenorganisaties Katholiek Onderwijs (VBKO) werd een kritische kanttekening geplaatst bij de positie van de gemeente ten opzichte van de scholen. De VBS sprak haar voorkeur uit voor handhaving van de schoolgebonden bekostiging.

De uitwerking van oalt geschiedt in het kader van lokaal onderwijsbeleid, omdat zo beter recht kan worden gedaan aan lokale verschillen. In de in dit wetsvoorstel neergelegde verantwoordelijkheidsverdeling past het dat de vaststelling van het plan, na het daarbij voorziene overleg, uiteindelijk door de gemeente geschiedt en zij tevens de middelen beschikbaar stelt.

De schoolleiders konden zich vinden in het voorstel dat onderwijs in de eigen taal buiten schooltijd wordt gegeven, mits de tweetalige opvang in het basisonderwijs mogelijk blijft. Het wetsvoorstel biedt deze mogelijkheid.

De Vereniging voor Openbaar Onderwijs (VOO) maakte bezwaar tegen het voorstel oalt buiten de reguliere schooltijd te plaatsen. Zoals in paragraaf 4.2 is aangegeven acht ondergetekende het een onwenselijke situatie indien leerlingen ten behoeve van dit onderwijs andere vakken die van zeer veel belang voor hen zijn, zouden moeten missen. Daarmee ontstaat immers het risico dat zij een achterstand oplopen ten aanzien van het reguliere onderwijs. Verlenging van de schooldag maakt een doelmatiger organisatie mogelijk.

De Nederlandse Katholieke Oudervereniging (NKO), de Landelijke Oudervereniging voor Bijzonder Onderwijs op algemene grondslag (LOBO) en de Vereniging voor ouders, Christelijk onderwijs en opvoeding (het voormalige OPCO) hadden bezwaren tegen decentralisatie van middelen naar gemeenten. Zij waren van mening dat alleen de coördinatie van het oalt in verband met de lespunten naar gemeenten gedecentraliseerd zou kunnen worden. Waar de coördinatie naar de gemeente gedecentraliseerd wordt valt niet in te zien wat het bezwaar is dat de middelen gelijktijdig mee worden gedecentraliseerd, te meer waar de gemeente de verplichting heeft de middelen ook ten behoeve van dit onderwijs aan te wenden.

Kritische opmerkingen van de minderhedenorganisaties vertegenwoordigd in de LAO betroffen in hoofdlijnen de volgende punten. Naast het feit dat men, gegeven de omvang van het budget, de mogelijkheden voor uitbreiding van de doelgroepen te beperkt achtte, uitte men kritiek op de mogelijke verschuiving van de oalt-middelen naar de voorschoolse educatie. De lokale inzet van oalt-middelen kan echter alleen geschieden nadat de allochtone ouders, de «consumenten» zelf dus, hun mening kenbaar hebben kunnen maken. De ondergetekende is om die reden van mening dat er voor direct betrokkenen voldoende ruimte aanwezig is om op lokaal niveau specifiek levende wensen in gesprek te brengen.

Men betreurde voorts het ontbreken van een landelijke ondergrens voor de benodigde aantallen oalt-vragers. Ondergetekende ziet daar echter bewust van af, omdat zij een zo optimaal mogelijk op de lokale situatie afgestemde invulling van oalt mogelijk wil maken. Elke gemeente kan nu, na op overeenstemming gericht overleg met de bevoegde gezagsorganen van de scholen en nadat de allochtone ouders op een door de gemeenteraad vast te stellen wijze in staat zijn gesteld hun mening daarover kenbaar te maken, desgewenst zelf een adequate ondergrens vaststellen.

8. Adviezen

Het concept-voorstel van wet is op 4 april 1996 voorgelegd aan de Raad voor de gemeentefinanciën en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Eveneens is het concept-voorstel aangeboden aan de Onderwijsraad, die te kennen heeft gegeven geen gebruik te maken van zijn bevoegdheid om eigener beweging te adviseren.

De Raad voor de gemeentefinanciën stemt in zijn advies van 18 april 1996 in met de decentralisatie van de specifieke middelen naar de gemeenten. Voor de korte termijn heeft de raad geen bezwaren tegen de handhaving van de bestaande verdeling, vooral in het licht van het voorkomen van wachtgeld. Voor de langere termijn denkt de raad aan een verdeling op basis van objectieve criteria via aantallen allochtonen, waarbij naar het oordeel van de raad een samenvoeging van de oalt-middelen met die voor de bestrijding van onderwijsachterstanden, zowel beleidsmatig als verdeeltechnisch voor de hand zou liggen.

De VNG merkt in haar commentaar van 26 april 1996 op dat zij al in de overlegfase met het veld heeft aangegeven op hoofdlijnen te kunnen instemmen met de decentralisatie van oalt naar de gemeenten. Daarbij heeft zij onderstreept dat oalt een verantwoordelijkheid voor de school moet blijven. De VNG constateert dat dat uitgangspunt ook in het wetsvoorstel vastligt. De VNG maakte daarbij enige kanttekeningen.

De VNG kan zich vinden in de benadering die het wetsvoorstel geeft met betrekking tot de omgang met talen van allochtone groepen. Het voorstel vestigt geen recht op oalt voor individuele burgers en het gaat om het eigen beleid van de gemeente, die uitmaakt welke allochtone talen worden aangeboden.

De VNG meent dat de gemeente in overleg met scholen en ouders moet kunnen bepalen of oalt binnen of buiten schooltijd gegeven wordt. Op dit punt is ondergetekende reeds uitvoerig ingegaan in paragraaf 4.2.

De VNG stelt met tevredenheid vast dat het wetsvoorstel onderkent dat er vraag naar oalt is en daar financiële gevolgen aan verbindt. Dat acht de VNG een goede zaak. Ook de mogelijkheid tot flexibele inzet van de oalt-middelen, waardoor gemeenten de ruimte krijgen om deze middelen geheel of gedeeltelijk in te zetten bij de bestrijding van onderwijsachterstanden, stemt de VNG tevreden.

De VNG vindt het verstandig om, met het oog op de wachtgelden-problematiek, niet op korte termijn over te gaan tot een herverdeling van de huidige oalc-gelden over de gemeenten. Voor de toekomst acht zij een financiële verdeling die blijft aansluiten bij de uiteenlopende en veranderende lokale behoeften en die langs de weg van geleidelijkheid tot stand komt wenselijk.

Een samenvoeging op de langere termijn van de oalt-gelden met de middelen voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, zoals de Raad voor de gemeentefinanciën suggereert, ligt niet in de rede aangezien het om verschillende zaken gaat. Zoals in paragraaf 3 is aangegeven moet oalt worden gezien als cultuurbeleid en is het daarmee een wezenlijk andere zaak als onderwijsachterstandenbeleid.

II. ARTIKELEN

Gelet de samenhang van dit wetsvoorstel met het wetsvoorstel tot 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 (Kamerstukken II, 1995/1996, 24 778), en de stand van zaken met betrekking tot de parlementaire behandeling van dat wetsvoorstel is in de formulering van het onderhavige wetsvoorstel reeds rekening gehouden

met de wijzigingen die door het wetsvoorstel Gemeentelijk onderwijs-achterstandenbeleid in de WBO en de ISOVSO worden aangebracht.

Artikelen I, onderdeel A, en II, onderdeel A

Zie paragraaf 5 van de algemene toelichting.

Artikelen I en II (artikelen 10 WBO en 18 ISOVSO)

De bepalingen over het onderwijs aan leerlingen met een niet-Nederlandse culturele achtergrond kunnen vervallen. Deze bepalingen zijn nu aangepast aan de uitgangspunten van het wetsvoorstel en ondergebracht in de nieuwe paragraaf over onderwijs in allochtone levende talen (artikelen 110h WBO en 106g ISOVSO).

Artikelen I, onderdeel D en II, onderdeel D

Het derde lid van de artikelen 100 WBO en 97 ISOVSO bevat een regeling ten aanzien van de vergoeding van de kosten van de materiële instandhouding voor zover het betreft onderwijs in taal en cultuur van het land van oorsprong. Deze bepaling kan vervallen nu niet meer de school maar de gemeente op grond van de voorgestelde regeling een uitkering van het Rijk voor oalt ontvangt.

Artikelen I, onderdelen E en F, en II, onderdelen E en F

De wijziging betreft de overschrijdingsregeling. Deze geldt niet ten aanzien van de op grond van het plan bestede middelen of wanneer de gemeenteraad heeft afgezien van vaststelling van het plan en dus zelf beslist over de verdeling van de middelen die de gemeente als specifieke uitkering ontvangt en de middelen die de gemeenteraad bestemt voor oalt.

Artikelen I en II (artikelen 110g WBO en 106f ISOVSO)

In het eerste lid is bepaald dat indien een gemeente daartoe van rijkswege middelen ontvangt de gemeenteraad voor een periode van telkens 4 schooljaren een plan vaststelt inzake onderwijs in allochtone levende talen. Die planverplichting geldt alleen wanneer de in de derde volzin omschreven drempel wordt overschreden. Het staat de gemeente vrij het betreffende plan hetzij afzonderlijk vast te stellen, hetzij geïntegreerd door het in te bedden in het onderwijsachterstandenplan. Die inbedding kan zowel de procedure als de inhoudelijke inbedding betreffen: die keuze is aan de gemeente. Uiteraard zijn de gemeenten altijd vrij om samen te werken. Het eerste lid sluit dan ook niet uit dat gemeenten samen een plan vaststellen.

Evenmin sluit de voorgestelde regeling omtrent het oalt-plan overdracht van taken uit. Zo is het mogelijk dat een gemeente besluit om – op grond van de Gemeentewet – taken te delegeren aan een artikel 82-Gemeentewet-commissie. Ook is het mogelijk dat – krachtens mandaat – een derde (bijvoorbeeld een stichting) bij de voorbereiding en uitvoering van het plan wordt belast met feitelijke, uitvoerende werkzaamheden.

In het tweede lid is de inhoud van het plan omschreven. De in dit lid gegeven opsomming is niet limitatief («in elk geval»).

Op grond van het derde lid vermeldt het plan tevens de omvang van de voor onderwijs in allochtone levende talen bestemde middelen. De hoogte van de middelen kan jaarlijks fluctueren. Daarvoor zal het plan echter niet telkens gewijzigd hoeven te worden. De gemeenteraad kan de financiële paragraaf uit het plan wijzigen. Voor zover het betreft een aanpassing als gevolg van de wijziging van de omvang van de Rijks

middelen, kan de gemeenteraad dat doen zonder dat daarover op overeenstemming gericht overleg met de bevoegde gezagsorganen moet worden gevoerd. Maar dan moet wel het voornemen tot wijziging zijn bekendgemaakt en niet binnen 4 weken na de bekendmaking door ten minste een bevoegd gezag van een in de gemeente gelegen school zijn verzocht om het op overeenstemming gericht overleg te doen plaatsvinden.

Het vijfde lid bevat de grondslag voor het op overeenstemming gericht overleg met de bevoegde gezagsorganen van alle scholen in de gemeente. Daarbij is ook de inspraak van allochtone ouders geregeld. Dit betekent overigens niet dat alle schoolbesturen ook daadwerkelijk betrokken moeten zijn bij het gemeentelijke oalt-beleid. Wel zal de gemeenteraad ieder schoolbestuur, dat een school heeft in de gemeente, in de gelegenheid moeten stellen om aan het overleg deel te nemen.

In het overleg met de partners van het Schevenings Beraad is overeengekomen dat er ook ten aanzien van oalt een rol is weggelegd voor de Onderwijsraad. Met de opname van het achtste lid wordt die toezegging gestand gedaan. Advisering door de Onderwijsraad ligt voor de hand op terreinen waarop de Onderwijsraad deskundig is. Dit is het geval wanneer het gaat om zaken die de inhoud van het onderwijs raken. Daarom is het advies beperkt tot de aspecten van de vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting. Overigens zij hier opgemerkt dat het de scholen vrij staat te besluiten of zij al dan niet een offerte indienen.

Artikelen I en II (110h WBO en 106g ISOVSO)

In de artikelen 110h WBO en 106g ISOVSO is in het eerste lid bepaald dat onderwijs in een allochtone levende taal kan worden gevolgd worden door leerlingen van de eigen school maar ook door leerlingen die afkomstig zijn van andere scholen. Dat betreft de situatie wanneer op hun eigen school geen onderwijs in die taal gegeven wordt. Dit is van belang in het geval er sprake is van combinatie-offertes. Ook legt dit eerste lid vast dat het de ouders zijn die bepalen of hun kinderen onderwijs in een allochtone levende taal zullen volgen. Verder is het noch een verplicht vak noch is er een onbeperkt recht op het volgen daarvan.

Het tweede lid bepaalt dan ook dat de tijd die wordt besteed aan het onderwijs niet wordt meegeteld voor de dagelijkse schooltijd van maximaal 5,5 uren en ook niet meetelt voor het aantal uren onderwijs dat een leerling ten minste in de eerste en laatste vier schooljaren moet ontvangen. Het onderwijs in allochtone levende talen vindt daardoor plaats in de verlengde schooltijd. (zie ook paragraaf 4.2 van de algemene toelichting).

Artikelen I en II (artikelen 110i WBO en 106h ISOVSO)

De criteria op grond waarvan een gemeente in aanmerking komt voor oalt-middelen alsmede de criteria voor de hoogte daarvan worden bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Aan de vaststelling van die criteria wordt thans nog gewerkt. Het ligt voor de hand dat daarbij het aantal allochtone leerlingen per gemeente in de in aanmerking komende leeftijdsgroep een belangrijke rol zal spelen: zij vormen de potentiële afnemers van het onderwijs in allochtone levende talen. Zoals aangegeven in paragraaf 6 is er, ter voorkoming van wachtgeldgevolgen voor het Rijk bij de invoering, voor de eerste vier jaren in artikel III een overgangsregeling getroffen.

In het tweede lid is de mogelijkheid opgenomen dat de gemeenteraad nadat de allochtone ouders op een door de gemeenteraad te bepalen wijze in staat zijn gesteld hun mening kenbaar te maken, besluit om de van het Rijk ontvangen oalt-gelden geheel of gedeeltelijk te bestemmen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. Kiest een gemeente

hiervoor dan wordt het besluit tot toewijzing van de gelden in het plan opgenomen, behalve wanneer overgegaan wordt tot gehele bestemming ter bestrijding van onderwijsachterstanden. In dat geval vervalt de planverplichting. De inhoudelijke uitwerking moet dan echter plaatsvinden in het onderwijsachterstandenplan.

Artikelen I en II (artikelen 110j WBO en 106i ISOVSO)

Met betrekking tot de rekening en verantwoording is aangesloten bij de Gemeentewet. Indien uit de vastgestelde rekening van de gemeente dan wel uit een afzonderlijke verantwoording, voorzien van een verklaring van een accountant, niet blijkt dat de specifieke uitkering, voor zover deze niet op grond van de artikelen 110i, tweede lid, WBO en 106h, tweede lid, ISOVSO is bestemd voor de bestrijding van onderwijsachterstanden, aan onderwijs in allochtone levende talen is besteed kan het desbetreffende bedrag worden teruggevorderd.

Overigens kan de minister op grond van de Gemeentewet altijd inlichtingen bij de gemeenteraad vragen.

Indien het gemeentebestuur de voorschriften met betrekking tot de vaststelling van het plan niet nakomt, kan de minister de uitkering geheel of gedeeltelijk inhouden.

Artikelen I, onderdeel J, en II, onderdeel J

De wijzigingen in de artikelen 116, tweede lid, WBO en 111, tweede lid, ISOVSO maken het mogelijk dat personen die momenteel bevoegd zijn om onderwijs in taal en cultuur van het land van oorsprong te geven, die bevoegdheid blijven behouden om onderwijs in een allochtone levende taal te geven. Het gaat hier voor om de volgende categorieën:

1. Degenen die een bewijs van bekwaamheid hebben, genoemd in artikel 6b van het Bevoegdhedenbesluit WBO en artikel 22 van het Onderwijskundig besluit ISOVSO.
2. Degenen aan wie na 1 augustus 1985 op grond van artikel 3, vijfde lid, WBO of artikel 3, vijfde lid, ISOVSO de bevoegdheid is verleend voor het geven van het onderwijs in taal en cultuur van het land van oorsprong.
3. Degenen die voor 1 augustus 1985 door de minister bevoegd zijn verklaard of een permanente ontheffing van de bevoegdheidseis hebben verkregen voor het onderwijs in taal en cultuur van het land van oorsprong, bedoeld in artikel 3, lid 2bis, van de Lager-onderwijswet 1920 (artikelen 116, tweede lid, derde volzin, WBO en 111, tweede lid, derde volzin, ISOVSO)
4. Degenen die voor wat betreft het (voortgezet) speciaal onderwijs op 31 juli 1994 en voor wat betreft het basisonderwijs op 31 januari 1995, anders dan op grond van artikel 3, vijfde lid, bevoegd zijn tot het geven van het onderwijs in taal en cultuur van het land van oorsprong, waarbij de op die datum geldende bevoegdheidseisen van kracht zijn gebleven (artikelen 116, tweede lid, vierde en vijfde volzin, WBO en 111, tweede lid, vierde en vijfde volzin, ISOVSO).

Artikel III

Zie paragraaf 6 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel IV

De verwijzing in het eerste lid naar artikel 4:20 Awb, betreffende het motiveren indien van een advies wordt afgeweken, kan te zijner tijd vervallen omdat die bepaling met de Awb derde tranche wordt overge-

heveld naar hoofdstuk 3 van de Awb (algemene bepalingen over besluiten).

De wijziging, bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, hangt samen met artikel 5:11 van de Awb derde tranche, dat naar verwachting op 1 juli 1997 in werking treedt. Op grond van dat artikel worden toezichthouders bij of krachtens wettelijk voorschrift aangewezen. Het is aan het gemeentebestuur zelf om toezichthouders aan te wijzen.

De wijziging, bedoeld in het tweede lid, onderdeel b, hangt samen met artikel 5:16 van de Awb derde tranche. De grondslag voor het vragen van inlichtingen voor het toezicht kan vervallen omdat de Awb die grondslag gaat bevatten: artikel 5:16 bepaalt dat een toezichthouder bevoegd is inlichtingen te vorderen. In de regel zal dit geschieden door het College van burgemeester en wethouders.

Artikelen VII en VIII

Deze bepalingen maken het mogelijk dat de oalt-plannen voor de eerste keer worden vastgesteld vóór 1 augustus volgend op de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin dit wetsvoorstel als het zal zijn aanvaard en vastgesteld, zal worden geplaatst. Daarbij streeft het kabinet er naar dat de oalt-plannen voor de eerste maal vóór 1 augustus 1997 kunnen worden vastgesteld.

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