

Vergaderjaar 1999–2000

25 635

Invoering WEB

Nr. 17

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 25 oktober 1999

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen¹ heeft op 6 oktober 1999 overleg gevoerd met minister Hermans van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over **de brief van 21 juli 1999 (25 635, nr. 16) over de effecten van de nieuwe bekostigingsstructuur voor de educatie met ingang van 2000.**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Dijksma** (PvdA) had geconstateerd dat het ondanks de goede doelstellingen bij het opstellen van de criteria voor de verdeling van de gelden voor volwasseneneducatie lang niet overal goed gaat. In sommige plaatsen hebben de wachtlijsten een onaanvaardbare lengte, autochtone analfabeten vallen vaak uit de boot en een aantal gemeenten krijgt door de herverdeling te maken met een forse achteruitgang bij de bekostiging van educatie. Zij had gemerkt dat de verschillende ministeries en gemeenten onder het motto van decentralisatie enigszins een afwachtende houding aannemen.

De regering wil met het trekken van conclusies wachten tot de evaluatie in 2001, omdat gemeenten en regio's die van de hardheidsclausule gebruik kunnen maken, er in het eerste jaar nog nauwelijks en in het tweede jaar niet meer dan 14% op achteruit gaan. De Kamer heeft echter inmiddels bij de algemene beschouwingen via de motie-Melkert 30 mln. beschikbaar gesteld om de wachtlijsten bij taallessen voor oudkomers aan te pakken en aldus meer ruimte te bieden voor de alfabetisering van autochtonen. Hiermee was voor mevrouw Dijksma de strekking van de brief achterhaald en zij vroeg de minister uit te gaan van de nu beschikbare bedragen. Mevrouw Dijksma zag ontschotting van overheidsgelden bij educatie niet als panacee. In het vorige algemeen overleg had de regering de gedachte naar voren gebracht om de gelden voor educatie uiteindelijk via een algemene doeluitlekking aan de gemeenten beschikbaar te stellen. De Kamer heeft echter met de motie-Melkert aangegeven dat zij het geld voor educatie juist met een bepaald doel beschikbaar wil stellen. In de onderwijsbeleidsbrief maakt de regering ook kenbaar dat zij ondanks de nadruk op de eigen regie van instellingen zwakkere partijen wil beschermen en borg wil staan voor een bepaald kwaliteitsniveau. Hoe

¹ Samenstelling:

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

gaat de minister hieraan vorm geven? Leerlingen uit de ene gemeente gaan naar school in een andere gemeente, zodat gemeenten met elkaar moeten onderhandelen over financieringsstromen. Is de minister het ermee eens dat de overheid hierbij een rol zou moeten spelen in de gevallen waarin de gemeenten er niet onderling uitkomen? In het vorige algemeen overleg had de Kamer aangedrongen op een publiekscampagne om analfabeten te attenderen op de mogelijkheden van een educatiecursus. Het leek de minister toen een goed idee de gemeenten zo'n voorlichtingscampagne op touw te laten zetten. Wat is daar tot nu toe van terechtgekomen? Verschillende organisaties hebben laten weten een dergelijke campagne voor een luttel bedrag te kunnen opzetten; wellicht zou de minister een zetje kunnen geven.

De heer **Mosterd** (CDA) vond de lijn die de minister bij de invoering van het nieuwe bekostigingsmodel wil volgen, zeer redelijk. Hij zag dan ook niet zozeer problemen meer bij gemeenten en instellingen, als wel bij degenen die om educatie vragen. In het vorige algemeen overleg had hij er al op gewezen dat nogal wat gemeenten heel weinig of geen alfabetiseringscursussen meer aanbieden aan autochtonen, terwijl ook het VAVO nogal onder druk staat. Heeft het overleg met de gemeenten hierover dat de minister toen toezegde, inmiddels al resultaat gehad? De minister heeft in dat overleg gesteld dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het educatiebeleid, maar dat hij in de gaten zou houden of de afspraken worden nagekomen en dat hij in zijn contacten met de gemeenten zou blijven aandringen op het volgen van de uitgezette lijn.

In 1992 hebben 65 000 personen een cursus Nederlands als moedertaal gevolgd, in 1996 waren dat er 56 000 en in 1998 zou dit aantal op 22 000 uitkomen. Volgens cijfers van de OESO zijn er in Nederland nog een miljoen functioneel analfabeten, van wie 800 000 Nederlandstaligen, dus er kan uit die neergaande lijn niet de conclusie getrokken worden dat het probleem langzaam wordt opgelost. Is educatie bij de ROC's toch veel minder goed van de grond gekomen dan volgens de algemene verwachting? Besteden gemeenten voldoende tijd en geld aan educatie of krijgen nieuwkomers, oudkomers en WIW'ers voorrang boven de pure educatie? Zijn er gemeenten helemaal gestopt met basiseducatie? Uit een recente brief van de BVE-raad blijkt dat ook het VAVO nog steeds zeer grote zorgen baart, ook op het punt van voortijdig schoolverlaten. Op grond van al deze cijfers vroeg de heer Mosterd zich af of het wel verantwoord zou zijn met de evaluatie te wachten tot 2001.

Ook de heer **Cornielje** (VVD) vond de brief van de minister zeer redelijk en hij verwees naar zijn inbreng in het vorige algemeen overleg. Naar aanleiding daarvan zou de minister nog eens over de oudkomers gaan praten met zijn collega voor het grotestedenbeleid, maar dat heeft er niet toe geleid dat die extra middelen beschikbaar heeft gesteld. De Kamer heeft toen zelf bij de algemene beschouwingen haar verantwoordelijkheid genomen, door op initiatief van de paarse partijen via een motie 30 mln. voor de oudkomers beschikbaar te stellen. De heer Cornielje drong er bij de minister op aan dit geld niet te gebruiken om de nadeelgemeenten wat langer uit de wind te houden, maar het echt voor dat doel te gebruiken. Hoeveel oudkomers kunnen er met dit bedrag voor educatie in aanmerking komen?

Voor een beoordeling van andere zaken op het gebied van educatie wilde de heer Cornielje kunnen beschikken over informatie die de evaluatie van de WEB moet opleveren. Wordt de overgang naar de nieuwe bekostigingsstructuur ook bij die evaluatie betrokken?

Mevrouw **Lambrechts** (D66) had gemerkt dat er enorme herverdeel-effecten kunnen optreden, voor sommige gemeenten oplopend tot 5 mln.,

waarbij in totaal een tekort van 36 mln. ontstaat. Zij was het met mevrouw Dijkema eens dat het bedrag van 30 mln. dat bij de algemene beschouwingen beschikbaar is gesteld, aan het aangegeven doel besteed moet worden, maar zij had de indruk dat dit niet uitsluit dat het geld ook aan de nadeelgemeenten ten goede komt. Is de ingewikkelde overgangsregeling in dit licht niet overbodig of zou ze in ieder geval niet minder ingewikkeld of minder langdurig kunnen zijn, nu er wat meer geld is om het probleem op een andere manier op te lossen?

De verantwoording zal een rol spelen bij de evaluatie van de WEB. Zou de inzet van de middelen door gemeenten niet op een andere manier verantwoord moeten worden? Zouden zij in het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandsbeleid niet eens helder moeten aangeven waarvoor alle geldstromen die nu naar de gemeenten zullen toevloeien, worden ingezet? Mevrouw Lambrechts erkende dat de gemeenten hierin een eigen verantwoordelijkheid hebben, maar zij wilde toch de vinger aan de pols houden om na te gaan of het vele geld en de grote zeggenschap van de gemeenten macro-economisch oplevert wat Kamer en regering ervan verwachten.

Mevrouw Lambrechts legde ten slotte de nadruk op het belang van het VAVO als middel om een bepaalde groep leerlingen toch nog binnen het onderwijs te houden.

De heer **Rabbae** (GroenLinks) noemde het nieuwe bekostigingsmodel voor de educatie deugdelijk. Hij was blij met de tegemoetkoming aan nadeelgemeenten, maar hij pleitte er net als de heer Cornielje voor twee vliegen in één klap te slaan door dit geld aan de oudkomers ten goede te laten komen.

Nederland wil zo snel mogelijk kennisland worden, maar toch zijn er nog steeds een miljoen functioneel analfabeten in de Nederlandse samenleving, zowel autochtonen als allochtonen. De heer Rabbae pleitte in verband met de steeds ingewikkelder wordende maatschappij voor een plan van aanpak om dit aantal na verloop van een aantal jaren tot nul terug te brengen.

Volgens het regeerakkoord moeten de vele oudkomers de Nederlandse taal zo snel mogelijk tot zich nemen, maar de hoeveelheid geld die daarvoor beschikbaar wordt gesteld, staat absoluut niet in verhouding tot het grote aantal mensen voor wie dit geldt. De heer Rabbae erkende wel dat het niet alleen een kwestie van geld is, maar ook van de effectiviteit van het besteden daarvan, maar dit laat volgens hem onverlet dat er nog te weinig geld beschikbaar is.

Uit een krantenbericht dat uit onderzoek gebleken zou zijn dat er in gemeenten soms lantaarnpalen worden gefinancierd met WVG-geld, leidde de heer Rabbae af dat decentralisatie toch niet zonder controle kan, op welk niveau dan ook. Wethouders zouden het liefst met geormerkt geld werken, omdat zij dan niet behoeven te onderhandelen met de wethouder van financiën en andere wethouders. Hij stelde dan ook voor de effectiviteit van de voor educatie ingezette middelen jaarlijks te meten en daarmee dus niet te wachten tot de evaluatie.

De ROC's dienen contracten te sluiten met de gemeenten in hun gebied, maar dit is geen sluitend systeem, want in sommige gevallen draait een ROC op voor de kosten van 20% van de leerlingen, omdat die uit een andere regio komen of uit een gemeente die niet wil bijdragen. Is de minister bereid om de zaak zo te regelen dat dergelijke ROC's de rekening kunnen presenteren aan de gemeenten die behoren mee te betalen? Ook de fractie van GroenLinks vindt dat de groep van de zestien- en zeventienjarigen geholpen dient te worden, mede in verband met het probleem van schooluitval.

De heer Rabbae had de indruk dat het VAVO min of meer weggedrukt is. Daardoor krijgt niet iedereen een tweede kans, want het stopt bij een bepaalde leeftijd. Dit is in strijd met het streven van de regering naar «een

leven lang leren». Hij erkende dat leerlingen soms in het VAVO terecht komen omdat zij een hekel hebben aan het voortgezet onderwijs, maar omdat het bij de ROC's niet goed loopt, vroeg hij zich toch af of het VAVO niet beter aan het voortgezet onderwijs gekoppeld zou kunnen worden. Wil de minister het VAVO bij de evaluatie betrekken?

Het antwoord van de regering

Minister **Hermans** dankte de Kamer voor de instemming met de brief van 21 juli jl. De verdeelsystematiek is totstandgekomen na zeer uitgebreid overleg met de VNG en hij was blij dat met de steun van de Kamer voor de AMvB waarin deze geregeld is. Hij betreurde het dat de overgangsregeling zo ingewikkeld is geworden, maar dit was onvermijdelijk omdat er enkele scherpe kanten afgeslepen zijn, eveneens in nauw overleg met de VNG.

Behalve het nu grosso modo opgeloste verdeelprobleem gaat het om de vraag in hoeverre de gemeenten bij de educatie en inburgering van nieuwkomers, waarvoor 187 mln. beschikbaar is, voldoen aan de prestatiesystematiek die Kamer en regering wensen. Er wordt via monitoring gecontroleerd of de ongeveer dertigduizend nieuwkomers per jaar van deze voorziening gebruik kunnen maken. Een belangrijke vraag is ook of de oudkomers door de concurrentie van de nieuwkomers niet te veel worden weggedrukt.

Nu bepaalt in een bestuurlijk arrangement voor educatie de gemeente het aanbod van educatie op basis van de lokale behoefte, waarbij het voor Kamer en regering van belang is te kunnen overzien of de grote groep oudkomers daarmee ook daadwerkelijk bereikt worden. Het aantal oudkomers verschilt aanzienlijk per gemeente, dus is een goede verdeling van de beschikbare middelen zeer belangrijk. Daarbij gaat het om de aanpak via de G25 en de 7%-gemeenten, de gemeenten die door specifieke omstandigheden meer oudkomers tellen. Volgens het regeerakkoord zijn er middelen oplopend naar 50 mln. in 2002 voor de oudkomers gepland, terwijl er bij motie 30 mln. beschikbaar is gekomen. De minister zei dat hij met zijn collega voor het grotestedenbeleid en de VNG aan het bekijken is hoe dit geld het best kan worden verdeeld en hoe de besteding ervan vervolgens het best in het oog kan worden gehouden. Hij was het met de Kamer eens dat het belangrijk is om na te gaan of met het geld het beoogde effect bereikt wordt, maar hij vond dat er een groot verschil is tussen monitoring en per gemeente sturen. Wel wilde hij er samen met minister Van Boxtel afspraken over maken met de gemeenten.

Het zou hem net als de heer Rabbae een lief ding waard zijn om het aantal analfabeten tot nul te reduceren, maar dat leek hem te hoog gegrepen, omdat toch altijd een klein deel van de betrokkenen niet wil meewerken. Hij tekende hier nog bij aan dat een goede monitoring ook van belang is omdat het best mogelijk is dat het aantal analfabeten niet substantieel afneemt, terwijl er toch een grote groep met educatie bereikt wordt. Voor goede monitoring is het onderwijsnummer van belang. Het systeem daarvoor is nog in opbouw en de Onderwijsraad heeft ook al gezegd dat het pas over een aantal jaren voldoende gegevens zal opleveren om na te gaan of de doelstellingen ook echt zijn bereikt.

De minister onderkende het probleem van ROC's die leerlingen hebben uit gemeenten die niet bijdragen in de kosten, maar hij vond het een taak van deze centra zelf om met die gemeenten afspraken op dat punt te maken.

Je zou dit kunnen ondervangen door ROC's per deelnemer te betalen, maar dat gaat weer in de richting van aanbodfinanciering. Een perfect systeem is dus moeilijk te vinden, maar aangezien er voor inburgering en educatie substantiële budgetten beschikbaar zijn, moeten de gemeenten met Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de betrokken vakdepartementen goede afspraken kunnen maken over wie zij daadwerkelijk willen bereiken en over de manier waarop zij bijdragen aan de

ROC's. De minister wilde dit systeem ondanks alle problemen overeind houden, omdat centraal regelen geweldig veel regelgeving en bureaucratistische rompslomp zou vergen, met hoge perceptiekosten en onvoldoende resultaat. Hij was het er dan ook mee eens dat de gemeente hierin een eigen verantwoordelijkheid heeft en dat in eerste instantie de gemeenteraad dient in te grijpen als er van bijvoorbeeld WVG-gelden lantaarnpalen worden gekocht. De ontschotting was bedoeld om de gemeenten de mogelijkheid te geven hun middelen veel doeltreffender en efficiënter in te zetten, bijvoorbeeld ook bij het gemeentelijk onderwijsachterstandsbeleid. De minister wilde dan ook samen met de andere hierbij betrokken ministers met de gemeenten afspraken maken om ervoor te zorgen dat die het totale veld van de sociale integratie kunnen bestrijken en dat op een heldere manier na te gaan is of de afspraken nagekomen worden. Naar aanleiding van een vraag van mevrouw Dijkema toonde hij zich bereid om bij signalen uit de BVE-raad, waarmee hij geregeld overlegt dat zich in de praktijk bij ROC's toch nog problemen voordoen, opnieuw met de VNG of de betrokken gemeenten om de tafel te gaan zitten. Met het voor oudkomers beschikbaar gestelde bedrag van 30 mln. kunnen naar schatting zo'n drieduizend deelnemers bediend worden. Met het bedrag van 50 mln. uit het regeerakkoord kan vanaf 2002 de educatie van ongeveer vijfduizend oudkomers bekostigd worden, dus in totaal kunnen er achtduizend oudkomers per jaar bereikt worden. De minister voelde er niet voor te proberen om met het bedrag van 30 mln. een deel van de herverdelingseffecten van de WEB te corrigeren, omdat dit bedrag specifiek voor oudkomers bedoeld is. Hij verwachtte wel dat door het inzetten van dit extra geld het probleem van die herverdelingseffecten wat kleiner zal worden. Er is ook een verband met de inburgeringsgelden, waarvoor de T-2-systematiek geldt. Een gemeente als Rotterdam is daarop over 1998 en 1999 niet afgerekend; zij zou anders 8,5 mln. hebben moeten terugbetalen omdat men in deze jaren niet de gevraagde prestatie heeft geleverd. Zo krijgt Rotterdam de kans om er alsnog meer aan te doen en als dat lukt, krijgt het wel degelijk weer ruimere budgetten. Ook op deze manier vindt er dus een soort verevening voor de gemeenten plaats. Uit de educatiemonitor blijkt dat de gemeenten op het ogenblik een hoge prioriteit aan nieuwkomers geven dat er tamelijk veel aandacht voor oudkomers is en dat analfabeten gemiddelde aandacht krijgen. De inzet van de regering is duidelijk te maken welke resultaten er worden verwacht, waarbij een redelijke verdeling van het beschikbare budget over de aandachtsgroepen dient te worden nagestreefd. De minister wilde maatwerk voor de gemeenten, omdat de problemen per gemeente verschillen en vervolgens aan de hand van de macrogegevens met de Kamer over het resultaat debatteren. Er is sinds het vorige algemeen overleg met de gemeenten over gesproken of analfabeten onvoldoende bereikt worden. Er is daarbij gevraagd of zij een voorlichtingscampagne zouden kunnen voeren, niet via folders, omdat dat niet zo effectief is, maar via bijvoorbeeld radio en televisie. De VNG wil zich hier nog op beraden. De minister was bereid om te bezien of een klein deel van het budget van 30 mln. zou kunnen worden gebruikt om de gemeenten hierbij een duwtje in de rug te geven, omdat hem het belang van goede voorlichting ook door gesprekken met deelnemers aan alfabetiseringscursussen duidelijk was geworden. Hij was dankbaar voor de suggestie van de heer Rabbae om daarbij gebruik te maken van eigen lokale en regionale radio- en televisieprogramma's en krantjes van migranten en voor de suggestie van mevrouw Dijkema om degenen die de belangen van analfabeten behartigen, hierbij te raadplegen. Verder gaf de minister nog aan dat hij inmiddels een positief besluit heeft genomen naar aanleiding van de vraag uit het vorige algemeen overleg of de gemeenten de mogelijkheid van dispensatie voor zestien- en zeventienjarigen ten aanzien van het VAVO zouden mogen behouden. Deze

mogelijkheid geldt voorlopig tot 1 januari 2003, tot de evaluatie van de WEB afgerond is. Hij wilde er wel voor waken een soort speciaal onderwijs voor het voortgezet onderwijs te introduceren en hij vroeg zich dan ook af of het Deventermodel wel de juiste weg is. Nader overleg met de ROC's en de gemeenten op dit punt leek de minister noodzakelijk, ook in verband met de inzet van de gemeentelijke budgetten op het punt van voortijdig schoolverlaten. Hij wilde in ieder geval bewerkstelligen dat het VAVO behouden blijft als voorziening voor degenen die niet op de reguliere manier een diploma hebben behaald.

De minister was ook bereid om te bezien in hoeverre de in dit overleg genoemde punten verwerkt zouden kunnen worden in het programma voor de evaluatie van de WEB, maar hij waarschuwde er wel voor dat invoering van nieuwe elementen de resultaten wat minder zuiver zou kunnen maken, omdat de evaluatie van andere onderdelen al gaande is. Naar aanleiding van een nadere vraag van mevrouw Dijksma zegde de minister toe dat hij bereid was om aan te geven welke financiële effecten de 30 mln. voor de oudkomers heeft voor de nadeelgemeenten. Hij had overigens vernomen dat de gemeente Groningen optimistisch is over de effecten van de verevening op de omvang van de problemen.

De minister legde er nog wel de nadruk op dat het niet de bedoeling is de prioriteit voor oudkomers te corrigeren. Verder betwijfelde hij of de eventuele positieve effecten voor de nadeelgemeenten invloed zouden kunnen hebben op de overgangsregeling, want die is juist zo ingewikkeld geworden om de nadelige effecten zoveel mogelijk op te heffen. Hij wilde de afspraken over deze regeling met de VNG dan ook in stand houden. Ten slotte gaf de minister naar aanleiding van een nadere vraag van de heer Mosterd nog aan dat de monitoring slechts een algemeen beeld zal opleveren van de verschillende prioriteiten en dat verdringingseffecten moeilijk zichtbaar kunnen worden gemaakt. Het is ook gevaarlijk om blind te varen op de monitoring, omdat niet precies na te gaan is of alle gegevens juist zijn.

De voorzitter van de commissie,
Van der Hoeven

De griffier van de commissie,
Mattijssen