

Vergaderjaar 2001–2002

28 293

Wijziging van de werkingsduur van de gemeentelijke plannen inzake onderwijs in allochtone levende talen (Wet eenmalige verlenging werkingsduur oalt-plannen)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 juni 2002

De leden van de PvdA-fractie menen dat, naarmate er meer tijd verstrijkt en de problemen rondom het onderwijs in allochtone levende talen (oalt) voort blijven duren, er een steeds grotere twijfel ontstaat aan de levensvatbaarheid van oalt. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering met deze leden onderkent dat de tijd een kritische factor is in de oalt-praktijk. Vervolgens vragen deze leden de regering of zij expliciet kan maken op welke wijze dit wetsvoorstel een bijdrage levert aan het oplossen van uitvoeringsproblemen op lokaal niveau. Zij vragen voorts of met dit voorstel ook tegemoet wordt gekomen aan de problemen die de doelgroep zelf – de scholen en oalt-docenten – heeft, en zo ja, welke problemen van deze actoren met dit wetsvoorstel worden ondervangen. Ook vragen de leden van de PvdA-fractie een volledig overzicht van de bestaande uitvoeringsproblemen en de wijze waarop de regering verwacht dat zij onder de nieuwe wet zullen verbeteren. Zij willen weten welke uitvoeringsproblemen baat zullen hebben bij, en welke uitvoeringsproblemen niet opgelost worden door de verlenging van de termijn. In mijn brief van 27 februari 2001 (Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VIII, nr. 65) is de Tweede Kamer geïnformeerd over de knelpunten die door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in een verkennend onderzoek in zeven gemeenten zijn genoemd. Voor een overzicht van deze problemen verwijs ik naar de genoemde brief. Voor een deel zijn de problemen van tijdelijke aard (aanloopproblemen) maar er zijn ook knelpunten geïdentificeerd die een meer structurele aanpak en een fundamentele discussie over het oalt-beleid vragen. Om een heroverweging van het oalt-beleid mogelijk te maken, zijn diverse onderzoeken uitgezet en is aan de Onderwijsraad gevraagd een advies uit te brengen over de toekomst van oalt. Met name het SCP-onderzoek dat in juni 2002 verwacht wordt, zal belangrijke gegevens bevatten om een totaalbeeld te verkrijgen van de uitvoeringsproblemen op lokaal niveau. Op basis van de onderzoeken en het advies van de Onderwijsraad zal bezien worden welke knelpunten overgangsproblemen zijn en welke knelpunten structureel een andere koers vergen die wellicht leidt tot wetswijziging. Uit de oalt-wetgeving vloeit echter voort dat met ingang van 1 augustus 2002, als de bestaande oalt-plannen expireren, bij amvb nieuwe criteria geformuleerd moeten worden om de toedeling van oalt-middelen aan gemeenten mogelijk te maken, met mogelijk grote herverdeeffecten tot gevolg. Dat is mijns

inziens op dit moment niet wenselijk. Daarom wordt een overgangsperiode voorgesteld: een beleidsarme verlenging van de huidige bekostiging met twee jaar. Op het moment dat ik deze afweging maakte, beschikte ik nog niet over alle noodzakelijke gegevens om de huidige oalt-wetgeving te evalueren en een nieuwe koers voor oalt te verkennen. Om die reden is besloten het voorliggende wetsvoorstel in te dienen, opdat een zodanige koers voor oalt kan worden uitgezet dat ook de structurele problemen fundamenteel worden opgelost.

Tegelijkertijd zijn condities geschapen om op lokaal niveau ontstane knelpunten aan te pakken. Daarvoor is een aantal maatregelen in gang gezet, die eveneens in de brief van 27 februari 2001 zijn aangekondigd.

Ten eerste wordt met ingang van 1 augustus 2002 de definitie van taalondersteuning in de wet aangescherpt (wet van 29 november 2001, Stb. 613) om ervoor te zorgen dat alleen oalt-leerkrachten die er blijk van geven over voldoende beheersing van de Nederlandse taal te beschikken, taalondersteuning mogen geven.

Ten tweede zijn diverse publicaties verschenen over de kwaliteit en beschikbaarheid van leermiddelen voor oalt. Onder andere de inspectie heeft hierover gerapporteerd in het Onderwijsverslag 2000, maar ook prof. dr. G. Extra geeft daarvan een overzicht in «De status van allochtone talen thuis en op school» (G. Extra en anderen, 2001) en «De andere talen van Nederland: thuis en op school» (G. Extra en anderen, 2002).

Ten derde zijn maatregelen genomen om de inzetbaarheid van oalt-leerkrachten te vergroten en het totaal van de kwalificaties van de oalt-leerkrachten op een hoger plan te brengen. Door middel van de Subsidie-regeling verbetering kwalificaties oalt-leraren 2002 – 2004 (Uitleg OCenW-regelingen 2002, nr. 12) worden gemeenten in staat gesteld een lokaal scholingsaanbod samen te stellen, afgestemd op de behoeften van de lokale oalt-leerkrachten. Deze scholingsmogelijkheden kunnen liggen op het terrein van het verbeteren van de beheersing van de Nederlandse taal, het bijscholen om taalondersteuning te geven (onderbouw en bovenbouw) of het omscholen van oalt-leerkrachten tot leraar basis-onderwijs. Deze maatregelen zijn mede gebaseerd op het door Regioplan uitgevoerde onderzoek naar de inzetbaarheid van oalt-leerkrachten.

Gegevens uit dit rapport vormen tevens het uitgangspunt van de gesprekken tussen OCenW, de VNG en vak- en besturenorganisaties over die categorie oalt-leerkrachten voor wie instroom in een wachtgeldregeling onafwendbaar blijkt te zijn. Inmiddels lijkt overeenstemming tussen de actoren over de aanpak van de wachtgeldproblematiek van de oalt-leerkrachten binnen handbereik. Alle betrokkenen geven prioriteit aan een gezamenlijke aanpak van de wachtgeldproblematiek, opdat de uitvoering van oalt en de verkenning van een nieuwe toekomst niet met dit «oude» probleem worden belast.

De leden van de PvdA-fractie vernemen graag expliciet waaruit het actieplan bestaat, welke termijnen daaraan gekoppeld zijn en op welke wijze de regering meent dat de situatie van de doelgroep hierdoor verbeterd zal worden.

Zoals eerder is beschreven, hecht de regering er waarde aan eerst een volledig beeld te verkrijgen van de uitvoering van oalt en mogelijke knelpunten daarbij. Vervolgens zal de oalt-wetgeving worden geëvalueerd en een nieuwe koers voor oalt worden verkend mede op basis van het SCP-rapport en het advies van de Onderwijsraad. Een gedetailleerd actieplan om bestaande knelpunten op te lossen kan daarvan onderdeel uitmaken, of zal een integraal onderdeel vormen van een nieuwe koers voor oalt. De belangen van de oalt-doelgroep zullen bij de evaluatie en heroverweging van de oalt-wetgeving een cruciale rol spelen.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat de tijd met name een kritische factor begint te worden voor cultuureducatie en nieuwe talen. De voortschrijdende tijd en beeldvorming zullen in het nadeel werken van

oalt en het draagvlak versmallen. Leidt de wetswijziging in de praktijk, in plaats van tot een verbetering, niet tot nieuwe extra barrières voor cultuureducatie en nieuwe talen, zo vragen deze leden. Daarbij vragen zij de regering aan te geven welke gevolgen zij verwacht. In vervolg daarop vragen de leden van de PvdA-fractie of de regering bereid is om extra maatregelen te nemen ter ondersteuning van de nieuwe talen en oalt-cultuur. Zij willen weten aan welke maatregelen de regering dan denkt. Het voorliggende wetsvoorstel ziet op een ongewijzigde verlenging van de werkingsduur van de gemeentelijke oalt-plannen en leidt dus niet tot nieuwe extra barrières voor cultuureducatie en nieuwe talen. In het kader van dit wetsvoorstel zijn daarom extra maatregelen ter ondersteuning van nieuwe talen en cultuureducatie niet aan de orde.

Daarnaast vragen de leden van de PvdA-fractie of de regering voor de periode van de eenmalige verlenging een oormerking van gelden voor taalondersteuning en cultuureducatie overweegt, en of de oormerking dan onderdeel zou moeten vormen van een actieplan of wellicht van de voorgestelde wetswijziging.

De regering overweegt geen oormerking van de oalt-middelen voor de periode van de verlenging van de bekostiging, maar heeft een beleidsarme verlenging voor ogen. Het oormerken van de middelen voor taalondersteuning en cultuureducatie zou een beleidswijziging betekenen, onder andere met personele consequenties. De regering ziet op dit moment onvoldoende argumenten om de lokale keuzevrijheid voor de inzet van de oalt-middelen te beperken of dwingend voor te schrijven. De basis van de oalt-wetgeving is een lokale keuze: een aanbod van allochtone talen op maat. De regering houdt daaraan vast voor de periode van de verlenging. In deze periode is immers een grondige evaluatie van de wet aangekondigd, op basis van een aantal recent uitgevoerde studies en het advies van de Onderwijsraad. De regering geeft er de voorkeur aan een eventuele koerswijziging te baseren op deze en andere beschikbare relevante gegevens.

Ten slotte vragen de leden van de PvdA-fractie wat de gevolgen zouden zijn voor de diverse actoren als de voorgestelde wetswijziging niet in werking zou treden.

Op 1 augustus 2002 eindigt de eerste oalt-planperiode. Voor deze periode is de vaststelling van de hoogte van het oalt-budget per gemeente bij wijze van overgangsrecht wettelijk vastgelegd. In de WPO, de WEC en de WVO is opgenomen dat voor de tweede vierjarige periode bij amvb criteria zullen worden opgesteld op basis waarvan per gemeente een oalt-budget zal worden toegedeeld. Als het nu voorliggende wetsvoorstel geen doorgang zal vinden, zal er zo snel mogelijk een amvb tot stand moeten worden gebracht, waarin voor de periode 2002–2006 de verdelingscriteria van de oalt-gelden worden vastgesteld. Deze amvb zal moeten terugwerken tot en met 1 augustus 2002. De gemeenten zullen daarna zo snel mogelijk nieuwe oalt-plannen voor de periode 2002–2006 moeten vaststellen.

De leden van de VVD-fractie vragen, evenals de leden van de D66-fractie, of de regering nog eens op een rijtje kan zetten welke acties ondernomen worden om aan het eind van de twee jaar de beoogde beleidsdoelstellingen te realiseren. Tevens wensen zij van de regering te vernemen op welke termijn deze acties gerealiseerd dienen te zijn. Bij de beantwoording van de vraag van de leden van de PvdA-fractie over de aanpak van knelpunten bij de uitvoering van de oalt-wet is beschreven met behulp van welke maatregelen de condities voor de uitvoering van de oalt-wet verbeterd zullen worden. De genoemde maatregelen hebben betrekking op de periode 2002–2004. De genoemde maatregelen betreffen de beide doelstellingen van de oalt-wet.

Aansluitend hierop vragen de leden van de D66-fractie of een verlenging van de bekostiging met een jaar niet voldoende is. Tevens merken deze leden op dat, indien het overleg met de VNG en de vak- en besturenorganisaties een langere periode noodzakelijk maakt, twee jaar ook het uiterste maximum moet zijn.

De verlenging van de werkingsduur van de oalt-plannen met één jaar is niet voldoende. Er is een bewuste keuze gemaakt voor een verlenging van de bekostiging met een looptijd van twee jaar. Inmiddels is een start gemaakt met de evaluatie van de oalt-wetgeving, op basis van alle tot nu toe beschikbare rapporten en onderzoeken. Zodra het SCP-onderzoek beschikbaar zal zijn, zal de evaluatie nader worden uitgewerkt. Tegelijkertijd is, na het verschijnen van het advies van de Onderwijsraad, een start gemaakt met de verkenning van de nieuwe toekomst van oalt. Het vervolg daarvan zal in de komende periode worden uitgewerkt en besproken met de Tweede Kamer. Gezien de complexiteit van het onderwerp en de betrokkenheid van vele actoren, is het verkrijgen van draagvlak voor de nieuwe koers van het oalt-beleid een wezenlijk onderdeel van deze fase van de besluitvorming. De nieuwe koers voor oalt zal vastgelegd worden in een wetsvoorstel, dat met ingang van 1 augustus 2004 in werking zou moeten treden. Het is noodzakelijk alle betrokkenen zo spoedig mogelijk helderheid te verschaffen over de koers van het oalt-beleid na 1 augustus 2004. Op basis daarvan deel ik het standpunt van de leden van de D66-fractie dat de verlenging van de bekostiging maximaal twee jaar mag zijn. De gesprekken met de VNG, vak- en besturenorganisaties zijn er ook op gericht om de wachtgeldproblematiek ruim voor 1 augustus 2004 te hebben opgelost, zodat deze problematiek de nieuwe koers voor oalt niet zal belasten.

Ten slotte vragen de leden van de D66-fractie hoe het is gesteld met de uitvoering van oalt. Zij vragen hoe vaak oalt op dit moment feitelijk wordt gegeven.

In 2001 heeft het SCP een verkennend onderzoek gepubliceerd naar de uitvoering van oalt in zeven gemeenten. Dit onderzoek geeft een indicatief beeld van de uitvoering van oalt. Zo blijken gemeenten een derde van hun middelen in te zetten voor cultuureducatie en twee derden voor taalondersteuning. Daarnaast zijn er gemeenten die hun totale oalt-budget inzetten voor taalondersteuning, maar het komt ook voor dat gemeenten alleen middelen voor cultuureducatie beschikbaar stellen. Dit onderzoek is door het SCP in opdracht van OCenW vervolgd in alle gemeenten die oalt aanbieden, zodat een compleet beeld zal ontstaan over de uitvoering van oalt. Het is een onderzoek naar de beleidsimplementatie en bevat ook een evaluatie van het beleid. De resultaten van het onderzoek zullen in juni 2002 worden gepubliceerd. Op basis van dit onderzoek zal de gestelde vraag nauwkeurig beantwoord kunnen worden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering aan te geven waarom het zo lang heeft geduurd voordat het wetsvoorstel is ingediend.

Op 13 juni 2001 heeft de Tweede Kamer haar goedkeuring gegeven aan de maatregelen zoals opgenomen in het wetsvoorstel. Op 4 april 2002 is het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend. Door – zoals de leden van de ChristenUnie doen – deze twee data aldus naast elkaar te zetten, wordt de indruk gewekt dat het wetsvoorstel een kleine tien maanden op mijn departement in voorbereiding is geweest. Deze indruk is echter niet juist. Het wetsvoorstel is door mij op 4 december 2001 aan de ministerraad aangeboden en is op 14 december daaropvolgend door de ministerraad geaccordeerd. Vervolgens is het wetsvoorstel van 9 januari 2002 tot 8 maart 2002 in behandeling geweest bij de Raad van State. De periode van half juni tot begin december 2001 is gebruikt voor de ambtelijke voorbereiding en het intra- en interdepartementaal overleg. Omdat de zomerva-

kanties ook geheel in deze periode vielen, gaat het om een effectieve voorbereidingsperiode van zo'n drie maanden.

Deze leden constateren dat in artikel 4, eerste lid, is bepaald dat in geval van inwerkingtreding van het wetsvoorstel na 31 juli 2002, gemeenten binnen drie maanden na inwerkingtreding een nieuw plan voor de periode 1 augustus 2002 tot en met 1 augustus 2004 moeten vaststellen. Zij zijn van mening dat, hoewel het niet in de wettekst staat, ook hier dus sprake is van terugwerkende kracht en, indien het nieuwe plan niet afwijkt van het oude plan, bovendien ook nog eens materieel sprake is van verlenging. Daarmee blijft volgens hen het bezwaar van de Raad van State, dat de bevoegdheid tot het verlengen van een oalt-plan slechts kan worden uitgeoefend voor het verstrijken van de geldigheidsduur van het plan, materieel overeind staan. Graag vernemen zij een reactie van de regering op deze bevinding.

Het bezwaar van de Raad van State richtte zich op de verlenging (van rechtswege) met terugwerkende kracht. Een plan dat is geëxpireerd, kan immers niet verlengd worden; het kan natuurlijk wel opnieuw door de gemeenteraad worden vastgesteld. Tegen verlenging van de gemeentelijke oalt-plannen met een periode van twee jaar had de Raad van State geen inhoudelijke bezwaren. De Raad was slechts van mening dat een dergelijke verlenging dan uiterlijk 31 juli 2002 haar beslag zou moeten krijgen, en niet na 31 juli 2002 met terugwerkende geëffectueerd zou kunnen worden. Om aan dit bezwaar tegemoet te komen, is het wetsvoorstel zodanig aangepast dat, bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel na 31 juli 2002, de gemeenteraad de bevoegdheid krijgt zonder verdere formaliteiten een nieuw plan voor een periode van twee jaar vast te stellen, mits dat nieuwe plan niet afwijkt van het oude (geëxpireerde) plan. Omdat er formeel een nieuw plan wordt vastgesteld, is er geen sprake meer van dat een reeds geëxpireerd plan alsnog wordt verlengd. Ter verduidelijk kan worden gewezen op de analogie met de verlenging van een tijdelijke wet. De werkingsduur van een tijdelijke wet kan bij latere wet worden verlengd, maar deze verlenging moet dan wel worden geëffectueerd voordat de tijdelijke wet is vervallen. Indien de tijdelijke wet eenmaal is vervallen, kan verlenging materieel slechts plaatsvinden door de tijdelijke wet in zijn geheel opnieuw bij wet vast te stellen (met een gewijzigde vervaldatum), en laatstbedoelde wet te laten terugwerken tot de datum waarop de «oude» tijdelijke wet is vervallen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
K. Y. I. J. Adelmund