

Vergaderjaar 2002–2003

29 019

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs, onder meer in verband met de beëindiging van de bekostiging van het onderwijs in allochtone levende talen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

De beëindiging van de bekostiging van OALT

In het Strategisch Akkoord (Kamerstukken II, 2001/02, 28 375, nr. 5) is opgenomen dat de bekostiging van het Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT) per 1 augustus 2004 zal worden beëindigd. Bij brief van 27 september 2002, kenmerk PO/OO/2002/36 381, is de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de beëindiging van de OALT-bekostiging per 1 augustus 2004. In die brief is aangekondigd dat de periode tot 1 augustus 2004 benut zal worden om de consequenties van de besluitvorming uit te werken en te formaliseren. Het nu voorliggende wetsvoorstel is hier het resultaat van.

De argumenten voor beëindiging van OALT

Vanuit het integratieperspectief is het kabinet van mening, dat de inzet van alle betrokkenen nodig is om te mobiliseren wat de samenleving bindt, met behoud van pluriformiteit op basis van wederzijdse afhankelijkheid, én met respect voor de fundamentele waarden die de Nederlandse samenleving kenmerken. De basis daartoe wordt gevormd door het beheersen van de Nederlandse taal. Vanuit deze gedachte wil het kabinet niet langer middelen beschikbaar stellen voor OALT. Hiermee vervallen zowel de cultuureducatie- als de taalondersteuningscomponent van OALT. Dit voornemen is mede ingegeven door het ontbreken van harde empirische gegevens die het effect aantonen van eigentaalonderwijs op de beheersing van de Nederlandse taal. De Onderwijsraad schrijft hierover in het advies «Samen naar de Taalschool» (Onderwijsraad, december 2001), dat «wetenschappelijk consensus ontbreekt over de problematiek rond onderwijs in de eigen taal en de beste aanpak daarvan». Ook het SCP concludeert in de epiloog van het rapport «Taal Lokaal: gemeentelijk beleid onderwijs in allochtone levende talen» (SCP, juni 2002), dat «harde empirische bewijzen dat stimulering van de eigen taal een positief effect heeft op de tweede taalverwerving ontbreken». Ook speelt mee, dat de uitvoering van de huidige OALT-wet sinds de inwerkingtreding in 1998 problematisch is gebleken; mede als gevolg van de dubbele doelstelling (cultuureducatie én taalondersteuning) van de wet.

De Nederlandse taal centraal

De verwerving van de Nederlandse taal heeft een centrale plaats gekregen in het onderwijsachterstandenbeleid. In de afgelopen jaren zijn goede randvoorwaarden gecreëerd om de beheersing van het Nederlands te bevorderen. Onder andere voor Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) en Onderwijskansen zijn veel extra middelen beschikbaar gekomen. Binnen het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA) heeft de beheersing van de Nederlandse taal topprioriteit, zoals blijkt uit het Besluit landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2002–2006 (LBK). De eerste doelstelling heeft betrekking op VVE. Gemeenten leggen vast in welke mate de startcondities van doelgroepkinderen in de leeftijd van 2 tot 6 jaar, onder andere op het gebied van de Nederlandse taal, worden verbeterd. De doelstelling is een deelname te realiseren van 50% van de doelgroepkinderen aan effectieve programma's voor Voor- en Vroegschoolse Educatie.

Een andere doelstelling van het LBK heeft expliciet betrekking op de beheersing van de Nederlandse taal. Gemeenten ontwikkelen een taalbeleid ter bestrijding van onderwijsachterstanden op het gebied van de beheersing van de Nederlandse taal bij allochtone en autochtone leerlingen. Gemeenten streven ernaar de taalachterstanden van de doelgroepkinderen in 2006 bij het verlaten van het basisonderwijs met 25% terug te brengen en de deelname van ouders en nieuwkomers aan taalverbeteringsactiviteiten te vergroten.

Tot slot kan nog een derde doelstelling van het LBK, de aanpak Onderwijskansenbeleid, een belangrijke bijdrage leveren aan het bevorderen van de Nederlandse taal. In dit kader maken gemeenten afspraken over een aanpak op schoolniveau met die scholen waar de achterstandsproblematiek het grootst is.

In het kader van hun GOA-beleid ontvangen gemeenten binnen de genoemde doelstellingen één geldstroom die effectief voor taalbeleid kan worden ingezet.

Het schrappen van artikel 16 over onderwijs in de taal van het land van oorsprong uit de WVO

In het verlengde van het besluit om de bekostiging van OALT te beëindigen, is besloten om in het voortgezet onderwijs de aanvullende bekostiging voor onderwijs in de taal van het land van oorsprong te beëindigen. Dit betreft het stopzetten van de (tijdelijk bedoelde) «Regeling onderwijs eigen taal WVO 2001 e.v.», zoals aangekondigd in de toelichting op de «Wijziging regeling Onderwijs eigen taal WVO» (Uitleg OCenW-regelingen, 2002, nr. 21/22, blz. 12 en 13).

Met het stopzetten van deze aanvullende bekostiging is tegelijkertijd besloten om artikel 16 van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) dat betrekking heeft op het onderwijs in de eigen taal, te schrappen.

In de praktijk wijzigt het verwijderen van artikel 16 uit de WVO niets aan de mogelijkheid van scholen om onderwijs in de taal van het land van oorsprong aan te bieden. De aanvullende bekostiging voor onderwijs in de taal van het land van oorsprong is tot nu toe voor het overgrote deel benut voor onderricht in de talen Turks en Arabisch. Deze twee talen zijn inmiddels als reguliere moderne vreemde taal in de WVO (artikel 10 en 10d voor het vmbo) en het Inrichtingsbesluit W.V.O. (artikel 26b en 26c voor havo en vwo) opgenomen.

Daarnaast staat het scholen, ook zonder het voorschrift van artikel 16 WVO, vrij om in de eigen vrije ruimte in het onderwijsprogramma, onder-

wijs in de taal van het land van oorsprong aan te bieden. In beide gevallen kan hiervoor de reguliere bekostiging worden aangewend.

In het schooljaar 2002–2003 werd voor het onderwijs in de eigen taal een aanvullende vergoeding verstrekt van € 2 325 000,- aan in totaal 33 scholen voor voortgezet onderwijs. De afgelopen tien jaar kregen de scholen deze aanvullende vergoeding voor tussen de 7000 en 9000 leerlingen, van wie ruim negentig procent onderwijs in Arabisch en Turks kreeg aangeboden. De overige tien procent kreeg ook onderwijs in de taal van het land van oorsprong aangeboden waarbij het in totaal om ongeveer vijftien verschillende talen ging.

Met ingang van 1 augustus 2003 is de «Regeling onderwijs eigen taal WVO 2001 e.v.» ingetrokken (Uitleg OCenW-regelingen, 2003, nr. 15, blz. 50 en 51). Vooruitlopend hierop is in april 2003 met de besturen-organisaties overleg gevoerd over de consequenties van de intrekking van deze regeling. In dit overleg is afgesproken dat alle scholen die in het schooljaar 2002–2003 van voornoemde regeling gebruik maakten en er bij beëindiging meer dan twee procent van de personele basisbekostiging als bedoeld in artikel 8 van het Formatiebesluit W.V.O. op achteruitgaan, éénmalig worden gecompenseerd voor het verschil tussen de feitelijke achteruitgang en de eerder genoemde twee procent. Slechts enkele van de 33 betrokken scholen komen voor deze eenmalige compensatie in aanmerking.

Het vervallen van de aanvullende vergoeding voor het onderwijs in de eigen taal betreft dus een niet-substantieel bedrag van de bekostiging.

Met het vervallen van artikel 16 zullen eveneens de in artikel 37 van het Inrichtingsbesluit W.V.O. gestelde bepalingen met betrekking tot de groepen van leerlingen aan wie onderwijs in de taal van het land van oorsprong gegeven mag worden, verdwijnen. De bepalingen ten aanzien van specifieke vrijstellingsmogelijkheden (artikel 21, tweede lid, onderdeel a, en artikel 26n, tweede lid, onderdeel a, van het Inrichtingsbesluit W.V.O.) worden aangepast, aangezien zij momenteel naar artikel 16 WVO verwijzen.

Flankerend beleid

In maart 2003 is met de gemeenten en schoolbesturen afgesproken dat zij zullen anticiperen op de beëindiging van de bekostiging van OALT, door te bevorderen dat geen nieuwe OALT-leraren worden benoemd of aangesteld op OALT-middelen die binnen de gemeente beschikbaar komen. Zodoende is de doelgroep die negatieve gevolgen zou kunnen ondergaan van de beëindiging van de bekostiging van OALT bij voorbaat zo klein mogelijk gehouden. Voor het personeel dat momenteel nog in dienst is vindt daarnaast overleg plaats met de betrokken werkgevers- en werknemersorganisaties over flankerend beleid. De inzet bij dat overleg is erop gericht de betrokkenen zoveel mogelijk voor de (onderwijs) arbeidsmarkt te behouden. Het betreft personeel dat over een HBO- of daarmee vergelijkbaar opleidingsniveau beschikt alsmede over relevante onderwijservaring. Gezien de tekorten op de onderwijsarbeidsmarkt wordt verwacht dat betrokkenen zonodig met behulp van om- en bijscholing voor een groot deel kunnen worden ingezet als groepsleerkracht dan wel in een ondersteunende functie zoals bijvoorbeeld onderwijsassistent of ondersteunend leerkracht. Eventueel bestaat daarbij recht op loonsuppletie volgens de geldende regelgeving in het Besluit bovenwettelijke werkloosheidsregeling voor onderwijspersoneel primair en voortgezet onderwijs en educatie en beroepsonderwijs (BBWO).

Het flankerend beleid kan de mogelijkheid bieden faciliteiten beschikbaar te stellen voor onder andere scholing of outplacementtrajecten. Zodoende wordt in combinatie met de verplichting die bevoegde gezagsorganen als werkgever hebben om binnen hun beschikbare budget alle mogelijkheden te benutten om werkloosheid te voorkomen en in voorkomende gevallen het personeel dat een uitkering geniet omdat het voorheen in dienst was bij het betreffende bevoegde gezag, bij voorrang aan te stellen, maximaal aan de doelstelling van het flankerend beleid voldaan. Eventuele wachtgeldkosten komen in beginsel voor rekening van het Rijk zodat als gevolg van dit wetsvoorstel geen nadelige financiële consequenties ontstaan voor bevoegde gezagsorganen.

Waar mogelijk zal worden aangesloten bij bestaande rechtspositionele regelingen.

Voor zover regelgeving noodzakelijk mocht blijken, biedt artikel V de mogelijkheid om dit bij of krachtens algemene maatregel van bestuur dan wel ministeriële regeling te realiseren. Dit zal afhankelijk zijn van de aard van de regels of de termijn waarbinnen zij moeten zijn vastgesteld.

Financiële gevolgen

Als gevolg van de beëindiging van de bekostiging van OALT (in de vorm van een specifieke uitkering aan de gemeenten) is in 2004 € 29,0 miljoen en structureel € 71,0 miljoen ingevuld als bezuiniging conform het Strategisch Akkoord. Dit is reeds verwerkt in de Rijksbegroting 2003.

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) wil zich inzetten om zoveel mogelijk OALT-leraren te behouden voor het onderwijs en de wachtgeldconsequenties zoveel mogelijk beperkt te houden, zoals in de vorige paragraaf reeds is aangegeven. Het ministerie van OCenW zal ter dekking van wachtgeldkosten en het flankerend beleid niet bestede OALT-middelen aanwenden, alsmede de middelen die vrijvallen als gevolg van afspraken met het Participatiefonds. Deze kosten worden geraamd op circa € 58 miljoen gespreid over de periode 2004 tot en met 2010 en komen ten laste van de specifieke middelen van de OCenW-begroting.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
M. J. A. van der Hoeven