

Vergaderjaar 2003–2004

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 is allochtone levende talen

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 1 oktober 2003

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

1. De beëindiging van de bekostiging van OALT

De leden van de CDA-fractie hebben met waardering kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel waarmee de bekostiging van het onderwijs in allochtone levende talen (OALT) wordt beëindigd. De leden realiseren zich dat het voorstel een voortvloeisel is uit het Strategisch Akkoord van kabinet Balkenende I dat is overgenomen door het huidige kabinet. Over de uitwerking van bepaalde onderdelen van het voorstel zouden de leden van deze fractie graag een toelichting krijgen van de regering.

De leden van de PvdA-fractie hebben reeds bij de presentatie van het Strategisch Akkoord hun onvrede geuit over het voornemen om de middelen voor OALT te schrappen. OALT maakt deel uit van het onderwijsachterstandenbeleid. Het wegwerken van onderwijsachterstanden heeft bij de leden van deze fractie hoge prioriteit. De leden vinden het onbegrijpelijk dat de middelen voor OALT niet meer beschikbaar zijn als instrument voor het aanleren van de Nederlandse taal. Veel beter was het geweest, zo vinden deze leden, als scholen en gemeenten zelf kunnen kiezen of zij door willen gaan met OALT of dat zij de middelen op andere wijze voor taalondersteuning willen inzetten. Dit staat geheel in lijn met «minder regels», zoals verwoord in het Hoofdlijnenakkoord «Meedoen, meer werk, minder regels». De scholen en de gemeenten weten immers zelf het beste of er behoefte aan OALT-onderwijs bestaat. De leden willen weten of de regering hun mening deelt dat keuzevrijheid voor OALT goed zou aansluiten op «minder regels»? Kan de regering garanderen dat het afschaffen van het OALT-onderwijs en het schrappen van het budget daarvoor niet leidt tot extra achterstanden, zo vragen deze leden.

¹ Samenstelling:

Leden: Van Nieuwenhoven (PvdA), Van de Camp (CDA), Kalsbeek (PvdA), Cornielje (VVD), voorzitter, Van Vroonhoven-Kok (CDA), Hamer (PvdA), Karimi (GL), Van Bommel (SP), Vendrik (GL), Mosterd (CDA), Blok (VVD), Balemans (VVD), Slob (CU), Vergeer-Mudde (SP), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Tichelaar (PvdA), Joldersma (CDA), Eski (CDA), De Vries (CDA), Eijssink (PvdA), Leerdam, MFA (PvdA), ondervoorzitter, Van der Laan (D66), Van Miltenburg (VVD), Kraneveldt (LPPF), Hermans (LPPF), Van Dam (PvdA) en Visser (VVD).

Plv. leden: Kruijssen (PvdA), Ferrier (CDA), Verbeet (PvdA), Rijpstra (VVD), Atsma (CDA), Boelhouwer (PvdA), Halsema (GL), Lazrak (SP), Tonkens (GL), Van Oerle-van der Horst (CDA), Hirsi Ali (VVD), Örgü (VVD), Van der Vlies (SGP), Kant (SP), Van Bochove (CDA), Dijkma (PvdA), Hessels (CDA), Van Hijum (CDA), Sterk (CDA), Arib (PvdA), Stuurman (PvdA), Van der Ham (D66), De Krom (VVD), Varela (LPPF), Nawijn (LPPF), Adelmund (PvdA) en De Grave (VVD).

Het bevreemdt de leden van voornoemde fractie dat het beleid al in gang is gezet, voordat er met de Kamer over is gesproken. Het onderwerp was namelijk enige tijd controversieel verklaard. Was het niet correct geweest te wachten met de uitvoering van beleid totdat de Kamer hierover van gedachten heeft gewisseld met de regering, zo vragen de leden van deze fractie.

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. De leden wensen met betrekking tot het voorstel een paar vragen te stellen en een aantal opmerkingen te plaatsen. De leden krijgen hierop graag een toelichting van de regering.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met verontrusting kennisgenomen van het voornemen om de bekostiging van OALT te beëindigen. Deze verontrusting betreft vooral de gevolgen voor het, financieel toch al zwaar aangeslagen, achterstandenbeleid. De leden van deze fractie zijn bereid om te kijken of de OALT-middelen op een andere manier effectiever ingezet kunnen worden ter bestrijding van onderwijsachterstanden en bevordering van integratie. Het simpelweg afschaffen van OALT levert hieraan zeker geen bijdrage, zo vinden deze leden.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en steunen de wijziging waarmee de bekostiging van OALT wordt beëindigd. Niettemin hechten de leden van deze fractie er waarde aan dat er een goede regeling komt voor de OALT-leraren die hun baan (dreigen te) verliezen. Zij hopen dat deze mensen kunnen worden behouden om een positieve bijdrage aan het onderwijs te leveren. Daarnaast hebben de leden van voornoemde fractie nog enkele vragen ten aanzien van het uiteindelijke wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de ChristenUnie willen dit wetsvoorstel beoordelen vanuit de vraag of de bekostiging van OALT tot de verantwoordelijkheid van de overheid behoort. Zij beantwoorden deze vraag ontkennend. Het primair en voorgezet onderwijs dragen bij aan de vorming van kinderen tot volwaardige deelnemers aan de Nederlandse samenleving. OALT levert volgens genoemde leden geen wezenlijke bijdrage aan deze vorming. Als moderne vreemde taal is het niet nodig dat OALT een plek heeft in het reguliere onderwijs. Het wetsvoorstel heeft daarom de instemming van de leden van deze fractie. Temeer daar uit onderzoek is gebleken dat er geen harde bewijzen voorhanden zijn dat OALT een positief effect heeft op de verwerving van de Nederlandse taal.

De leden erkennen dat er allochtone ouders kunnen zijn die wensen dat hun kinderen een allochtone levende taal leren. Het organiseren en bekostigen van het onderwijs hiertoe is echter een verantwoordelijkheid van de ouders zelf, vinden de leden van deze fractie.

De leden van de SGP-fractie hebben in het verleden altijd kritisch gestaan ten opzichte van regelingen die ten koste van het reguliere curriculum ruimte boden voor onderwijs in allochtone levende talen. In lijn hiermee, hebben zij met belangstelling en instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. De leden stemmen in met het standpunt van de regering dat prioriteit moet worden gegeven aan het leren van de Nederlandse taal, hetgeen zich niet verdraagt met de bekostiging van vormen van onderwijs waarvan niet duidelijk is of ze een bijdrage leveren aan deze doelstelling.

2. De argumenten voor beëindiging van OALT

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de argumentatie die de regering aanvoert voor haar voornemen niet langer middelen ter beschikking te stellen voor OALT. Voor de leden van de CDA-fractie vormen een goede beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de basale waarden en normen in de Nederlandse samenleving cruciale voorwaarden voor een goede integratie in de pluriforme Nederlandse samenleving. Onder integratie verstaan de leden een betrokken en kritische deelname aan de Nederlandse samenleving, waarbinnen ruimte is voor ieders eigenheid, maar waar vanwege de wederzijdse afhankelijkheid, de Nederlandse taal wel de basis vormt.

De leden van de VVD-fractie zijn tevreden over het afschaffen van de regeling OALT: het is gebleken dat het eigentaalonderwijs geen effect heeft op de beheersing van de Nederlandse taal, die eigen gemaakt moet worden om op volwaardige wijze te participeren in de Nederlandse samenleving.

Wat betreft de motivering van het besluit tot beëindiging van OALT hebben de leden van de fractie van GroenLinks een aantal vragen. Wat wordt bedoeld met de opmerking van de regering dat de uitvoering van OALT problematisch was als gevolg van de dubbele doelstelling, zo vragen deze leden. Voorts willen zij weten wie welke problemen heeft geconstateerd. De regering stelt dat de wetenschappelijke consensus rondom de effecten van OALT ontbreekt. Dat betekent echter niet dat het stopzetten van de gehele bekostiging geen gevolgen zal hebben. Daarom vragen de leden van voornoemde fractie wat het stopzetten van OALT concreet voor gevolgen zal hebben: hoeveel leerlingen zullen welke vaardigheden niet meer geleerd krijgen? En hoe beoordeelt de regering dit in het licht van de wens om de integratie en beheersing van de Nederlandse taal te bevorderen? Heeft het afschaffen van OALT per saldo een positief effect hierop, zo vragen deze leden.

De leden van voornoemde fractie vragen de regering tevens aan te geven welke bezwaren zij heeft tegen de onderzoeksstudies die een positieve relatie hebben gevonden tussen OALT en de beheersing van de Nederlandse taal. Ook vragen de leden van deze fractie of er bij OALT aandacht is voor het bevorderen van sociale vaardigheden van leerlingen. Hoe waardeert de regering de intermediaire functie die OALT-docenten vervullen op voornamelijk achterstandsscholen, zo willen deze leden weten. Welke gevolgen heeft het wegvallen van het geld voor deze docenten op achterstandsscholen en hoe denkt de regering over het idee om deze scholen hiervoor financieel te compenseren, vragen de leden. Daarnaast willen de leden van deze fractie weten hoe de regering denkt over de mogelijkheid dat diverse groeperingen in binnen- en buitenland de taallessen over nemen. Bestaat hierbij het risico dat deze groeperingen door een gebrek aan toezicht en controle zo invloed uitoefenen op het integratieproces van zeer jonge migrantenkinderen, zo vragen de leden. Tot slot verzoeken de leden de regering aan te geven hoe deze wijziging van wet past bij het advies van de Onderwijsraad «Samen naar de Taalschool» (Briefnummer OCW0001292) waarin de Raad het voorstel deed om OALT via de Taalscholen te laten uitvoeren. In hoeverre biedt dit ook de mogelijkheid om aansluiting te vinden bij de Europese ontwikkelingen rond meertaligheid, zo vragen de leden van deze fractie.

De leden van de D66-fractie vragen hoe serieus de regering de opmerking van FORUM, het Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling neemt. In haar brief d.d. 22 september jl. (Briefnummer OCW03767) wijst FORUM er op dat de huidige taallessen kunnen worden overgenomen door bepaalde groeperingen die invloed zouden kunnen uitoefenen op jonge migranten-

kinderen. Is de regering van mening dat deze risico's moeten worden geanalyseerd, zo vragen deze leden.

Ook deze leden wijzen op eerder genoemd advies van de Onderwijsraad «Samen naar de Taalschool» waarin het voorstel wordt gedaan om OALT door Taalscholen te laten uitvoeren, buiten het onderwijs om. Ook deze leden willen weten hoe de regering aankijkt tegen het geven van taal-ondersteunend onderwijs buiten de reguliere lessen? Ziet de regering hier mogelijkheden toe, zo vragen de leden van deze fractie.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in het voorliggende wetsvoorstel wordt voorgesteld om de bekostiging van zowel de cultuur-educatie als van de taalondersteuning te laten vervallen. Uit enkele recente onderzoeken naar de ontwikkelingen met betrekking tot het onderwijs in allochtone levende talen begrijpen de genoemde leden dat cultuur-educatie zich richt op het leren van allochtone talen als doel op zich en dat taalondersteuning is bedoeld om via het leren van de moedertaal te komen tot een betere beheersing van het Nederlands. De leden beseffen dat cultuureducatie van grote betekenis kan zijn voor de culturele identiteit van allochtonen, maar vinden het niet een eerste taak van de overheid om dat te faciliteren. Het instandhouden van de eigen identiteit behoort naar de mening van deze leden in de eerste plaats tot de eigen verantwoordelijkheid van de betreffende bevolkingsgroepen.

De aan het woord zijnde leden merken op dat taalondersteuning wellicht niet als feitelijke effect, maar wel als doelstelling heeft om de beheersing van de Nederlandse taal te bevorderen. Zij vinden het daarom voor de hand liggen dat de middelen voor dit deel van het onderwijs in allochtone levende talen niet vervallen, maar worden toegevoegd aan de reguliere middelen voor de bevordering van onderwijskansen. Om welke reden is daar niet voor gekozen, zo vragen de leden. Zij wijzen daarbij ook op het advies van de Onderwijsraad om de taalondersteuningspoot van het onderwijs in allochtone levende talen te integreren in het reguliere achterstandenbeleid.

3. De Nederlandse taal centraal

Uit de middelen die beschikbaar zijn gesteld voor de Voor- en Vroeg-schoolse Educatie (VVE) en Onderwijskansen en uit de doelstellingen binnen het Gemeentelijk Achterstandenbeleid (GOA) blijkt dat de beheersing van de Nederlandse taal terecht een topprioriteit heeft, menen de leden van de CDA-fractie. Met het verdwijnen van OALT blijft er dus aandacht voor de beheersing van de Nederlandse taal voor kinderen met een achterstand daarin. Deze leden vragen de regering of zij daarin nog een rol ziet weggelegd voor ondersteuning vanuit de moedertaal van het betreffende kind. Zo ja, op welke manier?

Enige tijd geleden is uit een onderzoek gebleken dat er vragen geplaatst kunnen worden rond de effectiviteit van de VVE. Uit het onderzoek bleek dat er nauwelijks verschil zat tussen kinderen die gebruik hadden gemaakt van de VVE en andere kinderen met een taalachterstand die niet aan de VVE hadden deelgenomen bij aanvang in het basisonderwijs. De VVE-regeling krijgt een prominente plaats binnen het streven naar een betere beheersing van de Nederlandse taal. De regering formuleert als doel een deelname van 50 procent van de kinderen uit de doelgroep aan de VVE-programma's. De aan het woord zijnde leden vragen van de regering een reactie op de uitkomst van dit onderzoek in het licht van de plaats die de VVE krijgt toegekend in het taalbeleid. Daarnaast vragen de leden deze fractie op welke manier de regering een deelname van 50 procent van de VVE-doelgroep denkt te realiseren.

De regering kent aan de gemeenten de rol toe een taalbeleid te ontwikkelen voor allochtone en autochtone leerlingen. Het streven is om de achterstand bij de doelgroep in 2006 met 25 procent terug te brengen, zo

constateren de leden. In de begroting van het ministerie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voor het jaar 2004 (Kamerstuk 29 200 VII, nr. 1) is een bundeling voorzien van de geldstromen van GOA en de gewichtenregeling. De leden van deze fractie zien hierin een goede mogelijkheid voor scholen om de gebundelde middelen in te zetten voor een effectief taalbeleid.

In de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voor het jaar 2004 staat een bedrag opgenomen voor de instelling van schakelklassen. De regering noemt dit punt niet in de memorie van toelichting. De leden van voornoemde fractie vragen de regering of en welke rol zij weggelegd ziet voor schakelklassen in relatie tot effectief taalbeleid.

De leden van D66-fractie vragen welke ruimte scholen straks nog hebben om kinderen taalondersteuning ten behoeve van het aanleren van de Nederlandse taal aan te bieden.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in discussies over de mogelijke afschaffing van OALT regelmatig wordt gewezen op het belang van meertaligheid. De leden onderkennen dit belang, maar wensen dit los te zien van de discussie over het al of niet handhaven van de bekostiging voor OALT. Het beleid betreffende meertaligheid dient zich, naar hun mening, mede in het licht van de integratieproblematiek primair te richten op talen die relevant zijn voor de toekomstige loopbaan van leerlingen, in plaats van op talen die van belang zijn voor het in stand houden van een culturele identiteit. Zij vragen een reactie van de regering op deze visie. Ook willen zij weten in hoeverre deze visie in de regelgeving is verankerd.

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

De leden van de CDA-fractie onderschrijven dat – in het verlengde van het besluit om de bekostiging van OALT te beëindigen – ook de aanvullende bekostiging voor onderwijs in de taal van het land van oorsprong in het voortgezet onderwijs beëindigd wordt. Daarmee onderschrijven deze leden dus het schrappen van artikel 16 in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). De leden zien een mogelijkheid om scholen zelf te laten kiezen voor het aanbieden van de taal van het land van oorsprong als vreemde taal. Deze mogelijkheid zien de leden in de «vrije ruimte» van het onderwijsprogramma. Het positieve hiervan is dat ook autochtone leerlingen deze talen kunnen bestuderen. Daarnaast biedt het aanbieden van deze talen in de «vrije ruimte», naar het oordeel van de leden, de mogelijkheid aan scholen om OALT-leerkrachten op reguliere basis voor het onderwijs te kunnen behouden. Heeft de regering zicht op het aantal scholen dat gebruik maakt van deze mogelijkheid om deze leerkrachten te kunnen behouden, zo vragen de leden.

5. Flankerend beleid

De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in het voorgestelde flankerende beleid van de regering ten behoeve van de OALT-leerkrachten. De leden spreken de hoop uit dat de scholen hun verantwoordelijkheid willen nemen door OALT-leerkrachten te behouden voor het onderwijs, door middel van bij- en herscholing. Zo kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van de kennis en ervaring die OALT-leerkrachten hebben opgedaan. Tevens kan het behouden van OALT-leerkrachten bijdragen aan het terugdringen van het personeelstekort. De leden van voornoemde fractie hebben vernomen dat de regering in onderhandeling is met de onderwijsvakbonden over een sociaal plan voor OALT-leerkrachten. Deze leden spreken de hoop uit dat het sociaal plan voor zowel de werkgevers, als de

OALT-leerkrachten een activerende functie heeft, gericht op blijvende participatie van de OALT-leerkrachten. Wanneer verwacht de regering een akkoord te hebben bereikt? Welke invloed heeft dit akkoord op de in de begroting beoogde besparing, zo vragen de leden van deze fractie.

De leden van de PvdA-fractie maken zich zorgen over de problemen die ontstaan voor scholen en betrokken personeelsleden. Kan de regering aangeven waar de onderhandelingen over het sociaal plan op stuk zijn gelopen? Kan de regering aangeven hoeveel OALT-leraren een baan zullen vinden binnen het onderwijs, zo vragen de leden. Tevens willen zij weten waarop dit getal gebaseerd is, nu ook vele in- en doorstroombanen verdwijnen. Tot slot willen de leden weten hoeveel OALT-leraren volgens de berekening van de regering een baan zullen vinden vóór 1 augustus 2004.

Met betrekking tot de OALT-leraren vragen de leden van de VVD-fractie of de regering een duidelijk beeld heeft over het aantal leraren met een gebrekkige bevoegdheid? Wat gebeurt er met de leraren met een gebrekkige bevoegdheid in het licht van het flankerend beleid? Wanneer verwacht de regering de Kamer te kunnen informeren over de uitkomst van de onderhandelingen met de werkgevers- en werknemersorganisaties betreffende de rechtspositionele gevolgen van het beëindigen van de bekostiging van OALT en het eventueel te voeren flankerend beleid, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de circa zestienhonderd OALT-leerkrachten in het onderwijs een brugfunctie kunnen vervullen, bijvoorbeeld op achterstandsscholen met veel allochtone kinderen. In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel wordt aangegeven dat de inzet van het huidige overleg rond het flankerend beleid gericht is op het behouden van zoveel mogelijk OALT-leerkrachten voor het onderwijs, voor zover het personen betreft met HBO-opleiding of een daarmee vergelijkbaar opleidingsniveau, alsmede beschikkend over relevante onderwijservaring. De leden vragen of de regering het ook een vereiste vindt dat deze mensen beschikken over een goede beheersing van de Nederlandse taal. Wat voor mogelijkheden ziet regering voor Mbo-opgeleiden, zo willen deze leden weten. Kan de regering iets meer zeggen over de wijze waarop de OALT-leerkrachten door het flankerend beleid ondersteund worden en tot welke aanstellingen dit moet gaan leiden, zo vragen zij. Volgens de memorie van toelichting vindt de regeling in het flankerend beleid, voor zover dit nodig mocht blijken, via artikel V plaats bij algemene maatregel van bestuur. De aan het woord zijnde leden vragen of de Kamer op de hoogte wordt gehouden van de uitkomst van het overleg, de hoedanigheid en gevolgen van het gevoerde flankerend beleid?

Ook de leden van de fractie ChristenUnie menen dat het overgrote deel van de OALT-leraren hun functie zal verliezen. De leden van voornoemde fractie merken op dat het van het grootste belang is de komende tijd zorgvuldig met deze leraren om te gaan. Het streven moet er op gericht zijn hen te behouden voor een functie in het onderwijs.

Voorts wijzen de leden op de memorie van toelichting waarin een afspraak van de overheid met de gemeenten en schoolbesturen wordt genoemd aangaande het anticiperen op de beëindiging van OALT. De leden vragen of deze afspraak op schrift is vastgesteld. Zo ja, kan de regering dan een afschrift van deze afspraak verstrekken, zo vragen deze leden. Daarnaast willen genoemde leden weten met welke gemeenten en schoolbesturen er gesproken is. Tevens kunnen de leden zich voorstellen dat er ouders zijn die graag willen dat hun kinderen buiten schooltijd OALT blijven ontvangen. In dat geval zou een aantal OALT-leraren bij een andere werkgever dezelfde functie kunnen blijven vervullen. Genoemde

leden willen weten of de regering heeft onderzocht of er in de samenleving behoefte bestaat om OALT voort te zetten.

Daarnaast willen de leden van deze fractie weten welke rol scholen met betrekking tot OALT mogen spelen indien er ouders zijn die na de wijziging van de relevante sectorwetten dit soort onderwijs zelf willen bekostigen. Is het toegestaan dat een bevoegd gezag een door de ouders bekostigde OALT-leraar in dienst neemt, zo vragen zij. Mag een bevoegd gezag verantwoordelijkheid dragen voor OALT dat door ouders bekostigd wordt, zo willen de aan het woord zijnde leden weten.

Is de conclusie van de leden van de SGP-fractie naar aanleiding van de reactie van de regering op opmerkingen van de Raad van State waar, namelijk dat het wenselijk kan zijn om bij de vormgeving van het flankerend beleid af te wijken van de bestaande rechtspositionele regelingen voor onderwijspersoneel? Zo ja, dan verzoeken zij een toelichting daarop. Zo neen, dan vragen zij om alsnog in te gaan op de opmerkingen van de Raad van State.

6. Financiële gevolgen

De leden van de fractie van Groenlinks vragen hoeveel extra middelen er voor VVE en Onderwijskansen de afgelopen jaren beschikbaar zijn gekomen. Ook willen zij weten hoeveel middelen er op het GOA zijn bezuinigd. Wat is, alles bij elkaar optellend, het saldo over de afgelopen en de komende jaren van financiële middelen die beschikbaar zijn voor het achterstandenbeleid, vragen deze leden.

De voorzitter van de commissie,
Cornielje

De adjunct-griffier van de commissie,
Boeve