

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 in allochtone levende talen

B

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS¹

Vastgesteld 15 april 2004

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie hadden in het algemeen met instemming van het wetsvoorstel kennisgenomen. Het wetsvoorstel is een uitvloeisel van het Strategisch akkoord van het kabinet-Balkenende I, dat als reden voor de afschaffing van het onderwijs in allochtone levende talen (OALT) noemde dat prioriteit moet worden gegeven aan het leren van Nederlands. De leden van de CDA-fractie onderschrijven het grote belang van het leren van Nederlands voor de integratie. Integratie veronderstelt evenwel pluriformiteit, die de regering blijkens de memorie van toelichting ook wil behouden. De vraag is of de kennis van de taal en de cultuur van het land van herkomst niet zodanig bijdraagt aan het behoud van de pluriformiteit dat de overheid deze kennis op enigerlei wijze moet bevorderen. Het wetsvoorstel haalt het onderwijs in allochtone levende talen uit het curriculum van het primair onderwijs. Is deze stap niet te drastisch? Waarom kunnen scholen voor primair onderwijs niet zelf bepalen of zij enige aandacht aan allochtone levende talen besteden, overigens zonder dat dit extra bekostiging met zich brengt?

Naast cultuureducatie is ondersteuning van het leren van de Nederlandse taal een doel van het OALT. Mede omdat het OALT-aanbod niet optimaal was, konden geen positieve effecten ervan op de verwerving van de Nederlandse taal worden aangetoond (Onderwijsraad, *Samen naar de taalschool* (2001), p. 29). Als scholen wel in staat zijn OALT te laten bijdragen aan taalondersteuning, waarom zouden zij dan niet de vrijheid mogen hebben OALT aan te bieden? Past deze vrijheid niet bij de grotere vrijheid die scholen krijgen na de beoogde herziening van de kerndoelen, zoals uiteengezet in de brief van de minister van 19 maart 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 488, nr. 1)?

¹ Samenstelling: Schuurman (CU), Schuyer (D66), Dupuis (VVD), Woldring (CDA), Linthorst (PvdA) (*plv. voorzitter*), Broekers-KnoI (VVD), Witteman (PvdA), Koekkoek (CDA), Ten Hoeve (OSF), Klink (CDA) (*voorzitter*), De Rijk (GL), Van Raak (SP).

De overwegingen om de OALT-regeling af te schaffen vonden de leden van de CDA-fractie overigens in het algemeen overtuigend. Zowel de Onderwijsraad (in zijn advies «Samen naar de taalschool» van december

2001) als het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) in zijn rapport «Taal lokaal: gemeentelijk beleid onderwijs in allochtone levende talen» (juni 2002) stellen dat een wetenschappelijke onderbouwing van het nuttige effect van OALT, gemeten aan de beheersing van de Nederlandse taal, niet is te geven. Verder geldt dat de maatschappelijke context en daarmee de verwachtingspatronen rond onderwijs aan nieuwkomers de afgelopen decennia sterk zijn veranderd. Voor zover in de jaren zeventig werd verwacht dat migranten zouden terugkeren naar het land van herkomst en het dus ook uit dien hoofde nuttig zou zijn om de taal van het land van oorsprong te leren, is die reden momenteel meestal niet meer aanwezig. Migrantengeneraties keren in de regel niet terug. Dat is ook niet hun intentie. Vervolgens is te zien dat de afgelopen decennia het doel van OALT is verschoven van het behoud van de eigen cultuur en taal naar een hulpmiddel bij het leren van de Nederlandse taal. Als OALT aan dit laatste geen overtuigende bijdrage biedt en het aanvankelijke doel niet meer geldt, ligt het beëindigen van de bekostiging in de rede, zo meenden deze leden. Zeker nu over de hele linie kritisch naar overheidsuitgaven moet worden gekeken.

Tenslotte wezen de leden van de CDA-fractie ook op de praktische problemen die zich rond OALT aftekenen. Veel gemeenten gebruiken hun OALT-middelen voor hun algemene onderwijsachterstandenbeleid. Er is verder een behoorlijk gebrek aan belangstelling voor de HBO-opleiding tot OALT-docent. Dat leidt tot een te gering aantal bevoegde leerkrachten. Velen van de leerkrachten blijken in feite ongeschikt voor het vak. De Algemene Rekenkamer wees in 2001 op deze praktische problemen. Al deze laatste punten zijn van belang, maar doorslaggevend voor de steun voor het beleid van de kant van de CDA-fractie was, dat de bijdrage van OALT aan integratie en sociale cohesie onvoldoende overtuigend is en middelen dus beter ingezet zouden kunnen worden.

De leden van de fracties van de **OSF**, **D66** en **GroenLinks** hadden met belangstelling en grotendeels met instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. De bekostiging van OALT heeft niet geleid tot wat men er van verwachtte en daarom is het zinvol nu andere wegen in te slaan voor het bereiken van het doel, te weten het beperken van de achterstand van allochtone kinderen binnen het Nederlandse onderwijs. Echter de leden van deze fracties betreurden het dat het voorliggende voorstel tegelijkertijd de geldmiddelen die beschikbaar waren, niet op een andere manier voor het onderwijs van de doelgroep gebruikt. Deze leden hadden begrip voor de lastige financiële situatie waarvoor het kabinet zich geplaatst weet dat ook onderwijs – met uitzondering van benoemde speerpunten uit het hoofdlijnenakkoord – zijn bijdrage moet leveren. Niettemin stelden zij er prijs op van de regering nog eens opgesomd te krijgen welke financiële inspanningen het kabinet zich getroost bij het onderwijs aan allochtonen en hoe zich dat verhoudt met de uitgaven in de afgelopen vier jaar.

Gelet op de dubbele doelstelling van OALT (taalondersteuning en cultuureducatie) is het van belang dat duidelijk is hoe de regering denkt over beide elementen afzonderlijk. Is het juist dat de regering van mening is dat OALT niet bijdraagt tot het (beter) aanleren van de Nederlandse taal? En zo ja, waarop baseert de regering die mening? Is de regering ook van mening dat het op zich zinvol is dat allochtone jongeren in de gelegenheid gesteld worden de beheersing van hun thuistaal, dan wel de officiële taal van hun land van oorsprong, te verbeteren? Zo nee, waarom niet? En zo ja, vindt de regering dan dat zij als overheid daarbij een eigen verantwoordelijkheid heeft, of betreft dit dan puur de verantwoordelijkheid van de betreffende allochtone groeperingen? Bestaat in Nederland

voldoende gelegenheid om de kennis van de eigen talen van allochtonen te verdiepen, hetzij binnen, hetzij buiten het (reguliere) onderwijs?

In de nota naar aanleiding van het verslag in de Tweede Kamer van 12 december 2003 wordt melding gemaakt van de notitie «Het leren van talen en de taalverscheidenheid bevorderen: actieplan 2004–2006», die de Commissie van de Europese Gemeenschappen heeft gepubliceerd. Kan de regering meedelen hoever zij is gevorderd met de bespreking van deze nota en of zij de ambities van de Commissie naar het nationale beleid kan vertalen? Is in dit kader de vraag naar de zinvolheid van het leren van de eigen talen van allochtonen ook relevant? In het algemeen zouden de leden van de fracties van de OSF, D66 en GroenLinks wel geïnformeerd willen worden over hoe het nu voorgestelde beleid van het beëindigen van de financiering van OALT spoort met het beleid in de Nederland omringende landen.

De ervaring met betrekking tot het leren in een andere taal is in Nederland wel aanwezig, namelijk in Friesland, zo vervolgden deze leden. Is de regering van mening dat de verantwoordelijkheid voor het Fries vergelijkbaar of juist helemaal niet vergelijkbaar is met de verantwoordelijkheid voor de allochtone talen? Waarom? Kan de regering ook verduidelijken hoe in het geval van het Fries de nu door de regering uitgedragen doelstelling van het centraal stellen van (uitsluitend) de Nederlandse taal in het onderwijs en de VVE, spoort met de verantwoordelijkheid ten aanzien van het Fries?

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** vonden dat de bekostiging van OALT niet tot de verantwoordelijkheid van de overheid behoort. OALT heeft bovendien na jaren bewezen geen wezenlijke bijdrage geleverd te hebben aan de vorming van allochtone kinderen tot volwaardige deelnemers aan de Nederlandse samenleving. De afschaffing van dit taalonderwijs heeft daarom de instemming van de leden van deze fracties. Wat er oorspronkelijk mee bedoeld werd, namelijk opheffing van onderwijsachterstanden en bevordering integratie van allochtone leerlingen had en heeft wel hun instemming.

Onderwijs in de taal van het land van oorsprong in het kader van artikel 16 WVO

In het verlengde van het besluit om de bekostiging van OALT te beëindigen, stelt de regering voor, aldus de leden van de **CDA**-fractie, 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 Regeling onderwijs eigen taal WVO en het schrappen van artikel 16 van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Dit betekent niet dat scholen over de hele linie geen onderwijs in de taal van het land van oorsprong meer kunnen aanbieden. Turks en Arabisch bijvoorbeeld, zijn namelijk als reguliere moderne vreemde taal in de WVO en het Inrichtingsbesluit WVO opgenomen.

Uiteraard zijn de leden van de CDA-fractie zich ervan bewust dat de doelstelling van OALT (taalondersteuning) een andere is dan het aanbieden van de Turkse of Arabische taal in het voortgezet onderwijs (het bieden van de mogelijkheid om een moderne vreemde taal te leren). De vraag blijft wel hoe de minister oordeelt over deze vrije ruimte van scholen voor voortgezet onderwijs, in het licht van de beoogde integratie van minderheden in ons land. Gezien de beperkte betekenis van deze talen in het maatschappelijk leven, behoudens bij de groepen migranten, laat zich de vraag stellen of scholen er niet beter aan doen om de lessen

te besteden aan vakken die meer aansluiten bij de vaardigheden die nodig zijn om in de Nederlandse en Europese samenleving te functioneren.

Juridische ruimte voor het opheffen van OALT

De leden van de CDA-fractie vroegen of de minister niet te gemakkelijk heeft aangenomen dat er Europeesrechtelijk geen belemmeringen zijn voor het afschaffen van OALT (Hand. II 2003/04, p. 3441–3442). Artikel 3 van Richtlijn 77/486/EEG van 25 juli 1977 inzake het onderwijs aan de kinderen van migrerende werknemers verplicht de lidstaten, in samenwerking met de staten van oorsprong, passende maatregelen te nemen om te bevorderen dat, in coördinatie met het normale onderwijs, aan kinderen van migrerende werknemers onderwijs in de moedertaal en de cultuur van het land van oorsprong wordt verstrekt. Hoe wordt aan deze verplichting voldaan na afschaffing van het OALT, bijvoorbeeld voor Grieks, Italiaans, Portugees, Spaans en de talen van de landen die op 1 mei 2004 tot de Europese Unie toetreden?

De leden van de CDA-fractie waren het met de regering eens dat het wetsvoorstel niet in strijd is met het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden, althans indien de werking van dit verdrag beperkt is tot de Friezen, zoals de regering heeft voorgesteld. Wat zouden de gevolgen zijn indien het begrip «minderheden» niet beperkt zou worden tot traditionele minderheden? Is er dan nog flankerend beleid nodig indien OALT wordt afgeschaft en welke kosten zouden met dat beleid gemoeid zijn?

Onderwijsachterstandenbeleid

De leden van de CDA-fractie constateerden dat de ineffectiviteit van OALT, gemeten naar zijn bijdrage aan integratie en sociale cohesie, de belangrijkste reden is om voor te stellen het OALT af te schaffen. Positief geformuleerd: de regering wil het zwaartepunt van het onderwijsachterstandenbeleid leggen bij het zo vroeg mogelijk verwerven van kennis van de Nederlandse taal. De leden van de CDA-fractie onderschreven deze prioriteitsstelling. Met het oog daarop wordt geïnvesteerd in de Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) en in de zogenaamde Onderwijskansen. In de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel stelt de minister dat binnen het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA) de beheersing van de Nederlandse taal topprioriteit heeft. Verwezen wordt naar het Besluit landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2002–2006 (LBK). De eerste doelstelling van dit kader 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 om te realiseren dat 50% van de doelgroepkinderen meedoet 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 dienen een taalbeleid te ontwikkelen ter bestrijding van onderwijsachterstanden op het gebied van de beheersing van de Nederlandse taal bij allochtone en autochtone leerlingen. Ook hier is een cijfermatige doelstelling geformuleerd. 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. Voorts maken gemeenten in het kader van de aanpak Onderwijskansenbeleid (OK) afspraken over een aanpak op schoolniveau met die scholen waar de achterstandsproblematiek het meest omvangrijk is.

De ambities rond de VVE en het OK spraken de leden van de CDA-fractie aan. Zij tekenden hierbij echter aan dat het onderwijsachterstandenbeleid tot nu toe een weinig verplichtend karakter kent. De resultaten van de VVE zijn, blijkens onderzoek, vooralsnog gering. Terecht heeft dat tot aanpassingen geleid, maar of deze wel succesvol zullen zijn, moet nog worden afgewacht. Of gemeenten de genoemde 50% deelname zullen halen, moet eveneens worden afgewacht. Of de taalachterstanden met 25% zullen dalen, is nog een open vraag. Empirische onderbouwing van succes is vooralsnog afwezig. Doelstellingen vertalen zich bovendien in streefcijfers en niet in prestatie-eisen. Iets dergelijks lijkt te gelden voor de gewichtenregeling bij het toekennen van de onderwijsmiddelen aan scholen. Hoe beoordeelt de regering deze situatie? Deze leden zouden hierin graag verandering gebracht willen zien. Zij pleitten voor een meer verplichtend en meer veeleisend beleid. Volgens haar kan hier het concept van de schakelklassen behulpzaam zijn: leerlingen met aantoonbare taalachterstanden zouden in beginsel, alvorens zij in het reguliere onderwijs instromen, eerst deze achterstand moeten inlopen via een apart programma en een daarop toegesneden didactiek. Voor zover dat tot tijdverlies in het basisonderwijs leidt, is dat volgens de leden van de CDA-fractie te verkiezen boven een slepende achterstand van gemiddeld twee jaar, een achterstand die ook in het voortgezet onderwijs gecontinueerd wordt. Het objectiveren van de extra inspanningen via een schakelklas en van het daarmee gemoeide tijdsverlies, zal bovendien ouders prikkelen om gebruik te maken van de VVE. Dat brengt het streefcijfer van 50% dichterbij. Dit alles vergt wel dat instromende leerlingen getoetst worden op hun taalvaardigheid. Wat zijn de ervaringen met bestaande schakelklassen (ook wel topklassen genoemd)? Rechtvaardigen die een omzetting van het beleid in die zin dat de onderwijsachterstandsgelden (in brede zin) meer gericht en minder vrijblijvend op deze strategie worden ingezet?

De leden van de CDA-fractie hadden inmiddels kennisgenomen van de brief van de minister van 2 april 2004 waarin zij een aantal aanvullende vragen van deze leden inzake de Hoofdlijnenbrief toekomstig onderwijsachterstandenbeleid heeft beantwoord. Aan het slot van deze brief kent de minister een prominente rol toe aan de gemeenten bij het organiseren van de schakelklassen. Zou het niet passen bij de autonomievergroting als scholen die in staat zijn zelf een schakelklas te organiseren, daartoe ook in de gelegenheid worden gesteld, zo vroegen deze leden.

Nu het onjuiste middel wordt afgeschaft, restte de leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** de vraag wat er van het behartenswaardige doel overblijft. Op welke manieren wordt dat doel nu gerealiseerd? Of verdwijnen de eerder ter beschikking gestelde gelden vanwege de bezuinigingen? Is de gedachte van deze leden juist dat daarmee – althans van de kant van de overheid – een reëel probleem onopgelost blijft, temeer omdat van de ouders gezien allerlei achterstandsverschijnselen bij hen de oplossing ook niet kan worden verwacht?

Flankerend personeelsbeleid en financiële implicaties

De leden van de **CDA**-fractie constateerden dat er een toereikend en ruimhartig sociaal plan voor de betrokken leerkrachten is gekomen. Zij constateerden tevens dat het beleid erop gericht is om de leerkrachten te behouden voor het onderwijs, zij het uiteraard in op hun vaardigheden en competenties afgestemde functies. Kan de minister al enig inzicht bieden in de resultaten van dit flankerend beleid? Zo ja, welke implicaties heeft dit voor de uitputting van de middelen die zijn gereserveerd voor het sociaal plan en voor wachtgeldkosten?

Evaluatie

In het wetsvoorstel is geen evaluatie-artikel opgenomen. De leden van de fracties van de **OSF, D66** en **GroenLinks** betreurden dat en zouden graag worden geïnformeerd over de wijze waarop de regering controleert of er door het afschaffen van de financiering voor OALT niet een zodanige wijziging komt in de aanpak van taalachterstand en cultuureducatie dat op de nu voorgestelde afschaffing flankerend beleid noodzakelijk is.

Vertrouwende, dat deze vragen tijdig zullen worden beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over het onderhavige wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Klink

De griffier van de commissie,
Janssen