

Hoogervorst

De **voorzitter**: Aangezien de motie-Putters (30186, nr. A) is ingetrokken, maakt zij geen onderwerp van beraadslaging meer uit.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt van 18.50 uur tot 19.15 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid (30313).**

De beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Ik mag ook het woord voeren namens de SP.

Het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen, heeft niet het grote enthousiasme van onze fracties en in elk geval niet van mij. Wij vinden het niet zo'n erg goed idee om de positie van gemeenten te verzwakken ten gunste van de schoolbesturen. Dat geldt in het algemeen, maar dat geldt zeker bij onderwijsachterstanden. Ik ben eerlijk gezegd redelijk goed thuis in de praktijk. De meeste onderwijsachterstanden hebben geen onderwijskundige, maar een maatschappelijke oorzaak. Met veel kinderen die op school uitvallen of op school niet functioneren, is ook thuis iets mis. Er zijn schuldproblemen of een verslavingsproblematiek, wat vaak weer leidt tot gedragsproblemen. Dat zijn problemen die scholen niet kunnen oplossen.

Het is wel opmerkelijk om te zien dat scholen problemen niet kunnen oplossen, maar tegelijkertijd ook een zekere huiver hebben om anderen erbij te betrekken. Zij voelen dat misschien toch als een brevet van onvermogen of als een aantasting van de eigen autonomie. Scholen hebben huiver om anderen erbij te halen. Je ziet de laatste jaren dat steeds meer aanpalende disciplines als jeugdzorg, maatschappelijk werk of de GGD met de school gaan overleggen, maar het kost de nodige overredingskracht, vooral van de gemeenten die het organiseren, om de partijen om de tafel te krijgen. Je ziet ook dat op het moment dat de schroom of huiver overwonnen is, iedereen eigenlijk blij is dat het is gebeurd. Iedereen wint er namelijk bij, als het tenminste functioneert zoals het moet functioneren.

Gemeenten pakken die regisserende rol ook op en zij doen dit goed. Mij valt op dat het helpt als gemeenten ook iets meebrengen, als zij de scholen materieel tegemoet kunnen komen. Zeker als dit tot een win-situatie leidt, vinden wij het niet zo begrijpelijk dat de mogelijkheden van gemeenten om uit de onderwijsachterstandsgelden dit soort extraatjes te financieren, worden verminderd. Er is natuurlijk ontzettend gegoocheld met bedragen, met 100 mln. eraf en dan weer 25 mln. en 15 mln. erbij, maar hoe je het ook wendt of keert, netto betekent het dat gemeenten 60 mln. minder krijgen aan onderwijsachterstandsgelden.

Wij begrijpen dit vooral niet als wij kijken naar de rest van het beleid. Onlangs zijn hier de Wet werk en bijstand, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet op de jeugdzorg aangenomen. Al die wetten gaan uit van twee uitgangspunten: er zijn meer partijen nodig om de problemen op te lossen en de samenwerking moet zo dicht mogelijk bij de betrokkenen plaatsvinden. Meestal is dat bij het laatste het gemeentelijk niveau. Kan de minister mij nog eens goed uitleggen waarom dat wat voor de WMO geldt, niet geldt voor onderwijsachterstandsgelden?

Bij de voorbereiding van wetsvoorstellen ga ik meestal ook te rade bij mensen die het werk in de praktijk moeten uitvoeren. Ik heb ook altijd de illusie dat de kloof tussen praktijk en beleid in deze Kamer iets minder groot is dan aan de overzijde, juist omdat wij wat meer in de praktijk staan. De afgelopen dagen is mij iets overkomen waar ik nog eens goed over moet nadenken, maar wat ik in elk geval de minister wel wil meegeven. Ik hoor namelijk uit de praktijk verhalen die bij nadere controle toch net iets anders blijken te liggen. Het heeft mij ongeveer anderhalve dag netto speeltijd gekost om helder te krijgen hoe het precies zat. Als het mij anderhalve dag kost om dat helder op het netvlies te krijgen, is het nog veel ingewikkelder voor de mensen die wat verder van de beleidsbepalers af staan. Ik heb dat gecheckt en het klopt ook. Ik heb tegen een aantal mensen die het werk moeten doen gezegd: nou jongens, dit is het verhaal. Dan krijg ik terug: dank je wel, dat wisten wij niet. Het is de minister niet aan te rekenen, maar misschien kan zij iets doen om de helderheid, de transparantie en de mogelijkheden van het beleid zodanig over te brengen dat het niet alleen bij gemeenten en schoolbesturen, maar ook bij scholen duidelijk wordt. Die zijn er de dupe van.

Minister **Van der Hoeven**: Voorzitter. Er worden en er zijn veranderingen doorgevoerd. Daarin heeft mevrouw Linthorst gelijk. Dit wetsvoorstel regelt die veranderingen. Het regelt ook de taken van de gemeenten op het terrein van het onderwijsachterstandenbeleid. Ik wil echter heel goed afstand nemen van hetgeen mevrouw Linthorst zegt over de financiën. Er komt niet minder geld; er komt meer geld voor onderwijsachterstandenbeleid, alleen niet bij de gemeenten. Dat is haar punt: het komt niet bij de gemeenten. Het komt bij de scholen, omdat de geldstroom verlegd is. Zij zegt dat het bij de gemeenten minder wordt. Dan moet zij er ook bij vertellen dat het aan de andere kant meer wordt en dat per saldo meer geld wordt uitgetrokken voor onderwijsachterstandenbeleid. Dat is inderdaad anders dan vier jaar geleden.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): De vraag is net een iets andere, namelijk of de minister mij kan uitleggen waarom, als de regisserende rol van gemeenten in de praktijk een win-situatie is, de gemeenten toch minder geld krijgen.

Minister **Van der Hoeven**: Ik kom zo meteen op die regierol, want het zijn twee verschillende dingen. Toen dit kabinet aantrad, is een afspraak gemaakt over het toenmalige onderwijsachterstandenbeleid. Daarna is geld erbij gekomen, de 100 mln. van de motie-Verhagen plus

Van der Hoeven

de VVD en D66 aan de "overkant". Alleen is dat geld niet op dezelfde manier verdeeld zoals vroeger. Daar zit voor de PvdA in de Tweede Kamer de pijn. Het geld is anders verdeeld: meer geld voor de scholen, omdat de onderwijsachterstand zich daar als zodanig manifesteert en ook behoort te worden opgelost. Ik kom terug op uw vraag, want er is nog het een en ander te zeggen over die regierol.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Neemt u daarbij mijn punt mee dat een aantal onderwijsachterstanden geen onderwijskundige, maar een maatschappelijke oorzaak hebben en elders moeten worden opgelost?

Minister **Van der Hoeven**: Die vraag kan ik heel kort beantwoorden: daar heeft mevrouw Linthorst gelijk in. Die problemen kan ik niet oplossen als minister van Onderwijs. Die liggen op het terrein van huisvesting, werk en sociaal-economische omstandigheden. Maar het geld dat naar de gemeenten ging voor onderwijsachterstanden was ook nooit bedoeld om die problemen op te lossen. Die liggen op een ander terrein. Ze hebben te maken met werkgelegenheid, met inburgeringscursussen en noem maar op. Het is inderdaad waar: onderwijsachterstand is voor een, helaas groot, deel een uiting van allerlei andere achterstanden. Daarin geef ik mevrouw Linthorst gelijk.

Dit wetsvoorstel gaat over de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen gemeente en schoolbestuur, over de rol van de ouders en over een goede samenwerking tussen partijen. Er moet duidelijk worden onderscheiden wie waarvoor verantwoordelijk is. Gemeenten, scholen en instellingen hebben ieder hun eigen verantwoordelijkheid. Mevrouw Linthorst noemde de Wet maatschappelijke ondersteuning. In het onderwijsachterstandenbeleid, waarin gemeenten, schoolbesturen en instellingen ieder hun eigen taken en verantwoordelijkheden hebben, behoort het tot de verantwoordelijkheid van de school om een effectieve onderwijsaanpak te kiezen voor het bestrijden van een onderwijsachterstand bij een leerling. Dat laat onverlet de reden waardoor die achterstand is ontstaan. De gemeente heeft een andere verantwoordelijkheid vanuit haar rol als regisseur voor de samenhang tussen de verschillende voorzieningen op het terrein van jeugd. Wij worstelen daarmee als het gaat om de vervolgactie van Operatie Jong, waarin de bestuurlijke regie in feite bij de gemeente ligt en de uitvoerende bij de scholen. Een zorgadviesteam bijvoorbeeld zit op een school en niet op gemeentelijk niveau. Dat is niet altijd gemakkelijk. Er hoort ook geld bij, maar dat is precies de reden dat er geld naar de gemeenten toe blijft gaan. Wij praten dan over 174 mln. in 2006-2007. Dat is niet mis.

Goede samenwerking is niet vanzelfsprekend. In het wetsvoorstel staat dat er verplicht overleg is tussen gemeenten en schoolbesturen. Het is geen doel op zich, maar een middel om tot afspraken te komen over het bevorderen van integratie, het voorkomen van segregatie, inschrijvings- en toelatingsprocedures van achterstandsleerlingen, het bestrijden van onderwijsachterstanden en de doorlopende leerlijn van voor- naar vroegschoolse educatie. Het overleg is zowel op het primair onderwijs als op het voortgezet onderwijs van toepassing. Uitgegaan wordt van gelijkwaardigheid van beide partijen. Nogmaals, ieder heeft vanuit eigen

verantwoordelijkheid eigen bevoegdheden en financiële middelen.

Wij hebben met elkaar een handreiking bedacht: de lokale educatieve agenda. In het komend schooljaar zal een aantal gemeenten onder leiding van de VNG bekijken hoe het werkt met die agenda. Uit een eerste inventarisatie van de VNG blijkt dat bijna 80% van alle gemeenten is begonnen of bezig is met de voorbereiding van een vorm van overleg met schoolbesturen over dat nieuwe onderwijsachterstandenbeleid. In afwachting van de aanvaarding van de wet door de Eerste Kamer, is men bezig met het treffen van voorbereidingen, opdat men er in het nieuwe schooljaar mee van start kan gaan. Dat lijkt mij een goede zaak.

Mevrouw Linthorst zei dat er nog het een en ander aan de communicatie kan verbeteren. Dat klopt. Met name bij de voorlopers loopt het goed, maar het is niet voldoende. Om die reden loopt er op dit moment een traject dat erop gericht is om gemeenten te ondersteunen bij de vormgeving van het onderwijsachterstandenbeleid. Het traject "Kwaliteit van uitvoering" wordt uitgevoerd door de VNG. Het is goed om over de wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid vanuit het departement nog een keer een voorlichtings- of communicatieronde op te zetten, met name in de richting van de gemeenten en schoolbesturen. Als mevrouw Linthorst dat beoogt, zeg ik haar dat graag toe. Op die manier kunnen wij ervoor zorgen dat meer mensen dan tot nu toe, weten wat precies de bedoeling is. Wij hebben het dan zowel over de beleidswijzigingen als over de financiële gevolgen. Bij beide onderwerpen mankeert er nog het een en ander aan kennis. Ik zal daarbij overigens extra aandacht besteden aan de bovenschoolse taalklassen, want ik heb gehoord en gezien dat daar nog sprake is van een informatieachterstand.

Wij gaan met name de schakelklassen evalueren. Het is van belang dat wij daarbij bekijken op welke wijze de bovenschoolse afspraken daarbij gestalte hebben gekregen. Daar kan alleen maar van geleerd worden. Op die manier heb ik de overtuiging dat wij in staat zijn om het onderwijsachterstandenbeleid op een andere manier vorm te geven met als doel ervoor te zorgen dat onderwijsachterstanden zo snel mogelijk worden herkend en opgepakt. De doorlopende leerlijn in het basisonderwijs, maar ook van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs, is nodig om ervoor te zorgen dat de eenmaal ingelopen achterstand ook ingelopen blijft.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Voorzitter. Wij moeten in de evaluatie meenemen of de afspraken naar tevredenheid van gemeenten en schoolbesturen werken. Ik ben blij met de toezegging van de minister dat zij aan de informatieverstrekking nog een apart traject zal wijden. Kan dat vooral op praktisch niveau gestalte krijgen? Beleidswijzigingen zijn één ding, maar wat betekenen zij in de praktijk voor de scholen? Aan het antwoord op die vraag hebben scholen iets.

Minister **Van der Hoeven**: Voorzitter. Met andere woorden: geen beleidstaal, maar praktische taal. Ik heb het heel goed begrepen!

Van der Hoeven

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt van 19.31 uur tot 21.15 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Wet werk en bijstand, van de Wet studiefinanciering 2000, van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de totstandkoming van richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, alsmede goedkeuring van een daarmee samenhangend voorbehoud bij het Europees verdrag inzake sociale en medische bijstand (30493).

De **voorzitter**: Ik heet staatssecretaris Van Hoof wederom van harte welkom op deze laatste vergaderdag voor het reces van de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voorzitter. Mijn fractie staat hier met gemengde gevoelens. Zij onderschrijft enerzijds volmondig de Europese richtlijn die een aantal eerdere richtlijnen integreert en daarbij de verblijfsrechten regelt voor verschillende categorieën Unieburgers die binnen de Europese Unie van hun migratierechten gebruik willen maken. Zij onderschrijft eveneens de maatregelen die de WWB, de Wet studiefinanciering, de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en de Vreemdelingenwet op deze richtlijn afstemmen. Anderzijds heeft mijn fractie grote problemen met wetsvoorstel 30493. Deze problemen zitten in het onderdeel dat in het eerste lid van artikel 11 van de WWB de woorden "hier te lande" vervangt door "in Nederland woonachtig". In de schriftelijke voorbereiding heeft de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid de staatssecretaris voorgehouden dat deze inperking in strijd is met artikel 20, lid 3, van de Grondwet: "Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege." Mijn fractie is niet overtuigd door het antwoord van de staatssecretaris waarom dit zo'n vaart niet loopt. Als eerste het argument dat het wetsvoorstel geen wezenlijke verandering aanbrengt omdat het woonplaatscriterium nu ook al in de wet staat, namelijk in artikel 40. Dit artikel is onderdeel van het hoofdstuk over de uitvoering en legt vast welke gemeente bevoegd is jegens mensen met en zonder vast adres. Voor de vraag óf, en onder welke voorwaarden een recht ontstaat, moet men toch écht te rade gaan bij het nu te wijzigen artikel 11 dat deel uitmaakt van het hoofdstuk over rechten en plichten. Het eerste lid van deze bepaling is de concrete in de Grondwet voorgescreven vertaalslag van de opdracht van artikel 20, lid 3, van de Grondwet. Dit zal, als wij dit wetsvoorstel vanavond laten passeren, hiermee ernstig uit de pas gaan lopen. Ik heb althans

nog geen enkel argument gehoord waarom dat niet het geval is.

Voor alle duidelijkheid: de voorziene ongrondwettigheid richt zich uitsluitend tegen het te wijzigen eerste lid. Ten aanzien van de wetsbepaling in haar totaliteit zou mijn fractie de regering willen oproepen de koudwatervrees af te schudden voor alles wat Europa voorschrijft of lijkt voor te schrijven en om zich, net als bij eigen wetten, te concentreren op wat er feitelijk met deze of gene regel wordt bedoeld. Waarom zeg ik dit? De EU-richtlijn die wij vandaag in het wettelijk stelsel incorporeren, is er gekomen vanwege de wens van de lidstaten om tot een strakkere regeling te komen van bijstands- en andere uitkeringsrechten van Unieburgers die, en ik citeer de memorie van toelichting, "van hun migratierechten gebruik willen maken". Dat dit de overwegende strekking van dit wetsvoorstel is, blijkt wel uit het aantal woorden dat in de memorie van toelichting wordt gewijd aan a) Nederlanders en b) mensen die ons land binnenkomen met een andere dan de Nederlandse nationaliteit. De memorie van toelichting schakelt vrijwel onmiddellijk over naar de Unieburgers bedoeld in de leden 2 en 3 van artikel 11. Om die doelgroep gaat het derhalve bij dit wetsvoorstel en bij deze richtlijn. Graag horen wij van de staatssecretaris of hij dit met ons deelt. Artikel 20, lid 3, van de Grondwet spreekt daarentegen van Nederlanders tout court. Hun recht op bijstand wordt van overheidswege gegarandeerd. Dit betekent bijvoorbeeld dat een Nederlandse migrant in Spanje die besluit naar Nederland terug te keren en die hier te lande arriveert zonder middelen van bestaan, recht op bijstand kan hebben, ook al is hij of zij nog niet in Nederland woonachtig. De opdracht daartoe vloeit voort uit artikel 20, lid 3, van de Grondwet en het recht daartoe is nog altijd verankerd in artikel 11 van de WWB.

Ik ben zo uitgebreid op dit thema ingegaan vanwege het antwoord van de staatssecretaris op de vragen hieromtrent van de commissie. Dit antwoord raakt immers het punt dat de commissie heeft aangevoerd niet of alleen zijdelings. De staatssecretaris laat ons weten dat de formulering uit artikel 20, lid 3, is overgenomen uit de ABW en dat toen niet is beoogd voor Nederlanders verdergaande aanspraken in het leven te roepen dan al in deze wet waren opgenomen. Wij nemen dit voor kennisgeving aan, maar wat wil de staatssecretaris hiermee zeggen? Bedoelt hij met dit feitje de toelaatbaarheid van de onderhavige wetswijziging te onderbouwen? Als dát het geval is, wil mijn fractie hier twee argumenten tegenin brengen met het verzoek hierop te reageren.

Het eerste argument. Het feit dat een grondwetswijziging van latere datum is dan een te wijzigen wetsbepaling en dat destijds beoogd is de strekking van de wetsbepaling in de Grondwet te laten terugkomen, wil nog niet zeggen dat als de wetgever op een later moment besluit de wetsbepaling strakker te formuleren, deze strakkere formulering zonder meer kan doorwerken in de Grondwet. Als men daarvan uitgaat, zou men immers de tweederderegule bij grondwetswijzigingen omzeilen.

Tweede argument. Bij de behandeling van de grondwetswijziging is een amendement in stemming gebracht waarmee de woorden "hier te lande" zouden worden vervangen door "allen die hun vaste woonplaats hier te lande hebben". Dit amendement is verworpen, omdat de formulering "allen" te ruim werd bevonden. Maar daarmee is er tegelijk ook voor gekozen om de