

Vergaderjaar 2005–2006

**30 313**

## **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**

**D**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 16 mei 2006

In deze memorie van antwoord – die mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wordt uitgebracht – zal de regering ingaan op de vragen die door de vaste commissie voor onderwijs zijn gesteld.

De leden van de CDA-fractie stellen de vraag in hoeverre met de 31 grote steden, in het kader van het grote stedenbeleid, ook prestatie-afspraken zijn gemaakt over het betrekken van ouders bij het onderwijs. In de prestatieconvenanten die met de 31 grote steden zijn gesloten, zijn resultaatafspraken gemaakt over het aantal leerlingen dat deelneemt aan een schakelklas en het aantal achterstandskinderen dat deelneemt aan voor- en vroegschoolse programma's. Deze resultaatafspraken worden voor 1 augustus 2006 op basis van de nieuwe wet- en regelgeving en bijbehorende budgetten aangepast. In de prestatieconvenanten zijn en worden geen aparte resultaatafspraken gemaakt over ouderbetrokkenheid. Voor deelname aan schakelklassen is in het wetsvoorstel vastgelegd dat schriftelijke instemming van de ouders is vereist. Bij VVE is het praktijk dat ouders schriftelijk toestemming geven voor de deelname van hun kind aan zo'n programma. Verder worden ouders op verschillende andere manieren betrokken bij de ontwikkelingsstimulering van hun kinderen en bij het onderwijs. Zo geven gemeenten, consultatiebureaus, scholen en kinderopvanginstellingen voorlichting aan ouders over VVE en schakelklassen. Ook zijn er diverse projecten waarin wordt geïnvesteerd in het betrekken van ouders bij het onderwijs, zoals het project «Kwaliteit van uitvoering», de «Taallijn VVE» en de afspraken die zijn gemaakt in de intentieverklaring schoolouderbetrokkenheid (Kamerstukken II 2005/06, 30 183, nr. 2) waaronder het «Platform Allochtone ouders en Onderwijs».

#### *Schakelklassen*

Ook vragen de leden van genoemde fractie of de minister al zicht heeft op de uiteindelijke inhoud van de algemene maatregel van bestuur ten behoeve van de schakelklassen. Zo willen zij weten of de (voorgenomen) regels ruimte laten voor differentiatie in de pedagogisch-didactische aanpak van scholen en zo ja, in hoeverre dan gericht onderzoek plaats-

vindt naar de vraag welke aanpak het meest effectief is en of daarover aan de al gerealiseerde pilots reeds inzichten zijn te ontleen.

De ontwerp-algemene maatregel van bestuur is onlangs aan de Tweede Kamer aangeboden in het kader van de zogenoemde voorhangprocedure. Beoogd wordt dat gemeenten de specifieke uitkering voor het onderwijs-achterstandenbeleid inzetten voor voorschoolse educatie en/of schakelklassen. Daarnaast kan een beperkt deel van het budget voor onderwijs-achterstanden worden ingezet voor coördinatie en voor overige activiteiten. De school heeft de ruimte om, afhankelijk van de leeftijd van de leerling en de aard van de taalachterstand, de lesmethode in de schakelklas af te stemmen op de onderwijsbehoefte van de leerling. De gemeente is vrij in de keuze voor het type schakelklas. Over het in te richten type schakelklas, de criteria voor de selectie van de leerlingen en de school waaraan de schakelklas wordt verbonden, voert de gemeente overleg met de betrokken schoolbesturen. Het type schakelklas dat de gemeente en de schoolbesturen inrichten, waaronder ook de grootte van de groep/het groepje, biedt de mogelijkheid te kiezen voor een eigen pedagogisch-didactische aanpak.

In het pilotjaar van de schakelklassen, het schooljaar 2005–2006, is een effectmeting naar het instrument schakelklas gestart. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door het SCO Kohnstamm Instituut en het ITS. In het onderzoek worden zowel de gemeenten als de scholen betrokken die in dit schooljaar een pilot schakelklas uitvoeren. Aan de pilotgemeenten is een vragenlijst voorgelegd met als doel zicht te krijgen op het type schakelklas dat is ingericht en op de wijze waarop de gemeente de schakelklas heeft georganiseerd. Aan de pilotscholen is gevraagd de leerresultaten van de leerlingen te toetsen aan het begin en aan het einde van de deelname aan de schakelklas. Op basis van deze resultaten wordt bekeken welke voorde-ningen in pilots van schakelklassen zijn geboekt en wat de effectiviteit is van de verschillende typen schakelklassen. Deze onderzoeksresultaten uit de pilots die betrekking hebben op de effectmeting schakelklassen zullen in november 2006 beschikbaar zijn. Het onderzoek zal in het volgend schooljaar worden voortgezet. Dan worden meer gemeenten bij het onderzoek betrokken dan in het pilotjaar.

De leerervaringen die met de pilots zijn opgedaan, zoals de opzet en de uitvoering van een schakelklas, worden nu al beschikbaar gesteld aan de gemeenten die vanaf 1 augustus 2006 schakelklassen zullen gaan inrichten.

Ook willen deze leden weten waarom is gekozen voor een begrenzing in de tijd voor de deelname aan een schakelklas (met een limiet van een jaar). Als scholen voor een gecombineerde inzet kiezen van «regulier» onderwijs en onderwijs in een schakelklas, zal er dan geen behoefte kunnen bestaan aan een traject dat langer duurt dan een jaar, zo vragen deze leden.

Er is voor gekozen om de duur van deelname van een leerling aan een schakelklas vast te leggen op 1 schooljaar. Het doel van het intensieve taalonderwijs in een schakelklas is, dat de leerling na een jaar weer kan deelnemen aan het onderwijs in de reguliere groep. Reden hiervoor is dat in principe 1 schooljaar voldoende moet kunnen zijn om een leerling op een zodanig niveau in de beheersing van de Nederlandse taal te brengen dat daarna weer deelgenomen kan worden aan het onderwijs in de reguliere groep. Bovendien zou een achterstand in de overige vakken van het lesprogramma kunnen toenemen, wanneer een leerling langer dan een jaar aan het extra taalonderwijs in een schakelklas deelneemt. Afhankelijk van de mate van de taalachterstand van de leerling kan voor een voltijdse of een deeltijdse schakelklas worden gekozen.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af wat de rol van de inspectie rond het onderwijsachterstandenbeleid zal zijn in het licht van de wettelijke plicht van scholen om bij te dragen aan actief burgerschap en sociale integratie. Richt dat toezicht zich alleen op de aard en de kwaliteit van het onderwijs binnen de school, of ook op de rol die men speelt in het op afspraken gerichte overleg met andere scholen en de gemeente, zo vragen zij. Als dit laatste het geval is, waarop richt de inspectie dan haar aandacht en welke beoordelingscriteria hanteert zij daarbij en in hoeverre kan haar oordeel interfereren met dat van de geschillencommissie, zo vervolgen zij hun vragen.

De bijdragen die scholen leveren aan het bevorderen van integratie en het tegengaan van segregatie maken onder andere deel uit van de opdracht aan het onderwijs om actief burgerschap en sociale integratie te bevorderen. Deze wettelijke eis wordt op grond van de Wet op het onderwijs-toezicht meegenomen in het inspectietoezicht.

Momenteel wordt de toezichtindicator voor deze eis uitgewerkt en in pilots getest. In aansluiting hierop zal in overleg met de inspectie worden nagegaan op welke manier er in het toezicht aandacht zal worden besteed aan de lokale component van sociale integratie, in relatie tot het lokale beleid gericht op de bevordering van integratie en het tegengaan van segregatie. Op deze manier kunnen scholen via de inspectie worden aangesproken op de bijdrage die zij leveren aan het bedoelde lokale beleid. Wanneer de inspectie constateert dat scholen voor wat betreft de naleving van wettelijke voorschriften in gebreke blijven, bestaat de mogelijkheid tot het treffen van (bekostigings)sancties. Naast het toezicht van de inspectie op grond van de Wet op het onderwijstoezicht, is in het onderhavige wetsvoorstel sprake van een jaarlijkse rapportage over de mate waarin de doelen, genoemd in het voorgestelde artikel 167a WPO, worden bereikt. Het oordeel van de inspectie kan naar mijn mening niet interfereren met dat van de geschillencommissie. De geschillencommissie komt namelijk «in beeld» als het gaat om het *maken* van afspraken.

De inspectie rapporteert over de mate waarin de doelen worden bereikt door de (al dan niet via de weg van de geschillencommissie) *gemaakte* afspraken.

Tenslotte stellen de leden van de CDA-fractie nog enkele vragen over de uitspraken van de geschillencommissie.

De geschillencommissie beoordeelt een eventueel geschil op basis van de geldende regelgeving. De geschillencommissie zal daarbij proberen het geschil op een voor alle partijen bevredigende wijze op te lossen. Als dat niet lukt zal de geschillencommissie in haar wijsheid knopen doorhakken. Omdat sprake is van een bindend advies zullen alle partijen zich aan die uitspraak moeten houden. Gezien het bindend karakter zal de geschillencommissie er naar streven geen ruimte te laten voor interpretatie.

#### *Gelden gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA-gelden)*

De leden van de PvdA-fractie vragen of zij het goed zien dat op de gemeentelijke gelden € 85 mln wordt bezuinigd. Zij verzoeken de minister aan te geven hoeveel de gemeentebesturen ontvangen aan GOA-gelden, wat zij onder het voorliggende wetsvoorstel gaan ontvangen en welke uitgaven zij daaruit moeten bekostigen.

De financiële middelen die voor het primair onderwijs naar gemeenten gaan, zijn inderdaad met € 85 miljoen verminderd, maar er is ook geld bijgekomen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden door de gemeenten (€ 15 miljoen via het hoofdlijnenakkoord en € 15 miljoen via de motie Verhagen). In totaliteit is er voor de gemeentelijke middelen vanaf augustus 2006 ruim € 174 miljoen (inclusief loon- en prijsbijstel-

lingen) beschikbaar, tegenover € 213 miljoen in 2004. De gemeenten hebben tot taak uit dit budget VVE te verzorgen, schakelklassen in te richten en coördinerende en/of overige activiteiten te verrichten.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat een bedrag van € 1174 per leerling volstrekt onvoldoende is om een bovenschoolse taalklas op te zetten en zij vermoeden dat scholen geacht worden de resterende gelden aan te vullen uit de gewichtengelden. Daarbij zien ze drie complicaties: niet alle «gewichtskinderen» zijn al voor 1 oktober bij de school aangemeld, bovenschoolse taalklassen starten als regel niet met het volledige (maximale) aantal kinderen, de gewichtengelden worden toegekend aan de schoolbesturen, terwijl een bovenschoolse taalklas een vaak bovenschoolbestuurlijke aangelegenheid is. Deze leden verzoeken de minister een reactie te geven.

Jaarlijks wordt op 1 oktober het aantal leerlingen geteld dat op grond van achtergrondkenmerken in aanmerking komt voor extra bekostiging via de gewichtenregeling voor het jaar daarop. Deze gelden worden aan de school beschikbaar gesteld als een budget dat de school kan inzetten voor deze doelgroep.

Deze aanvullende bekostiging houdt rekening met leerlingen die instromen na de teldatum. Naast deze bekostiging via de gewichtenregeling aan een school, ontvangt de gemeente jaarlijks een budget voor het inrichten van schakelklassen.

Dit budget is bedoeld voor aanvullende kosten die een schakelklas met zich meebrengt, bijvoorbeeld voor voorlichtingsactiviteiten of inzet van extra onderwijspersoneel. De gemeente bepaalt hierbij de omvang van het bedrag dat vanuit de specifieke uitkering voor het onderwijsachterstandenbeleid wordt ingezet ten behoeve van schakelklassen. Door de gemeente kan een schakelklas worden ingericht voor leerlingen die al wel staan ingeschreven op de school waaraan de schakelklas is verbonden en waarvoor de school ook gewichtenmiddelen ontvangt. Een andere mogelijkheid is een schakelklas in de vorm van een verlengde schoolklas. Tot zo'n klas kunnen ook leerlingen worden toegelaten die zijn ingeschreven op een andere school. Deze mogelijkheid kan in de plattelandsgebieden een oplossing zijn. Zo is er in de pilots een schakelklas georganiseerd binnen een samenwerkingsverband.

Tussen de schoolbesturen in het verband zijn afspraken gemaakt over een bijdrage aan de schakelklas. Een school ontvangt jaarlijks een bedrag aan gewichtenmiddelen die voor de achterstandsleerlingen kan worden ingezet. Vanuit dat bedrag kan een schoolbestuur bijdragen aan de schakelklas in de vorm van een verlengde schooldag die is verbonden aan een andere school. Aanvullend daarop draagt de gemeente middelen bij vanuit het gemeentelijk budget voor schakelklassen.

In dit verband vragen de leden van de PvdA-fractie zich af of het wetsvoorstel mogelijkheden biedt tot het bestrijden van factoren die bijdragen aan onderwijsachterstanden, maar maatschappelijke oorzaken hebben, bijvoorbeeld het ontbreken van een onderwijsondersteunende thuiscultuur. Deze leden vragen de minister op dit punt een nadere onderbouwing te geven.

Dit wetsvoorstel heeft betrekking op de taken die gemeenten hebben op het terrein van de bestrijding van onderwijsachterstanden. Daarnaast worden aan scholen door middel van de gewichtenregeling aanvullende middelen beschikbaar gesteld voor leerlingen van ouders met een laag tot zeer laag opleidingsniveau. Hierdoor worden scholen ondersteund bij het bieden van extra begeleiding aan leerlingen van wie de thuissituatie niet ondersteunend is bij het volgen van onderwijs.

### *Rol gemeente*

Kan de minister uiteenzetten hoe een terugtrekkende rol van gemeentebesturen op een maatschappelijk belangrijk terrein als het terugdringen van onderwijsachterstanden zich verhoudt tot een toenemende rol van gemeenten in het kader van de WMO, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Het is belangrijk dat taken daar worden gelegd, waar dat het beste kan. Bij het onderwijsachterstandenbeleid hebben gemeenten, schoolbesturen en instellingen ieder eigen taken en verantwoordelijkheden. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de school om een effectieve onderwijsaanpak te kiezen voor het bestrijden van een onderwijsachterstand bij een leerling.

De gemeente is verantwoordelijk, vanuit haar rol als regisseur, voor de samenhang tussen de verschillende voorzieningen op het terrein van jeugd. Tussen de gemeente en de schoolbesturen is een goede samenwerking op het terrein van het onderwijsachterstandenbeleid noodzakelijk. Zij moeten daar dus afspraken over maken. Op basis van een lokale educatieve agenda kan deze samenwerking concreet gestalte krijgen. Overigens wordt dit punt ook nog gezien in het kader van Operatie Jong, en meer specifiek de kabinetsreactie op het sturingsadvies van de Commissaris Jeugd- en jongerenbeleid die u nog vóór het zomerreces ontvangt.

### *Schoolbesturen*

De leden van de SP-fractie stellen de vraag of de minister hun zorg deelt dat het «bevorderen» van afspraken onvoldoende is voor gemeenten om een regiefunctie te kunnen vervullen.

Ik deel deze zorg niet, want het gaat om een verplicht overleg dat is gericht op het maken van afspraken. Burgemeester en wethouders kunnen de uitkomsten van het verplichte op overeenstemming gerichte overleg omzetten in bindende afspraken, na overeenstemming met alle betrokken partijen. Bij het komen tot (bindende) afspraken is de gelijkwaardigheid van de partners die zij vanuit hun verschillende rollen in het bestrijden van onderwijsachterstanden spelen, het uitgangspunt. Deze gelijkwaardigheid onderstreept de waarde die beide partijen, ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, hebben bij de bestrijding van onderwijsachterstanden.

### *Evaluatie*

De leden van de VVD-fractie willen weten of er op het moment van de inwerkingtreding van de wet voldoende inzicht is in het aantal leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs en de agrarische opleidingen dat onder de doelgroep van het onderwijsachterstandsbeleid valt. Voor het primair onderwijs is dat inzicht er zeker, want de doelgroep-leerlingen voor het onderwijsachterstandenbeleid zijn in het algemeen de gewichtenleerlingen. Die worden elk jaar op de leerlingenteldatum van 1 oktober in beeld gebracht voor de bekostiging op grond van de gewichtenregeling van het jaar erop. Vanaf 1 januari 2007 is er in het VO (inclusief vbo-groen) sprake van een nieuw onderwijsachterstandsbeleid. Dan is duidelijk hoeveel leerlingen aangemerkt worden als achterstandsleerling.

De leden van de SP-fractie vragen of de minister hun zorg deelt dat schoolbesturen te veel verantwoordelijk worden voor problemen waar niet alleen zij, maar vooral ouders en overheden invloed op hebben. Gemeenten, schoolbesturen en ouders hebben elk eigen verantwoordelijkheden. Ik vind het van belang dat schoolbesturen en gemeenten steeds

meer samen optrekken waar het gaat om het bijdragen aan oplossingen voor maatschappelijke problemen. Ze hebben elkaar nodig en kunnen gezamenlijk en in overleg met andere partijen veel tot stand brengen. School en ouders hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en vorming van kinderen en om hen zo goed mogelijk voor te bereiden op de maatschappij.

#### *Oplossing geschillen*

De leden van de SP-fractie informeren of de minister het met deze leden eens is dat wetgeving niet uit kan gaan van de goede wil en het gedeelde belang van mensen en organisaties, maar juist uitkomst moet bieden op het moment dat, in dit geval, school- en gemeentebesturen tegenover elkaar komen te staan.

Met wetgeving wordt beoogd regels te stellen waar dat nodig is om bijvoorbeeld op het terrein van het onderwijs duidelijk te maken wat rechten voor de een en plichten voor de ander zijn.

Als het bijvoorbeeld gaat om het voorkomen van segregatie en het bevorderen van integratie dan hebben gemeente en schoolbesturen de plicht om daarover ten minste jaarlijks overleg te voeren en wel overleg dat is gericht op het maken van afspraken. Als dat onverhoopt niet mocht lukken, dan voorziet het wetsvoorstel in een bindend advies van de geschillencommissie.

De leden van de fracties van de ChristenUnie, mede namens de SGP, informeren hoe de minister het aangenomen amendement-Örgü en Hamer (Kamerstuk 30 313, nr. 34) denkt te gaan uitvoeren en in hoeverre de minister nog een mogelijkheid ziet om de Onderwijsraad op de een of andere manier nog bij de geschillencommissie te betrekken.

Ik stel, overeenkomstig het aangenomen amendement, een geschillencommissie in met 4 leden en een voorzitter die allen door mij worden benoemd. De leden van de geschillencommissie worden op voordracht van de gezamenlijke besturenorganisaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten benoemd. De voorzitter is een jurist. De adviezen van de geschillencommissie zijn bindend. Hiermee is naar mijn mening op afdoende wijze voorzien in het bieden van een uitweg indien het verplichte op overeenstemming gerichte overleg over de afspraken niet tot overeenstemming leidt. Het is aan de commissie om in voorkomende gevallen de expertise die de Onderwijsraad met dit type geschillen heeft opgedaan, te benutten.

#### *Lagere drempel gewichtenregeling*

Tenslotte willen de leden van de fracties van de ChristenUnie en SGP nog weten hoe de uitvoering van de motie-Slob c.s. (Kamerstuk 30 300 VII, nr. 135) over de drempel van de gewichtenregeling er zal gaan uitzien. Ook vragen zij of er al meer duidelijkheid is over de budgettaire consequenties van verdere verlaging van de gewichtenregeling.

De motie-Slob c.s. geeft de ruimte om conform de met de Tweede Kamer in november en december 2005 besproken kaders, de nieuwe gewichtenregeling per 1 augustus 2006 in te voeren. Tevens verzoekt de motie om een maximale inspanning te verrichten om in de nieuwe gewichtenregeling met een lagere drempel te gaan werken dan 6,4%; bij voorkeur 3%. Deze inspanningsverplichting vormt onderdeel van de invoering van de nieuwe gewichtenregeling. Door het kabinet zijn dit jaar geen extra financiële middelen beschikbaar gesteld voor verdere verlaging van de drempel. Er wordt wel onderzocht of het binnen de budgettaire kaders mogelijk is de drempel verder te verlagen.

In de nieuwe gewichtenregeling is wel al voorzien in het over een periode van vier jaar verlagen van de huidige drempel van 9% naar 6,4%. De

drempel zal gedurende de vierjarige overgangperiode elk jaar bij ministeriële regeling worden vastgesteld.

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