

Nr. WJZ/2002/12128 (2583)

(Hoofd) Afdeling

DIRECTIE WETGEVING
EN JURIDISCHE ZAKEN

Nader rapport inzake het voorstel
van wet tot eenmalige verlenging
van de werkingsduur van de
gemeentelijke plannen inzake
onderwijs in allochtone levende

ZOETERMEER, 28 maart 2002

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 januari 2002, nr. 02.000129, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 8 maart 2002, nr. W05.02.0012/III, bied ik U hierbij aan.

1. De Raad van State adviseert in de toelichting aan te geven welke acties ondernomen zullen worden om aan het eind van de periode van twee jaar de beoogde beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren, en op welke termijn deze acties gerealiseerd dienen te zijn.
Het advies van de Raad van State is overgenomen. De toelichting is op dit punt aangevuld en geactualiseerd.
2. De Raad van State adviseert artikel 6 aan te passen, omdat - aldus de Raad - plannen waarvan de werkingsduur tot een bepaalde periode is beperkt, slechts kunnen worden verlengd indien de wet daartoe de bevoegdheid verleent en die bevoegdheid wordt uitgeoefend voor het verstrijken van de geldigheidsduur van het plan.
Naar aanleiding van het advies van de Raad is artikel 6 zodanig aangepast, dat de terugwerkende kracht nog slechts betrekking heeft op artikel 5. Hoewel de regering ernaar streeft dat het wetsvoorstel voor 1 augustus 2002 kracht van wet verkrijgt en in werking treedt, acht zij niettemin een voorziening noodzakelijk voor het geval deze datum niet wordt gehaald en de wet later dan 1 augustus 2002 in werking treedt. Deze voorziening is opgenomen in artikel 4 en houdt in dat de gemeente alsdan binnen drie maanden door middel van een vereenvoudigde procedure een

nieuw oalt-plan voor een periode van twee jaren kan vaststellen. Indien het nieuwe plan overeenkomt met het oude, met ingang van 1 augustus 2002 vervallen plan, behoeven de allochtone ouders niet gehoord te worden en behoeft er geen op overeenstemming gericht overleg met de bevoegde gezagsorganen van de scholen in de gemeente gevoerd te worden.

3. De redactionele kanttekening is overgenomen.
4. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt de tekst van het wetsvoorstel aan te passen aan de wet van 29 november 2001 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met het uitwerken van taalondersteuning en het vastleggen van de eisen om taalondersteuning van allochtone leerlingen te geven (Stb. 613), welke wet met ingang van 1 augustus 2002 in werking zal treden.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen,

(drs. K.Y.I.J. Adelmund)

Wijziging van de werkingsduur van de gemeentelijke plannen inzake onderwijs in allochtone levende talen (Wet eenmalige verlenging werkingsduur oalt-plannen)

VOORSTEL VAN WET

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de werkingsduur van de gemeentelijke plannen inzake onderwijs in allochtone levende talen met ingang van 1 augustus 2002 eenmalig met een periode van twee schooljaren te verlengen;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1

1. Een voor de periode van 1 augustus 1998 tot en met 31 juli 2002 vastgesteld plan inzake onderwijs in allochtone levende talen als bedoeld in artikel 171, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs, artikel 157, eerste lid, van de Wet op de expertisecentra en artikel 272, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs wordt van rechtswege verlengd tot en met 31 juli 2004, onverminderd de bevoegdheid van de gemeenteraad om het plan te wijzigen.
2. Het eerste lid is niet van toepassing, indien het plan inzake onderwijs in allochtone levende talen tezamen met het onderwijsachterstandenplan, bedoeld in artikel 166 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 153 van de Wet op de expertisecentra en artikel 268 van de Wet op het voortgezet onderwijs, voor de periode van 1 augustus 1998 tot en met 31 juli 2002 als één plan is vastgesteld. In dat geval stelt de gemeenteraad binnen drie maanden na de inwerkingtreding van deze wet voor

de periode van 1 augustus 2002 tot en met 31 juli 2004 een nieuw plan inzake onderwijs in allochtone levende talen vast.

3. De vaststelling van een plan inzake onderwijs in allochtone levende talen, bedoeld in het tweede lid, wordt voor de toepassing van artikel 171 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 157 van de Wet op de expertisecentra en artikel 272 van de Wet op het voortgezet onderwijs aangemerkt als de wijziging van een bestaand plan.

Artikel 2

Artikel 1 is van overeenkomstige toepassing op een besluit omtrent de verdeling van middelen als bedoeld in artikel 171, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs, artikel 157, eerste lid, van de Wet op de expertisecentra en artikel 272, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs.

Artikel 3

1. Indien de gemeenteraad voor de periode van 1 augustus 1998 tot en met 31 juli 2002 besloten heeft de middelen die de gemeente als specifieke uitkering ter tegemoetkoming in de kosten voor onderwijs in allochtone levende talen uit 's Rijks kas ontvangt, geheel of gedeeltelijk over te dragen aan een andere gemeente ten behoeve van onderwijs in een of meer allochtone levende talen in die gemeente, wordt dit besluit van rechtswege verlengd tot en met 31 juli 2004, tenzij de gemeenteraad anders besluit.
2. Een besluit als bedoeld in artikel 173a van de Wet op het primair onderwijs of artikel 159a van de Wet op de expertisecentra om de middelen die de gemeente als specifieke uitkering ter tegemoetkoming in de kosten voor onderwijs in allochtone levende talen uit 's Rijks kas ontvangt, geheel of gedeeltelijk te bestemmen voor taalondersteuning van allochtone leerlingen, heeft voor de eerste maal betrekking op de periode van 1 augustus 2002 tot en met 31 juli 2004.

Artikel 4

1. Indien deze wet in werking treedt na 31 juli 2002, stelt de gemeenteraad die voor de periode van 1 augustus 1998 tot en met 31 juli 2002 een plan inzake onderwijs in allochtone levende talen als bedoeld in artikel 171, eerste lid, van de Wet op het

primair onderwijs, artikel 157, eerste lid, van de Wet op de expertisecentra en artikel 272, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs heeft vastgesteld, binnen drie maanden na de inwerkingtreding van deze wet een nieuw plan vast voor de periode van 1 augustus 2002 tot en met 31 juli 2004. Indien het nieuwe plan overeenkomt met het oude plan, zijn artikel 171, vijfde lid, van de Wet op het primair onderwijs, artikel 157, vijfde lid, van de Wet op de expertisecentra en artikel 272, vijfde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs niet van toepassing. Indien het nieuwe plan afwijkt van het oude plan, wordt de vaststelling van het nieuwe plan aangemerkt als de wijziging van een bestaand plan.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op een besluit omtrent de verdeling van middelen als bedoeld in artikel 171, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs, artikel 157, eerste lid, van de Wet op de expertisecentra en artikel 272, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs.
3. Indien deze wet in werking treedt na 31 juli 2002, neemt de gemeenteraad die voor de periode van 1 augustus 1998 tot en met 31 juli 2002 besloten heeft de middelen die de gemeente als specifieke uitkering ter tegemoetkoming in de kosten voor onderwijs in allochtone levende talen uit 's Rijks kas ontvangt, geheel of gedeeltelijk over te dragen aan een andere gemeente ten behoeve van onderwijs in een of meer allochtone levende talen in die gemeente, binnen drie maanden na de inwerkingtreding van deze wet een nieuw besluit voor de periode van 1 augustus 2002 tot en met 31 juli 2004. Indien het nieuwe besluit overeenkomt met het oude besluit, behoeven de allochtone ouders niet in staat te worden gesteld hun mening over het voorgenomen besluit kenbaar te maken.

Artikel 5

Artikel III van de wet van 5 maart 1998, houdende wijziging van enkele onderwijswetten in verband met het onderwijs in allochtone levende talen en enkele technische aanpassingen (Stb. 148), wordt als volgt gewijzigd:

1. In de eerste volzin van het eerste lid wordt "voor een periode van vier jaar" vervangen door: voor een periode van zes jaar.
2. In het derde lid wordt "per 1 augustus 1999, 1 augustus 2000 en 1 augustus 2001," vervangen door: jaarlijks per 1 augustus, voor de eerste maal per 1 augustus 1999 en voor de laatste maal per 1 augustus 2003,.

3. In het vierde lid wordt "per 1 augustus 1999, 1 augustus 2000 en 1 augustus 2001," vervangen door: jaarlijks per 1 augustus, voor de eerste maal per 1 augustus 1999 en voor de laatste maal per 1 augustus 2003,.

Artikel 6

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Daarbij kan worden bepaald dat artikel 5 van deze wet terugwerkt tot en met 31 juli 2002.

Artikel 7

Deze wet wordt aangehaald als: Wet eenmalige verlenging werkingsduur oalt-plannen.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen,

MEMORIE VAN TOELICHTING

Het onderwijs in allochtone levende talen (oalt)

Op 1 augustus 1998 is van kracht geworden de wet van 5 maart 1998, houdende wijziging van enkele onderwijswetten in verband met het onderwijs in allochtone levende talen en enkele technische aanpassingen (Stb. 148). Door deze wetswijziging is de primaire verantwoordelijkheid voor het aanbod van oalt bij de gemeenten gelegd. Gemeenten ontvangen een specifieke uitkering van het Rijk ter tegemoetkoming in de kosten voor oalt. Deze uitkering wordt per jaar aan de gemeenten verstrekt. Bij algemene maatregel van bestuur (amvb) worden de criteria vastgesteld op grond

waarvan gemeenten telkens voor een periode van vier jaar in aanmerking komen voor de uitkering. Tevens worden in deze amvb de criteria vastgelegd voor de hoogte van de uitkering.

Bij wijze van overgangsregeling is voor de eerste periode van vier jaren de toedeling van de gemeentelijke middelen niet bij amvb, maar in de wet geregeld (artikel III van de wet van 5 maart 1998). Deze periode eindigt op 1 augustus 2002. Met ingang van deze datum moeten bij amvb nieuwe criteria worden vastgelegd op basis waarvan gemeenten voor de oalt-middelen in aanmerking komen, evenals criteria voor de hoogte van deze middelen. Met de VNG en de vak- en besturenorganisaties is overeengekomen dat zij ten minste een jaar voor inwerkingtreding op de hoogte gebracht zullen worden van de nieuwe bekostigingssystematiek.

De huidige oalt-praktijk

Zoals in de brief van ondergetekende van 27 februari 2001 (Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VIII, nr. 65) is aangegeven, blijkt de uitvoering van de oalt-regelgeving in de eerste planperiode weerbarstig te zijn. Gemeenten ervaren knelpunten bij de uitvoering van de regelgeving, mede als gevolg van de tweeledige doelstelling van de wet.

Enerzijds betreft dit aanloopproblemen, omdat de gemeenten pas per 1 augustus 1998 met deze nieuwe taak zijn belast, die overigens ook voor scholen en betrokkenen zelf wijzigingen tot gevolg had zoals plaatsing buiten de reguliere onderwijstijd, de betrokkenheid van de ouders en het bieden van mogelijkheden aan nieuwe taalgroepen; daarbij speelde ook het ontwikkelen van de deskundigheid van de leerkrachten een rol. Anderzijds ervaren gemeenten knelpunten waarvoor op korte termijn maatregelen noodzakelijk zijn. Om een oplossing te kunnen bieden aan de knelpunten op lokaal niveau en de kwaliteit van oalt binnen het huidige wettelijke kader te verbeteren, zijn ontwikkelingen in gang gezet.

Conform de toezegging aan de Tweede Kamer is aan de Onderwijsraad advies gevraagd over de toekomst van oalt. Inmiddels heeft de Onderwijsraad op 6 december 2001 het advies uitgebracht ("Samen naar de Taalschool. Nieuwe Moderne Vreemde Talen in perspectief"). Dit advies is eveneens op 6 december 2001 met een begeleidende brief aan de Tweede Kamer gezonden. In deze brief is reeds aangegeven dat, om tot een standpunt over de toekomst van oalt te komen, de uitvoerbaarheid, de (financiële en arbeidsvoorwaardelijke) consequenties, mogelijke alternatieven en het draagvlak voor het advies nader in kaart gebracht moeten worden.

Een goede afstemming met gemeenten, onderwijsveld, vakbonden, minderhedenorganisaties en ouders is daarbij van wezenlijk belang.

Daarnaast zal ook het onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) over de uitvoering van de oalt-regelgeving in alle gemeenten die oalt-middelen ontvangen, belangrijke kwalitatieve en kwantitatieve gegevens leveren voor de toekomstverkenning. Dit brede SCP-onderzoek is een vervolg op het SCP-onderzoek "Onderwijs in allochtone levende talen: een verkenning in zeven gemeenten" (februari 2001). Het brede SCP-onderzoek wordt in april/mei 2002 verwacht.

Het kabinet streeft ernaar zo spoedig mogelijk na het verschijnen van het SCP-onderzoek zijn standpunt over de toekomst van oalt te bepalen. Nadat over dit kabinetsstandpunt met de Tweede Kamer overleg is gevoerd, zal bevorderd worden dat zo spoedig mogelijk, naar verwachting begin 2003, een wetsvoorstel wordt ingericht. Gezien het tijdstip waarop de resultaten van het brede SCP-onderzoek gepubliceerd zullen worden en de relevantie daarvan voor oalt op de middellange en lange termijn, is het niet opportuun nu reeds (nieuwe) criteria voor de bekostiging van oalt voor de periode 2002-2006 op te stellen.

Op basis van de uitkomsten van het advies van de Onderwijsraad en van het SCP-onderzoek kan een meer afgewogen verdelingsmaatstaf worden gezocht die rekening houdt met de toekomstige ontwikkelingen van oalt. Om gemeenten in staat te stellen de komende periode het oalt-beleid verder vorm te geven en om de toekomstige lijn voor het oalt-beleid te verkennen, is dit wetsvoorstel erop gericht om de verdeling van het oalt-budget voor de periode 2002-2004 vast te stellen op basis van de huidige verdelingscriteria. In genoemde brief van 27 februari 2001 is het voornemen daartoe aan de Tweede Kamer gepresenteerd. Tijdens het algemeen overleg van 13 juni 2001 heeft de Tweede Kamer hiermee ook ingestemd (Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VIII, nr. 94).

Het wetsvoorstel

Het onderhavige wetsvoorstel is een uitwerking van het bovengenoemde voornemen om de huidige oalt-bekostiging met een periode van twee jaar te verlengen. Het wetsvoorstel biedt gemeenten op de volgende wijze de mogelijkheid om invulling te geven aan de verlenging huidige oalt-bekostiging met twee jaar:

1. Het gemeentelijke oalt-plan wordt van rechtswege verlengd tot en met 31 juli 2004.

2. Indien gemeenten het oalt-plan en het gemeentelijke onderwijsachterstandenplan (goa-plan) als één plan hebben vastgesteld, stelt de gemeenteraad voor de periode van 1 augustus 2002 tot en met 31 juli 2004 een nieuw oalt-plan vast.
3. De bovenstaande werkwijze is ook van toepassing op een besluit omtrent de verdeling van de oalt-middelen, indien er geen verplichting is tot het vaststellen van een oalt-plan (omdat het totaal van de goa- en oalt-middelen dat de gemeente ontvangt, minder bedraagt dan € 113.500).
4. De overdracht van oalt-middelen naar andere gemeenten wordt van rechtswege verlengd tot en met 31 juli 2004.
5. De bestaande wettelijke verdelingscriteria voor de specifieke uitkeringen (artikel III van de wet van 5 maart 1998) worden met twee jaar verlengd.

De artikelen 173 WPO en 159 WEC, zoals zij thans luiden, bieden de gemeente de mogelijkheid de oalt-middelen geheel of gedeeltelijk te bestemmen voor taalondersteuning van allochtone leerlingen in de eerste vier schooljaren. Een daartoe strekkend besluit van de gemeenteraad kan echter niet van rechtswege worden verlengd, omdat met ingang van 1 augustus 2002 in werking treedt de wet van 29 november 2001 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met het uitwerken van taalondersteuning en het vastleggen van de eisen om taalondersteuning van allochtone leerlingen te geven (Stb. 613). Krachtens de nieuwe artikelen 173a WPO en 159a WEC is de inzet van deze middelen voor taalondersteuning niet langer beperkt tot allochtone leerlingen in de eerste vier schooljaren, maar wordt hij verruimd tot alle allochtone leerlingen in het basis- en (voortgezet) speciaal onderwijs. Bovendien wordt in deze artikelen een nadere omschrijving gegeven van het begrip taalondersteuning. Indien de gemeenteraad met ingang van 1 augustus 2002 (wederom) de gemeentelijke oalt-middelen geheel of gedeeltelijk wenst te bestemmen voor taalondersteuning van allochtone leerlingen, zal hij derhalve op grond van de gewijzigde wetgeving een nieuw besluit moeten nemen. De werkingsduur van een dergelijk besluit wordt beperkt tot twee jaren (artikel 3, tweede lid).

Op basis van het advies van de Onderwijsraad, de genoemde SCP-onderzoeken en de gemeentelijke evaluaties van oalt in de eerste planperiode zullen in de komende periode de nieuwe beleidsvoornemens voor oalt verder worden uitgewerkt.

Financiële paragraaf

Dit wetsvoorstel heeft geen financiële gevolgen voor de rijksbegroting.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

De werkingsduur van de bestaande oalt-plannen wordt van rechtswege verlengd met een periode van twee jaar. Uiteraard behoudt de gemeenteraad de bevoegdheid het oalt-plan met ingang van 1 augustus 2002 te wijzigen.

De Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op de expertisecentra (WEC) en de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) bepalen dat het oalt-plan desgewenst tezamen met het goa-plan als één plan kan worden vastgesteld. Omdat er met ingang van 1 augustus 2002 wél een nieuw goa-plan moet worden vastgesteld, is verlenging van rechtswege van het gezamenlijke goa- en oalt-plan niet mogelijk. Gemeenten die van deze mogelijkheid gebruik hebben gemaakt, moeten derhalve met ingang van 1 augustus 2002 zowel een nieuw goa-plan voor een periode van vier jaar als een nieuw oalt-plan voor een periode van twee jaar vaststellen. De vaststelling van het oalt-plan wordt in dit geval voor wat betreft de voorbereidingsprocedure aangemerkt als de wijziging van een bestaand plan, zodat er geen behoeftepeiling onder allochtone ouders hoeft plaats te vinden.

Artikel 2

Indien het totaal van de goa- en oalt-middelen minder is dan € 113.500, kan de gemeenteraad volstaan met een besluit omtrent de verdeling van de middelen. Op een dergelijk besluit is artikel 1 van overeenkomstige toepassing.

Artikel 3

Krachtens de WPO, de WEC en de WVO kan de gemeenteraad besluiten de oalt-middelen geheel of gedeeltelijk over te dragen aan een andere gemeente ten behoeve van oalt in die gemeente. Ook een dergelijk besluit wordt van rechtswege verlengd tot en met 31 juli 2004, tenzij de gemeenteraad anders besluit.

Voor wat betreft een besluit van de gemeenteraad om de oalt-middelen geheel of gedeeltelijk te bestemmen voor taalondersteuning van allochtone leerlingen, kan worden verwezen naar het algemene deel van de toelichting.

Artikel 4

Artikel 4 bevat een voorziening voor het geval het onderhavige wetsvoorstel niet voor 1 augustus 2002 in werking kan treden. In dat geval is verlenging van rechtswege van de huidige oalt-plannen niet mogelijk, omdat de geldigheidsduur van die plannen met ingang van 1 augustus 2002 zal zijn verstreken. De gemeenten zullen alsdan nieuwe plannen voor een periode van twee jaar moeten vaststellen. Om de gemeenten tegemoet te komen, wordt in artikel 4 bepaald dat, als het nieuwe plan voor de periode 2002-2004 overeenkomt met het oude plan voor de periode 1998-2002, de vaststelling van dat nieuwe plan kan geschieden zonder de procedurele voorschriften van artikel 171, vijfde lid, WPO (dan wel de overeenkomstige bepalingen in de WEC en de WVO). De vaststelling van het nieuwe plan kan daarmee een formaliteit zijn.

Een soortgelijke voorziening wordt getroffen voor besluiten omtrent de verdeling van middelen en voor besluiten om de oalt-middelen geheel of gedeeltelijk over te hevelen naar een andere gemeente.

Artikel 5

De werkingsduur van de bestaande wettelijke criteria voor de verdeling van de oalt-middelen over de gemeenten (artikel III van de wet 5 maart 1998) wordt met twee jaar verlengd (tot en met 31 juli 2004). De bedragen die de gemeenten op grond van deze criteria ontvangen, zullen ook per 1 augustus 2002 en per 1 augustus 2003 worden geïndexeerd.

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen,

(drs. K.Y.I.J. Adelmund)