

**30 313**      **Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op de expertisecentra, en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid**

**Nr.**            **Verslag**  
Vastgesteld...

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 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.

**Inhoudsopgave**

**I.        Algemeen**

- 1.        Inleiding*
- 2.        Beoogd onderwijsachterstandenbeleid*
- 3.        Grote Stedenbeleid*
- 4.        Specifieke taken van gemeenten*
  - 4a       Voor- en vroegschoolse educatie (VVE)*
  - 4b       Schakelklassen*
- 5.        Verplicht overleg*
- 6.        Verantwoording en informatievoorziening*
- 7.        Financieel kader*

**II.      Artikelsgewijze toelichting**

*artikel I, onderdeel B:*  
*artikel I, onderdeel I ( artikelen 166 en 166a WPO)*

**I.        Algemeen**

***1.        Inleiding***

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel betreffende het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid. Deze leden zijn met de regering van mening dat een ander beleid en een andere verantwoordelijkheidsverdeling noodzakelijk zijn om de achterstanden in het onderwijs zo vroeg mogelijk op te sporen en zo effectief mogelijk te bestrijden.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel met de wijziging van de WPO, WEC en WVO in verband met de wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid.

De leden van de VVD-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van bovengenoemde wijziging van een aantal wetten, in verband met de wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid. Het onderwijsachterstandenbeleid gaat deze leden zeer aan het hart. Het bestrijden van onderwijsachterstanden biedt kinderen immers gelijke kansen op een optimale schoolloopbaan en vergroot hun latere kansen op de arbeidsmarkt. De leden van deze fractie hechten dan ook bijzonder aan een zorgvuldige uitvoering van de voorgenomen wijzigingen zoals die in het Hoofdlijnenakkoord 2003 (Kamerstuk 27 020, nr. 35) zijn vastgelegd: het effectiever en efficiënter aanpakken van onderwijsachterstanden, een scherpere verantwoordelijkheidsverdeling tussen de partners en minder bureaucratie. In de voorgestelde wijzigingen vinden zij veel terug van de gemaakte afspraken en de debatten die zijn gevoerd, waarvoor waardering. De leden van deze fractie hebben enige vragen en opmerkingen.

De leden van de SP-fractie hechten grote waarde aan het onderwijsachterstandenbeleid, maar denken dat de regering meer zou kunnen doen dan nu uit het voorliggende wetsvoorstel spreekt. Volgens deze leden moet de regering gemeenten en scholen (wettelijke) instrumenten geven om te komen tot een goed integratiebeleid en een goed beleid voor bestrijding van onderwijsachterstanden. Natuurlijk wordt met het onderwijsachterstandenbeleid een grotere groep bereikt dan de doelgroep van het integratiebeleid. Dat ook de regering de onderlinge samenhang erkent blijkt uit de memorie van toelichting, maar wordt volgens de leden van deze fractie niet in voldoende mate verder uitgewerkt.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende voorstel. Zij onderkennen dat onderwijsachterstanden een groot obstakel vormen voor individuele ontplooiing en succesvolle deelname aan de maatschappij en benadrukken het belang van het tegengaan van deze achterstanden. Daarom ondersteunen deze leden het streven van de regering om onderwijsachterstanden effectiever en efficiënter aan te pakken. Echter, bij het huidige voorstel tot wijziging van het onderwijsachterstandenbeleid hebben zij nog enkele vragen en bedenkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel hetgeen beoogt de onderwijsachterstand van leerlingen efficiënter en effectiever aan te pakken, in het bijzonder door het bestrijden van taalachterstanden en voortijdig schoolverlaten. Deze leden constateren dat met onderhavig wetsvoorstel schoolbesturen en scholen de ruimte krijgen om de middelen die zij van het Rijk ontvangen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden meer naar eigen inzicht te besteden. Zij hebben over de uitwerking van dit uitgangspunt in het onderhavige wetsvoorstel echter nog wel een aantal vragen, met name wat betreft de verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk, gemeenten en schoolbesturen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat de voorgestelde verdeling van verantwoordelijkheden meer recht doet aan de eigen positie en de deskundigheid van de school. Het is terecht dat bij de uitoefening van deze professionele autonomie samenspraak met de lokale overheid wordt verondersteld. De leden van deze fractie hebben nog wel vragen over het karakter daarvan. Van betekenis is ook dat een belastende specifieke verantwoordingsrelatie van gemeenten met de rijksoverheid vervalft.

## **2. *Beoogd onderwijsachterstandenbeleid***

De voorstellen van de regering zullen naar de mening van de leden van de CDA-fractie leiden tot betere resultaten en minder bureaucratie. Met dit wetsvoorstel worden de taken van gemeenten en scholen evenwichtig verdeeld. Gemeenten blijven, als meest 'schoolnabije overheid', verantwoordelijk voor het lokale jeugdbeleid in het algemeen, waaronder het handhaven van de leerplicht, de lokale infrastructuur en het realiseren van samenhang tussen de schakels binnen de jeugdketen. Daarnaast hebben gemeenten een regiefunctie als het gaat om voorschoolse programma's en de inrichting van schakelklassen in het bijzonder. Scholen krijgen, vanuit de overtuiging dat zij als professionals in het onderwijs het beste zicht hebben op onderwijsachterstanden bij leerlingen en de wijze waarop deze effectief kunnen worden bestreden, meer ruimte om middelen voor onderwijsachterstandenbeleid naar eigen inzicht te besteden. De leden van deze fractie achten dit juist. Wel blijven de lokale overheden en scholen partners en dienen op basis van gelijkwaardigheid nauw samen te werken om hun brede maatschappelijke en onderwijskundige doelstellingen te realiseren.

Volgens de leden van de VVD-fractie garanderen de verplichtingen die aan scholen voor primair onderwijs worden opgelegd met betrekking tot het vastleggen van beleid onvoldoende transparantie en onvoldoende resultaat. Hoewel zowel het schoolplan als de schoolgids informatie moeten bevatten over het onderwijskundig beleid, wordt scholen niet gevraagd informatie transparant te maken over aantallen achterstandsleerlingen en de geboekte resultaten. Deze informatie is voor ouders van groot belang bij de schoolkeuze. Is de regering bereid ook de resultaten van het schoolbeleid op te laten nemen in de schoolgids?

De leden van de SP-fractie missen een bredere visie op de bestrijding van segregatie en het daarmee bevorderen van de integratie. Volgens deze leden geeft de aanpassing van het onderwijsachterstandenbeleid de ruimte om bijvoorbeeld een acceptatieplicht in te voeren en te bevorderen dat er gewerkt wordt met dubbele wachtlijsten op basis van de aangepaste gewichtenregeling. Wat deze leden betreft laat de regering hier een kans liggen om de segregatie én de integratie écht aan te pakken.

De leden van de D66-fractie zijn voorstander van het stellen van duidelijke doelen waarbij professionals de vrijheid hebben om deze doelen op hun eigen manier te bereiken. In dat kader steunen deze leden het streven van de regering om onderwijsprofessionals een grotere rol te geven in de aanpak van onderwijsachterstanden. Zij wijzen er echter wel op dat de eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs bij de minister van OCW ligt. De leden vragen de regering nader te specificeren hoe zij deze kwaliteit gaat waarborgen gezien de decentralisatie van verantwoordelijkheid en, daarmee samenhangend, hoe zij de effectiviteit van het beleid gaat meten. In het bijzonder willen deze leden graag weten hoe de regering omgaat met scholen die de door de regering vast te stellen kwaliteitseisen (de 'doelen') niet halen. Op basis van dezelfde redenering vragen deze leden de regering ook hoe zij omgaat met gemeenten die de te maken prestatieafspraken niet halen.

Deze leden hebben behoefte aan nadere uitleg van de regering omtrent de samenhang tussen deze wijziging in het onderwijsachterstandenbeleid en het voorstel tot herijking van de gewichtenregeling basisonderwijs (Kamerstuk 27 020, nr. 49). Ook vragen de leden van deze fractie de regering om aan te geven hoe dit voorstel de samenhang tussen het onderwijsachterstandenbeleid en het zorgbeleid versterkt. Tenslotte zouden deze leden graag

van de regering vernemen hoe de taaltoets binnen het geheel van het onderwijsachterstandenbeleid past.

### **3. Grote Stedenbeleid**

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering verwijst naar de afspraken die zijn gemaakt met de Kamer bij de behandeling van de nota "Samenwerken aan de krachtige stad"<sup>1</sup> en de behandeling van de brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid (bdu siv). Het is echter nooit de bedoeling van deze leden geweest om de middelen voor onderwijsachterstandenbeleid ongeoormerkt uit te keren aan gemeenten in de brede doeluitkering. De leden van deze fractie vrezen dat hierdoor twee kapiteins, te weten de gemeenten en de schoolbesturen, op één schip zullen staan. Bij schipbreuk verdrinken de kinderen, niet de kapiteins. Daarom pleiten zij voor een geoormerkte geldstroom voor onderwijsachterstandenbeleid in de bdu. De middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid die in de bdu worden uitgekeerd aan de gemeenten moeten worden verantwoord. Dat wil zeggen dat gecontroleerd wordt op rechtmatige besteding van deze middelen, niet op resultaten. Betekent dit dat de regering geen enkele sturingsinstrument op resultaat heeft bij deze gemeenten? Het Rijk maakt prestatieafspraken met de gemeenten over voor- en vroegschoolse educatie en schakelklassen. Welke instrumenten heeft het Rijk ter beschikking om bij te sturen wanneer de resultaten achterblijven bij de verwachtingen, zo vragen deze leden.

### **4. Specifieke taken van gemeenten**

#### **4a Voor- en vroegschoolse educatie (VVE)**

De leden van de CDA-fractie vinden het investeren in voor- en vroegschoolse programma's van groot belang, omdat kinderen in deze periode zeer taalgevoelig zijn. Effectieve programma's en goede aansturing van de VVE zijn van belang om de doorgaande lijn te realiseren en goede resultaten te boeken in de ontwikkeling van jonge kinderen. De regering heeft opdracht gegeven voor een verkennend onderzoek naar de toekomstige inrichting van het VVE-beleid. Deze leden achten het denkbaar dat bij de behandeling van de uitkomsten van dit onderzoek de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en scholen met betrekking tot het voor- en vroegschoolse beleid opnieuw ter sprake komt. Immers, met het oog op de effectiviteit van het VVE-beleid is vooral een doorgaande leerlijn vanaf 2,5 jaar van groot belang. De huidige verantwoordelijkheidsverdeling, met bijbehorende financieringsstromen, laat zien dat het niet eenvoudig is om deze daadwerkelijk te realiseren. Is de regering met deze leden van mening dat het verkennend onderzoek naar de toekomstige inrichting van het VVE-beleid onder meer een verkennend scenario dient te beschrijven waarbij de integrale verantwoordelijkheid voor, alsmede de financiering van voorscholen wordt toegekend aan basisscholen? Welke consequenties zouden de politieke keuzes bij de behandeling van het verkennend onderzoek naar de toekomstige inrichting van VVE-beleid kunnen hebben voor het ingezette wetgevingstraject? Nadere voorwaarden ten aanzien van VVE-beleid zullen bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) worden vastgelegd. De bovengenoemde leden achten het wenselijk hiervoor een voorhangprocedure in te richten.

---

<sup>1</sup> Kamerstuk 21 062, nr. 116

De leden van de PvdA-fractie lezen dat één van de speerpunten van het beoogde onderwijsachterstandenbeleid de vroegtijdige bestrijding van onderwijsachterstanden is. Het vroegtijdig opsporen en aanpakken van onderwijsachterstanden bij (zeer) jonge kinderen is van groot belang. De regering meldt daarbij dat uit onderzoek is gebleken dat goede programma's voor VVE een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de startpositie van achterstandsleerlingen in groep 3 van het basisonderwijs. De leden van deze fractie willen graag weten wat de verdere voorwaarden zijn ten aanzien van de VVE voor de komende jaren, die worden vastgelegd in een AMvB. Zij vragen de regering om de volgende aanbevelingen in overweging te nemen. Richt ten eerste het beleid zo in dat de VVE-praktijk de mogelijkheden en de plicht heeft om effectieve VVE-programma's volgens de voorwaarden van effectiviteit uit te voeren. Maak het daarnaast mogelijk om effectieve gezinsgerichte programma's, die de onderwijskansen bevorderen, ook uit het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid-budget te bekostigen zoals bijvoorbeeld de Stap-programma's. Stel de ontwikkel-instituten financieel in staat om de programma's zo te ondersteunen en verder te ontwikkelen dat zij op het vereiste kwaliteitsniveau kunnen blijven en de praktijk kunnen stimuleren om effectief te werken. Als laatste vragen deze leden om een onderzoeksprogramma te starten naar de effectiviteit van VVE-programma's (Piramide, Kaleidoscoop, Opstapje, Opstap).

De leden van deze fractie vernemen graag de reactie van de regering op deze aanbevelingen. Daarnaast is de doorlopende leerlijn van voorschools (bv. peuterspeelzaal) naar vroegschool (groep 1 en 2 van een basisonderwijs) een belangrijk onderdeel. Hoeveel extra budget krijgen de gemeenten hiervoor?

De leden van de VVD-fractie ondersteunen de nadruk die wordt gelegd op de vroege bestrijding van onderwijsachterstanden middels de, succesvol gebleken, methoden in de voor- en vroegschoolse educatie. Zij hebben voortdurend benadrukt dat een succesvolle bestrijding van onderwijsachterstanden zijn basis in de VVE vindt. Deze leden beschouwen de VVE als de belangrijkste schakel in het onderwijsachterstandenbeleid. Wel hebben zij enige bezorgdheid over het bereik van de VVE. Is de regering bereid bindende afspraken te maken met gemeenten, waarmee het consultatiebureau verplicht wordt te melden wanneer kinderen vermoedelijk een taalachterstand zullen oplopen in hun ontwikkeling?

De leden van de SP-fractie zijn van mening, dat - om te komen tot een écht doorlopende leerlijn - voor- en vroegschoolse educatie gekoppeld moet zijn aan een basisschool. In de VVE treedt echter concentratie van achterstand op. Ziet de regering mogelijkheden om tijdens de voorschoolse periode segregatie te bestrijden? Is het wenselijk om VVE te koppelen aan basisscholen met weinig achterstandsleerlingen? Welke initiatieven neemt de regering om door middel van integraal beleid ten aanzien van VVE, peuterspeelzalen en kinderopvang segregatie te bestrijden, zo vragen deze leden. Ouders van VVE-leerlingen zijn bij een koppeling van VVE aan een school al in een vroegtijdig stadium bewust bezig met de keuze van een school. De gemeente zou daarin ook een sturende rol kunnen spelen, in het kader van een beleid om segregatie te bestrijden. Gebleken is, dat de segregatie in het primair onderwijs voor een deel ontstaat door een informatievoorsprong en een vroege inschrijving van hoger opgeleide autochtone ouders. Deelt de regering de visie van de leden van deze fractie dat het wenselijk is dat de gemeente centraal stuurt op de inschrijfdatum?

De leden van de SGP-fractie gaan ervan uit dat de inspanningen ten aanzien van de VVE op basis van het voorliggende wetsvoorstel geheel zijn gericht op het bestrijden van onderwijsachterstanden en niet een algemene voorziening voor peuters en kleuters beogen.

#### **4b Schakelklassen**

De leden van de CDA-fractie zijn er van overtuigd dat schakelklassen een effectief instrument kunnen zijn bij het wegwerken van de taalachterstanden, door een verlenging van de leertijd en een intensivering bij de invulling van die leertijd voor die leerlingen die dit nodig hebben. Daarbij hebben deze leden altijd gepleit voor een ruime definitie ten aanzien van het begrip 'schakelklassen', vanuit de gedachte dat de creativiteit op scholen om te komen tot diverse effectieve inrichtingsmogelijkheden van schakelklassen niet moet worden onderschat. In dat licht achten deze leden de regeling voor de pilots op het gebied van schakelklassen die vorig is gepubliceerd te zeer beperkend in de mogelijkheden. Zij vragen of niet hetzelfde geldt voor het kader dat in de memorie van toelichting wordt geschetst. Zo vragen deze leden waarom de duur van schakelklassen is beperkt tot één jaar. Kunnen scholen schakelklassen binnen het gestelde kader inrichten in weekenden en in de zomerperiode, zo informeren deze leden. Met name vanwege schaalvoordelen is gekozen voor een gemeentelijke verantwoordelijkheid met betrekking tot de inrichting van schakelklassen, die zich richt op de regie over de toekenning van budgetten voor schakelklassen aan schoolbesturen. Het behoort tot de competentie van de school om het lesprogramma in een schakelklas vorm en inhoud te geven. Wel spreekt de memorie van toelichting van het in overleg vaststellen op grond van welke criteria wordt bepaald welke leerlingen een grote achterstand in de Nederlandse taal hebben. Maar behoort ook dit niet vooral tot de competentie van scholen, zo vragen de leden van deze fractie? Kan de regering aangeven waarom zij kiest voor het instellen van een apart toets- en evaluatiesysteem voor schakelklassen? Leidt dit niet tot een dubbele verantwoordingsverplichting bij de scholen? Waarom zouden de door de school gebruikte leerlingvolgsystemen niet voldoen bij het meetbaar en merkbaar maken van de voortgang in het leerproces van de leerlingen die deelnemen aan een schakelklas? Op welke wijze houdt de regering rekening met de inrichting van schakelklassen in de kleinere gemeenten, waar leerlingen met extra taalachterstanden zijn verspreid over de verschillende gemeenten, zo vragen zij. Nadere voorwaarden ten aanzien van schakelklassen zullen bij AMvB worden vastgelegd. De leden van deze fractie achten het wenselijk ook hiervoor een voorhangprocedure in te richten.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de schakelklassen een belangrijke bijdrage gaan leveren aan de bestrijding van onderwijsachterstanden. Met name bij de pilots zijn het afgelopen jaar grote problemen geweest met de definitie van schakelklassen. Zouden de elf gemeenten die zich beklagden over het experiment met de schakelklassen hun aanvraag nu wel goedgekeurd krijgen? De leden van deze fractie bepleiten dat er voldoende ruimte is voor scholen om eigen invulling te geven aan de schakelklassen. Zij stellen daarom voor om voortaan te spreken over schakelprogramma's omdat dat meer ruimte creëert voor de wijze waarop men het organiseert.

Deze leden vragen hoe het nu staat met de Eerste Opvang voor Anderstaligen (EOA) en de Internationale Schakelklassen (ISK). Zij horen steeds meer negatieve geluiden over het voortbestaan hiervan door verkapte bezuinigingen van uit Den Haag. Zijn er nog budgetten

voor EOA en ISK, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie vragen of het ook voor leerlingen in het voortgezet onderwijs (vo) mogelijk is extra onderwijs is een schakelklas te volgen? Niet alle taalachterstanden zijn immers opgelost in het voortgezet onderwijs. In de memorie van toelichting is niets terug te vinden over schakelklassen voor leerlingen in het voortgezet onderwijs. Zijn de schakelklassen uitsluitend toegankelijk voor leerlingen in het primair onderwijs (PO) of in de overgang van PO naar VO, zo vragen deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat van gemeenten wordt verwacht dat zij met de schoolbesturen afspraken maken over de criteria op grond waarvan wordt bepaald welke leerlingen een grote achterstand in de Nederlandse taal hebben. Deze leden vragen de regering of overwogen is deze criteria landelijk uniform vast te stellen, zodat er zo min mogelijk ongelijkheid bestaat tussen de voorzieningen op lokaal niveau. Tevens vragen zij of, nu het wetsvoorstel mede tot doel heeft professionals de ruimte te geven, het niet meer voor de hand de professionals in plaats van de gemeenten de criteria op te laten stellen? Van belang is dat het programma-aanbod in de schakelklas zoveel mogelijk aansluit op de lesstof die de leerlingen ontvingen voorafgaand aan de deelname aan de schakelklas. Dit zal in het geval de schakelklas binnen dezelfde school wordt georganiseerd, eenvoudig zijn te bewerkstelligen. De leden van deze fractie vragen de regering op welke wijze dit uitgangspunt kan worden gewaarborgd indien in een gemeente bijvoorbeeld maar één schakelklas is voor het totale aantal achterstandsleerlingen? Zou dit bijvoorbeeld onderdeel uit moeten maken van de afspraken tussen gemeenten en scholen, zo vragen zij.

De leden van de SGP-fractie vragen, met betrekking tot de schakelklassen, of deze klassen zijn bedoeld als een extra tussenjaar of als een toevoeging aan dan wel substitutie van de leerstof gedurende een deel (jaar) van de reguliere studieduur. Zij kunnen zich voorstellen dat beide uitwerkingmogelijkheden onder het begrip schakelklas kunnen vallen.

## **5. *Verplicht Overleg***

De leden van de CDA-fractie constateren dat het Landelijk Beleidskader Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid tot 2006 geldt. De leden van deze fractie maken uit de memorie van toelichting op, dat na die periode geen nieuw landelijk beleidskader zal worden vastgesteld. De regering laat met dit wetsvoorstel de verplichting varen tot het opstellen van een 4-jarlijks Gemeentelijk Onderwijs Achterstandenplan, passend binnen de doelstellingen van dit vastgesteld Landelijk Beleidskader. In plaats van het huidige Op Overeenstemming Gericht Overleg wil de regering gemeenten en schoolbesturen in het basis- en voortgezet onderwijs verplichten te overleggen over het bevorderen van integratie, het voorkomen van segregatie en het bestrijden van onderwijsachterstanden. De bovengenoemde leden zijn van mening dat gemeenten en scholen zich als gelijkwaardige partners gesteld weten voor een aantal gezamenlijke maatschappelijke doelstellingen, ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid. Regelmatig overleg op lokaal niveau met betrekking tot het bevorderen van integratie, het voorkomen van segregatie en het bestrijden van onderwijsachterstanden is daarom van groot belang. Echter, verplicht overleg hoeft niet altijd te leiden tot resultaten. De Raad van State merkt op dat er een situatie zou kunnen ontstaan waarbij het overleg niet tot overeenstemming (en dus tot afspraken) leidt. Een gemeente zou in dat geval niet in staat zijn

de oogmerken van het wetsvoorstel (bevorderen van integratie, het voorkomen van segregatie en het bestrijden van onderwijsachterstanden) te realiseren. Hoe wil de regering de vrijblijvendheid bij gemeenten en scholen inzake de uitkomsten van dit gezamenlijke overleg voorkomen, zo vragen deze leden. Vanuit welke argumentatie kiest de regering er voor het verplichte overleg geen ‘op overstemming gericht karakter’ mee te willen geven?

Eén van de thema’s van het verplichte overleg is het bevorderen van integratie en het voorkomen van segregatie. In dat kader kan ook spreiding van leerlingen aan de orde zijn. De leden van deze fractie zijn het van harte eens met het streven om de schoolpopulatie een afspiegeling van de wijk te doen zijn. Welke verwachtingen heeft de regering ten aanzien van de inzet van diverse instrumenten om dit streven vorm te geven, waaronder het hanteren van dubbele wachtlijsten? Op welke wijze verwacht de regering dat gemeenten en schoolbesturen bij de keuze van een instrumentarium rekening zullen houden met het draagvlak onder ouders? Verwacht zij dat de keuze van instrumenten door gemeente en scholen dusdanig rigoureuus kan zijn dat het principe van het streven naar ‘thuisnabij onderwijs’ in het gedrang komt, doordat kinderen over wijkgrenzen heen naar een school moeten gaan, zo vragen deze leden. Eerder heeft de regering, in reactie op een advies van de Onderwijsraad, aangegeven geen voorstander te zijn van het toekennen van een doorzettingsmacht aan de raad. De leden van deze fractie zijn het eens met de stellingname van de regering en achten een dergelijke rigoureuze ingreep in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en scholen niet noodzakelijk. Rotterdam heeft laten zien dat goed overleg tot goede afspraken kan leiden. De leden van deze fractie onderschrijven het uitgangspunt dat de agenda voor het verplicht overleg in gezamenlijkheid en op basis van gelijkwaardigheid wordt opgesteld. Dit duidt op een herziening van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen scholen en gemeenten. Daar waar eerst het Landelijk Beleidskader onderwijsachterstanden, en daaruit volgend de gemeentelijke onderwijsachterstandplannen scholen in een hiërarchische (verticale) verantwoordingsrelatie bracht ten opzichte van de gemeente, leiden deze leden uit het voorliggende wetsvoorstel af dat hiermee wordt gestreefd naar een horizontale verantwoordingsrelatie, hetgeen overeenkomt met de governance-notitie van de minister<sup>2</sup>. De leden van de bovengenoemde fractie achten dit een goede ontwikkeling, omdat we hiermee meer recht doen aan de positie van scholen als onderwijsinstellingen met een maatschappelijke verantwoordelijkheid en recht doen aan de positie van gemeenten als regisseur van het lokale jeugdbeleid.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat een verplicht overleg tussen gemeenten en schoolbesturen, zowel voor het primair als voortgezet onderwijs, zal worden geïntroduceerd. Dit heeft als doel het maken van afspraken over het bevorderen van integratie en het voorkomen van segregatie en het bestrijden van onderwijsachterstanden, waaronder voor het primair onderwijs de doorlopende leerlijn van voorschoolse educatie naar basisonderwijs. De benodigde beleidsinformatie voor dit overleg komt voort uit een analyse van landelijke monitorgegevens, onderzoeksgegevens, inspectiegegevens en lokale monitor- en onderzoeksgegevens. Het startmoment voor deze monitor voor primair onderwijs zal aansluiten bij de invoering van het onderwijsnummer. Hoe staat het met de invoering van het onderwijsnummer? Wanneer zal dit naar verwachting daadwerkelijk gaan functioneren? Is de Inspectie er op toegerust om erop toe te zien dat schoolbesturen rekening houden met de

---

<sup>2</sup> Kamerstuk 30 183, nr. 1



omgeving van de school en overleg voeren met gemeenten over het lokale onderwijsachterstandenbeleid, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie beschouwen het verplicht overleg tussen gemeenten en scholen over het bevorderen van integratie, het tegengaan van segregatie en het bestrijden van onderwijsachterstanden, als een minimale voorwaarde voor enig succes in de samenwerking tussen deze partners. Deze leden missen resultaatverplichtingen voor dit overleg en vinden het overleg, hoewel verplicht, te vrijblijvend van aard. Nergens worden afspraken gemaakt over de minimaal te bereiken resultaten van een dergelijk overleg. Bovendien is het in de nieuwe situatie zo dat schoolbesturen met gemeenten overleggen over de aanwending van gemeentelijke middelen voor onderwijsachterstanden, volgens de memorie van toelichting. Deelt de regering de zorg van de leden van deze fractie dat deze constructie kan uitmonden in een onwenselijke machtsstrijd tussen gemeenten en schoolbesturen? Kan de regering aangeven hoe de kwaliteit en slagvaardigheid van dit overleg wordt gewaarborgd, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie constateren dat de minister de verplichting tot het opstellen van een onderwijsachterstandenplan schrapt en tegelijkertijd verwijst naar het advies van de Onderwijsraad “Bakens voor spreiding en integratie”<sup>3</sup>. Daarin wordt geadviseerd gemeenten te verplichten met scholen een integratieplan te maken. Hoe valt dit te rijmen? In de reactie van de minister op het advies van de Onderwijsraad<sup>4</sup> lezen deze leden dat er een verplichting komt in het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid om niet-vrijblijvende afspraken te maken. In de memorie van toelichting schrijft de regering echter dat het komen tot niet-vrijblijvende afspraken bevorderd wordt. De leden van deze fractie zien een groot verschil tussen die twee beschrijvingen. Zij zien graag een verplichting om te komen tot niet-vrijblijvende afspraken opgenomen in de wet en vinden dat de regering niet ver genoeg gaat door alleen te spreken van bevordering. Kan de regering ingaan op het door deze leden opgemerkte verschil en daarbij aangeven of zij bereid is een resultaatverplichting in de wet op te nemen? Een overleg tussen gemeente en schoolbesturen, zo stellen de leden van bovengenoemde fractie, kan alleen werken als alle scholen in een gemeente deelnemen aan dat overleg en ook al die scholen de niet-vrijblijvende afspraken onderschrijven. Zijn alle openbare en bijzondere scholen verplicht om deel te nemen? Welke stappen kan de Onderwijsinspectie zetten bij gebleken weigering om deel te nemen? Kan een deelnemende school weigeren afspraken te maken? Ziet de regering dit overleg als een op overeenstemming gericht overleg? Het zou kunnen gebeuren, zo vrezen deze leden, dat om ‘iedereen binnenboord te houden’ er afspraken worden gemaakt die niet ver genoeg gaan om de segregatie daadwerkelijk te bestrijden. Is de regering bereid de gemeenten instrumenten te geven – in het belang van goed integratiebeleid - waarmee gemeenten een beslissende stem krijgen in het overleg om te komen tot niet-vrijblijvende afspraken? Wat is de mening van de regering over de gemeentelijke bevoegdheid om na overleg met de scholen de voedingsgebieden voor scholen aan te wijzen, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen leerlingen met en zonder gewicht? Hoe oordeelt zij over de bevoegdheid van een gemeente om een leerling(en)stop voor leerlingen zonder gewicht in te stellen op scholen die de ‘witte vlucht’ opvangen en daardoor

---

<sup>3</sup> OCW0500510

<sup>4</sup> Kamerstuk 30 304, nr. 5

buitensporig groeien? Is het juridisch mogelijk om af te spreken, dat deze school alleen leerlingen zonder gewicht uit het eigen voedingsgebied mag opvangen en alleen leerlingen met gewicht uit de andere voedingsgebieden, zo vragen deze leden. Wat is het oordeel van de regering over het schoolbeleid om dubbele wachtlijsten te hanteren, een voor leerlingen met en een voor leerlingen zonder gewicht? Deze leden vragen of het elke school vrij staat dit te doen, ook zonder afspraken met de gemeente? Hoe verhoudt acceptatieplicht voor het openbaar onderwijs zich tot afspraken tussen scholen en gemeente om leerlingen met en zonder gewicht te spreiden, zo vragen deze leden. Heeft de gemeente bij het instellen van een leerlingenstop ten opzichte van openbare scholen, die acceptatieplicht kennen, een andere bevoegdheid dan ten opzichte van bijzondere scholen? Deze leden constateren dat schoolsegregatie ook op regionale schaal optreedt. Is de regering van mening, dat er ook op regionaal niveau tot afspraken gekomen moet worden? Gaat de regering regionaal overleg verplichten? Deze leden vragen welke rechten ouders hebben om bezwaar te maken tegen de uitvoering van de afspraken tussen gemeenten en scholen?

De leden van de D66-fractie zijn, wat betreft de voorziene samenwerking tussen gemeentebesturen en scholen in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid, van mening dat de regering er goed aan zou doen het advies van de Raad van State<sup>5</sup> te volgen en in de wet duidelijker vast te leggen wat te doen ingeval gemeentebesturen geen overeenstemming met de scholen kunnen bereiken. In aanvulling daarop rijst de vraag wat er moet gebeuren indien gemeentebesturen wel met enkele scholen overeenstemming bereiken, maar de scholen onderling verdeeld zijn. De leden van deze fractie zouden graag van de regering horen hoe zij hier mee om denkt te gaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat in het wetsvoorstel gemeenten en schoolbesturen verplicht worden gezamenlijk overleg te voeren over het bevorderen van integratie en het tegengaan van segregatie. Deze leden constateren dat dit overleg inderdaad voortvloeit uit de eerder besproken integratienotitie<sup>6</sup> en het aangenomen wetsvoorstel verplichte bijdrage tot integratie van leerlingen<sup>7</sup> dat een verplichting inhoudt voor scholen in po en vo om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving. Niettemin zijn zij van mening dat deze verplichting in onderhavig wetsvoorstel een wat vreemde constructie is. De doelstelling van onderhavig wetsvoorstel is immers om het onderwijsachterstandenbeleid effectiever te maken. Afspraken over spreiding van leerlingen passen wel binnen die doelstelling, maar afspraken over de uitwisseling van leraren en leerlingen en het gezamenlijk organiseren van activiteiten om segregatie tegen te gaan, naar de mening van deze leden minder. De leden van deze fractie vragen de regering deze keuze toe te lichten.

Met betrekking tot de totstandkoming van de afspraken over de aanwending van de gemeentelijke middelen ten behoeve van het bestrijden van onderwijsachterstanden vragen de leden van deze fractie wie uiteindelijk de eindverantwoordelijkheid heeft voor de concrete totstandkoming van die afspraken, de gemeente of de schoolbesturen?

---

<sup>5</sup> Kamerstuk 30 313, nr. 4

<sup>6</sup> Kamerstuk 29 536, nr. 1

<sup>7</sup> Kamerstuk 29 666, nr. 1

Aan andere gemeenten dan de G31 wordt alleen gevraagd zich te verantwoorden over de bestedingen en dus niet over de prestaties. Klopt het als de leden van deze fractie veronderstellen dat verantwoording met betrekking tot de prestaties aan de schoolbesturen wordt opgedragen? Tevens vragen zij of het niet een vreemde constructie is om de gemeente wel de criteria te laten vast stellen voor het aanmerken van achterstandsleerlingen, maar deze gemeenten niet aan te spreken op het resultaat daarvan? Deze leden ontvangen graag een toelichting op dit punt.

De leden van de SGP-fractie hebben behoefte aan een nadere duiding van het karakter van het verplichte overleg tussen gemeenten en schoolbesturen. Zij vinden het zinvol dat er over het thema integratie en wat daarmee samenhangt geregeld overleg plaatsvindt. De leden van deze fractie gaan er van uit dat dit overleg een op overeenstemming gericht karakter heeft. Ten aanzien van het opstellen van de agenda wordt in de memorie van toelichting aangegeven dat daarbij de wettelijke verantwoordelijkheden van schoolbesturen en gemeenten in acht moeten worden genomen. Zij wijzen erop dat dit dan uiteraard ook bij het maken van afspraken van belang is. Tegelijkertijd wordt in de memorie van toelichting gesproken over het maken van niet-vrijblijvende afspraken. Betekent dit dat de gemaakte afspraken bindend zijn, ook voor een mogelijke minderheid die zich daar niet in kan vinden? Zo ja, geldt dat dan ook als scholen zich voor hun stellingname beroepen op de uitgangspunten van de betreffende school? Mogelijk kan zo'n situatie aan de orde zijn als er op lokaal niveau wordt gestreefd naar het evenredig spreiden van leerlingen met een achterstand. Deze leden gaan er voorsnog vanuit dat het verplichte overleg een op overeenstemming gericht karakter heeft en dat de gemaakte afspraken in ultieme zin geen verplichtend karakter hebben.

#### **6. *Verantwoording en informatievoorziening***

De leden van de CDA-fractie ontwaren een spanningsveld tussen de horizontale verantwoordingsrelatie en de verantwoordingsplicht van gemeenten richting het Rijk dat zich tevens richt op de resultaten die worden geboekt met het gevoerde achterstandenbeleid. Kan dit mogelijkwijs niet alsnog leiden tot een verticale verantwoordingsrelatie tussen gemeenten en scholen? Is de regering met deze leden eens dat de verticale onderwijsinhoudelijke verantwoording via de onderwijsinspectie dient te geschieden? Planvorming en verantwoording met betrekking tot de inzet van gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA)-middelen hebben in de achterliggende jaren de plan- en verantwoordingslast van scholen nadrukkelijk opgevoerd. Is de regering met deze leden van mening, dat verantwoording over het te voeren beleid integraal moet plaatsvinden middels het schoolplan en verantwoording over het gevoerde beleid eveneens integraal middels het jaarverslag? De middelen voor onderwijsachterstanden voor de G31 worden tot 2010 toegekend in het kader van de brede doeluitkering. De G31 krijgen hierdoor de vrijheid, de middelen voor onderwijsachterstanden ook voor andere doelstellingen binnen het domein van de bdu siv in te zetten. De G31-gemeenten leggen verantwoording af via vastgestelde procedures in het kader van het Grootstedenbeleid conform de prestatieafspraken, zoals deze zijn vastgelegd in een convenant. Deze leden zijn benieuwd om welke prestatieafspraken het gaat. Welke meetbare resultaten wil de regering ermee bereiken? Acht de regering het een risico dat de middelen die verstrekt worden via brede doeluitkering, niet terecht komen bij de bestrijding van onderwijsachterstanden? In de memorie van toelichting is te lezen dat aan overige gemeenten die niet behoren tot de G31, alleen wordt gevraagd om zich te

verantwoorden over de rechtmatige besteding van de middelen en niet over concrete *prestaties*. Eerder staat te lezen dat gemeenten zich zowel verantwoordten over de rechtmatige besteding van de middelen alsook over de resultaten die worden geboekt. Hoe verhoudt dit zich tot elkaar? Wat is het verschil tussen *resultaten* en *concrete prestaties*, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de verantwoording en informatievoorziening met name zal lopen via de jaarrekeningen van de gemeenten. In hoeverre is al nagegaan of de verantwoording via de jaarrekening voldoende en toegankelijke informatie biedt? In hoeverre worden de administratieve lasten van gemeenten omhoog gebracht als zij deze informatie moeten aanleveren? Ook zou er nog gesproken worden met de gemeentelijke partners en vertegenwoordigers van schoolbesturen over de mogelijke invulling van het overleg op lokaal niveau. Zijn de resultaten hiervan al bekend en worden er nog aanvullende maatregelen genomen? Graag vernemen de leden van deze fractie de reactie van de regering hierop.

De leden van de SP-fractie zijn blij met het vertrouwen van de regering in de professionals in het onderwijs. Deze leden gaan er daarbij vanuit dat de regering doelt op het onderwijsgevend personeel en het inzicht dat zij hebben in de onderwijsachterstanden van de leerlingen. De verantwoording die achteraf afgelegd zal worden moet, zo menen deze leden, niet alleen gaan over de besteding van het geld, maar ook over de resultaten en de aanpak die leidt tot de resultaten. Daarmee krijgt men, naar het idee van deze leden, een goed beeld van de variatie in methoden en de resultaten die daar mee geboekt worden. Daarmee komt er ook ruimte voor het delen van 'best practices'. Is dat ook het uitgangspunt van de regering? De verantwoording door de gemeenten aan het Rijk vindt plaats via de jaarrekening. De leden van deze fractie vragen, net als de regering, of een dergelijke verantwoording voldoende is. Zou er, zo willen deze leden weten, naast een verantwoording over de rechtmatigheid van de bestedingen niet ook een verantwoording over de doelmatigheid moeten worden afgelegd? Ook hier speelt de mogelijkheid om 'best practices' te kunnen delen een rol.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat door de toevoeging aan de bdu siv de middelen ook voor de andere doelstellingen van de bdu siv kunnen worden ingezet. Deze leden vragen de regering op welke wijze de effectiviteit van het door grote steden gevoerde onderwijsachterstandenbeleid toch inzichtelijk kan worden gemaakt.

## **7.      *Financieel kader***

De leden van de CDA-fractie vragen waarom bij toekenning van middelen gekozen wordt gekozen voor het schoolgewicht op 1 oktober 2004 als grondslag voor de verdeling en niet een meer recente datum.

De leden van de D66-fractie vragen hoe het nu precies zit met de uitvoering van de motie Verhagen c.s.<sup>8</sup> inzake het terugdraaien van de bezuinigingen op het onderwijsachterstandenbeleid. Deze leden hebben behoefte aan een meer gedetailleerde uitleg en een volledig financieel overzicht van alle onderwijsachterstandsgelden (dus inclusief gewichtenregeling, culturele minderheden voorgezet onderwijs, etcetera), waarbij in elk geval

---

<sup>8</sup> Kamerstuk 29 800, nr. 4

een vergelijkend overzicht gepresenteerd wordt van de oude situatie, de situatie zoals die zou zijn ontstaan op basis van het voorstel tot wijziging van het onderwijsachterstandenbeleid<sup>9</sup> en de situatie die zou ontstaan op basis van het huidige voorstel.

Deze leden vragen zich voorts af wat de omvang en gevolgen zijn van herverdeeleffecten die deze beleidswijziging met zich mee brengt. Zij hechten er belang aan dat de voorgestelde wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid niet tot gevolg hebben dat zogenaamde éénpitters (schoolbesturen met slechts één school) zich gedwongen voelen aansluiting te zoeken bij grotere schoolbesturen. Zij verzoeken de regering maatregelen te nemen die garanderen dat dit niet zal gebeuren. Daarbij denken zij bijvoorbeeld aan een vangnet waarop scholen kunnen terugvallen die geconfronteerd worden met een substantiële afname van middelen.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de toelichting dat het inrichten van schakelklassen een nieuwe gemeentelijke taak is, waarvoor door de regering structureel extra budget beschikbaar is gesteld, namelijk 30 miljoen per jaar. De leden van deze fractie vragen naar een cijfermatige onderbouwing van dit bedrag. Op grond waarvan verwacht de regering dat dit bedrag voldoende zal zijn, zo vragen zij.

## **II. Artikelsgewijze toelichting**

### ***artikel I, onderdeel B:***

De leden van de CDA-fractie constateren dat op grond van deze wijziging scholen worden verplicht om in de schoolgids een paragraaf over veiligheid op te nemen, mede als uitvoering van de motie Kraneveldt c.s. (Kamerstuk 29 200 VIII, nr. 62). Kan de regering aangeven of en zo ja welke nadere eisen worden gesteld aan deze paragraaf? Op welke definitie van het begrip 'veiligheid' doelt deze nieuwe bepaling.

### ***artikel I, onderdeel I ( artikelen 166 en 166a WPO)***

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in het wetsvoorstel dat burgemeester en wethouders, na overleg met schoolbesturen, de criteria vaststellen voor toelating tot de schakelklas. In dit overleg worden ook de scholen in de gemeente aangewezen waaraan een schakelklas verbonden mag worden. Deze formulering lijkt te suggereren dat burgemeester en wethouders de uiteindelijke aanwijzingsbevoegdheid hebben. Als dit inderdaad het geval is, dan vragen deze leden of er voor schoolbesturen ook een mogelijkheid is om tegen die beslissing bezwaar of beroep aan te tekenen?

De voorzitter van de commissie  
Aptroot

Adjunct-griffier van de commissie  
Jaspers

---

<sup>9</sup> Kamerstuk 27 020, nr. 39

