

Vergaderjaar 2010–2011

32 795

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs in verband met de wettelijke verankering van afdelingen voor internationaal georiënteerd basisonderwijs

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Achtergrond

Sinds 1984 kennen we in Nederland internationaal georiënteerd basisonderwijs (IGBO). Dit onderwijs is bestemd voor leerlingen die in verband met de internationale arbeidsmobiliteit van de ouders voor langere tijd zijn aangewezen op onderwijs in het buitenland, maar nu tijdelijk in Nederland verblijven. Tijdens het verblijf in Nederland vallen deze leerlingen onder de Leerplichtwet 1969. Voor het overgrote deel gaat het hier om de kinderen van buitenlandse werknemers die voor langere tijd bij buitenlandse of internationaal opererende Nederlandse bedrijven gestationeerd zijn dan wel werkzaam zijn in de diplomatieke dienst of bij internationale organisaties. Daarnaast gaat het om de kinderen van Nederlandse werknemers die in een vergelijkbare situatie verkeren, omdat zij ook in het verleden door de werkzaamheden van een ouder of de ouders bij buitenlandse of internationaal opererende Nederlandse bedrijven waren aangewezen op onderwijs in het buitenland of dat in de nabije toekomst zullen zijn. Het onderwijs in het buitenland is vrijwel altijd Engelstalig en gaat uit van Engelse of internationaal gerichte curricula. Deze curricula hebben een zodanige inhoud dat daarmee naar het oordeel van de Inspectie van het onderwijs wordt voldaan aan de onderwijsinhoudelijke verplichtingen van de Wet op het primair onderwijs (WPO) (met name kerndoelen en burgerschap). IGBO sluit aan op de curricula en draagt op deze wijze zorg voor de ononderbroken ontwikkeling van deze leerlingen.

De IGBO-afdelingen moeten niet worden verward met scholen als bedoeld in artikel 7 van de WPO. In artikel 7 gaat het om hier gevestigde buitenlandse en internationale scholen. Voor die scholen is in genoemd artikel bepaald dat de WPO niet van toepassing is. Deze bepaling ziet derhalve niet op IGBO-afdelingen die immers onderdeel zijn van een reguliere basisschool en niet uitsluitend bestemd zijn voor kinderen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben. Op de reguliere basisschool (en dus ook op de IGBO-afdeling die daarvan onderdeel uitmaakt) zijn de bepalingen van de WPO in volle omvang van toepassing. In het onder-

havige wetsvoorstel worden daarom voorstellen gedaan om enkele specifieke bepalingen voor de IGBO-afdelingen in de WPO op te nemen (zie verder bij paragraaf 3).

2. Huidige (juridische) opzet IGBO onderwijs

Het gaat bij IGBO niet om zelfstandige scholen maar om afdelingen verbonden aan bekostigde basisscholen en die dus integraal onderdeel uitmaken van die basisschool. Zo komen de leerlingen ook binnen schoolverband in aanraking met «gewone» Nederlandse leerlingen en zijn gezamenlijke activiteiten mogelijk in de sfeer van vieringen, sport, gezamenlijke lessen, uitwisseling van leraren waardoor de integratie van de buitenlandse leerlingen wordt bevorderd. Een belangrijk kenmerk van IGBO is het gebruik van het Engels als voertaal. Formeel bestaat deze mogelijkheid echter niet, zie artikel 9, achtste lid, WPO.

Het is overigens niet zo dat de meerderheid van de buitenlandse leerlingen van IGBO-afdelingen ook van huis uit Engelstalig is. Dit betekent dat zij het Engels als vreemde taal moeten aanleren. Het onderwijs wordt voornamelijk gegeven door native speakers die uit het buitenland afkomstig zijn. Uiteraard moeten zij wél voldoen aan de criteria van artikel 3 van de WPO. Binnen het IGBO is de mobiliteit van leerlingen groot. Kinderen verblijven – gezien de mobiliteit van de ouders – relatief kort in het IGBO. Dit stelt speciale eisen aan inrichting en organisatie van het onderwijs: de groepen kunnen niet te groot zijn. Verder zijn de personeelskosten (werving, vestiging, bijscholing in internationaal verband) relatief hoog evenals de kosten van de Engelstalige leermiddelen. Daarom ontvangen scholen voor hun IGBO-leerlingen – naast de reguliere bekostiging – een aanvullende bekostiging. Dit gebeurt op dit moment op basis van artikel 123, tweede lid, van de WPO (bijzondere omstandigheden). Aangezien nu feitelijk moet worden gesproken van een structurele bekostiging, is bekostiging op basis van artikel 120, derde lid, de aangewezen grondslag. Het Besluit bekostiging WPO zal bij aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel worden gewijzigd.

Het IGBO heeft zich vanaf 1984 geleidelijk ontwikkeld als gevolg van plaatselijke of regionale economische ontwikkelingen. De meest recente «stichtingen» vonden plaats in Almere en Enschede in respectievelijk 2005 en 2008. Het IGBO omvatte eind 2008 11 afdelingen met samen bijna 2 400 leerlingen.

Economische ontwikkelingen, uitmondend in vestiging van internationale bedrijven, zijn moeilijk ver vooraf te voorspellen. Het moet daarom mogelijk blijven om nieuwe IGBO-afdelingen te «stichten». In het wetsvoorstel zijn dus ook normen voor stichting (en opheffing) opgenomen.

3. Inhoud wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel regelt achtereenvolgens:

- De mogelijkheid om voor de leerlingen van een IGBO-afdeling af te wijken van het gestelde in artikel 9, achtste lid, van de WPO (de verplichting om het onderwijs te geven in het Nederlands) en de voorwaarden waaronder dit mag;
- Welke leerlingen tot een IGBO-afdeling kunnen worden toegelaten;
- Onder welke voorwaarden een IGBO-afdeling voor bekostiging in aanmerking kan worden gebracht; met name gaat het hier om een stichtingsnorm en de wijze waarop een prognose dient te worden opgesteld;
- Onder welke voorwaarden de bekostiging van de IGBO-afdeling wordt beëindigd of de IGBO-afdeling wordt opgeheven.

IGBO wordt gegeven aan een afdeling van een bekostigde basisschool. Voor de afdelingen (als onderdeel van de school) zijn de bepalingen van de WPO dan ook onverkort van toepassing. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de doelen en uitgangspunten van het onderwijs, schoolplan, schoolgids, verantwoording enz. Als onderdeel van de basisschool valt de afdeling ook volledig onder het toezicht van de inspectie. In het onderhavige wetsvoorstel zijn slechts enkele bepalingen opgenomen die specifiek gelden voor de afdeling binnen de basisschool.

4. Financiële gevolgen

De kosten voor het IGBO-onderwijs zijn per leerling aanzienlijk hoger dan voor het «gewone» basisonderwijs. In paragraaf 2 is uitgelegd waarom. De bekostiging vindt plaats via de reguliere bekostiging van de basisschool waarvan de afdeling IGBO deel uit maakt. De school ontvangt voor het IGBO een zelfde reguliere vergoeding als die voor de «gewone» leerling en daar boven op nog een aanvullende bekostiging per leerling. Daarnaast is sprake van een geldelijke bijdrage die voor een aanmerkelijk deel wordt betaald door de internationale bedrijven of organisaties waar één van de ouders werkzaam is (dit als onderdeel van de arbeidsvoorwaarden).

Vanaf het begin ontvangen de scholen voor hun afdeling IGBO een aanvullende bekostiging van ongeveer € 1 100,- per leerling. Daarin brengt dit wetsvoorstel geen wijziging. Het wetsvoorstel heeft dus geen budgettaire gevolgen. Voor het schooljaar 2009–2010 bedroeg de aanvullende bekostiging € 2 646 248 aan personele kosten en € 85 662 aan materiële kosten. De verdere uitbreiding van het aantal leerlingen dat in aanmerking komt om toegelaten te worden tot IGBO-afdelingen is moeilijk te voorspellen. De verwachting is dat het aantal nieuwe afdelingen beperkt zal zijn omdat nu vrijwel sprake is van een landelijke dekking en dit wetsvoorstel stichtings- en opheffingsnormen introduceert.

Het IGBO is ontstaan uit de praktijk, vanuit scholen, internationale bedrijven en gemeenten. Vanaf het begin (1984) was de overheid bereid om een bijdrage te leveren aan de extra kosten van het IGBO. Dit op grond van pedagogische overwegingen maar ook vanwege de economische betekenis van het IGBO voor het vestigingsklimaat ter plaatse. De overheid heeft deze bijdrage echter nooit als kostendekkend bedoeld en zo feitelijk steeds aangegeven dat het redelijk is dat aan de kosten van deze extra activiteit ook derden, ofwel de belanghebbende bedrijven en/of ouders, bijdragen. Over het al dan niet vrijwillige karakter van deze geldelijke bijdrage is niet altijd eenduidig gecommuniceerd. Het gaat om een geldelijke bijdrage voor extra activiteiten die het reguliere en door de overheid bekostigde onderwijsaanbod te boven gaan zodat deze moeilijk als een vrijwillige bijdrage kan worden beschouwd. Dat zou ook niet redelijk zijn. Een IGBO-afdeling ontstaat steeds op verzoek van bedrijven en ouders waarbij onderling is afgesproken dat een geldelijke bijdrage wordt gevraagd. Als bepaalde bedrijven of ouders zich aan deze bijdrage zouden gaan onttrekken, betekent het dat de bijdrage voor de overige bedrijven of ouders zo hoog zou kunnen worden dat de IGBO-activiteiten moeten worden beëindigd dit mede omdat in een dergelijke situatie een hogere bijdrage van de zijde van OCW niet aan de orde kan zijn. Bij een weigering om de geldelijke bijdrage te betalen kan het bestuur besluiten om een kind niet toe te laten tot de IGBO-afdeling maar te verwijzen naar het «gewone» onderwijs. De toegang tot de school wordt dan dus niet geweigerd. Overigens komen conflicten over de ouderbijdrage met voornoemde gevolgen tot nog toe vrijwel niet voor omdat de besturen, waar het mogelijk en redelijk is, zullen proberen een voorziening te treffen.

5. Actal

Het wetsvoorstel brengt alleen voor een nieuw te stichten afdeling IGBO extra administratieve lasten met zich mee. Daarbij gaat het om de kosten van een onderbouwde aanvraag van extra bekostiging bij OCW en een daarvoor benodigd prognoseonderzoek door een daarin gespecialiseerd bureau naar de behoefte aan een IGBO-afdeling, mede gezien de actuele en toekomstige ontwikkeling van het voedingsgebied. Een dergelijk onderzoek kost gemiddeld € 75 000,-. Uitgaande van naar verwachting maximaal 5 nieuwe afdelingen voor de jaren 2012, 2013, 2014, 2015 en 2016 zou het dan gaan om circa € 385 000,-. Het Adviescollege toetsing administratieve lasten heeft in augustus 2009 laten weten geen advies uit te brengen.

6. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Cfi, de toenmalige uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, nu DUO, heeft op dit wetsvoorstel een uitvoeringstoets uitgevoerd. Het wetsvoorstel vormde voor CFI aanleiding voor een aantal vragen en opmerkingen, onder andere ten aanzien van de regeling van de bekostiging van een IGBO-afdeling en de wijze waarop de voor de bekostiging benodigde gegevens verzameld dienen te worden. Naar aanleiding van deze vragen en opmerkingen is het wetsvoorstel op een aantal onderdelen gewijzigd. Gezien deze wijzigingen acht Cfi het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar.

7. Draagvlak

Dit wetsvoorstel is in nauw overleg met de Stichting IGBO tot stand gekomen. Stichting IGBO is akkoord met de inhoud van dit wetsvoorstel.

8. Consequenties voor Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba)

Dit wetsvoorstel is zeker op korte termijn niet bestemd voor Caribisch Nederland. Het hanteert een «stichtingsnorm» van 80 leerlingen. Dit is gedaan vanwege budgettaire redenen maar ook omdat de ingewikkelde organisatie (door de grote variëteit aan moedertalen en de wisselende instroom van de leerlingen) een zekere omvang noodzakelijk maakt. De situatie in Caribisch Nederland is daarvoor te kleinschalig.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel B

Op grond van deze bepaling hoeft het onderwijs niet volledig in het Nederlands te worden gegeven. Wel moet – gezien de integratieopdracht die ook voor het IGBO geldt – ten minste 10% van de beschikbare onderwijstijd worden besteed aan het Nederlands als vak of als voertaal. Dit is een bodem: afhankelijk van de leerlingenpopulatie zal het percentage hoger kunnen zijn.

Artikel I, onderdeel C

In deze bepaling wordt aangegeven welke leerlingen tot het IGBO kunnen worden toegelaten. IGBO is uitsluitend bestemd voor leerlingen die gezien de werkzaamheden van ten minste één van de ouders voor een aanzienlijke periode op onderwijs in het buitenland zijn aangewezen of zullen zijn aangewezen. Bij de leerlingen in het voorgestelde artikel aangeduid onder a of b gaat het om kinderen van ouders waarvan, gezien het arbeidsver-

leden, verwacht mag worden dat zij binnen afzienbare maar moeilijk exact te voorspellen termijn weer naar het buitenland zullen worden uitgezonden. Deze termijn is daarom niet nader bepaald. Bij onderdeel c is dat wel gebeurd omdat gaat het om kinderen van ouders die dit arbeidsverleden nog missen. Hier zal het komende vertrek moeten worden aangetoond met een verklaring van de werkgever. Kinderen kunnen dan door het IGBO worden voorbereid op onderwijs in het buitenland.

Artikel I, onderdeel D, onderdeel E en onderdeel F

Onderdeel D geeft aan onder welke voorwaarden een afdeling IGBO kan worden bekostigd. Het gaat hier met name om de «stichtingsnorm» en de wijze waarop wordt bepaald of deze wordt of zal worden gehaald. Voor de keuze van de norm van 80 leerlingen binnen 5 schooljaren is, evenals bij die van de opheffingsnorm (zie het volgende artikelonderdeel), nauw overleg geweest met de direct-betrokkenen vertegenwoordigd in de Stichting IGBO. De norm van 80 leerlingen biedt de garantie voor een voldoende draagkrachtige, in onderwijskundige en organisatorische zin, afdeling die adequaat onderwijs kan bieden aan het zeer mobiele en gevarieerde leerlingenbestand. Een kleinere afdeling zou, mede gezien de eisen die het leerlingenbestand stelt, ook tot te hoge kosten leiden. Dat de norm wordt gehaald, dient op de bij schoolstichtingen gebruikelijke wijze en met behulp van een eventueel door de minister bij ministeriële regeling vast te stellen prognosemodel te worden aangetoond. Ook de eisen van een evenwichtige landelijke spreiding van afdelingen en het niet meetellen van leerlingen voor de prognose waarvoor binnen een redelijke afstand plaats is op een andere afdeling voor IGBO, moeten de draagkracht van de nieuwe en bestaande afdelingen garanderen en bedoeld onderwijs betaalbaar houden.

Onderdeel E regelt de telling van het aantal leerlingen in het eerste schooljaar waarin een afdeling bestaat. Zoals hiervoor reeds aangegeven maakt een afdeling integraal deel uit van een basisschool. De leerlingen van een afdeling tellen dus mee als leerlingen van de school. Aangezien de bekostiging van een school is gebaseerd op het leerlingenaantal op 1 oktober van het voorafgaande schooljaar, moet een voorziening worden geboden voor het eerste schooljaar waarin de afdeling wordt bekostigd. Onderdeel F bepaalt wanneer de afdeling niet langer kan voortbestaan. Ook hierbij is aangesloten bij de systematiek die geldt voor de opheffing/beëindiging van de bekostiging voor scholen.

Artikel I, onderdeel G

Omdat aanvullende bekostiging wordt toegekend voor leerlingen van een IGBO-afdeling is dit gegeven relevant voor de bekostiging van een school. Om die reden is het noodzakelijk dat dit gegeven door het bevoegd gezag aan DUO wordt verstrekt waardoor het wordt opgenomen in het basisregister onderwijs.

Artikel II

In dit artikel zijn enkele invoeringsbepalingen opgenomen.

In het eerste lid wordt voorgesteld dat afdelingen die reeds werden bekostigd op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet, worden beschouwd als afdelingen in de zin van de Wet op het primair onderwijs. Deze afdelingen hoeven niet te voldoen aan de voorwaarden die zijn opgenomen in artikel 85a van genoemde wet.

In het tweede lid is voorgesteld dat leerlingen die reeds onderwijs volgen aan een afdeling dat mogen blijven doen na inwerkingtreding van deze wet; óók als zij niet behoren tot de categorieën die worden genoemd in artikel 40, vijfde lid, van de Wet op het primair onderwijs. Deze afwijking

geldt uitsluitend zolang de leerling leerling blijft van dezelfde afdeling. Zou de leerling gaan verhuizen en als gevolg daarvan ingeschreven worden aan een afdeling van een andere school, dan geldt artikel 40, vijfde lid, onverkort.

In het derde lid ten slotte wordt voorgesteld een afzonderlijke bekostiging voor de materiële instandhouding toe te kennen voor de resterende duur van een lopende periode van de programma's van eisen. Op grond van artikel 113, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs worden programma's van eisen eenmaal in de vijf jaar vastgesteld. Zolang het onderhavige wetsvoorstel niet in werking is getreden, kunnen de programma's van eisen niet voorzien in de omstandigheid dat een school een afdeling voor internationaal georiënteerd basisonderwijs heeft. In die situatie wordt aan scholen met zo'n afdeling een afzonderlijke bekostiging voor de materiële instandhouding van die afdeling toegekend.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart