

Vergaderjaar 1999–2000

26 999

Brede scholen

Nr. 2

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Schutte (RPF/GPV), Van de Camp (CDA), Van der Hoeven (CDA), voorzitter, De Vries (VVD), Van Zuijlen (PvdA), Rabbae (GroenLinks), Lambrechts (D66), Dittrich (D66), Cornielje (VVD), Dijkzma (PvdA), Cherribi (VVD), Rehwinkel (PvdA), ondervoorzitter, Passtoors (VVD), Wijn (CDA), Ross-van Dorp (CDA), Örgü (VVD), Nicolai (VVD), Kortram (PvdA), Halsema (GroenLinks), Eurlings (CDA), Belinfante (PvdA), Van Bommel (SP), Barth (PvdA) en Hamer (PvdA).
Plv. leden: Schimmel (D66), Stellingwerf (RPF/GPV), Mosterd (CDA), Atsma (CDA), Van Baalen (VVD), De Cloe (PvdA), Harrewijn (GroenLinks), Bakker (D66), Ravestein (D66), E. Meijer (VVD), Valk (PvdA), Udo (VVD), Van der Hoek (PvdA), Blok (VVD), Verhagen (CDA), Schreijer-Pierik (CDA), Rijpstra (VVD), Brood (VVD), Middel (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Visser-van Doorn (CDA), Gortzak (PvdA), Poppe (SP), Arib (PvdA) en Spoelman (PvdA).

² Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, Bijleveld-Schouten (CDA), Middel (PvdA), Rouvoet (RPF/GPV), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Oudkerk (PvdA), Rijpstra (VVD), Lambrechts (D66), Essers (VVD), voorzitter, Dankers (CDA), Van Vliet (D66), Van Blerck-Woerdman (VVD), Passtoors (VVD), Eisses-Timmerman (CDA), Spoelman (PvdA), Hermann (GroenLinks), Kant (SP), Gortzak (PvdA), Buijs (CDA), E. Meijer (VVD), Van der Hoek (PvdA), Blok (VVD), Arib (PvdA) en Atsma (CDA).
Plv. leden: Van 't Riet (D66), Rehwinkel (PvdA), Eurlings (CDA), Apostolou (PvdA), Schutte (RPF/GPV), Van Gent (GroenLinks), Noorman-den Uyl (PvdA), Weekers (VVD), Ravestein (D66), Örgü (VVD), Van de Camp (CDA), Schimmel (D66), Terpstra (VVD), Udo (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Smits (PvdA), Harrewijn (GroenLinks), Marijnissen (SP), Belinfante (PvdA), Ross-van Dorp (CDA), O. P. G. Vos (VVD), Hamer (PvdA), Cherribi (VVD), Duijkers (PvdA) en Th. A. M. Meijer (CDA).

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 21 april 2000

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen¹ en de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport² hebben op 6 april 2000 overleg gevoerd met staatssecretaris Adelmund van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en staatssecretaris Vliegthart van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over:

- **de brief van de staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport d.d. 2 februari 2000 ter aanbieding van de notitie Brede scholen (26 999, nr. 1);**
- **de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen d.d. 30 maart 2000 ter aanbieding van de onderzoeken van Sardes respectievelijk Oberon «De brede school in Nederland», «Beginnen én bezinnen» en de brochure brede school «Samen sterk met de jeugd» (OCW-00-401).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Cornielje** (VVD) was van mening dat scholen als de vensterschool in Groningen en de forumschool in Utrecht voorzien in een lokale behoefte aan extra opvoedingsondersteuning en extra achterstandsbestrijding. De brede school is een verzamelbegrip dat afhankelijk van plaats en omstandigheden wordt ingevuld met goede doelen, zoals het bestrijden van onderwijsachterstanden en het verbeteren van de sociale cohesie in een wijk of buurt. Het lokale onderwijsbeleid is in de vorige kabinetsperiode van de grond gekomen door onder meer de decentralisatie van de huisvesting van primair onderwijs en voortgezet onderwijs, het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) en de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. Gecombineerd met het al voor 1994 naar de gemeentes gedecentraliseerde jeugdwelzijnsbeleid, is hiermee een beleidskader geschapen voor de ontwikkeling van een brede school op lokaal niveau. De onderscheiden verantwoordelijkheden van scholen, gemeentes en het rijk zijn in de wettelijke regels terzake opgenomen. De overheid heeft thans vooral de taak om te registreren. Kan de staatssecretaris van VWS overigens aangeven hoeveel extra geld er voor het jeugd-beleid beschikbaar is gekomen ingevolge het regeerakkoord?

Het is positief dat schoolgebouwen in het kader van de brede school multifunctioneel gebruikt kunnen worden. De consequenties van extra activiteiten in een school voor het schoonmaken en het onderhoud van het gebouw mogen echter niet op het onderwijsbudget worden afgewenteld. De brede buurtschool zou er overigens toe kunnen leiden dat ouders meer betrokken worden bij het onderwijs van hun kinderen. Betrokkenheid van ouders is zelfs een voorwaarde voor extra opvoedingsondersteuning, achterstandsbestrijding en een andere verdeling van zorgen opvoedingstaken. Het is echter niet de bedoeling dat een brede school de ouders opvoedingstaken ontnemt. Ouders zijn primair verantwoordelijk voor de opvoeding van hun kinderen en de taak van de school ligt in het verlengde daarvan. Als trouwens blijkt dat wettelijke regelingen decentrale initiatieven voor een brede school belemmeren, dan moeten die ingevolge het regeerakkoord weggenomen worden. Verder was de heer Cornielje van mening dat de brede school niet uitsluitend gekoppeld moet worden aan achterstandssituaties. Het onderwijs moet uit zijn isolement verlost worden door een netwerk van bondgenoten rond de brede buurtschool te vormen.

In de notitie brede scholen staat dat leraren en schoolleiders zich extra inzetten om brede scholen tot stand te laten komen. De staatssecretaris van Onderwijs moet er echter op toezien dat de brede school niet tot een taakverzwaring van leraren en schoolleiders leidt. Verder moet voorkomen worden dat taken die beter door andere professionele organisaties dan de scholen uitgevoerd kunnen worden, door brede scholen worden overgenomen. Ook mogen geen verwachtingen worden gewekt die niet waargemaakt kunnen worden. Toepassing van het concept van de brede school moet ertoe leiden dat de onderwijsgemeenschap beter toekomt aan haar eigenlijke taken. Er moet dus verbreed worden om te kunnen versmallen. De heer Cornielje was overigens van mening dat in eerste instantie bekeken moet worden of deze doelen gerealiseerd kunnen worden door het anders organiseren van bestaande financieringsstromen en dat hier dus niet meteen extra geld voor beschikbaar gesteld moet worden. De bondgenoten, zoals de jeugdhulpverlening, het maatschappelijk werk en sportclubs kunnen hier ook bij betrokken worden.

Het risico bestaat dat verantwoordelijkheden onvoldoende worden onderscheiden, waardoor sommigen hun verantwoordelijkheid afschuiven of ontlopen. Aangezien het ontwikkelen van iets nieuws altijd leuker is dan het uitvoeren van bestaande taken, bestaat ook het risico dat de kerntaak, het geven van onderwijs, veronachtzaamd wordt. Wat is in dit kader de taak van de inspectie? Er heerst een sfeer van politieke correctheid rond dit onderwerp waardoor een kritische benadering achterwege blijft. De brede school moet echter niet als dé oplossing van alle problemen beschouwd worden. Aangezien de brede school uit bestaande budgetten wordt gefinancierd, bestaat het risico dat onderwijsgeld weglekt naar andere activiteiten. De achterstandsmiddelen mogen echter niet in bijvoorbeeld de kantoorurenschool terecht komen. In het rapport Scholen onder druk van het Sociaal en cultureel planbureau staat dat de scholen de afgelopen vijftien jaar geconfronteerd zijn met een opeenstapeling van eisen, wensen en verwachtingen, zowel van de rijksoverheid als van maatschappelijke organisaties, ouders en gemeentes. Hoe kan worden voorkomen dat de ontwikkeling van de brede school weer een taakverzwaring voor leraren en schoolleiders tot gevolg heeft? Heeft de overheid niet de taak om de onderscheiden verantwoordelijkheden van rijk en gemeentes, scholen, ouders en buitenschoolse instellingen af te bakenen?

In het rapport Toekomst voor het funderend onderwijsbeleid van onder meer de heer In 't Veld wordt een aantal veranderingen geschetst. Het is de vraag of met de ontwikkeling van de brede school bepaalde trends gestimuleerd of afgeremd worden en of dat wel nagestreefd moet worden. Is het wel de bedoeling dat er steeds meer opvoedingstaken bij de school neergelegd worden? Is de regering bereid om in de periodieke

registraties vormen van betrokkenheid van ouders op te nemen? Volgens de heer In 't Veld wordt in achterstandsgebieden en de grotere gemeentes de invloed van gemeentes op het funderend onderwijs groter. Mag een gemeente echter de voorwaarde stellen dat een school mee moet doen aan het concept van de brede school, wil zij in aanmerking komen voor achterstandsmiddelen? De VVD-fractie is hierop tegen.

Mevrouw **Ross-van Dorp** (CDA) merkte op dat het proces van samenwerking tussen allerlei partners op gemeentelijk niveau in het kader van de brede school gestimuleerd moet worden. De brede school is een containerbegrip voor het netwerk in en om scholen waarmee invulling gegeven wordt een gedecentraliseerd beleid. De staatssecretarissen willen eigenlijk alle initiatieven stimuleren en knelpunten voor de ontwikkeling van de brede school wegnemen. Heeft de overheid bij het ontwikkelen van de brede school evenwel meer verantwoordelijkheden dan waarnemen en registreren? In het regeerakkoord is het begrip «brede school» gekoppeld aan kinderen in achterstandswijken en aan sociale cohesie, maar die koppeling lijkt in de notitie brede scholen verlaten te worden. Mevrouw Ross was van mening dat niet iedere ontwikkeling onder de noemer van brede school geplaatst kan worden. Het belangrijkste criterium waaraan een brede school moet voldoen, is dat de ontwikkeling van het kind in de lijn van voor-, vroeg- en naschoolse opvang binnen een netwerk wordt gestimuleerd. Het kind moet centraal staan en ouders moeten bij die ontwikkeling betrokken worden. Het gaat er ook niet om ouders verantwoordelijkheden te ontnemen en deze bij de school of andere instanties in het netwerk neer te leggen. Neen, het netwerk moet opvoedingsondersteuning bieden. Er zou dan ook geen geld voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid gegeven moeten worden aan brede scholen die niets anders zijn dan een optelsom van voorzieningen. De GOA-middelen mogen ook niet aangewend worden om van scholen wijkcentra te maken waarin de relatie met onderwijs ver te zoeken is. Mevrouw Ross ging er overigens van uit dat scholen over de inzet van de gewichtengelden beslissen.

De brede school moet nader gedefinieerd worden als het netwerk rondom een kind waardoor de lasten van de school verlicht worden. Het kabinet moet er alles aan doen om de school in die positie te brengen en eventuele knelpunten daarbij weg te nemen. In de notitie brede scholen staat dat er geen knelpunten zijn die de ontwikkeling van de brede school in de weg staan, maar in het onderzoeksrapport van Sardes staat dat de brede school het onderwijs in de knel kan brengen vanwege de extra werkbelasting voor docenten en management. Het Sociaal en cultureel planbureau wijst ook op dit gevaar. De rijksoverheid moet dan ook de kerntaken van het onderwijs bewaken. Is er extra formatie mogelijk voor taken die gepaard gaan met de bredeschoolontwikkeling of heeft de school een foute ambitie als het onderwijs in de knel komt? Volgens Sardes zijn er voorts onvoldoende structurele middelen en ondervindt de ontwikkeling ernstige hinder van bezuinigingen, marktwerking, concurrentie en projectmatig werken. Wanneer een project wordt gestopt, stopt immers ook de samenwerking en valt het netwerk dus stil. Als voorwaarde voor succes noemt Sardes ten eerste extra financiën en ten tweede financiële continuïteit. Hoe staan de staatssecretarissen in dit licht tegenover sponsoring van het netwerk? Bestaat niet het risico van tweedeling, wanneer ook daarvoor knelpunten weggenomen moeten worden? De staatssecretarissen zullen hier toch ook in moeten investeren. Hebben zij hiervoor al plannen gemaakt met de minister voor het Grote Steden- en Integratiebeleid? Er zou overigens ook in andere gemeentes dan de G25 van het concept van de brede school gebruik gemaakt moeten kunnen worden. Tot slot stelde mevrouw Ross voor om de rol van het rijk inzake de bredeschoolontwikkeling mee te nemen in het onderwijskansendebat.

Mevrouw **Barth** (PvdA) was van mening dat de brede buurtschool een belangrijke bijdrage kan leveren aan de sociale infrastructuur in buurten en wijken. Het is echter niet de bedoeling om scholen op te schepen met extra taken. De brede school moet leraren die dagelijks met sociale problemen worden geconfronteerd, kunnen ontlasten en een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van het probleem van de combinatie van arbeid en zorg. In de notitie brede scholen wordt niet duidelijk of er al een inventarisatie van knellende regelgeving heeft plaatsgevonden en of er al overleg met de VNG heeft plaatsgevonden over de modelverordeningen. Nagegaan moet worden of regelgeving en subsidievoorschriften niet de ontwikkeling van de brede school frustreren.

Mevrouw Barth pleitte nogmaals voor een wet jeugd in de stad die het mogelijk maakt om experimenteel en onorthodox met verschillende middelen om te gaan. Wanneer een school er niet in slaagt om in het kader van de tweede tranche van de klassenverkleiningsoperatie een leerkracht aan te trekken, zou het daarvoor bestemde geld tijdelijk besteed moeten kunnen worden aan onderwijsondersteuning. Een schoolmaatschappelijk werker kan bijvoorbeeld een positieve bijdrage leveren aan het onderwijsproces. De vraag is dan ook hoeveel ruimte de scholen krijgen bij de besteding van die gelden. Thans worden scholen bij het aanpakken van problemen belemmerd door regelgeving. In de praktijk is er ook geen onderscheid tussen onderwijs en onderwijsondersteuning. Het is dan ook niet in overeenstemming met de realiteit om te doen alsof onderwijs alleen maar bestaat uit een leraar voor een klas met kinderen. Het concept van de brede school moet zoveel mogelijk op lokaal niveau ingevuld worden. Op landelijk niveau moet dan ook niet een soort blauwdruk gemaakt worden voor de brede school. Lokale initiatieven passen beter bij de buurt en de school. De trekkracht van de school is daarbij steeds de belangrijkste maat der dingen. Op die manier kan het concept van de brede school op tal van terreinen een meerwaarde hebben.

Desgevraagd zei mevrouw Barth dat de rijksoverheid geen oordeel kan vellen over de beslissing van een wethouder om bijvoorbeeld achterstandsgelden hiervoor aan te wenden. Voor buitenschoolse opvang in een kantoorurenschool – dat kan voor ouders een goede oplossing zijn bij de combinatie van arbeid en zorg – zouden echter wel de gebruikelijke tarieven in rekening gebracht moeten worden. De rijksoverheid moet de mogelijkheden die het concept van de brede school biedt, zoveel mogelijk stimuleren, niet alleen om achterstanden te bestrijden, maar ook om de combinatie van arbeid en zorg beter mogelijk te maken. Wanneer zaken in de praktijk goed werken, mogen bepalingen uit het regeerakkoord daar geen belemmering voor vormen.

In het najaar wordt het landelijk beleidskader GOA aangepast. Daarbij zal rekening gehouden moeten worden met de ontwikkelingen op lokaal niveau. De lokale initiatieven vertonen drie belangrijke overeenkomsten. Ten eerste wordt het belang van samenwerking en netwerkvorming tussen onderwijs en andere instellingen die zich met de betrokken leeftijdsgroep bezighouden, overal ingezien. Ten tweede wordt overal gestreefd naar een integraal beleidstraject van nul tot vijftien jaar of van nul tot achttien jaar. Ten derde wordt overal de betrokkenheid van ouders bij de ontwikkeling en de schoolcarrière van hun kinderen gestimuleerd. Deze criteria of doelen zouden in het landelijk beleidskader ingepast moeten worden, opdat de Kamer de vinger aan de pols kan houden bij de resultaten van brede buurtscholen. De brede school kan het onderwijs in relatie brengen met de andere instellingen die zich met kinderen bezighouden. Wanneer een consultatiebureau bepaalde signalen krijgt over een baby, dan kan het die later in het integrale traject doorgeven aan de voor-schoolse opvang of de basisschool. En daar is de meerwaarde van de brede school in gelegen.

In het kader van de voorjaarsnota zou extra geld uitgetrokken moeten worden voor brede scholen, vooral in het gebied dat buiten het grotes-

tedenbeleid valt. De schooldirecteuren die nu nog vaak de samenwerking en de coördinatie moeten trekken, terwijl zij al zwaar belast zijn, zouden ontlast kunnen worden door coördinatoren aan te trekken. Extra geld kan ook een stimulans zijn om tot samenwerking te komen. Zijn de staatssecretarissen bereid om extra te investeren in de brede school, ook om de continuïteit van initiatieven terzake te waarborgen? Het geld dat ingevolge het regeerakkoord voor jeugdbeleid is uitgetrokken, is immers hard nodig om wachtljsten weg te werken en andere voorzieningen te creëren. Overigens is er in slechts 10% van de huidige initiatieven voor een brede school een relatie tussen basisschool en basiseducatie, terwijl de betrokkenheid van de ouders daar juist door gestimuleerd zou kunnen worden. Wil de staatssecretaris van OCW daar eens met de BVE-raad over gaan praten vanwege de gevolgen hiervan voor de ROC's?

Op dit moment is tussenschoolse opvang geen verantwoordelijkheid van scholen. Zij zijn alleen verplicht om daar een lokaal voor beschikbaar te stellen. De problemen die zich hierbij voordoen, staan in het rapport terzake van de FNV-vrouwenbond. Gezien de grote behoefte aan tussenschoolse opvang en de huidige kwaliteit van die opvang, zou een en ander beter geregeld moeten worden, bijvoorbeeld met professionele overblijfkrachten. Wil de staatssecretaris in dit kader met de schoolbesturen en de vakbonden de optie van continuroosters onderzoeken en de Kamer hierover rapporteren? Scholen die al een continurooster hebben, hebben hier positieve ervaringen mee. Een continurooster betekent overigens niet dat er geen sprake is van een pauze. De commissie dagindeling heeft geadviseerd om een taskforce in te richten om te komen tot ontlocking van het beleid dat te maken heeft met de dagindeling. Door de ministeries van SZW, van OCW en van VWS zou integraal gekeken moeten worden naar de openingstijden van scholen, diensten en winkels. Is er een dergelijke taskforce te verwachten?

Mevrouw **Lambrechts** (D66) was van mening dat het concept van de brede buurtschool in de nabije toekomst tot goede resultaten kan leiden. Er worden thans allerlei initiatieven uitgewerkt, niet alleen om onderwijsachterstanden weg te werken, maar ook om bijvoorbeeld buitenschoolse opvang te bieden of een breder cultureel aanbod te realiseren. Deze activiteiten behoren overigens niet door de school georganiseerd te worden, maar zij moeten wel in samenspraak met de school afgestemd worden op het onderwijsaanbod van die school. Het is dan ook van belang om de ambities en verantwoordelijkheden terzake van de scholen, maar ook de gemeentes en het rijk duidelijk te definiëren. Er moet inderdaad voor gewaakt worden dat de brede school niet gefinancierd wordt uit reguliere onderwijsmiddelen, zoals die voor klassenverkleining. Bovendien moet niet alleen door het departement van OCW in de brede school geïnvesteerd worden. Mevrouw Lambrechts had overigens twijfels bij de in de notitie gesuggereerde financiering van de ontwikkeling van de brede school. De GOA-middelen kunnen wel ingezet worden voor voorschoolse opvang en educatie, maar niet voor de meeste andere activiteiten. Verder zijn de gewichtengelden speciaal bedoeld om meer aan taal en rekenen te doen. Die mogen dus niet aan het onderwijs onttrokken worden. Tot slot zijn de middelen voor schoolbegeleidingsdiensten bedoeld voor alle scholen en alle leerlingen. Wellicht kunnen er in het kader van de voorjaarsnota extra middelen gevoteerd worden voor de brede school, niet alleen door de staatssecretaris van OCW, maar ook door die van VWS.

De heer **Rabbae** (GroenLinks) achtte de ontwikkeling van de brede school van groot belang. Aangezien omgevingsfactoren mede van invloed zijn op de ontwikkeling van een kind, moet daaraan op school ook aandacht besteed worden. Zo kunnen niet alleen onderwijsachterstanden bestreden worden, maar kan ook een impuls gegeven worden aan culturele en recreatieve activiteiten. De leerkrachten mogen hierdoor echter niet extra

belast worden. De kernactiviteiten van een school moeten dan ook goed afgebakend worden van de activiteiten in het kader van de brede school, zowel qua organisatie en inhoud als qua financiering. Geld dat voor onderwijs bestemd is, moet daar ook aan besteed worden. In het kader van een hoofdlijnen debat over minderheden zou dan ook gezocht moeten worden naar een brede financiering van die extra activiteiten. Verder moet voorkomen worden dat achterstandsmiddelen bijvoorbeeld gebruikt worden voor de financiering van de kantooruren school. In hoeverre zijn er in het kader van het grotestedenbeleid en het jeugdbeleid overigens middelen te verwachten voor de brede school? Desgevraagd zei de heer Rabbae dat de autonomie van gemeentes natuurlijk gerespecteerd moet worden. Hij ging er echter wel vanuit dat in het convenant dat de minister voor het Grote Steden- en Integratiebeleid met de gemeentes heeft afgesloten, afspraken zijn gemaakt over de besteding van achterstandsmiddelen.

In het kader van het streven naar verbreding om tot versmalling te kunnen komen, moet ter ontlasting van de leerkrachten de aanstelling van een coördinator overwogen worden. Deze kan dan contact onderhouden met bondgenoten als de consultatiebureaus en dergelijke en zou bijvoorbeeld de tussenschoolse opvang kunnen organiseren. Wanneer gemeentes niet in staat blijken om hier invulling aan te geven, zou het rijk een impuls moeten geven voor die versmalling, ook al is het beleid terzake gedecentraliseerd. Het geven van onderwijs moet natuurlijk voorop blijven staan. Kinderen kunnen er evenwel ook baat bij hebben, wanneer bijvoorbeeld het schoolmaatschappelijk werk in het kader van de brede school bepaalde signalen oppakt. Ook moeten de ouders bij de ontwikkeling van hun kind betrokken worden door onder meer opvoedingsondersteuning en les in de Nederlandse taal. Het rijk mag hierbij geen afwachtende houding aannemen.

De heer **Stellingwerf** (RPF/GPV) vond dat er goede doelen ten grondslag liggen aan de notitie brede scholen, maar stond wel kritisch tegenover de onderliggende analyse. Er is vooral sprake van constateringen waaraan de conclusie wordt verbonden dat via de brede school tegemoetgekomen moet worden aan de maatschappelijke vraag. De brede school kan in sommige situaties dan ook hooguit een noodverband zijn. De ontwikkeling van de brede school komt voort uit verschillende maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de toegenomen arbeidsparticipatie van beide ouders. Het is de vraag of de ontwikkeling van de brede school in dezen een oplossing kan bieden of dat daarmee vooral symptomen worden bestreden. De discussie zal dan ook primair moeten gaan over de oorzaken van de problemen en de verdeling van de verantwoordelijkheden van ouders, school, buurt, familie, bedrijfsleven en overheid. Wanneer de maatschappelijke omstandigheden als gegeven worden geaccepteerd bij het streven naar het wegwerken van onderwijsachterstanden en de dieper liggende oorzaken onvoldoende worden geanalyseerd, is de kans groot dat de gekozen remedie onevenwichtig is. Uitgangspunt moet blijven dat de opvoeding primair een taak en verantwoordelijkheid van ouders en opvoeders is. Uiteraard mag de overheid haar ogen niet sluiten voor het feit dat met name in de grote steden in toenemende mate sprake is van problemen. Zij moet zich echter blijven afvragen hoe de verschillende verantwoordelijkheden behoren te zijn verdeeld en hoe ook in moeilijke situaties weer vorm en inhoud kan worden gegeven aan die verantwoordelijkheden. Daarbij mag het werken aan een terugkeer naar heilzame gezins- en gezagsverhoudingen niet ontbreken. Een samenleving waarin mensen hun primaire verantwoordelijkheden onvoldoende dragen, zal op den duur immers een steeds grotere scheefgroei te zien geven. In de notitie wordt gelukkig erkend dat de betrokkenheid van ouders cruciaal is. Is gebrek aan betrokkenheid evenwel niet de kern van het probleem? Zou het ook niet zo kunnen zijn

dat de betrokkenheid van ouders kleiner wordt naarmate de brede school meer van de grond komt? In dat licht zou enige terughoudendheid betracht moeten worden ten aanzien van de ontwikkeling van de brede school. Gezien het grote aantal beleidskaders dat als relevant wordt opgesomd, zou deze ontwikkeling tot een Babylonische beleidsverwarring of enorme coördinatie- en afstemmingsproblemen kunnen leiden. Is het realistisch om te stellen dat het rijk niet in additionele financiële ondersteuning behoeft te voorzien? Het is bijvoorbeeld niet uitgesloten dat in brede scholen bouwkundige aanpassingen moeten plaatsvinden. Hoe wordt trouwens bewaakt en gewaarborgd dat scholen in het kader van de brede school weer meer aan hun kerntaak toekomen? In dat licht is het van belang dat onderwijsmiddelen ook voor onderwijs beschikbaar blijven. In eerste instantie zou ernaar gestreefd moeten worden om het primaire onderwijsproces weer meer inhoud te geven.

Een belangrijke reden voor de initiatieven is het bundelen van expertise om hardnekkige onderwijsachterstanden aan te pakken. Door verschillende organisaties nauw bij elkaar te betrekken, kan elk van die organisaties een bijdrage leveren aan de oplossing van het probleem. Kunnen schoolbesturen daarbij hun eigen verantwoordelijkheden blijven dragen? Is voorts de richting van de school afdoende gewaarborgd? Kan een school bijvoorbeeld afzien van de ontwikkeling van een brede school? Verder is het de vraag of scholen met een meer regionale functie niet in een moeilijke positie komen te verkeren, als zij wel tot een brede school willen komen. Deze vragen kunnen overigens ook spelen voor de andere organisaties die bij de brede school betrokken zijn, zij het in mindere mate dan voor de scholen. Aangezien veel van de initiatieven op gemeentelijk niveau zijn ontstaan, vertonen zij een grote diversiteit. Wil de staatssecretaris deze initiatieven allemaal tot ontwikkeling laten komen of streeft zij naar een meer centrale sturing? In welke mate zal de overheid hierbij een faciliterende rol spelen? In hoeverre zal een en ander ertoe leiden dat leerkrachten weer meer aan de uitvoering van hun kerntaak toekomen?

De heer **Van der Vlies** (SGP) meende dat de ontwikkeling van de brede school weliswaar een uitdaging vormt, maar ook risico's kent vanwege de verscheidenheid aan lokale initiatieven. De kerntaak van een school is het geven van onderwijs en dat moet zo blijven. Aangezien het onderwijs toereikend bekostigd moet blijven worden, mag er geen sprake zijn van diffuse geldstromen. De activiteiten in het kader van de brede school mogen niet uit het onderwijsbudget gefinancierd worden. Er moet weliswaar gestreefd worden naar een betere verwerking van de signalen die rond de ontwikkeling van kinderen waargenomen kunnen worden door bijvoorbeeld de consultatiebureaus, maar daarbij moeten ouders wel op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken. Ouders zijn en blijven verantwoordelijk voor de opvoeding van hun kinderen. De betrokkenheid van ouders komt niet alleen tot uitdrukking door hun beschikbaarheid, maar ook door het bieden van veiligheid en rust, het tonen van emotie en het geven van liefde. Het toenemende aantal tweeverdieners en de filosofie van de kantoorurenchool geven dan ook aanleiding tot zorg. Op zichzelf zijn de doelen van de brede school prima. Het is van belang dat ouders betrokken worden bij het bestrijden van onderwijsachterstanden. Voor bepaalde onderdelen van dit thema is er echter nog niet het begin van een oplossing die uitzicht biedt op een kwantitatief en kwalitatief resultaat. Daar moet dus nog veel aan gedaan worden. Er moet wel voor gewaakt worden dat scholen niet overvraagd worden door te veel doelen te stellen in het kader van de brede school. De heer Van der Vlies was er sowieso op tegen om buitenschoolse opvang als een standaardvoorziening te regelen. Er mag hooguit sprake zijn van een vangnet voor sleutelkinderen en kinderen die niet kunnen terugvallen op een harmonische thuissituatie. Overigens moeten de kansen op een integrale aanpak in het kader van de brede school met een netwerk van bond-

genoten aangegrepen worden en additioneel gefinancierd worden. Aangezien het risico bestaat dat een en ander in de praktijk tot een taakverzwaring voor die school leidt, moet er een transparante verantwoordelijkheidsverdeling tot stand worden gebracht. Verder mag het niet zo zijn dat een school bij de verdeling van bijvoorbeeld de achterstandsgelden afgerekend wordt op het al of niet meedoen aan het concept van de brede school. Scholen moeten, bijvoorbeeld op grond van levensbeschouwing, eigenstandig kunnen beslissen hoe zij in hun omgeving willen functioneren.

Het antwoord van de regering

De **staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport** constateerde dat het debat over integraal jeugdbeleid veel raakvlakken heeft met de discussie over de brede school. Het is inderdaad waar dat de brede school niet alleen door het onderwijs ontwikkeld kan worden. Zowel in het belang van het onderwijs als in het belang van het preventief jeugdbeleid moet gestreefd worden naar betere afstemming en samenwerking tussen scholen en instanties die een goede ontwikkeling van kinderen kunnen bevorderen. Met het oog daarop moet het concept van de brede school gericht zijn op netwerkvorming rond kinderen en hun gezinnen. Dat wil echter niet zeggen dat er geen andere invalshoeken zijn van waaruit dit streven naar afstemming en samenwerking gestalte kan krijgen. Zo'n invalshoek is bijvoorbeeld de combinatie van arbeid en zorg. Op dit punt wordt overigens geen afstand genomen van de doelstelling in het regeerakkoord dat gemeentes verantwoordelijk zijn voor lokaal onderwijs, kinderopvang, buitenschoolse opvang en lokaal jeugdbeleid. In het kader van de stimuleringsmaatregel gericht op uitbreiding van kinderopvang, krijgen gemeentes de mogelijkheid om tot een verdubbeling van het aantal kindplaatsen te komen. Zij hebben de vrijheid om de middelen daarvoor te koppelen aan de totstandkoming van een brede school. Hetzelfde geldt voor de middelen voor buitenschoolse opvang en de middelen voor breedtesport.

Onderwijsachterstandsmiddelen zijn uitsluitend bedoeld om onderwijsachterstanden te bestrijden. Op lokaal niveau moet gezocht worden naar een integrale benadering van die doelstelling en afstemming van de ontwikkelingen terzake in het jeugdwelzijnsbeleid, de jeugdzorg, de vroege en voorschoolse opvang, de kindervang en bijvoorbeeld de breedtesport en de middelen die hiervoor beschikbaar worden gesteld door het rijk. In de wet staat overigens duidelijk waarvoor de GOA-middelen bedoeld zijn. In het kader van het bestuursakkoord nieuwe stijl is met het IPO en de VNG afgesproken om te streven naar afstemming van de visie van de verschillende overheden op jeugdbeleid. Alle partijen zijn er namelijk van overtuigd dat door de verkoking van het systeem en het gebrek aan samenhang en afstemming het rendement van de afzonderlijke inspanningen niet groot genoeg is. Samenwerking en afstemming zijn nodig om ervoor te zorgen dat de primaire taak van het onderwijs voluit tot zijn recht kan komen, maar kunnen vanwege de preventieve werking die hiervan uitgaat, ook winst opleveren voor bijvoorbeeld de jeugdzorg. Desgevraagd zei de staatssecretaris dat ook schoolgebonden middelen, zoals de gewichtengelden, effectiever ingezet kunnen worden wanneer er sprake is van samenhang en samenwerking, ook al mogen die middelen alleen voor hun specifieke doel benut worden. Het gaat erom dat de lokale initiatieven die in het kader van het gedecentraliseerde beleid terzake worden ontplooid, uiteindelijk tot een hoger rendement leiden voor met name de desbetreffende kinderen. Uit inventarisatie is overigens gebleken dat de landelijke wet- en regelgeving geen belemmeringen opwerpt voor die initiatieven.

In gemeentelijke verordeningen wordt bepaald wat wel of niet mogelijk is in het kader van bijvoorbeeld de gedecentraliseerde wet- en regelgeving

van VWS terzake. Gemeentes kunnen ingevolge hun autonome bevoegdheden voorwaarden verbinden aan de verstrekking van subsidie voor bijvoorbeeld peuterspeelzalen. Aan de besteding van centraal aangestuurde middelen kunnen trouwens wel voorwaarden gesteld worden door het rijk. Zo zal er bijvoorbeeld nog gediscussieerd worden over criteria om de GOA-middelen zo in te zetten dat de doelstellingen van de brede school gerealiseerd kunnen worden. GOA-middelen kunnen in het kader van het concept van de brede school ingezet worden voor bepaalde programma's in de school en voor voorschoolse activiteiten gericht op taal en het voorkomen van achterstanden, maar niet voor bijvoorbeeld kinderopvang. Dat staat ook in de wet. Door die verantwoordelijkheidsverdeling hoeft ook niet gevreesd te worden dat GOA-middelen besteed worden aan activiteiten die niet gekoppeld zijn aan achterstandsbestrijding. Overigens zal aan het Sociaal en cultureel planbureau worden gevraagd om na te gaan wat voor belemmeringen er ook bij de ontwikkeling van de brede school worden ervaren en in hoeverre deze worden opgeworpen door wet- en regelgeving. Als het laatste het geval is, moeten die belemmeringen worden weggenomen. In het regeerakkoord is vastgesteld dat in deze kabinetsperiode 50 mln. zou worden uitgetrokken voor de jeugdzorg. Door de fiscalisering van de omroepbijdragen is daar nog eens 60 mln. bijgekomen. Dat geld is bedoeld om de kwaliteit en de effectiviteit van het jeugd beleid te bevorderen. Wanneer kinderen problemen hebben, bekijken de bureaus jeugdzorg of er intensieve hulpverlening nodig is. Verder proberen zij er middels kortdurende hulpverlening voor te zorgen dat kleine problemen in gezinnen niet escaleren. In het verlengde daarvan wordt via de in een aantal regio's ontwikkelde jeugdzorgadviesteams geprobeerd om onderwijs en jeugdzorg beter op elkaar af te stemmen. Ook hierbij gaat het erom het rendement van de investeringen te vergroten. Daarom moeten niet alleen de inspanningen van de rijksoverheid, maar ook die van de lagere overheden op elkaar afgestemd worden. De directeur van een school neemt vaak de coördinatie van een en ander op lokaal niveau op zich. Soms wordt dat gedaan door de directeur van een andere bij de brede school betrokken instantie. Dat betekent echter een extra belasting waardoor de kerntaken in het geding kunnen komen. Het is dan ook van belang dat er een aparte coördinator komt. In de politieke discussie op lokaal niveau wordt echter besloten of een gemeente hier geld uit bijvoorbeeld het gemeentefonds aan wil besteden. In het kader van het BANS is nu eenmaal afgesproken dat de ontwikkeling van een sluitende aanpak terzake een verantwoordelijkheid van de gemeentes is. De taak van de rijksoverheid is vooral gelegen in het faciliteren en ondersteunen van het lokale onderwijsachterstandenbeleid. Het kan dus niet zo zijn dat de rijksoverheid iedere keer wordt aangesproken voor de financiering van autonome gemeentelijke taken. De Kamer zal uiteraard op de hoogte gehouden worden van de uitwerking van een en ander. Door monitoring moet duidelijk worden of kleine gemeentes andere problemen ontdekken bij het ontwikkelen van een brede school dan de G25. De staatssecretaris dacht hiermee alle vragen te hebben beantwoord, maar zegde toe, wanneer dit niet zo was, resterende vragen schriftelijk te zullen beantwoorden.

De **staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen** benadrukte dat de ontwikkeling van de brede school kansen biedt, maar ook risico's kent. Aangezien het onderwijs een sterke structuur heeft, bestaat het risico dat onderwijsgevendende grensoverschrijdende activiteiten op zich nemen, bijvoorbeeld de buitenschoolse opvang. Het is wel goed dat de problemen die zich rond de school voordoen, onder woorden worden gebracht, maar die behoeven niet allemaal door het onderwijs opgelost te worden. De decentralisatie van het onderwijsbeleid heeft tot een veelheid aan lokale initiatieven geleid. De gelden die hiervoor zijn

ingezet via de departementen van OCW, VWS en Justitie en middels het grotestedenbeleid, moeten in samenhang zodanig worden ingezet dat onderwijs weer aan zijn kerntaak toekomt. Om te voorkomen dat leerkrachten, zeker in achterstandswijken, last krijgen van burn-outverschijnselen, moet er een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen het primaire onderwijsproces en de taken die daar bijgekomen zijn. Het is natuurlijk goed wanneer leerkrachten oog hebben voor zaken die geregeld moeten worden. Kinderen moeten bijvoorbeeld brood mee krijgen naar school, maar de leerkrachten mogen de verantwoordelijkheid daarvoor niet bij de ouders weghalen. Verder moeten zij, als dat nodig is, ondersteuning kunnen krijgen van andere instanties, bijvoorbeeld de jeugdhulpverlening. Samenwerking tussen scholen en de andere instanties is echter niet op voorhand een gegeven, ook al is een school de vindplek van alle sociale vraagstukken.

In het kader van de brede school wordt gestreefd naar de vorming van een netwerk rond de school, waardoor de school weer toe kan komen aan het geven van onderwijs. Aangezien scholen meestal het initiatief nemen om een brede school te ontwikkelen, bestaat zeker in de beginfase het risico dat zij overbelast worden. Zij doen dat overigens in de hoop dat bepaalde taken later worden overgenomen door andere instanties of dat zij in ieder geval enige ondersteuning krijgen. Het kost tijd om zo'n proces op gang te brengen, ook al hebben de scholen vaak simpele en concrete vragen, bijvoorbeeld of de GGD regelmatig luizen wil komen kammen. Gelden die voor specifieke onderwijsdoelen zijn bestemd, bijvoorbeeld de onderwijsachterstandsgelden, mogen daar trouwens niet aan besteed worden. Zo moet het overigens niet onbelangrijke vraagstuk dat verband houdt met de combinatie van arbeid en zorg, met andere geldstromen worden opgelost. Om te voorkomen dat gemeentes achterstandsgelden voor oneigenlijke doelen inzetten, is in artikel 167 van de WPO (Wet primair onderwijs) de bepaling opgenomen dat gemeentes GOA-middelen alleen mogen gebruiken voor voorschoolse opvang om driejarigen eerder met de Nederlandse taal in aanraking te laten komen. Desgevraagd zei de staatssecretaris dat gemeentes gebonden zijn aan «op overeenstemming gericht overleg». Zij kunnen dan ook niet eenzijdig besluiten over de verdeling van onderwijsmiddelen op gemeentelijk niveau.

Het concept van de brede school biedt een mogelijkheid om de werkdruk van onderwijsgevendenden te verlichten door anderen in te zetten om de problemen waarmee zij geconfronteerd worden, op te lossen. Door bundeling van de diverse geldstromen voor dit beleid en samenwerking kan op dat vlak een meerwaarde bereikt worden. Het is overigens nog maar de vraag of de brede school het middel tegen alle kwalen is. Het concept van de brede school wordt lokaal namelijk op heel verschillende manieren ingevuld. Met de VNG zal overigens nog nader bekeken worden of landelijke wet- en regelgeving belemmeringen opwerpt voor het ontwikkelen van initiatieven voor de brede school. De meeste belemmeringen zullen op lokaal niveau weggenomen kunnen worden. Verder is het niet zo dat alleen in grote gemeentes brede scholen worden ontwikkeld. Uit het onderzoek van Sardes blijkt dat dit ook in middelgrote en kleine gemeentes gebeurt. In het licht van de brede school is het overigens ook mogelijk om een school multifunctioneel te gebruiken. Er zal nog nader worden gesproken over de huisvesting van scholen. Het PMPO (Procesmanagement primair onderwijs) zal gevraagd worden hoe verder invulling gegeven kan worden aan het multifunctioneel gebruik van schoolgebouwen. Het convenant dat inzake de sponsoring van scholen is gesloten, zal op een ander moment nader besproken worden.

Op lokaal niveau worden constructies bedacht om de samenhang tussen basisonderwijs en basiseducatie te bevorderen. Voorzieningen voor ouders en kinderen zouden via transferpunten en de makelaar VVE verder verspreid moeten worden. De staatssecretaris was overigens van mening dat de betrokkenheid en de eigen verantwoordelijkheid van ouders en

schoolbesturen in het kader van de brede school bevestigd zullen worden. Het is aan een schoolbestuur om de school te besturen en dat moet zo blijven, wanneer er een netwerk rond de school wordt gevormd. Samenwerking kan pas gestalte krijgen, als alle organisaties hun eigen kracht behouden. Er moet dan ook gewaakt worden voor een taakverzwaring van leerkrachten en schooldirecteuren. Onderzocht moet worden of in de aanloopfase naar de brede school extra ondersteuning mogelijk is en zo ja, op welke wijze. In het licht van de CAO-onderhandelingen voor onderwijs wordt hier ook aandacht aan besteed. Verder moet er een duidelijke afbakening komen van de taken van scholen en die van de andere organisaties die in een brede school aanwezig kunnen zijn. Problemen die rond de school spelen, moeten niet alleen door de school opgelost worden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de tussenschoolse opvang. Bijkomend probleem is dat pestgedrag tussen de middag vaker voorkomt dan in de ochtend of de middag, terwijl het pesten juist uitgebannen moet worden. In dat verband moet ernaar gestreefd worden om meer lijn te brengen in voor-, tussen- en naschoolse opvang. Er zijn plannen om de samenhang tussen die voorzieningen binnen tien jaar gestalte te geven. Wanneer er meer eenheid in de verschillende soorten opvang gebracht kan worden, zullen kinderen de opvang ook als prettiger gaan ervaren. De ervaringen die thans met een continuooster worden opgedaan, zullen ook in de overwegingen terzake worden meegenomen. De staatssecretaris verwachtte echter meer heil van wetgeving voor de kinderopvang om de soorten opvang te combineren en een nadrukkelijk onderscheid te maken tussen onderwijs en opvang. Desgevraagd zei de staatssecretaris dat gemeentes gebonden zijn aan «op overeenstemming gericht overleg». Zij kunnen dan ook niet eenzijdig besluiten over de verdeling van onderwijsmiddelen op gemeentelijk niveau.

In het licht van het advies van de commissie dagindeling vindt overleg plaats over een integrale benadering van SZW, VWS en OCW van de onderliggende problematiek. Daarbij wordt ernaar gestreefd om geen dubbel werk te verrichten.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
Van der Hoeven

De voorzitter van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
Essers

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
Mattijssen