

Publicatie van het  
Ministerie van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschappen

*productie*  
directie Voorlichting,  
Leo Wijnhoven

*vormgeving*  
Wim Zaat, Moerkapelle

*fotografie*  
Bart Versteeg, Den Haag

*druk*  
Sdu grafisch bedrijf, Den Haag

*uitgave*  
februari 2002

OCenW32.019/20.000/08BK2002B016

Prijs € 6,00

Exemplaren van deze publicatie zijn  
telefonisch te bestellen bij Postbus  
51-Infolijn, onder vermelding van het  
ISB-nummer.

Postbus 51-Infolijn  
Telefoon (0800) 8051 *gratis*, elke  
werkdag van 9.00-21.00 uur of via  
internet onder [www.postbus51.nl](http://www.postbus51.nl)  
[kies brochures] (*dit is uitsluitend  
bedoeld voor bestellingen*)

ISBN 90 5910 057 3

Deze publicatie staat ook op internet  
onder: [www.minocw.nl/goa/](http://www.minocw.nl/goa/)

 Nederland gaat digitaal.



# **De gemeente uw partner**

**Gemeentelijk  
onderwijsachterstandenbeleid  
2002-2006**

## **Inhoud**

Het nieuwe Gemeentelijk Onderwijs-  
achterstandenbeleid: GOA 2002-2006

### **1 De ambitie, de doelgroep en de prioriteiten**

### **2 De uitwerking van de doelstellingen op lokaal niveau**

Voor- en vroegschoolse educatie (vve)  
Ondersteuning van de schoolloopbaan  
Bestrijding van voortijdig schoolverlaten  
Beheersing van de Nederlandse taal

### **3 Voorbereiding, voortgang en financiën**

Voorbereiding, overleg en afstemming  
De voortgang en de resultaten van het beleid  
Financiën

### **4 Nog vragen?**

## **Het nieuwe Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid: GOA 2002-2006**

Het onderwijsachterstandenbeleid is een van de overheidstaken die het rijk heeft gedecentraliseerd naar de gemeenten. Om dit GOA-beleid goed te kunnen uitvoeren zijn GOA-gemeenten verplicht tot het opstellen van een gemeentelijk onderwijsachterstandenplan. Het landelijk beleidskader (LBK) bij de wet GOA geeft daarvoor richtlijnen aan.

De rijksoverheid stelt eens per vier jaar een landelijk beleidskader op. Dat heeft voor het eerst plaatsgevonden voor de GOA-periode 1998 – 2002. Op 1 augustus 2002 breekt de tweede periode van vier jaar aan voor het GOA-beleid. Ook daarvoor is inmiddels door het rijk een landelijk beleidskader opgesteld. Dit nieuwe beleidskader kent andere accenten. De doelstellingen zijn gewijzigd en aangescherpt, de resultaatgerichtheid krijgt meer nadruk en de voor- en vroegschoolse periode en het onderwijskansenbeleid zijn geïntegreerd in het LBK-GOA.

In deze brochure worden de hoofdlijnen van dit nieuwe landelijk beleidskader weergegeven voor de planvorming op gemeentelijk niveau. Daarbij

komen aan de orde de ambitie, doelgroep en prioriteiten. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de doelstellingen en de wijze waarop de gemeenten daar uitwerking aan kunnen geven. Daarna wordt ingegaan op de voorbereiding van het gemeentelijk plan en de relatie met andere beleidsontwikkelingen. Vervolgens komt aan de orde de evaluatie van het beleid en de financiën.



1

4



## **De ambitie, de doelgroep en de prioriteiten**

De ambitie van het onderwijsachterstandenbeleid is een verbetering van de leerprestaties en schoolloopbanen van kinderen en jongeren in achterstandssituaties. De leerprestaties en schoolloopbanen van deze groep mogen uiteindelijk gemiddeld niet verschillen van die van andere kinderen.

De doelgroep van het GOA-beleid zijn kinderen en jongeren die het risico lopen om in het onderwijs achterop te raken als gevolg van sociale, culturele en economische factoren. In het basisonderwijs noemen we dit 'gewicht-leerlingen'. In de voorschoolse voorzieningen en in het voortgezet onderwijs bestaat geen 'gewichtregeling'. In de voorschoolse periode gaat het om die kinderen die naar het oordeel van de gemeente aan de criteria voldoen die gelden voor het basisonderwijs. In het voortgezet onderwijs behoren allochtone en autochtone risico-leerlingen tot de doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid. Scholen voor voortgezet onderwijs ontvangen op grond van de zogenaamde 'cumi - leerlingen' extra formatie voor leerlingen uit culturele minderheidsgroepen om onderwijsachterstanden te bestrijden.

‘Gewichtenleerlingen’ zijn:

- 0.25 : kinderen met laag opgeleide autochtone ouders
- 0.4 : schipperskinderen
- 0.7 : woonwagen- en zigeneurkinderen
- 0.9 : kinderen met laag opgeleide ouders allochtone ouders

Onderwijsachterstandenbeleid is dus – in tegenstelling tot wat soms wordt gedacht - niet alleen gericht op allochtone kinderen.

Om ervoor te zorgen dat alle kinderen gelijke kansen krijgen in het onderwijs zijn in het LBK vier prioriteiten geformuleerd:

- voor en vroegschoolse educatie;
- ondersteuning schoolloopbaan;
- bestrijding van voortijdig schoolverlaten;
- beheersing van de Nederlandse taal.

Als instrumenteel doel is aan deze prioriteiten toegevoegd de aanpak van het onderwijskansenbeleid.

Centraal staat de prioriteit taal. Taal geldt als rode draad voor de verbetering van het schoolsucces van de leerlingen met een maatschappelijke en onderwijsachterstand.

Gemeenten leggen in hun onderwijsachterstandenplan vast op welke manier zij lokaal vorm geven aan de voor- en vroegschoolse educatie, ondersteuning schoolloopbaan, bestrijding van voortijdig schoolverlaten en de beheersing van de Nederlandse taal. Daarbij maken zij met besturen van onderwijskansenscholen afspraken over een schoolgebonden ontwikkelingsplan, waarin specifieke, meetbare en aan een tijdslimiet gebonden resultaten zijn opgenomen. Inmiddels is deze aanpak verbreed van de grote- en middelgrote steden naar het platteland. Gemeenten kunnen deze aanpak van onderwijskansenscholen of elementen daarbinnen toepassen binnen hun GOA beleid.







neus



buik



oog

oog en een neus

2



## **De uitwerking van de doelstellingen op lokaal niveau**

In het LBK worden verschillende mogelijkheden genoemd voor gemeenten om de eerste vier prioriteiten in het GOA-beleid uit te werken. Tevens specificeert het LBK nauwkeurig op grond van welke criteria het gemeentelijk beleid wordt beoordeeld. Daarom wordt per thema het algemene doel, het doel in cijfers en de gevraagde lokale registratiegegevens kort aangegeven.

### **Voor- en vroegschoolse educatie (vve)**

Veel kinderen hebben een forse taalachterstand op het moment dat zij de basisschool binnenkomen. De achterstand ligt voor Turkse en Marokkaanse kinderen op gemiddeld ongeveer twee jaar. Autochtone kinderen die voor extra zorg in aanmerking komen, hebben een achterstand van gemiddeld één jaar.

Uit onderzoek blijkt dat de leerlingen deze achterstanden in het vervolg van het basisonderwijs niet of nauwelijks inlopen. Dit heeft verstrekkende negatieve gevolgen voor het vervolgonderwijs en de latere maatschappelijke carrière.

Doel van het GOA-beleid is deze achterstand in de komende vier jaar met een kwart te verkleinen. Om dit te bereiken zullen kinderen van twee tot en met vijf jaar meedoen aan gestructureerde programma's voor voor- en vroegschoolse educatie. Als succes-indicator geldt een deelname van ruim 50 procent. Om dat bereiken zijn op lokaal niveau de volgende maatregelen nodig:

- een aanbod van gestructureerde vve - programma's bij voorschoolse opvangvoorzieningen (met name de peuterspeelzalen en de onderbouw van het basisonderwijs);
- samenwerkingsrelaties tussen scholen voor basisonderwijs, peuterspeelzalen, kinderopvangvoorzieningen en consultatiebureaus, met het oog op het tijdig signaleren en voorkomen van achterstand in de ontwikkeling van kinderen;
- deskundigheidsbevordering van medewerkers van kinderopvangvoorzieningen, peuterspeelzalen en de onderbouw van het basisonderwijs gericht op het uitvoeren van goede vve-programma's;
- deelname van ouders aan vve-programma's.

**Doel:**

de verbetering van startcondities van doelgroepkinderen, onder meer op het gebied van de Nederlandse taal;

**Doel in cijfers:**

in 2006 neemt ten minste 50 procent van de doelgroepkinderen deel aan effectieve vve-programma's;

**Lokale gegevens:**

de deelname van doelgroepkinderen aan de verschillende vormen van voor- en vroegschoolse educatie;

de deelname aan taalcurssussen door 'nieuwkomers'- ouders van kinderen in de vve-leeftijd die onvoldoende Nederlands spreken;

**Ondersteuning van de schoolloopbaan**

Doelgroep-leerlingen zijn ondervertegenwoordigd in de hogere vormen van het voortgezet onderwijs. Doel van het GOA-beleid is de deelname van doelgroep-leerlingen aan de verschillende vormen van onderwijs meer in overeenstemming te brengen met de deelname van niet-doelgroep-leerlingen met overeenkomstige capaciteiten. Om dat te bereiken wordt aan leerlingen en hun ouders ondersteuning in de schoolloopbaan

geboden. Deze ondersteuning is essentieel bij de overgang van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs. Als succesindicator geldt een toename van allochtone leerlingen aan havo en vwo van 4 procent en een vermindering van doelgroepeleringen dat voortijdig het onderwijs uitstroomt. Er zijn voor de gemeente samen met het onderwijs en welzijnsinstellingen verschillende mogelijkheden om ondersteuning in de schoolloopbaan te bieden.

Voorbeelden zijn:

- de inzet van instrumenten in havo en vwo als mentoring en huiswerkbegeleiding, de organisatie van systematisch extra (taal)begeleiding voor leerlingen in havo en vwo, de inschakeling van oudercontactpersonen en een aanbod van extra taalondersteuning voor leerlingen en hun ouders;
- extra aandacht voor de overgang van basis- naar voortgezet onderwijs en speciale zorg voor een betere aansluiting;
- leerlingen niet alleen binnen maar ook buiten de school - in het kader van de brede school - ondersteuning te bieden bij hun schoolloopbaan.

### **Doel:**

de deelname van doelgroepeleringen aan de verschillende vormen van voortgezet onderwijs, secundair beroepsonderwijs en hoger onderwijs meer in overeenstemming te brengen met deelname van niet-doelgroepeleringen met overeenkomstige capaciteiten;

### **Doel in cijfers:**

het percentage allochtone leerlingen dat deelneemt aan het havo en het vwo neemt in de GOA-periode met 4 procent toe;

### **Lokale gegevens:**

de toetsscores per school en per doelgroep op de Cito - eindtoets basisonderwijs voor taal en rekenen.

### **Bestrijding van voortijdig schoolverlaten**

Nog te veel allochtone en autochtone risico-leerlingen verlaten voortijdig het onderwijs zonder startkwalificatie. Doel van het GOA-beleid is om het voortijdig schoolverlaten, zonder dat een startkwalificatie is behaald terug te dringen. Om dit te bereiken moet op lokaal niveau worden gestreefd naar een sluitende aanpak, waarbij geen leerlingen uitvallen en alle leerlingen een startkwalificatie behalen. De gemeente heeft een coördinerende

functie bij het realiseren van een dergelijke aanpak. Als succesindicator geldt het terugbrengen van het aantal voortijdig schoolverlaters in een gemeente met minimaal 30 procent. Voor de realisatie hiervan zijn er verschillende mogelijkheden:

- het maken van afspraken over de inzet en samenwerking tussen het voortgezet onderwijs (vmbo) en regionale opleidingscentra, samen met jeugdzorg, politie en maatschappelijk werk;
- het realiseren of instandhouden van ‘time-out voorzieningen’<sup>1</sup>;
- de samenwerking te bevorderen tussen beroeps (voorbereidend)onderwijs en relevante regionale branches (duale trajecten);
- een beroep te doen op het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) om aanvragers die geen startkwalificatie hebben te melden bij de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (RMC).

<sup>1</sup> Een time-out voorziening is een onderwijsvoorziening voor leerplichtige leerlingen die tijdelijk niet te handhaven zijn in het reguliere onderwijs.

### **Doel:**

het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten;

### **Doel in cijfers:**

aan het einde van de GOA-periode is het aantal voortijdig schoolverlaters teruggebracht met minimaal 30 procent ten opzichte van 1 augustus 2002;

### **Lokale gegevens:**

de omvang van het verzuim en de uitval van leerlingen in het onderwijs.

### **Beheersing van de Nederlandse taal**

Een goede taalbeheersing is een belangrijke voorspeller van schoolsucces.

Taal staat daarom centraal in het onderwijsachterstandenbeleid en loopt als een rode draad door de hele jeugdperiode heen. Voor de komende GOA-periode heeft het verbeteren van de taalprestaties van allochtone en autochtone kinderen en jongeren van de voorschoolse periode tot en met het voortgezet onderwijs en gerichte taalverbeteringsactiviteiten voor hun ouders de hoogste prioriteit. Doel van het GOA-beleid is om:

- meer ouders en jonge kinderen te laten deelnemen aan activiteiten om de Nederlandse taal te leren of te verbeteren;

- de taalachterstand bij doelgroepkinderen bij het verlaten van de basisschool te verminderen;
- een integraal taalbeleid te realiseren op elke school voor voortgezet onderwijs met doelgroep-leerlingen dat gericht is op zowel het vak Nederlands als het Nederlands in de andere vakken.

Als succesindicator geldt dat de taalachterstand van ‘gewichtleerlingen’ ten opzichte van ‘ongewogen leerlingen’ in vier jaar wordt teruggebracht met 25 procent. Om dit te bereiken zal de gemeente samen met scholen en andere instellingen op lokaal niveau een kwaliteitsimpuls moeten geven aan taalstimulering en taalonderwijs.

Uitgangspunt daarbij is dat de gemeente het taalbeleid op schoolniveau ondersteunt en de belemmeringen bij de uitvoering ervan wegneemt. De gemeente kan op volgende manieren uitwerking geven aan lokaal taalbeleid:

- het stimuleren en mede organiseren van een buitenschools taalaanbod voor leerlingen in relatie tot het taalonderwijs op school;
- het bevorderen van de deskundigheid van leerkrachten op het gebied van taal;
- het gebruik stimuleren van de producten van het Expertise Centrum Nederlands;

- het voorzien in een gezamenlijke eerste opvang voor zij-instromers, waarbij afstemming op het gebied van het Nederlands als tweede taal plaatsvindt tussen de eerste opvang en het vervolgonderwijs;
- de afstemming bevorderen tussen het onderwijs in het Nederlands als tweede taal en het reguliere onderwijs in het Nederlands;
- het aanbieden van een stimulerende talige buitenschoolse omgeving voor de ouders van doelgroepleerlingen.

#### **Doel:**

het verminderen van de taalachterstand van kinderen en jongeren uit de doelgroepen;

#### **Doel in cijfers:**

de taalachterstand van ‘gewichtleerlingen’ ten opzichte van ‘ongewogen’ leerlingen wordt teruggebracht met 25 procent in vier jaar. Als referentie geldt de gemiddelde achterstand van twee jaar bij Turkse en Marokkaanse leerlingen, en van gemiddeld één jaar bij autochtone doelgroepleerlingen;

#### **Lokale gegevens:**

de toepassing van een eigen taalbeleid door elke school voor voortgezet onderwijs.





## Vorbereitung, voortgang en financiën

### Vorbereitung, overleg en afstemming

In het LBK is opgenomen hoe de voorbereiding van het GOA-plan kan plaatsvinden, wie daarbij betrokken zijn en hoe de lokale aanpak kan worden versterkt.

Voor het opstellen van GOA-plan is het belangrijk dat de gemeente beschikt over een analyse van de lokale situatie. Alleen op die manier is het mogelijk op gemeentelijk niveau te komen tot een samenhangende, doelmatige en effectieve besteding van de middelen. De middelen kunnen dan daar worden ingezet waar ze hardst nodig zijn.

Het is belangrijk om op gemeentelijk niveau een zo breed mogelijk draagvlak te creëren voor het onderwijsachterstandenplan. Gemeente en schoolbesturen zijn in ieder geval wettelijk verplicht om bij het maken van een lokaal onderwijsachterstandenplan overleg te voeren. Ook andere instellingen kunnen bij dat overleg worden betrokken. Het ligt voor de hand dat de gemeente het op overeenstemming gericht overleg (OOGO) met de schoolbesturen uitbreidt met instellingen uit de voorschoolse sector, omdat deze sector integraal onderdeel is van het GOA-beleid.



Het GOA-beleid heeft in de periode 1998-2002 een nieuwe impuls gekregen met het onderwijskansenbeleid, dat is gericht op een schoolspecifieke aanpak voor scholen met veel kinderen in de doelgroepen. Met gemeenten zijn afspraken gemaakt over deze intensivering. Nu het onderwijskansenbeleid integraal onderdeel is van het nieuwe LBK-GOA is het de bedoeling dat gemeenten de onderwijskansenaanpak inzetten als onderdeel van het GOA-plan. De gemeente vraagt aan scholen waar de achterstandsproblematiek het grootst is, een schoolgebonden ontwikkelingsplan te maken. In dit plan staan specifieke, meetbare resultaat-afspraken waaraan bovendien een tijdslimiet is verbonden.

Het GOA-beleid staat niet op zich zelf. Het is onderdeel van het algemeen onderwijs- en jeugd-beleid en heeft raakvlakken met andere beleids-terreinen. Het is van belang daarbij rekening te houden met de afspraken die zijn gemaakt in het kader van het Grotestedenbeleid (GSB) en in het kader van het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS-akkoord). Het onderwijsachterstanden- beleid kan op gemeentelijk niveau worden versterkt door een relatie te leggen met het lokaal jeugdbeleid, de brede school, voortijdig schoolverlaten, 'Weer samen naar school', de jeugdgezondheidszorg en de volwasseneneducatie (inburgering van oudkomers).

## **De voortgang en de resultaten van het beleid**

Monitoring, evaluatie en verantwoording worden gebruikt om het GOA-beleid te kunnen beoordelen. Dat is nodig om vast te stellen of de middelen zijn ingezet voor datgene waarvoor ze bedoeld zijn en of de middelen ook doelmatig en effectief zijn besteed. Het rijk, de onderwijsinspectie, de gemeente en de scholen hebben volgens het LBK daar ieder een eigen rol in.

Het rijk zorgt voor een GOA-monitor die in de periode 2002 - 2006 fasegewijs wordt ingevoerd. De inspectie zal -waar nodig- geïntensiveerd schooltoezicht uitoefenen. De gemeentelijke GOA-plannen worden zowel op de ambitie als de investeringen VVE geanalyseerd. Tevens wordt jaarlijks nagegaan of de gemeenten de GOA-uitkering rechtmatig hebben besteed. Het onderwijsachterstandenbeleid wordt ook landelijk geëvalueerd zowel tijdens als na de GOA-periode. Daarbij wordt de onderwijsinspectie betrokken.

De gemeente is verplicht verantwoording af te leggen aan het rijk over het GOA-beleid. Naast een jaarlijkse financiële verantwoording wordt aan gemeenten gevraagd hun beleid cijfermatig te onderbouwen aan de hand van de volgende gegevens:

- de deelname van doelgroepleerlingen aan de verschillende vormen van voor- en vroegschoolse educatie;
- de deelname aan taalcursussen door ‘nieuwkomers’ en ouders van kinderen in de vve-leeftijd die onvoldoende Nederlands spreken;
- de toetsscores per school per doelgroep op de CITO-eindtoets voor taal en rekenen;
- het verzuim en de uitval van leerlingen in het onderwijs;
- de toepassing van een eigen taalbeleid door iedere school voor voortgezet onderwijs.

Naast het rijk en de gemeenten zijn ook schoolbesturen verantwoordelijk voor het leveren van gegevens. Voor het opstellen van het GOA-plan is het noodzakelijk dat de gemeente beschikt over:

- de activiteiten die scholen in het kader van het achterstandenbeleid gaan verrichten;
- de inzet van gewichten- of cumi-middelen;
- de wijze waarop de scholen verantwoording afleggen over de inzet van deze middelen.

Bij de registratie van de gegevens wordt de situatie per 1 augustus 2002 als nulmeting gebruikt.

## Financiën

De gemeenten ontvangen van het rijk financiële middelen voor het bestrijden van onderwijsachterstanden bij kinderen en jongeren. De middelen voor het gemeentelijk beleid (GOA), de voor- en vroegschoolse educatie en het onderwijskansenbeleid worden vanaf 1 augustus 2002 jaarlijks in één specifieke uitkering aan de gemeenten verstrekt. De gemeenten krijgen tot 1 augustus 2002 de budgetten voor het GOA-beleid, de voor- en vroegschoolse educatie en het onderwijskansenbeleid nog via drie afzonderlijke uitkeringen te besteden aan het doel waarvoor ze worden verstrekt.

De middelen voor de eerste opvang van asielzoekers worden tot 1 augustus 2002 meegenomen in het GOA - budget. Daarna wordt dit budget buiten de GOA - bekostiging geplaatst en via een aparte regeling beschikbaar gesteld. Daarnaast ontvangen de scholen rechtstreeks van het Rijk voor de bestrijding van onderwijsachterstanden de ‘gewichtengelden’ en de ‘cumi-middelen’. Deze gelden moeten worden ingezet in het kader van het gemeentelijk plan. Dat vraagt om bindende afspraken tussen de gemeente, schoolbesturen en andere instellingen over de inzet van de middelen die de gemeente beschikbaar stelt, als over de schoolgebonden GOA-middelen.



4



## Nog vragen?

Ministerie van OCenW  
Postbus 25000  
2700 LZ Zoetermeer  
Bezoekadres: Europaweg 4, Zoetermeer  
Informatiecentrum primair onderwijs  
079 - 323 23 33  
Informatiecentrum voortgezet onderwijs  
079 - 323 34 44  
Website: [www.minocw.nl](http://www.minocw.nl)

Ministerie van VWS  
Postbus 20350  
2500 EJ Den Haag  
bezoekadres: Parnasusplein 5, Den Haag  
070 - 340 79 11  
Website: [www.minvws.nl](http://www.minvws.nl)

Vereniging van Nederlandse Gemeenten  
Postbus 30435  
2500 CE Den Haag  
070 - 373 83 93  
Bezoekadres: Nassaulaan 12, Den Haag  
Website: [www.vng.nl](http://www.vng.nl)

Vereniging Besturenorganisaties Katholiek  
Onderwijs (VBKO)  
Postbus 82158  
2508 ED Den Haag  
070 – 356 86 00  
Bezoekadres: Stadhouderslaan 9, Den Haag  
Website: [www.vbkonet.nl](http://www.vbkonet.nl)

Vereniging De Verenigde scholen voor onderwijs op  
algemene grondslag (VBS)  
Bezuidenhoutseweg 251-253  
2594 AL Den Haag  
070 – 331 52 52  
Website: [www.vbs.intermex.nl](http://www.vbs.intermex.nl)

Besturenraad Protestants Christelijk Onderwijs  
Postbus 907  
2270 AX Voorburg  
Bezoekadres: Oosteinde 114, Voorburg  
070 - 348 11 48  
Website: [www.besturenraad.nl](http://www.besturenraad.nl)

Algemene Besturenbond voor voortgezet onderwijs  
Postbus 162  
3440 AD Woerden  
0348 - 411254

# De gemeente uw partner

Gemeentelijk  
onderwijsachterstandenbeleid  
2002-2006

OCenW

Ministerie van Onderwijs  
Cultuur en Wetenschappen





