

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag

22 oktober 2004

Ons kenmerk

PO/OO/2004/50616

Onderwerp

onderwijsachterstandenbeleid

1. Inleiding.

Met deze brief breng ik u mede namens de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, op de hoogte van de voorstellen van het kabinet betreffende de uitvoering van de motie Verhagen, Van Aartsen en Dittrich (Kamerstukken II, 29800, nr. 4), voor het onderdeel 'onderwijsachterstandenbeleid'. In het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II is een herijking van het onderwijsachterstandenbeleid aangekondigd met als doel het onderwijsachterstandenbeleid effectiever en efficiënter te maken. Naar aanleiding van de voornemens hieromtrent heb ik in de Hoofdlijnenbrief toekomstig onderwijsachterstandenbeleid (31 oktober 2003; Kamerstukken II, 27020 nr. 35) en de Uitwerkingsbrief toekomstig onderwijsachterstandenbeleid (9 juli 2004; Kamerstukken II, 27020, nr. 39) mijn voorstellen voor uitvoering van deze beleidsvoornemens verwoord.

Met de motie Verhagen, Van Aartsen en Dittrich verzoekt de Kamer het kabinet om niet te bezuinigen op het onderwijsachterstandenbeleid door dit budget gericht in te zetten voor voor- en voorschoolse educatie (VVE), schakelklassen en VMBO-begeleiding. De motie heeft belangrijke implicaties voor de voorstellen uit de hiervóór genoemde brieven op het punt van de allocatie van de middelen bestemd voor het achterstandenbeleid. Deze brief bevat een weergave van de voorstellen die het kabinet doet ter uitwerking van de motie Verhagen c.s.

Aan de voorstellen voor het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid basisonderwijs en voortgezet onderwijs liggen de volgende uitgangspunten ten grondslag:

- De taken en verantwoordelijkheden worden zo efficiënt en effectief mogelijk belegd bij schoolbesturen en gemeenten zodat partijen doen waar zij het beste in zijn en op de resultaten daarvan kunnen worden aangesproken.
- Bij de toedeling van middelen wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de feitelijke achterstand van leerlingen.
- Er dient meer aandacht te worden besteed aan de bestrijding van onderwijsachterstanden bij autochtone achterstandsl leerlingen.
- Het accent bij de scholen dient te liggen op het vroegtijdig opsporen en aanpakken van onderwijsachterstanden.

Scholen.

- Schoolbesturen en scholen zijn de belangrijkste uitvoerders van het onderwijsachterstandenbeleid. In het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II is dat het uitgangspunt: schoolbudgetten zullen zoveel mogelijk worden gebundeld en gedecentraliseerd naar de scholen. In lijn hiermee worden de financiële middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid in ruimere mate beschikbaar gesteld aan scholen. Scholen krijgen meer ruimte om middelen naar eigen inzicht te besteden en om meer gebruik te maken van (door gemeenten te organiseren) schakelklassen.

Gemeenten.

- Gemeenten hebben als meest schoolnabije overheid een verantwoordelijkheid voor het functioneren van de lokale infrastructuur en voor het realiseren van een samenhang tussen de schakels in de jeugdketen.
- Binnen het onderwijsachterstandenbeleid hebben gemeenten een verantwoordelijkheid voor VVE, schakelklassen en voor het maken van niet vrijblijvende afspraken met schoolbesturen over de aanname en spreiding van leerlingen.

In deze brief wordt aangegeven wat, naar het oordeel van het kabinet, de consequenties zijn van de elementen uit de motie Verhagen, Van Aartsen en Dittrich die betrekking hebben op het onderdeel onderwijsachterstandenbeleid. Kort samengevat betreft dit het volgende.

1. Scholen voor basisonderwijs krijgen met ingang van 1 augustus 2006¹ extra middelen voor de bestrijding van (taal) achterstanden bij jonge kinderen. Dit betekent een inzet van middelen in de vroegschoolse periode en in de begeleiding van leerlingen die naar een schakelklas gaan of uit een schakelklas terugstromen. Scholen maken hierbij gebruik van aanpakken waarvan de effectiviteit is gewaarborgd.
2. Gemeenten krijgen met ingang van 1-8-2006 15 miljoen euro extra voor schakelklassen.
3. Met gemeenten zal worden afgesproken dat ze de komende jaren de inzet van de middelen voor VVE op geleidelijke wijze in voorschoolse voorzieningen zullen besteden en met de scholen afspraken maken over inzet van de schoolmiddelen voor vroegschoolse educatie. Daardoor kan het bereik van de beoogde doelgroep worden vergroot van 50% naar schatting 70%. Gestreefd wordt dit in een periode van 5 jaar te realiseren.
4. Een verhoogde inzet voor het VMBO door met ingang van schooljaar 2006/2007 verhoging van de middelen voor het voorgenomen Leerplusarrangement VO.

2. Taken en verantwoordelijkheden schoolbesturen en scholen.

Basisonderwijs.

In het basisonderwijs ligt de nadruk op het vroegtijdig opsporen en bestrijden van onderwijsachterstanden; in de nieuwe gewichtenregeling worden elementen ingebouwd die dit bevorderen. In het kader van het onderwijsachterstandenbeleid ontvangen basisscholen middelen via de gewichtenregeling. De huidige gewichtenregeling zal conform de in de Uitwerkingsbrief van 9 juli 2004 beschreven uitgangspunten worden herzien.

Van basisscholen mag worden verwacht dat zij voor alle achterstandsleerlingen zo vroeg mogelijk starten met het bestrijden van onderwijsachterstanden. Meer specifiek zullen scholen worden gestimuleerd om alle achterstandsleerlingen in de groepen 1 en 2 te laten deelnemen aan effectieve vroegschoolse programma's. Om te bepalen welke aanpak individuele leerlingen nodig hebben, én om na te gaan of de gekozen aanpak effectief is, wordt van scholen verwacht dat zij, door middel van het leerlingvolgsysteem waarin toetsen zijn opgenomen, de voortgang in de vorderingen van individuele achterstandsleerlingen in beeld brengen. Een rapportage over de resultaten die met de bestrijding van onderwijsachterstanden bij leerlingen bereikt wordt, maakt onderdeel uit van de verantwoording die schoolbesturen afleggen aan de onderwijsinspectie. De inspectie controleert de effectiviteit onder andere door vergelijking met soortgelijke scholen en stimuleert scholen en schoolbesturen om tot effectieve resultaten te komen. Tenslotte hebben scholen de taak om de bij jonge kinderen ingelopen

¹ Voor de situatie per 1 augustus 2005, zie het einde van deze brief.

achterstanden te blijven 'vasthouden', zodat er een goede aansluiting met het voortgezet onderwijs plaatsvindt.

Voortgezet onderwijs.

In het basisonderwijs ligt het accent op het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden bij jonge kinderen. Desondanks is er bij bepaalde kinderen op latere leeftijd, in het voortgezet onderwijs, nog sprake van (onderwijsachterstand)problemen. Daarnaast heeft het voortgezet onderwijs te maken met een instroom van anderstalige leerlingen (nieuwkomers). Het is van groot belang deze problemen met een gerichte inzet effectief te bestrijden door extra inzet op scholen waar problemen cumuleren. Zoals ik heb aangegeven in de Uitwerkingsbrief toekomstig onderwijsachterstandenbeleid van 9 juli 2004 zal de cumi-regeling voor het voortgezet onderwijs worden omgevormd tot een nieuwe regeling (het Leerplusarrangement VO), waarmee scholen de ruimte krijgen voor het behalen van de volgende doelstellingen: tegengaan van voortijdig schoolverlaten, leveren van maatwerk door de scholen en het maximaliseren van leerprestaties onder andere door het wegwerken van taalachterstanden.

3. Taken en verantwoordelijkheden gemeenten.

Gemeenten zorgen ervoor dat lokaal samenhang in de basisvoorzieningen gerealiseerd wordt en dat de verschillende functies binnen het jeugdbeleid beschikbaar zijn. Het terrein van het lokale beleid in de breedte bevat de aandachtsgebieden lokale samenhang tussen onderwijs en andere relevante beleidsterreinen zoals jeugdbeleid, inburgering, spreidings- en integratievraagstukken, veiligheidsbeleid en economische ontwikkeling. Een sluitende keten voor de doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid maakt onderdeel uit van het lokale jeugdbeleid. Gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor handhaving van de leerplicht, voor de curatieve behandeling van het voortijdig schoolverlaten (VSV), regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC), grote steden beleid (Brede Doeluitkering Sociaal, Integratie en Veiligheid).

Vanuit de optiek van 'elke leerling in het goede traject en op de juiste plaats', komen de aandachtsvelden voortijdig schoolverlaten, opvang, schakeling en instroom, doorstroom en uitstroom van leerlingen in beeld. Het gaat hierbij om een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten en schoolbesturen.

De meer specifieke taken en verantwoordelijkheden van gemeenten binnen het onderwijsachterstandenbeleid worden toegespitst op de voor- en vroegschoolse educatie en het lokaal inrichten van schakelklassen. Voor de besteding van de middelen voor VVE en schakelklassen, worden resultaatsafspraken gemaakt met het Rijk. Gemeenten voeren lokaal overleg met schoolbesturen over het onderwijsachterstandenbeleid, over de aanname en spreiding van leerlingen en over het bevorderen van integratie en het tegengaan van segregatie.

Gebleken is dat goede programma's voor voor- en vroegschoolse educatie een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de startpositie van achterstandsleerlingen aan het begin van het basisonderwijs. Daarom is de deelname van achterstandsleerlingen aan kwalitatief goede programma's voor voor- en vroegschoolse educatie ook in het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid een belangrijk speerpunt. Met de aan gemeenten verstrekte middelen voor onderwijsachterstandenbeleid, dienen gemeenten onder meer uitvoering te geven aan een lokaal VVE-beleid. Gemeenten worden met ingang van 1 augustus 2006 verantwoordelijk voor het inrichten van bovenschoolse schakelklassen. Schakelklassen zijn vooral bedoeld voor (autochtone en allochtone) leerlingen in het basisonderwijs die een dusdanige (taal)achterstand hebben, dat zij niet (meer) met succes kunnen deelnemen aan het reguliere onderwijs. Gedurende één schooljaar wordt onderwijs aangeboden dat er op gericht is de taalachterstand weg te werken, daarna gaat de leerling terug naar de reguliere klas. Gemeenten nemen het initiatief om, samen met en door scholen één of meer schakelklassen te laten inrichten en af te spreken welke leerlingen voor een schakelklas in aanmerking komen. De middelen voor schakelklassen worden vanaf 1-8-2006 aan gemeenten beschikbaar gesteld.

Het streven is de middelen voor VVE en schakelklassen voor de G30 voor de periode van 1 augustus 2006 tot 1 januari 2010 op te nemen in de brede doeluitkering sociaal in het kader van het grote stedenbeleid. Voor de overige gemeenten wordt aparte regelgeving voorbereid. In 2010 zal het VVE beleid worden geëvalueerd.

4. Koers nieuwe onderwijsachterstandenbeleid n.a.v. motie Verhagen c.s.

Met de motie Verhagen, Van Aartsen en Dittrich verzoekt de Kamer het kabinet om niet te bezuinigen op het onderwijsachterstandenbeleid door dit budget gericht in te zetten voor VVE, schakelklassen en het VMBO. De aanwijzingen uit de motie Verhagen c.s. sluiten aan bij het reeds ingezette beleid gericht op een vroegtijdige aanpak van onderwijsachterstanden door middel van VVE en vroegschoolse programma's in het basisonderwijs, het inzetten van effectieve instrumenten voor de bestrijding van onderwijsachterstanden waaronder met name ook schakelklassen én extra aandacht voor het VMBO. Het kabinet is voornemens om uitvoering te geven aan de motie door met ingang van het schooljaar 2006-2007 € 60 miljoen beschikbaar te stellen voor scholen voor basisonderwijs voor de bestrijding van onderwijsachterstanden bij jonge kinderen en voor de begeleiding van leerlingen die deelnemen aan een schakelklas of terugstromen uit een schakelklas naar het reguliere onderwijs. Dit betekent een extra inzet van middelen in de vroegschoolse periode, waarbij scholen gebruik maken van methoden waarvan de effectiviteit is vastgesteld. Aan de gemeenten wordt met ingang van het schooljaar 2006-2007 € 15 miljoen extra ter beschikking gesteld voor het (laten) inrichten van schakelklassen. Daarnaast zal het kabinet met ingang van het schooljaar 2006 – 2007 € 25 miljoen beschikbaar stellen voor het VMBO via het Leerplusarrangement VO. Het kabinet vindt dat op deze wijze het beste recht wordt gedaan aan de uitgangspunten voor het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid, zoals deze eerder in de brief zijn geformuleerd.

Impuls vroegschoolse aanpak basisonderwijs.

Basisscholen worden sterk gestimuleerd om achterstanden van leerlingen vroegtijdig te voorkomen, op te sporen en te bestrijden. Scholen leveren een bijdrage aan de ambities op het terrein van VVE, dat wil zeggen een deelname aan VVE-programma's door 50% van de achterstandsleerlingen, door zorg te dragen voor de uitvoering van het vroegschoolse deel van de VVE-programma's.

Daarnaast zal de nieuwe gewichtenregeling een aantal elementen bevatten die ertoe zullen leiden dat het accent in het basisonderwijs (nog) meer op de vroegschoolse periode komt te liggen. Het gaat om het toekennen van het hoogste gewicht aan leerlingen met een extra grote taalachterstand in de groepen 1 tot en met 4 en omdat scholen worden gestimuleerd om alle doelgroepelers te laten deelnemen aan een vroegschoolse programma dat erop gericht is onderwijsachterstanden te voorkomen dan wel te bestrijden. Basisscholen kunnen met de extra middelen als gevolg van de motie Verhagen c.s. bijvoorbeeld extra taallessen organiseren voor achterstandsleerlingen.

Via het toezicht door de onderwijsinspectie zullen scholen erop worden aangesproken dat zij programma's en instrumenten hanteren waarvan bekend is dat deze effectief zijn voor het bestrijden van onderwijsachterstanden. Het gaat erom dat scholen meer kiezen voor een gerichte aanpak en voor maatwerk en minder voor algemene maatregelen gericht op kwaliteitsverbetering voor alle leerlingen. Ook op de resultaten die scholen daarmee behalen (mede in relatie tot vergelijkbare scholen) zullen scholen worden aangesproken.

Het kabinet kiest er niet voor om een extra budget toe te voegen aan de middelen voor VVE voor gemeenten. Wel wil het kabinet afspraken maken met de gemeenten dat de beschikbare middelen voor VVE de komende jaren door gemeenten in toenemende mate zullen worden ingezet in de voorschoolse voorzieningen. De aansluitende voorzieningen voor vroegschoolse educatie zullen in toenemende mate door de scholen moeten worden bekostigd. Er wordt daarmee een verschuiving van de inzet van VVE-middelen van € 30 miljoen beoogd. Hiervoor wordt een periode van 5 jaar als "ingroei-periode" gerekend. Gemeenten en scholen zullen wel met elkaar in overleg dienen te treden om met elkaar afspraken te maken over een doorlopende leerlijn.

Impuls schakelklassen basisonderwijs.

Gemeenten ontvangen € 30 miljoen (waarvan € 15 miljoen vanuit het Hoofdlijnenakkoord en € 15 miljoen op basis van de motie Verhagen) voor schakelklassen. Deze middelen zijn bestemd voor het begeleiden van leerlingen die gaan deelnemen aan een (op initiatief van gemeenten door scholen in een gemeente georganiseerde) schakelklas, evenals voor de begeleiding van leerlingen die vanuit een schakelklas terugkeren naar het reguliere onderwijs. De begeleiding van leerlingen die terugkeren, is erop gericht om de in de schakelklas behaalde winst gedurende het basisonderwijs vast te houden opdat een goede aansluiting met het voortgezet onderwijs wordt gerealiseerd. Met de gelden die naar gemeenten gaan voor het lokaal organiseren van schakelklassen kunnen door gemeenten ruim 600

schakelklassen worden ingericht.

Voortgezet onderwijs.

De motie Verhagen c.s. zet in op een verhoogde inzet voor het VMBO. Dit maakt een verhoging van € 25 miljoen mogelijk met ingang van het schooljaar 2006-2007 van de middelen voor het voorgenomen Leerplusarrangement VO, dat de opvolger zal worden van de huidige cumi-regeling VO. Doelstellingen van het arrangement zijn het tegengaan van voortijdig schoolverlaten, het leveren van maatwerk door scholen en het maximaliseren van de leerprestaties, onder andere door het wegwerken van taalachterstanden. De middelen van het Leerplusarrangement VO zullen worden ingezet op scholen waar problemen cumuleren, vooral op VMBO-scholen en VMBO-locaties in de grote steden. Uitgangspunt is dat het geld daar terecht komt waar het het hardst nodig is. Intensivering van de inzet in het Leerplusarrangement VO geeft de best denkbare uitvoering aan de door alle regeringsfracties ondersteunde motie, die de actualiteit van de problematiek in het VMBO onderstreept. Conform het Hoofdlijnenakkoord 2004 – 2007 gaan de middelen voor het Leerplusarrangement VO direct naar de scholen. Op dit moment voert het ITS een onderzoek uit naar een zo zorgvuldig mogelijke indicator voor deze problematiek op VMBO-scholen. De Inspectie van het Onderwijs is gevraagd om de doeltreffendheid van deze indicator te beoordelen. De eerste resultaten van dit onderzoek zullen dit najaar bekend zijn. Het Leerplusarrangement wordt na 4 jaar geëvalueerd.

Uitwerking per 1 augustus 2005

De hierboven beschreven voorstellen voor het basis- en voortgezet onderwijs en gemeenten inzake de uitvoering van de motie Verhagen c.s. hebben betrekking op de situatie met ingang van 1 augustus 2006. De voorstellen voor het basis- en voortgezet onderwijs zullen worden uitgewerkt bij de door het kabinet in de brief van 9 juli jl. aangekondigde herziening van de gewichtenregeling en bij de ontwikkeling van het Leerplusarrangement VO. Het kabinet is van mening dat ook met ingang van 1 augustus 2005 de gelden, voortvloeiende uit de motie Verhagen cs. moeten worden besteed in lijn met bovenstaande hoofdlijnen.

Scholen voor basisonderwijs krijgen derhalve met ingang van 1 augustus 2005 extra middelen voor de bestrijding van (taal) achterstanden bij jonge kinderen. Dit betekent dat van scholen mag worden verwacht dat zij een extra inzet plegen in de vroegschoolse periode. Scholen maken hierbij gebruik van aanpakken waarvan de effectiviteit is gewaarborgd. Daarnaast zetten de basisscholen in op de schakelklassen, of, voor zover die er nog niet zijn, in de voorbereiding daarvan. De middelen voor het VMBO zullen voorafgaand aan de inwerkingtreding van het Leerplusarrangement VO worden ingezet volgens de (systematiek van de) arbeidsmarktknelpuntenregeling. Deze anticipeert het best op het inzetten van de middelen op scholen met probleemcumulatie.

Gemeenten krijgen met ingang van 1 augustus 2005 middelen voor het uitvoeren van de huidige taken op het terrein van de bestrijding van taalachterstanden en de (voorbereiding op) schakelactiviteiten. Tot 1-8-2006 is hiervoor het thans geldende Landelijk Beleidskader Onderwijsachterstanden van toepassing.

5. Financieel overzicht.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gewichtenmiddelen PO	261,9	254,5	250,2	246,6	245,7	246,2
Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (PO en VO)	212,8	183,7	141,4	152,9	152,9	152,9
Cumi-regeling VO/ Leerplusarrangement VO	46,5	46,5	46,5	46,5	46,5	46,5
Totaal	521,2	484,7	438,1	446,0	445,1	445,6
Motie Verhagen	0	42	75	100	100	100
Nieuw totaal	521,2	526,7	513,1	546,0	545,1	545,6
Inzet middelen motie Verhagen		2005	2006	2007	2008	2009
Middelen basisscholen		25,2	45,0	60	60	60
Middelen schakelklassen (via gemeenten)		6,3	11,2	15	15	15
Middelen VMBO		10,5	18,8	25	25	25
Totaal		42	75	100	100	100

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(Maria J.A. van der Hoeven)