

Schets van het landelijk beleidskader 2002 – 2006

Inleiding

Het tweede landelijk beleidskader

Na het beleidskader onderwijsvoorrang 1993 – 1997, in het kader van de wet regeling onderwijsvoorrangsgebieden van 1993, volgde het eerste landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 1998 – 2002. Hier wordt een schets van het tweede landelijk beleidskader ten behoeve van de periode 2002 – 2006 gepresenteerd. Evenals het vorige LBK geldt het als uitwerking van de wet gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.

De overgang van onderwijsvoorrangsbeleid naar gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) markeerde een bestuurlijke aanscherping. De regie op onderwijsachterstandenbeleid werd versterkt door over te gaan van een regiobenadering naar gemeentelijke aansturing. Mede op basis van de resultaten van inspectietoezicht (IST) is een nadere intensivering en versnelling in het bestrijden van onderwijsachterstanden noodzakelijk gebleken. Het maken van nadere afspraken met gemeenten over de aanpak van achterstanden op individuele scholen bleek nodig. Het onderwijskansenplan voorziet in deze gerichte, meer schoolspecifieke aanpak. Deze beleidsintensivering en bestuurlijke aanscherping zal vanaf 1 augustus 2002 als integraal kenmerk ondergebracht zijn in het nieuwe LBK GOA.

De mogelijkheden tot aanscherping van het LBK worden bepaald door de wettelijke bepalingen betreffende het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Kenmerkend voor de wettelijke GOA-kaders is dat het rijk verantwoordelijk is voor input- en procescondities (planverplichting, doelen, middelen, toezicht), maar niet voorziet in directe sturing van het rijk via afrekening op basis van bereikt resultaat. Het gemeentebestuur is over bereikte resultaten verantwoordingsplichtig aan de gemeenteraad. Door middel van monitoring en evaluatie volgt het rijk de ontwikkelingen binnen en opbrengsten van lokaal GOA-beleid.

Met het nieuwe LBK worden – althans voor de korte termijn - de mogelijkheden om tot resultaat gericht lokaal onderwijsachterstandenbeleid volledig benut. Daarmee is een start gemaakt met het debat over effectieve onderwijsachterstandenbestrijding en de daarbij passende en gewenste nadere verantwoordelijkheidstoedeling (rijk – gemeente- school – derden). Voorzien is dat mede op basis van onderzoeks- en evaluatiegegevens en adviezen (als het OR-advies inzake de gewichtenregeling; verwacht najaar 2001) voor de inrichting van toekomstig onderwijsachterstandenbeleid intensief met zowel de Kamer als de GOA-betrokkenen zal worden gesproken. Van belang zal zijn dat debat in het bredere perspectief van de inrichting van decentralisatiebeleid te voeren (vergelijk: grote stedenbeleid, BANS-akkoord jeugdbeleid).

Dit landelijk beleidskader incorporeert niet alleen het onderwijskansenbeleid, maar heeft ook een nauwe relatie met afspraken die zijn gemaakt in het kader van het Grote Steden Beleid (GSB) en in het kader van het Bestuurs Akkoord Nieuwe Stijl (BANS) tussen het rijk, IPO en VNG. Binnen het GSB convenant sociale infrastructuur zijn afspraken gemaakt over het bereik 0 – 4 jarigen, ketenverantwoordelijkheid, brede school en voortijdig schoolverlaten. Het BANS akkoord is voor wat betreft het jeugdbeleid nader uitgewerkt in Jeugdbeleid in Ba(la)ns en bepaalt de gezamenlijke koers van de overheden voor het jeugdbeleid.

Effectief onderwijsachterstandenbeleid is ook afhankelijk van de aanpak en effectiviteit in de relevante beleidsomgeving: werkgelegenheid, huisvesting, veiligheid in, alsook de fysieke en digitale ontsluiting van wijken zijn belangrijke parameters voor succesvol GOA-beleid. Boeken van resultaat noopt tot integraal lokaal beleid.

Last but not least is het landelijk beleidskader ingebed in het algemeen onderwijs- en jeugdbeleid. Ten opzichte van de situatie bij de start van het beleidskader 1998-2002 is de context met name gewijzigd door de groepsmaatregelen in het basisonderwijs, de invoering van de tweede fase structuur in het voortgezet onderwijs en het van kracht worden van wat gemakshalve met de Kwaliteitswet voor het onderwijs kan worden aangeduid (waarmee onder meer de positie van de afnemers van het onderwijs is versterkt door introductie van de schoolgids- en onderwijsgids-verplichting en de verplichte klachtenregeling). In het kader van het jeugdbeleid is de kinderopvangcapaciteit sterk uitgebreid en is een Wet basisvoorziening kinderopvang in voorbereiding, die 2003 in werking treedt. Dat geldt ook voor de nieuwe Wet op de jeugdzorg. De jeugdgezondheidszorg voor 0-4 jarigen komt onder de regie van gemeenten, in de WVCP wordt een basistakenpakket voor de integrale JGZ voor 0-19 jarigen verankerd; extra middelen zijn beschikbaar gesteld voor het versterken van de rol van de consultatiebureaus bij de vroegsignalering van ontwikkelingsachterstanden bij jonge kinderen.

Het GOA-beleid is complementair aan het onderwijsbeleid en lokaal jeugdbeleid. Van gemeenten wordt verwacht dat zij door middel van afspraken met scholen en andere instellingen zorgdragen voor een samenhangende inzet van het GOA-beleid en onderwijs en jeugdbeleid. Met het onderwijskansenbeleid is het GOA-beleid nader gespecificeerd. De OK-gemeenten hebben nu reeds meer instrumenten in handen om GOA-beleid sneller tot successen te komen.

Deze notitie bestaat uit twee delen. Eerst wordt in kort bestek de balans van het onderwijsachterstandenbeleid anno 2000 opgemaakt. In het tweede deel wordt aangegeven wat overeenkomstig artikel 165 WPO in de AMvB zal worden opgenomen (de landelijke doelstellingen van het GOA-beleid en de voornemens van de rijksoverheid met betrekking tot de landelijke evaluatie van het GOA-beleid).

Deel 1

De balans opgemaakt

Achterstanden bij leerlingen

Per 1 oktober 1999 telde het Nederlandse basisonderwijs 1,5 miljoen leerlingen. 450.000 van hen kregen een gewicht groter dan 1.0. Een gewicht groter dan 1.0 geldt als betrouwbare indicator van het risico van achterblijven op en uitval uit school ten gevolge van sociale, culturele en economische gezinsomstandigheden. Ca. 200.000 kinderen van deze groep behoren tot de categorie allochtone leerlingen van ouders met een laag opleidings- en beroepsniveau. Een kleine 250.000 kinderen betreffen autochtone leerlingen van ouders met een laag opleidingsniveau. Daarnaast zijn er relatief kleine groepen achterstandsléerlingen, de woonwagen- en zigeunerleerlingen en de schipperskinderen. Het maatschappelijke knelpunt is dat zich bij de groep gewichtenleerlingen verhoudingsgewijs aanzienlijke onderwijsachterstand en voortijdige onderwijsuitval voordoen. Uit het onderwijsverslag 1999 komt naar voren dat allochtone kinderen met een gemiddelde taalachterstand van 2 jaar het basisonderwijs te betreden. Deze achterstand wordt gedurende de onderwijsloopbaan niet meer ingehaald. Ook bij autochtone leerlingen uit achterstandssituaties is de taalachterstand aanzienlijk (ca 1 jaar) en stagneren de onderwijsresultaten.

De deelname van leerlingen uit risicosituaties aan de te onderscheiden schoolsoorten in het voortgezet onderwijs is niet evenredig aan die van de overige leerlingen. Uit deelnamecijfers van het voortgezet onderwijs blijkt dat het voortijdig schoolverlaten onder allochtonen is verminderd. Uit vergelijking van de LEO-cohorten 88-8 en 92-8 blijkt dat het voortijdig schoolverlaten onder de voormalige 1.9-leerlingen vier jaar na instroom in het voortgezet onderwijs is gedaald van 6,4 % naar 4,9 % . De sterkste daling deed zich voor bij Marokkaanse jongeren (van 14,8 % naar 5,8 %). Van de eerste generatie allochtone leerlingen ging in het schooljaar 1998-1999 29 % naar het ivbo, 32 % naar het vbo en 39 % naar het avo. Van de tweede generatie ging 13 % naar het ivbo, 37 % naar het vbo en 50 % naar het avo (cumi-telling OCenW). Desondanks zijn niet-westerse allochtone leerlingen nog steeds ondervertegenwoordigd in de hogere onderwijssoorten, en zakken zij vaker voor het examen. Van de niet-westerse allochtone leerlingen die in 1999 examen deden, deed 10 % examen voor vwo, 18 % voor havo, 29 % voor mavo en 42 % voor (i)vbo. Bij de autochtone leerlingen lagen die percentages respectievelijk op 19 % vwo, 27 % havo, 28 % mavo en 27 % (i)vbo. Verder blijkt dat de niet-westerse allochtone leerlingen vaker voor het examen zakken dan autochtone leerlingen. Van de allochtone leerlingen die opgingen voor het havo- of vwo-examen slaagde rond de 75 %, terwijl dit percentage voor autochtone leerlingen net onder de 90 % ligt. Voor het mavo en (i)vbo-examen lag voor niet-westerse allochtone leerlingen dit percentage rond de 85 %, tegenover 95 % voor allochtone leerlingen (Slagingspercentages in het VO, CBS).

Ook als alleen sociaal economische achtergrond als onderscheidend criterium wordt gehanteerd zijn er gegevens over achterstanden beschikbaar.

Van de jongeren die voor het 16^e levensjaar het voortgezet onderwijs hebben verlaten is een aanzienlijk groter deel afkomstig uit een gezin waarin de ouders maximaal lager onderwijs hebben behaald dan van de niet-schoolverlaters. (Voortijdig schoolverlaten in nationaal en internationaal perspectief, P.R. den Boer en D. Uerz, GION/ITS, Groningen/Nijmegen, 2000)

Ten slotte is een uitsplitsing van de doelgroep naar sekse relevant. Jongens zijn oververtegenwoordigd onder de schoolverlaters. Dat geldt sterker voor de schoolverlaters zonder diploma dan voor de schoolverlaters met diploma. (Voortijdig schoolverlaten in nationaal en internationaal perspectief, P.R. den Boer en D. Uerz, GION/ITS, Groningen/Nijmegen, 2000) . Bij leerlingen uit de Surinaamse, Turkse en Marokkaanse doelgroepen stromen meisjes over het algemeen beter door dan jongens uit hetzelfde herkomstland. Dit geldt met name voor de leerlingen van Marokkaanse herkomst waar de meisjes relatief vaak kiezen voor het hogere combinatie-niveau, en ook vanuit de enkelvoudige schooltypen minder vaak naar een lager schooltype overstappen dan de jongens in deze groep. Dezelfde tendens kan, zij het in mindere mate, in de overige etnische groepen worden vastgesteld. (Onderwijsachterstanden in het voortgezet onderwijs, D. Uerz en L. Mulder, ITS, Nijmegen, 2000)

De positie van Turkse en Marokkaanse meisjes is, mede door een daling in het percentage zittenblijvers en een gunstigere doorstroom vanuit het eerste jaar, duidelijk verbeterd. Doordat de positie van de Marokkaanse jongens onveranderd is en die van de Turkse jongens zelfs is verslechterd, scoren de Turkse en Marokkaanse meisjes duidelijk hoger op de leerladder dan de jongens uit hetzelfde herkomstland. De onderwijspositie van deze meisjes is daarmee vergelijkbaar met die van Surinaamse meisjes en zelfs iets gunstiger dan die van de Nederlandse meisjes in de 1.25 categorie. Bij Turkse en Marokkaanse jongens blijft de onderwijspositie in het tweede leerjaar juist duidelijk achter bij die van de Surinaamse jongens en de jongens uit de 1.25-categorie. (Onderwijsachterstanden in het voortgezet onderwijs, D. Uerz en L. Mulder, ITS, Nijmegen, 2000)

Het beleid gericht op voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden

Achterstanden en uitval op sociale, culturele en economische gronden zijn ongewenst. Zowel uit oogpunt van de individuele ontplooiing als uit oogpunt van de kwaliteit van de samenleving. Het is een verworpenheid van de Nederlandse samenleving dat ongelijke kansen een ongelijke behandeling wordt gegeven: extra inspanningen zijn nodig om ervoor te zorgen dat het risico op uitval wordt verkleind.

Dit is geen nieuw inzicht. Via het stimuleringsbeleid in de jaren '70, het voorrangbeleid in de jaren '80, en het onderwijsachterstandenbeleid van de jaren '90 wordt nu, begin 21^e eeuw, via het onderwijskansenbeleid door velen werk gemaakt van het aanpakken van onderwijsachterstanden die hun oorzaak vinden in sociale, economische en culturele factoren .

Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) 1998-2002, het nu geïntensiveerde VVE-beleid (zoals beschreven in de Beleidsbrief voor- en voorschoolse educatie van 9 juni 2000 (kamerstuk 27 190)) en het plan van aanpak voortijdig schoolverlaten (VSV) en het recente Onderwijskansenplan vormen de vigerende kaders voor onderwijsachterstandenbestrijding. De doelen uit het LBK keerden terug in het doorstartconvenant van het grote stedenbeleid (en werkt daarmee door in de meerjarige ontwikkelingsprogramma's van de grote steden), in de integratienota en in het beleid CRIEM

Met deze beleidsinspanningen worden ook extra middelen ingezet. Voor GOA-beleid ontvangen de gemeenten jaarlijks ca. 170 miljoen gulden (inclusief eerste opvang asielzoekers), en wordt sinds mei 2000 voor VVE extra middelen ter beschikking gesteld aan gemeenten. Dit budget loopt op tot 175 miljoen in 2002. Voor de uitvoering van het onderwijskansenplan ontvangen de G4 in 2001 tezamen 24,1 miljoen. Afspraken met de andere grote gemeenten volgen later in 2001.

Het basisonderwijs ontvangt op basis van de jaarlijkse leerlinggegevens schoolgebonden middelen: de zogenaamde gewichtengelden. De omvang van deze middelenstroom bedraagt 550 miljoen op jaarbasis.

Wat het voortgezet onderwijs betreft: in het schooljaar 1999-2000 ontvingen scholen in het voortgezet onderwijs in het kader van de regeling vergoeding culturele minderheidsgroepen en anderstalige leerlingen voor in totaal 75.800 leerlingen extra faciliteiten.

Door het achterstandenbeleid te decentraliseren naar de gemeenten beoogde het vorige kabinet lokaal een op maat gesneden aanpak dicht bij de problematiek zelf mogelijk te maken. Veel gemeenten zijn daarmee nu twee jaar aan de slag.

Uit de rapportages van de onderwijsinspectie over de naleving van GOA blijkt het volgende: van de 538 gemeenten waren 217 gemeenten GOA-planplichtig (40,4 %) en 118 gemeenten raadsbesluitplichtig (21,9 %). Gebleken is dat, hoewel nagenoeg alle planplichtige gemeenten daadwerkelijk een plan hebben, de mate waarin deze plannen in augustus 2000 aan de wettelijke voorschriften voldoet wisselend is. Veelal vermeldt het plan de middelen uit 's-Rijks kas en de gemeente middelen (90%), en de wijze waarop de doelen van het LBK zijn uitgewerkt (89%). Nagenoeg alle gemeenten (95%) besteedt ten minste aandacht aan alle gebieden die in het LBK zijn opgenomen. Aan de andere wettelijke voorschriften wordt niet altijd geheel voldaan. Met name de inzet van de schoolgebonden middelen, de wijze waarop scholen verantwoording moeten afleggen aan de gemeente over de inzet van middelen, en de wijze waarop het GOA-beleid door gemeenten wordt geëvalueerd ontbreekt in ongeveer de helft van de plannen. Voorts blijkt dat het beleid zoals geformuleerd in de plannen tamelijk globaal is.

Deze constatering van de inspectie toonden aan dat het uitgangspunt dat ongelijke kansen een ongelijke behandeling binnen de lokale regie vaak nog in de kinderschoenen staat. Met de in 2000 geïntroduceerde onderwijskansenaanpak worden op lokaal niveau specifieke keuzen gemaakt voor een schoolgerichte inzet van gemeentelijke en schoolmiddelen.

Analyse

Uit de beknopte stand van zaken beschrijving blijkt ondanks verbeteringen sprake is van ernstige onderwijsachterstanden bij leerlingen die tot de GOA-doelgroep worden gerekend. Onderwijsachterstanden blijkt een weerbarstige problematiek te zijn waarbij sprake is van een gedifferentieerde en omvangrijke doelgroep. Deze situatie heeft tot beleidsintensivering geleid, ook financieel. Hoewel het nog te vroeg is voor gegevens over effecten op leerlingniveau van de recentere beleidsintensivering, is het voor de formulering van de ambities en beleidsinstrumenten voor het LBK GOA 2002-2006 wenselijk aangrijpingspunten te vinden in een nadere analyse van zowel de achterstandsproblematiek als het gevoerde beleid.

De achterstandproblematiek

Op basis van de thans beschikbare evaluaties van het achterstandenbeleid spelen de volgende factoren bij de bestending van die achterstanden een rol. Allereerst zijn achterstanden sterk gekoppeld aan het opleidingsniveau van de ouders. Vooral als een laag opleidingsniveau gepaard gaat met andere factoren, zoals een andere thuistaal dan het Nederlands, werkloosheid, laag inkomen, problemen in het gezin, of grote cultuurverschillen, is de kans op achterstanden bij de kinderen groot. Onderzoek laat ook zien dat stimulering van de kinderen

thuis (cognitief, taalontwikkeling) of via voorzieningen (peuterspeelzalen, projecten) al op jonge leeftijd bijdraagt aan een verkleining van de achterstand en dus een vergroting van de kans op een succesvolle schoolloopbaan en volledige maatschappelijke participatie.

Achterstanden in het onderwijs staan zo blijkt niet op zichzelf, en kunnen ook niet alleen via het onderwijs, en ook niet door het onderwijs samen met instellingen voor jeugdbeleid, worden opgelost. Aangezien de maatschappij constant in verandering is, krijgt het onderwijs constant met nieuwe ontwikkelingen te maken.

Zo is de Nederlandse samenleving in de afgelopen decennia veel heterogener geworden, met een grote variëteit aan thuistalen, culturen, en religies.

We zien tevens grote veranderingen in leef – en opvoedingspatronen, mede doordat (beide dan wel de alleenstaande) ouders werken en gebruik maken van kinderopvang. Ook zijn er aanwijzingen dat de problematiek van de autochtone achterstandsgroepen toeneemt. Voor een deel is dat te verklaren uit een in de jaren negentig doorgevoerde definitiewijziging: het leerlinggewicht 1.25 is aangescherpt. Dit heeft geleid tot een sterke reductie van de omvang van de doelgroep, met als effect dat de resterende categorie 1.25 gemiddeld grotere problemen kent. De “1.25 leerlingen” treffen we nog steeds vooral buiten de grote gemeenten aan.

In de grote steden zien we een verdichting van de allochtonen problematiek: het aandeel allochtone kinderen groeit en het aantal scholen met een percentage van 70 % of meer “1.9”-leerlingen neemt toe. Factoren als het groot aantal verhuisbewegingen in risicowijken en immigratie vanwege gezinsvorming zijn relatief nieuw onderkende verschijnselen. Er is verder sprake van een sterke toename van asielzoekers en een grote dynamiek ten aanzien van het beleid betreffende de vestiging van asielzoekerscentra, die van invloed zijn op het te voeren beleid. Daarbij moet worden aangetekend dat asielzoekerskinderen die 1 tot 3 jaar in Nederland zijn het in het algemeen beter doen dan de Turkse en Marokkaanse kinderen die hier geboren zijn. Een uitzondering vormen weer de Afrikaanse asielzoekerskinderen. Ten slotte kan worden gesignaleerd dat vanuit jeugd- en- veiligheidsperspectief het aantal politiecontacten van jongeren uit risicogroepen toeneemt en de leeftijd waarop deze contacten tot stand komen, daalt (12-minners).

Geconstateerd moet worden dat veel van de kinderen en jongeren uit de autochtone en allochtone doelgroepen van het GOA nog steeds een aanzienlijke achterstand vertonen in leerprestaties en schoolloopbanen, hetgeen zowel sociaal als economisch zeer onwenselijk is. Geleidelijke verbeteringen zijn inmiddels zichtbaar bij allochtone leerlingen ten opzichte van autochtone leerlingen en op specifieke beleidsonderdelen, zoals de bestrijding van voortijdig schoolverlaten.

De sleutelrol die de beheersing van de Nederlandse taal bij het verwerven van een goed uitgangspunt voor volle participatie aan de Nederlandse samenleving stelt is eerder door het Kabinet in de genoemde beleidsnotities en memories van toelichtingen onderkend. Taalbeheersing blijft een centrale boodschap van het achterstandenbeleid.

Van meer recente datum is de onderkenning van het belang van sociale competenties. Mede onder invloed van het beleidsadvies “Kwetsbare jongeren en hun toekomst” van de socioloog Schuyt (1995) is de aandacht voor de noodzaak de sociale competentie van kwetsbare jongeren te vergroten sterk toegenomen. Schuyt geeft aan hoe jongeren onder slechte sociale en maatschappelijke omstandigheden ook persoonlijke tekorten ontwikkelen die een volwaardige participatie aan de samenleving in de weg staan. Over de afbakening van

wat onder sociale competentie dient te worden verstaan is de discussie in volle gang (zie ondermeer Kwetsbaar en competent, NIZW, 1999). Sociale competentie definiëren is lastig, omdat het normatieve en culturele implicaties kent: het duidt op onderscheid tussen wenselijk en ongewenst gedrag. Wet- en regelgeving bieden natuurlijk de door de samenleving gekozen kaders, maar daarbinnen zijn er, met name in de sfeer van opvoeding en educatie, in een multiculturele samenleving vele opvattingen en interpretaties mogelijk (vergelijk de wenselijkheid van gehoorzaamheid en initiatiefrijk gedrag). Sociale competentie anno 2001 in Nederland verwijst naar de gevoeligheid voor sociale situaties, een adaptief vermogen, hierop te reflecteren en toch ook jezelf te blijven. Bakker (in NIZW, 1999) noemt de volgende sociale kernvaardigheden en attitudes die men zich in de ontwikkeling van baby tot volwassene dient eigen te maken, om sociaal competent genoemd te worden:

- Sociale signalen kunnen oppikken en interpreteren en sociale situaties kunnen inschatten;
- Responsief en adaptief vermogen aan de dag leggen en op de gevolgen van eigen en andermans gedrag in interacties kunnen anticiperen en reflecteren;
- Handelingsstrategieën kunnen bedenken en die kunnen omzetten in effectief sociaal gedrag;
- (zelf)vertrouwen in sociale interacties tentoonspreiden.

De conclusie is, dat in het nieuwe LBK het verwerven van sociale competenties een belangrijk tussendoel op weg naar kwalificatie voor maatschappelijke participatie is.

Het gevoerde beleid

Voorop gesteld moet worden dat het is buitengewoon riskant om nu reeds verdergaande conclusies te willen trekken over het succes van GOA-beleid op leerlingniveau: GOA is pas twee jaar onder weg. Onderzoek van Sardes en inspectierapportages geven wel een beeld van de wijze waarop GOA-beleid nu wordt uitgevoerd.

De inspectierapportage over de eerste twee jaren GOA-beleid (1998-2000) leidt tot twee constatering. De eerste is, dat de LBK-aanpak lokaal wordt opgepakt. Met de introductie van GOA hebben nagenoeg alle betreffende gemeenten een start gemaakt met lokaal achterstandenbeleid. Vaak al in goed overleg met veel lokale besturen. Daarbij krijgen de doelstellingen zoals die door het LBK zijn aangereikt aandacht. Gegeven het feit dat de decentralisatie van onderwijsachterstandenbeleid per 1 augustus 1998 startte, heeft de onderwijsinspectie opdracht gekregen om met het toezicht ook een stimulerende rol te vervullen. Dat gebeurt door gemeenten te attenderen op het nog niet nakomen van de wettelijke verplichtingen.

De tweede vaststelling is, dat die stimulerende rol van de inspectie veelvuldig nodig is gebleken. Vastgesteld moet worden dat door een aantal gemeenten de wettelijke verplichtingen (nog) niet worden nagekomen, en dat zij hun wettelijke mogelijkheden (nog) niet ten volle benutten. Het blijkt dat gemeenten en schoolbesturen nog te weinig specifieke keuzes maken waar het gaat om intensiteit van de achterstandenbestrijding. Daarmee wordt voorbij gegaan aan het feit dat scholen met vergelijkbare populaties zeer uiteenlopende onderwijsprestaties leveren. De huidige inzet van middelen is veelal niet gestoeld op een lokale probleemanalyse waarin rekenschap van dit soort verschillen wordt gegeven: waar zijn welke problemen het nijpendst, welke inspanningen zijn nodig voor een keer ten goede, en wat betekent dit voor de toedeling van middelen.

Deze bevindingen gaven aanleiding tot een nieuwe impuls om tot versterking van schoolspecifiek gericht beleid voor het onderwijs aan kinderen uit risicosituaties te komen:

het onderwijskansenbeleid (Aan de slag met Onderwijskansen, juni 2000). Deze aanpak zal worden doorgezet.

Met de conclusie dat succes in achterstandsbestrijding een integrale aanpak vergt, en een combinatie van reguliere middelen, schoolgebonden middelen, achterstandsmiddelen en GOA-bekostiging veronderstelt, dient ook de kanttekening te worden geplaatst dat risicofactoren als ernstige personeelstekorten en huisvestingsproblematiek in het onderwijs interveniëren bij het bereiken van lokaal succes. Ook het feit dat de oorzaak van veel van de problematiek die men op school aantreft buiten de school en de jeugdvoorzieningen ligt, maakt het niet eenvoudig een gemeente af te rekenen op resultaten op leerlingniveau.

Uiterst relevant blijft het vasthouden aan de ambitie het maatschappelijke probleem krachtig aan te pakken. Van gemeenten wordt verwacht dat zij door middel van afspraken met scholen en andere instellingen voor jeugd zorgdragen voor een samenhangende inzet van GOA-middelen en hun lokale onderwijs en jeugdbeleid. Die integrale aanpak en het feit dat daarbij vele actoren een rol spelen vraagt een actieve regierol van gemeenten.

Conclusie

De conclusie is dat uitspraken over het succes van onderwijsachterstandenbeleid beperkt mogelijk zijn: GOA is 1 augustus 1998 van start gegaan, uitdrukkelijk ook als groeimodel. Gelijktijdig is de ontwikkeling van de GOA-monitor opgepakt, met als resultaat dat nu kan worden overgegaan op de implementatie van deze monitor.

Indicaties van de effectiviteit van het achterstandenbeleid laten een gemêleerd beeld zien: de positie van allochtone meisjes is door de jaren heen aanzienlijk verbeterd, veel asielzoekers volgen met succes onderwijs, de omvang van het voortijdig schoolverlaten ontwikkelt zich – ondanks de sterke “pull-factor” van de arbeidsmarkt – gunstig. Tegelijk blijkt de taalachterstand van autochtone en allochtone risicogroepen ten opzichte van de referentiegroep groot. Met de monitoring zullen de concrete opbrengsten op het niveau van leerlingen nauwkeuriger in beeld gebracht gaan worden.

Het instrument LBK blijkt te werken: nagenoeg alle gemeenten die GOA-middelen ontvangen hebben een lokaal onderwijsachterstandenplan opgesteld en hanteren de landelijke beleidsdoelstellingen. Tegelijk moet worden vastgesteld dat een groot aantal gemeenten in de eerste twee jaren dat GOA-beleid is ingevoerd nog niet aan alle wettelijke verplichtingen voldoen en/of gebruik maken van hun wettelijke bevoegdheden. Dat is overigens voorzien. Gegeven de grote verschillen in uitgangspositie van de betreffende gemeenten bij de start van GOA is destijds afgesproken een groeimodel te hanteren. De onderwijsinspectie is gevraagd zich bij de uitoefening van het toezicht op de naleving tijdens deze eerste GOA-periode stimulerend op te stellen.

Gemeenten kunnen niet rechtstreeks op bereikte onderwijsleerresultaten van leerlingen afgerekend gaan worden. Ten eerste is het succes van onderwijsachterstandenbeleid daarvoor ook afhankelijk van omgevingsfactoren zoals huisvesting, veiligheid en werkgelegenheid in de betreffende wijken. Belangrijker is dat het bestuurlijk instrumentarium GOA zich daar niet toe leent. GOA betreft naar gemeenten gedecentraliseerd beleid, waarbij het gemeentebestuur zich over resultaten verantwoordt ten overstaan van de gemeenteraad. De formele wettelijke rol van het rijk beperkt zich tot het aangeven van de landelijke doelstellingen van het GOA-beleid en de wijze waarop de rijksoverheid het GOA-beleid evalueert (art. 165 WPO).

Aanscherping van het GOA-beleid aan de hand van het Landelijk Beleidskader wordt door de wettelijke mogelijkheden begrensd. Binnen die formele ruimte worden de volgende aanscherpingen voorgesteld:

De belangrijkste aanscherpingen ten opzichte van het vorige LBK zijn:

- Gegeven de startsituatie had het toezicht op de naleving van de wettelijke bepalingen in de eerste GOA-periode vooral een stimulerend karakter. Voor de komende GOA-periode kan nu de hand worden gehouden aan naleving van de wettelijke bepalingen
- In het controleprotocol van de accountantdienst wordt opgenomen dat ook gecontroleerd wordt of de middelen conform het lokale plan zijn uitgegeven.
- Er wordt een scherper onderscheid aangebracht tussen doelen en middelen
- De landelijke doelstellingen zijn waar mogelijk concreet geoperationaliseerd op leerlingniveau.
- De landelijke doelstellingen richten zich op taalbeheersing en het verwerven van sociale competenties. Deze doelstellingen worden ten minste geoperationaliseerd voor de cruciale transitie momenten: rond de entree in het basisonderwijs (VVE), de keuzemomenten voor schoolsoorten VO en het moment van uitstroom (VSV).
- Gemeenten en schoolbesturen worden er aan gehouden bij het bepalen van de inzet van middelen schoolspecifieke keuzes te maken, op basis van een lokale analyse van de achterstandsproblematiek.
- Gemeenten en schoolbesturen worden gestimuleerd tot het maken van afspraken over de inzet van schoolgebonden achterstandmiddelen overeenkomstig de lokale onderwijsachterstandenplan.

Naast deze aanscherping van het LBK zal een communicatie- en onderzoekstraject nodig zijn om de effectiviteit van het onderwijsachterstandenbeleid te verhogen.

Deel 2

1. DE DOELEN VAN HET GOA

Het algemeen onderwijs- en jeugdbeleid is er op gericht uiteindelijk alle kinderen en jongeren zo goed mogelijk toe te rusten voor deelname aan de samenleving, overeenkomstig hun talenten. Vanwege sociale, economische en culturele factoren is dit voor een aantal kinderen moeilijker te realiseren dan voor anderen. Het GOA is bedoeld om die ongelijkheid aan te pakken.

Ambitie

Beoogd is de verbetering van de leerprestaties en de schoolloopbanen van kinderen en jongeren uit de doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid. De ambitie hierbij is dat er uiteindelijk geen onderscheid in leerprestaties en schoolloopbanen tussen de doelgroepen en het landelijke gemiddelde van de overige schoolpopulatie is, behalve voor zover toe te schrijven aan individuele verschillen in capaciteit.

Om die gewenste situatie te realiseren wordt prioriteit gegeven aan twee typen doelstellingen. Het eerste type refereert direct aan die schakelmomenten in de onderwijsloopbaan die voor de toerusting voor maatschappelijke participatie cruciaal zijn; het tweede type betreft instrumentele doelen, die voor het bereiken van de uiteindelijke ambitie de hoogste prioriteit verdienen.

De doelen verbonden aan schakelmomenten in het kwalificatietraject worden zijn:

1. Bij de aanvang van het leesonderwijs in de basisschool (metingen groep 2 en groep 4) zijn kinderen uit de doelgroepen voldoende toegerust om het verdere basisonderwijs met succes te kunnen vervolgen
2. Vanaf het bereiken van het voortgezet onderwijs onderscheiden leerlingen behorend tot de GOA-doelgroep zich niet van de overige leerlingpopulatie naar relatieve deelname aan de schoolsoorten.
3. De doelgroopleerlingen halen ten minste een startkwalificatie, waardoor zij kunnen functioneren op het niveau van beginnend beroepsbeoefenaar en toegerust zijn om sociaal en economisch in de samenleving te functioneren.

De twee instrumentele doelstellingen die juist voor de GOA-doelgroep prioriteit moeten krijgen, willen de kwalificatie-ambities gerealiseerd worden zijn:

- 4 Beheersing van de Nederlandse taal
- 5 De verwerving van sociale competenties

De aandacht voor het verwerven van taal en van sociale competenties loopt als rode draad door de hele jeugdperiode, en staat daarmee ook voor samenhang en persistentie in het onderwijsachterstandenbeleid.

De kwalificatiedoelen verhouden zich tot de instrumentele doelen als schering en inslag, waarbij de snijpunten de belangrijkste meetmomenten vormen om vast te stellen of achterstanden worden ingelopen. Evident is voorts dat beheersing van de Nederlandse taal niet alleen een prominent doel is, maar ook een sleutelgrootheid vormt voor succes op de vier andere doelstellingen.

Doelen operationaliseren

Gemeenten worden gevraagd samen met scholen (en andere instellingen voor jeugd) deze doelen nader te operationaliseren voor de periode 2002 – 2006, in overeenstemming met artikel 166 WPO (en overeenkomstige artikelen in de WVO en de WEC). De ontwikkeling op de doelen wordt landelijk met behulp van de cohortstudies Prima en VOCL als ook met de VSV-monitor gevolgd.

De komende jaren zal de volledige implementatie van de GOA-monitor zijn beslag krijgen. Wanneer het onderwijsnummer wordt ingevoerd, zal het mogelijk zijn op nauwkeuriger wijze vast te stellen in welke mate op lokaal niveau de doelstellingen worden bereikt.

Daar waar de meetinstrumenten ter vaststelling van de toegevoegde waarde van GOA in termen van succes op leerlingniveau nog niet operationeel (kunnen) zijn, zullen afgeleide indicatoren worden benoemd met behulp waarvan de resultaten van *gemeentelijk* achterstandenbeleid worden vastgesteld.

Met de cohortstudies en eerste monitorgegevens, in combinatie met inspectierapportages en flankerend onderzoek zal in de periode 2002 2006 kunnen worden vastgesteld in welke mate de geformuleerde doelstellingen worden bereikt.

2. BELEIDSINSTRUMENTEN

Om gericht aan de bovengenoemde doelen te kunnen werken, is het noodzakelijk dat gemeenten in de komende GOA-periode ten minste de volgende beleidsinstrumenten in samenhang hanteren:

- a. Beleid ten aanzien van de voor- en vroegschoolse educatie (VVE), gericht op het verbeteren van de startcondities van de kinderen in de basisschool.
- b. Beleid gericht op de ondersteuning van de schoolloopbaan, gericht op een evenredige deelname aan het onderwijs.
- c. Beleid gericht op het bestrijden van voortijdig schoolverlaten (VSV).
- d. Lokaal taalbeleid, primair gericht op een verbetering van de taalvaardigheid in het Nederlands.
- e. Lokaal jeugd- en onderwijsbeleid, gericht op het versterken van sociale competenties

Lokaal taalbeleid en lokaal beleid gericht op de versterking van sociale competenties krijgen niet alleen hun beslag binnen het VVE-, het schoolloopbaan- en het VSV-beleid. Zij dienen gericht te zijn op de doorlopende lijn in de aanpak van achterstanden van 0-jarigen tot de 18-plussers.

De opbouw van deze paragraaf is als volgt: per doelstelling wordt het beleidsinstrument beschreven dat geëigend is om de betreffende doelstelling te verwezenlijken. Vervolgens wordt aangegeven wat als indicator voor succesvol beleid wordt gehanteerd. Ten slotte worden de gemeenten, scholen en andere lokale partners een niet limitatieve reeks suggesties en aanbevelingen gedaan, waarvan gebruik gemaakt kan worden bij de uitwerking van het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan.

Voor- en vroegschoolse educatie

VVE vormt het belangrijkste beleidsinstrument om het eerste doel te verwezenlijken. De startcondities van de doelgroepleerlingen (leerlingen met een gewicht van 0,25 0,4 0,7 0,9) bij binnenkomst in de basisschool worden verbeterd, onder meer op het gebied van de Nederlandse taal, door:

- a. het realiseren van de deelname van doelgroepkinderen in de leeftijd van 2 t/m 5 jaar aan gestructureerde VVE-programma's door tijdige signalering en doorverwijzing door met name consultatiebureaus en het aanbieden van voldoende en kwalitatief goede VVE-programma's;
- b. het tot stand brengen van samenwerkingsrelaties tussen scholen voor basisonderwijs, peuterspeelzalen en kinderopvangvoorzieningen en consultatiebureau's met het oog op het tijdig signaleren en voorkomen van achterstand in de ontwikkeling van kinderen;
- c. deskundigheidsbevordering van medewerkers van kinderopvangvoorzieningen, peuterspeelzalen en de onderbouw van het basisonderwijs met het oog op een adequate aanpak van onderwijsachterstanden.

Indicator

Gemeenten, school- en instellingsbesturen operationaliseren het beoogde resultaat op leerlingniveau per 1 augustus 2006.

Het is niet mogelijk landelijk uniforme en objectieve prestatie-eisen *op leerlingniveau* van gemeentelijk VVE-beleid te meten. Als indicator voor succesvol gemeentelijk beleid geldt het aantal doelgroepkinderen dat jaarlijks aan effectieve voor- en vroegschoolse programma's

deelneemt. Het bereik op 1/8/2002 wordt daarbij als nulmeting gehanteerd (evaluatiemoment VVE-regeling).

Derhalve geldt als indicator voor succesvol gemeentelijk beleid het aantal doelgroepkinderen dat jaarlijks aan effectieve voor- en vroegschoolse programma's deelneemt. Het bereik op 1/8/2002 wordt daarbij als nulmeting gehanteerd (evaluatiemoment VVE-regeling).

Op landelijk niveau zal onderzocht worden of eerdere resultaten, te weten dat deelname aan goede programma's tot verbetering op leerlingniveau leidt, bevestiging kan krijgen als de kinderen deelnamen aan het basisonderwijs.

Aanbeveling

Bij de uitwerking is het realiseren van de volgende condities van belang:

- informatie-uitwisseling tussen voorschoolse en onderwijsinstellingen van relevante kenmerken van toekomstige leerlingen met betrekking tot het te volgen onderwijsleerproces in het basisonderwijs,
- bevorderen van deelname van de doelgroepkinderen (en hun ouders) aan voorschoolse voorzieningen als peuterspeelzalen, kinderopvang en consultatiebureaus;
- een toegankelijke basisinfrastructuur van peuterspeelzalen en consultatiebureaus;
- bevordering van planmatig handelen en deskundigheid met betrekking tot activiteiten gericht op de cognitieve en sociale ontwikkeling van kinderen in voorschoolse voorzieningen,
- gebruik van programma's en instrumenten voor stimulering van de (taal)ontwikkeling bij kinderen in voorschoolse voorzieningen, en
- ondersteuning van ouders door aanbieden van gezinsgerichte programma's,
- samenhang tussen VVE-programma's en het (taal)onderwijs op de scholen,
- samenhang tussen de voor- en vroegschoolse educatie en de volwasseneneducatie c.q. taalontwikkeling van de ouders van de jonge doelgroepkinderen,
- betrekken van lokale minderhedenorganisaties bij het voorlichten en informeren van ouders van de jonge doelgroepkinderen,
- samenhang tussen ICT-basisonderwijs en de toepassing van ICT in de voorschoolse periode,
- voldoende toerusting en professionalisering van de voor- en vroegschoolse voorzieningen om het resultaat genoemd in lid 2 en 3 van dit artikel te realiseren.

Ondersteuning schoolloopbaan

De doelgroepleerlingen zijn ondervertegenwoordigd in de hogere vormen van het voortgezet onderwijs. Ondersteuning bij de 'schoolloopbaan' voor zowel leerlingen als ouders kan het schoolsucces van doelgroepleerlingen vergroten. Dit kan een belangrijke bijdrage leveren aan een deelname van doelgroepleerlingen aan de verschillende vormen van voortgezet onderwijs, secundair beroepsonderwijs en hoger onderwijs die meer overeen komt met de deelname van niet doelgroepleerlingen met overeenkomstige capaciteiten, en het voorkomen van voortijdige uitstroom.

Het gaat hier vooral om goede begeleiding (bijvoorbeeld huiswerkbegeleiding of mentorprojecten) en duidelijke communicatie over het Nederlandse onderwijssysteem en de beslismomenten die leerlingen daarin tegenkomen. Het realiseren van condities om dit te bereiken is een gedeelde verantwoordelijkheid van de leerlingen, de ouders, de school en

andere op jeugd gerichte voorzieningen. De gemeente is in de positie in de vorm van (integraal) jeugdbeleid regie te voeren en betrokken partijen tot complementaire inspanningen en sluitende afspraken te laten komen.

Indicator

Het beoogde eindresultaat is dat een meer evenredige deelname in de verschillende schoolsoorten in het voortgezet onderwijs en aan de te onderscheiden vervolgopleidingen door doelgroepleerlingen wordt bereikt.

Als indicatie van succes geldt, dat aan het eind van deze GOA periode een groter relatief aandeel van niet-westerse allochtone leerlingen aan het havo en vwo ten opzichte van autochtone leerlingen deelneemt. Dat het percentage van deze doelgroepleerlingen dat voortijdig uitstroomt lager is, en dat het verschil in slagingspercentage van doelgroep leerlingen en niet-doelgroep leerlingen kleiner is.

Aanbevelingen

Bij het organiseren van deze ondersteuning is het belangrijk dat dit tot stand komt in goede afstemming met de doelgroepen. Daarom is het van belang dat er juist op lokaal niveau initiatieven worden georganiseerd.

Daarbij gaat het om directe ondersteuningsactiviteiten zoals o.a.:

- mentorprojecten;
- inschakeling van oudercontactpersonen;
- aanwezigheid van voldoende huiswerkvoorzieningen, zodanig georganiseerd en ingericht dat zij aan de vraag van leerlingen uit verschillende doelgroepen voldoet;
- ouders op een communicatieve manier betrekken bij de school; aangeven wanneer er keuzes gemaakt moeten worden en met wie, waarover gesproken kan worden etc.
- activiteiten binnen de brede school, waarbij sprake is van een nauwe samenwerking tussen onderwijs, voorschoolse voorzieningen, naschoolse opvang, sport- en welzijnsvoorzieningen en zorgvoorzieningen;
- stimuleren van het systematisch organiseren van extra begeleiding voor doelgroepleerlingen in het havo en het vwo;
- het realiseren van adequate aansluiting binnen het onderwijstraject. Mogelijkheden daarvoor zijn de volgende activiteiten:
 - extra aandacht voor leerlingen met een taalachterstand bij instroom in het voortgezet onderwijs, zodat leerlingen in het voor hen juiste onderwijsniveau kunnen instromen;
 - stimuleren van een doorlopend leerlingvolgsysteem po/vo;
 - betere aansluiting in onderwijsvorm primair en voortgezet onderwijs (didactische werkvormen, clustering vakken, kleinere lerarenteams).

Bestrijding van voortijdig schoolverlaten

De gemeenten hebben bij het bestrijden van voortijdig schoolverlaters een belangrijke coördinerende functie temidden van de onderwijsinstellingen, de jeugdzorg en de instanties voor de uitvoering van de Wet inschakeling werkzoekenden. *Het doel is te voorkomen dat leerlingen voortijdig de school verlaten zonder startkwalificatie te hebben behaald.* Er moet gewerkt worden aan een sluitende registratie van verzuim en uitval op schoolniveau die gekoppeld is aan de leerplichtadministratie. Verder moeten er op het niveau van de gemeente afspraken gemaakt worden over de inzet en samenwerking tussen scholen van voortgezet

onderwijs en ROC's met betrokken instellingen, waaronder de jeugdzorg, de politie en het maatschappelijk werk.

De gemeente heeft als taak toe te zien op naleving van de Leerplichtwet 1969.

Ondersteunende activiteiten voor de uitvoering hiervan zijn het realiseren van:

- samenhang tussen onderwijs en de zorgstructuur (maatschappelijk werk, leerplichtambtenaren, jeugdzorg, zorgbreedteams etc.);
- samenwerking tussen vo scholen en bve instellingen;
- samenwerking tussen beroeps (voorbereidend) onderwijs en het bedrijfsleven (duale trajecten).
- Samenhang tussen de gemeentelijke aanpak en de regionale afspraken in RMC-verband.

Indicatoren

Binnen de Europese Unie is er in Lissabon (maart 2000) een afspraak gemaakt dat het aantal voortijdig schoolverlaters in 2010 met 50% moet zijn teruggebracht. Dat betekent voor gemeenten dat zij in komende GOA periode het aantal voortijdig schoolverlaters binnen hun gemeente op zijn minst met 30% moeten terugbrengen.

Aanbevelingen

Bij de uitwerking zijn de volgende condities van belang:

- een sluitende registratie en melding van verzuim en uitval op schoolniveau gekoppeld aan de leerplicht administratie, zoals bepaald in de RMC-wet;
- afspraken over inzet en samenwerking tussen scholen en ROC's met betrokken instellingen waaronder jeugdzorg, politie en maatschappelijk werk
- Bereiken van inhoudelijke afstemming tussen VMBO en ROC's ten aanzien van leerwerktrajecten en doorstroom VMBO-leerlingen.
- Afstemming en afspraken met relevante regionale branches in het bedrijfsleven.
- Gemeenten dragen bij tot het realiseren dan wel in stand houden van time out -voorzieningen.

De beheersing van de Nederlandse taal

Het belang van een goede beheersing van de Nederlandse taal voor de schoolloopbaan en voor het perspectief op een volwaardig maatschappelijk functioneren, is onomstreden. Er wordt ook al jarenlang beleid gevoerd om de Nederlandse taalvaardigheid van kinderen uit de doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid te vergroten.

Beheersing van de Nederlandse taal in zijn diverse aspecten, begrijpend en technisch lezen, schrijven, luisteren, verstaan en spreken, dient daarom in de gemeentelijke onderwijsachterstandenplannen hoge prioriteit te krijgen. Het verwerven van een voldoende uitgebreide woordenschat en voldoende leesbegrip van leerlingen vormen belangrijke eerste voorwaarden Taalbeleid omvat het taalonderwijs zelf (in het vo: het vak Nederlands), het gebruik van taal in de andere vakken en taalstimulering in het buitenschoolse aanbod. Het inrichten van taalbeleid is een eerste verantwoordelijkheid van de school.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het lokale taalbeleid ter ondersteuning hiervan.

Ter bestrijding van achterstanden op het gebied van de Nederlandse taal bij allochtone en autochtone leerlingen wordt een lokaal beleid ontwikkeld in samenwerking met scholen en andere relevante instellingen. Het lokaal beleid is gericht op:

- a. de beheersing van de Nederlandse taal door doelgroepkinderen en hun ouders;
- b. het wegnemen van belemmeringen daarbij;
- c. Het ondersteunen van een gericht taalbeleid en een gerichte taalaanpak in de scholen;
- d. Het stimuleren en mede organiseren van aan het onderwijs in de school gerelateerde buitenschools aanbod, in samenwerking tussen scholen en andere instellingen. Hier is een stevige gemeentelijke regie een voorwaarde om programma's tot uitvoering te brengen.

Indicatoren

Indicator voor succesvol lokaal taalbeleid is de reductie van de taalachterstand bij het verlaten van het basisonderwijs. De ambitie is de taalachterstand van "gewichtleerlingen" ten opzichte van de "ongewogen" leerlingen terug te brengen met 25 % in vier jaar. Als nulsituatie geldt de eindtoetsscore basisonderwijs op 1-8-2002 van alle leerlingen per school. Als referentiemaat geldt de landelijk geconstateerde achterstand van allochtone leerlingen van 2 jaar, en van autochtone doelgroep leerlingen van 1 jaar.

Als tweede indicator geldt dat in het kader van het lokale taalbeleid de deelname aan gerichte taalverbeteringsactiviteiten door die ouders en nieuwkomers met kinderen in de VVE-leeftijd die het Nederlands onvoldoende beheersen..

De derde indicator betreft het voortgezet onderwijs. Op elke school in het voortgezet onderwijs is een geëxpliciteerd taalbeleid aanwezig, waarbij in ieder geval aandacht wordt besteed aan de combinatie van het onderwijs in het vak Nederlands en het gebruik van en aandacht voor Nederlandse taal in de overige vakken. Dit taalbeleid is zowel gericht op de nieuwkomers, de leerlingen in de basisvorming als op de leerlingen in de 2^e fase.

Aanbeveling

Bij de uitwerking is het aanbrengen van de volgende condities van belang:

- goede toerusting van leerkrachten om taal aan te bieden aan anderstalige kinderen;
- een gezamenlijke eerste opvang-voorziening ten behoeve van zij-instromers, desgewenst in samenwerking met andere gemeenten;
- afstemming tussen eerste opvang en vervolgactiviteiten op het gebied van Nederlands als tweede taal en tussen NT2-onderwijs en het regulier onderwijs in de Nederlandse taal;
- het aanbieden van een buitenschoolse omgeving die stimuleert tot het gebruik van de Nederlandse taal; deskundigheidsbevordering van leraren, met het oog op eerste en vervolgoopvang, en
- beheersing van de Nederlandse taal van moeders (ouders), door activiteiten in het kader van de basiseducatie en opvoedingsondersteuning.
- vroegtijdige signalering van taalachterstanden bij kinderen en hun ouders en begeleid doorverwijzing naar taalprogramma's/volwasseneneducatie.
- scholen kunnen bij het vormgeven aan taalbeleid veel baat hebben van de producten van het Expertise Centrum Nederlands en van de standaarden die de inspectie hanteert. Daarbij is het belangrijk dat de methodes voor het verminderen van de taalachterstand binnen het onderwijs effectief worden ingezet.

Sociale competentie

Maatschappelijke en sociale risicofactoren waardoor de doelgroep van het GOA-beleid wordt gekenmerkt kunnen tot sociale en individuele problemen leiden die de sociale participatie in de weg staan. Verwerving van sociale competentie is dan een belangrijke factor in de bestrijding van sociale en maatschappelijke kwetsbaarheid. Sociale competentie dient derhalve te worden bevorderd.

Daarbij is van belang dat gemeenten zich richten op het versterken van:

1. individuele factoren: het versterken van vaardigheden, kennis en gevoelens die nodig zijn om in sociale en maatschappelijke verbanden te kunnen participeren
2. sociale factoren: het versterken van de mogelijkheden voor sociale binding en sociale steun in de directe omgeving van de jeugdige: ouders, leeftijdgenoten, leerkrachten, medewerkers van voorzieningen voor jeugd en andere volwassenen.
3. maatschappelijke factoren: het vergroten van de mogelijkheden en voorwaarden voor institutionele en maatschappelijke participatie.

Vertaald naar GOA wordt van gemeenten gevraagd om met onderwijs- en instellingsbesturen afspraken te maken over de wijze waarop (voorwaarden worden gecreëerd om)

- de doelgroep een omgeving te bieden die uitnodigt tot interactie, communicatie, sociale participatie;
- gebruik te maken van *modelling* van sociaal wenselijk gedrag, zowel via volwassenen/opvoeders als via leeftijdgenoten;
- vorm wordt gegeven aan een veilig en stimuleren sociaal en pedagogisch klimaat
- individugericht, specifieke vaardigheden aan te leren.

Indicator

Het begrip sociale competentie is nog niet uitgekristalliseerd in een “universele” operationele definitie met een daarvan afgeleid kwantitatief meetinstrumentarium. De ontwikkeling van zowel het begrip als het instrumentarium is nog in volle gang en wordt bevorderd. Zo wordt in het kader van de monitorontwikkeling door de gemeente Rotterdam de mogelijkheid tot uitbreiding van de G4-monitor met een plusfunctie “sociale competentie” beproefd. Van gemeenten wordt verwacht om in het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan tot een kwalitatieve operationalisering van streefdoelen ten aanzien van sociale competentie te komen.

Aanbevelingen

- Bevorderen van de pedagogische kwaliteit van leraren en medewerkers van scholen en op kinderen en jeugdigen gerichte instellingen.
- Verbinding leggen tussen de pedagogische kwaliteit van het onderwijs en die van haar omgeving (het voeren van een integraal - pedagogisch – beleid, door gebruik te maken van “good practices” opgedaan in het kader van:
 - de verlengde schooldag
 - brede scholen
 - specifieke preventieprogramma’s (bijvoorbeeld *de veilige school*)
 - het Grote Stedenbeleid
 - experimenten en projecten als bijvoorbeeld *communities that care, O&O op wijkniveau, jeugd en veiligheid, heel-de-buurt*)

- preventie voortijdig schoolverlaten.
- Versterken van de mogelijkheden van ouders om sociale steun te bieden d.m.v. opvoedingsondersteuning.
- bevorderen van jeugdparticipatie.

3. STURINGSINSTRUMENTEN

Om de doelstellingen zoals genoemd in bijlage 1 en 2 te kunnen behalen, hanteren Rijk en gemeenten de sturingsinstrumenten die de GOA-wet biedt, en werken deze instrumenten uit.

Het Rijk

Overeenkomstig art. 164 WPO (en artikelen van gelijke strekking in de WVO en de WEC) stelt het Rijk een landelijk beleidskader vast voor een periode van vier jaar. Het Rijk vermeldt de landelijke doelstellingen van het beleid en geeft de voornemens m.b.t. de landelijke evaluatie weer.

Het Rijk stelt overeenkomstig de AMvB-bekostiging GOA-middelen beschikbaar aan gemeenten. Het gaat hierbij om een bundeling van oude en nieuwe (OK, VVE) GOA-middelen.

Het Rijk stimuleert regionale samenwerking tussen gemeenten met betrekking tot de gezamenlijke aanpak van achterstanden. In het bijzonder zal de bundeling van (ambulante) expertise met betrekking tot de inzet en uitvoering van het onderwijsachterstandenbeleid worden bevorderd.

Het Rijk voorziet in landelijke ondersteuning, onderzoek, ontwikkeling van programma's en methodieken en uitwisseling van "goede praktijken", alsook in landelijke monitoring en evaluatie (zie onder 4.)

De wet GOA maakt onderdeel uit van de WPO, de WEC en de WVO, derhalve houdt de Inspectie van het Onderwijs, in het kader van het reguliere schooltoezicht, toezicht op de naleving van deze wet.

Het Rijk vordert de uitkering aan een gemeente geheel of gedeeltelijk terug indien blijkt dat de uitkering niet is besteed in overeenstemming met de bepalingen van de GOA-wet (cf. art 169 WPO).

De gemeenten

De wettelijke verplichting:

Gemeenten stellen voor een periode van vier jaar een onderwijsachterstandenplan op, waarin wordt vermeld:

- de wijze waarop de doelstellingen van het LBK in kwantitatieve en kwalitatieve zin worden uitgewerkt
- de wijze waarop de gemeentelijke GOA-middelen worden ingezet
- de scholen en instellingen die de activiteiten zullen gaan verrichten
- de wijze waarop scholen hun gewichten- resp. CUMI-middelen inzetten
- de wijze waarop scholen verantwoording over de inzet van middelen afleggen
- de wijze waarop de gemeenteraad het onderwijsachterstandenbeleid evalueert
- de omvang van voor achterstandbestrijding bestemde middelen (GOA-uitkering, schoolgebonden middelen, overige middelen die de gemeenteraad voor bestrijding van onderwijsachterstanden inzet.

Vaststelling van het onderwijsachterstandenplan geschiedt niet dan na op overeenstemming gericht overleg met de bevoegde gezagsorganen van alle scholen in de gemeente. Gegeven het feit dat het onderwijsachterstandenplan behalve op scholen ook op andere instellingen voor jeugd en hun ouders betrekking heeft, is het zaak ook met die instellingen het overleg te voeren.

Nadere sturingsdoelstellingen

A. De voor achterstandsbestrijding bestemde middelen worden ingezet op grond van een lokale analyse van de ernst van de problemen.

Toelichting:

De gemeente draagt zorg voor samenhangende, doelmatige en effectieve besteding van de ter beschikking staande middelenstromen. Deze middelenstromen reflecteren de balans tussen schoolverantwoordelijkheden en de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Dit vergt dat gemeenten, schoolbesturen als ook overige instellingen bindende afspraken maken over de inzet van zowel de middelen die de gemeente inzet in het kader van achterstandsbestrijding, als de schoolgebonden GOA-middelen. Door de lokale probleemanalyse als uitgangspunt te nemen kan wat betreft de gemeentelijke GOA-middelen de “evenredige verdeling van middelen over achterstandsscholen” niet het leidende principe zijn.

B. De gemeente komen ten behoeve van een schoolspecifieke, gerichte aanpak tot afspraken met die scholen waar de achterstandsproblematiek het grootst is. Hierin wordt ten minste afgesproken dat met de betreffende scholen een schoolgebonden ontwikkelingsplan wordt opgesteld. Dit plan bevat specifieke, meetbare en aan een tijdslimiet verbonden resultaatsafspraken.

Toelichting:

Het betreft hier een geïntensiveerde aanpak, waarmee via het onderwijskansenbeleid nu ervaring wordt opgedaan. Deze ervaringen zullen in de lokale uitwerking van het GOA-beleid dienen te worden benut. De gemeente en schoolbesturen zorgen voor een ondersteuning van de schoolgebonden ontwikkelingsplannen, onder andere door de inzet van schoolbegeleidingsdiensten en afspraken met andere relevante partijen.

De schoolbesturen

De schoolbesturen voeren op overeenstemming gericht overleg (OOGO) met de gemeente over het onderwijsachterstandenplan dat door de gemeente wordt opgesteld.

De schoolbesturen leveren gemeenten daartoe gegevens betreffende:

- activiteiten die zij in het kader van het achterstandenbeleid zullen gaan verrichten
- de inzet van hun gewichten- resp. cumi-middelen
- de wijze waarop zij verantwoording afleggen over de inzet van deze middelen.

Toegelicht

Aangezien binnen het onderwijsachterstandenplan ook de verdeling van de gemeentelijke GOA-middelen moet worden opgenomen, met een verantwoording dat de middelen worden ingezet daar waar ze het hardst nodig zijn (het principe van de evenredige verdeling wordt hiermee losgelaten), is het nodig dat scholen inzicht geven op welke wijze zij de schoolgebonden middelen in het kader van achterstandsbestrijding inzetten.

Op deze manier kan er een éénduidige aanpak worden opgezet waar zowel de scholen als de verschillende instellingen binnen de gemeente hun bijdrage aan leveren.

4. MONITORING EN EVALUATIE

Monitoring

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het aanleveren van (GOA-)monitor- en evaluatiegegevens aan het Rijk, die inzicht bieden in zowel de realisatie van gestelde operationele doelen als in de doelmatige en effectieve besteding van middelen en van de realisatie van aan gemeenten toegekende GOA-taken.

Lokaal komt een registratie tot stand van ten minste:

- 1 Deelname van doelgroepleerlingen aan de verschillende vormen van voor- en vroegschoolse educatie.
- 2 Deelname aan taalcursussen door “nieuwkomer”-ouders van kinderen in de VVE-leeftijd die onvoldoende Nederlands spreken.
- 3 Toetsscores per school per doelgroep op de CITO-eindtoets voor taal en rekenen (afhankelijk van lokaal te maken afspraken, zolang er nog geen wettelijke verplichting voor levering van geaggregeerde toetsscores is).
- 4 Taalbeleid van de VO-scholen.
- 5 het verzuim en de uitval van leerlingen in het onderwijs.

Bij alle registraties wordt de situatie per 1-8-2002 als nulmeting gehanteerd.

Het Rijk zal in goed overleg met de betrokken bestuurlijke partijen zorgdragen voor een GOA-monitor, die in de eerstvolgende GOA-cyclus 2002-2006 fasegewijs geïmplementeerd wordt. Verder zal het Rijk afspraken maken met de inspectie over het - waar nodig geïntensiveerd - schooltoezicht.

Evaluatie

De landelijke evaluatie van het beleid inzake onderwijsachterstandenbestrijding zal in elk geval zijn gericht op beantwoording van de volgende vragen:

- a. In hoeverre worden de doelstellingen uit het landelijk beleidskader kwantitatief en kwalitatief uitgewerkt door de GOA-gemeenten?
- b. In hoeverre zijn de doelstellingen die zijn opgenomen in de gemeentelijke plannen (als uitwerking van de landelijke doelstellingen) gerealiseerd?
- c. Voor welke activiteiten en op welke wijze worden de financiële middelen ingezet die gemeenten ontvangen van het Rijk voor de bestrijding van onderwijsachterstand?
- d. Voor welke activiteiten en op welke wijze worden overige financiële middelen van gemeenten ingezet voor de bestrijding van (onderwijs)achterstanden?
- e. Op welke wijze wordt op lokaal niveau vormgegeven aan: de analyse van de lokale situatie, het op overeenstemming gericht overleg, de formulering van lokale doelstellingen, de evaluatie en zo nodig de bijstelling van beleid?
- f. Welke succes- en faalfactoren dragen bij aan de bestrijding van onderwijsachterstanden?
- g. wat is zijn de ontwikkelingen in schoolloopbanen en schoolprestaties van (doelgroep)leerlingen, gerelateerd aan gevoerd gemeentelijk VVE- en taalbeleid?
- h. Zijn er succes- en faalfactoren te bepalen die bijdragen aan de bestrijding van onderwijsachterstanden?
- i. Wat zijn de effecten op middellange termijn van deelname van leerlingen aan VVE?

Jaarlijks zal het ministerie aan de hand van de verantwoordingen van de gemeenten en de bijbehorende accountantsverklaringen nagaan of de bestedingen door de gemeenten van de specifieke uitkering GOA rechtmatig zijn. De AD zal zich d.m.v. reviews een oordeel vormen over de accountantsverklaringen bij de verantwoordingen van de uitkering.

Evaluatie van het GOA-beleid vindt zowel tijdens de komende GOA-periode plaats (rapportages inspectie, extern aan te besteden mid term review), als daarna.