

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Uw brief van	Ons kenmerk	Contactpersoon	Zoetermeer
	PO/00/01/14599		13 april 2001

Onderwerp	Doorkiesnummer
Toelichting concept-AMVB Beantwoording vragen	

Centraal in het AO van 15 maart 2001 stond de vraag hoe kan het uiteindelijke resultaat van onderwijsachterstandenbeleid snel en effectief worden bereikt. Het debat hierover is - onder paars 1 - in de Kamer intensief gevoerd. Er zijn toen op stelselniveau conclusies getrokken: de wettelijke bepalingen GOA werden per 1 augustus 1998 van kracht. Op dat tijdstip is ook de eerste vierjarige GOA-cyclus van start gegaan. Aan de orde is hoe - op de korte termijn - binnen dit stelsel aantoonbare resultaten op leerlingniveau kunnen worden geboekt. Die urgentie ontbreekt in het lopende LBK.

Gelet op de wettelijke opdracht om met ingang van 1 augustus 2001 een nieuw landelijk beleidskader en een bekostigingsbesluit vast te stellen biedt dat de kans die urgentie nu wel te vertalen in doelstellingen voor de komende periode.

Tegelijk leveren zowel de rapportages van de Algemene Rekenkamer als de inbreng van de kant van de Kamer tijdens het AO van 15 maart veel stof aan voor een debat over de verantwoordelijkheidsverdeling, decentralisatie en VBTB. Een debat dat ook het stelsel voor het onderwijsachterstandenbeleid zelf weer aan de orde stelt. Het is zaak dat debat te onderscheiden van de beoordeling van de verbeteringen en aanscherpingen binnen het huidige stelsel.

Met de voorgestelde AMVB LBK worden de mogelijkheden tot sturen op resultaat binnen de bestuurlijke verhoudingen die het huidige wettelijk kader bieden maximaal benut. Zoals in de hoofdlijnenbrief GOA aangegeven zal het debat over onderwijsachterstandenbeleid en de positionering van dat beleid ten opzichte van zowel het algemene onderwijskwaliteitsbeleid als ten opzichte van het decentralisatiebeleid zich voortzetten. Het komend jaar ontvang de Kamer rapporten en adviezen, inclusief een standpunt van de Regering, die voor het voeren van een debat over de middellange termijn van het onderwijsachterstandenbeleid essentieel zijn. Genoemd kunnen worden het standpunt bij het SCP-rapport over knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid en het Onderwijsraadadvies over de gewichten- en cumi-regeling.

Procedure

De vaststelling van de AMVB Landelijk Beleidskader GOA kan niet wachten op de afronding van een debat over de middellange termijn. Uitstel is ook onwenselijk: het huidige LBK blijkt op onderdelen onbevredigend en de bekostiging vormt geen goede afspiegeling van onderwijsachterstanden in de gemeenten. Invoering van de voorgestelde AMVB LBK en de bijbehorende bekostigingsregeling betekent dat deze situatie in goede richting wordt omgebogen.

Tegen deze achtergrond wordt u hierbij geïnformeerd op welke wijze de opbrengst van het debat op 15 maart is verwerkt in de concept-AMVB Landelijk Beleidskader GOA 2002-2006. Naar aanleiding van het debat heb ik ervoor gekozen een aangescherpt concept aan u voor te leggen.

De aanbieding in dit stadium van de totstandkomingsprocedure maakt het mogelijk dat Uw Kamer zich een oordeel vormt over de inhoud van het ontwerpbesluit en mij over de bevindingen bericht. Aanbieding vindt zijn grondslag in de artikelen 165 van de Wet op het primair onderwijs, 152 van de Wet op de expertisecentra en 118a en 267 van de Wet op het voortgezet onderwijs, waarin als aanvulling op de opdracht tot voorhang van het besluit is geformuleerd dat "het bepaalde ten aanzien van voorhang van het besluit niet van toepassing is, voor zover het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur voordien aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd en door of namens een der Kamers te kennen is gegeven dat van de voorhangprocedure kan worden afgeweken".

Ik verzoek u mij Uw bevindingen mee te delen en ook te berichten of u van de voorhangprocedure wil afwijken, een en ander met het oog op tijdige publicatie van de AMVB in het Staatsblad.

Tevens ontvangt u in aanvulling op de bekostigingsbrief GOA van 12 maart jl. (PO/00/2001/8669) een overzicht van de budgettaire consequenties voor gemeenten (bijlage 2).

De indeling van de brief is verder als volgt. Hieronder wordt eerst de concept-AMVB toegelicht, voor zover afgeweken wordt van de hoofdlijnenbrief. Vervolgens wordt kort ingegaan op de bekostiging. Ten slotte worden de openstaande vragen van het AO beantwoord.

De AMVB Landelijk beleidskader 2002-2006

Als bijlage bij deze brief treft u de concept-AMVB aan die op basis van de hoofdlijnenbrief GOA-LBK (PO/00/2001/4109 van 29 januari 2001) en het AO van 15 maart jl. is opgesteld. Ten opzichte van de hoofdlijnenbrief is de concept-AMVB als volgt gewijzigd.

Sociale competentie

Sociale competentie is als doelstelling komen te vervallen. Er is goede nota genomen van hetgeen op 15 maart door de Kamer ten aanzien van sociale competentie naar voren is gebracht. De overwegingen die zijn aangereikt ten aanzien van éénduidigheid en meetbaarheid van door de rijksoverheid vast te stellen landelijke GOA-doelen zijn ook die van het Kabinet. Nagegaan is of in de operationalisering van sociale competentie een versnelling kan worden aangebracht, opdat deze doelstelling in de in augustus 2001 te publiceren AMVB opgenomen kan worden. Gebleken is dat dit niet tot de mogelijkheden behoort. Naast de tijdens het debat genoemde rapportage van het NIZW zijn ook de opbrengsten van de uitwerking van sociale competentie als onderdeel van de GOA-monitor (zoals momenteel door Rotterdam ter hand genomen) en het advies inzake de kerndoelen - waaronder de opname van sociale competentie in de kerndoelen - onmisbaar. Deze

opbrengsten zijn op zijn vroegst eind 2001 beschikbaar. Hieraan is de conclusie verbonden dat sociale competentie niet als landelijke GOA-doelstelling in de AMVB dient te worden opgenomen. Hiermee is niet gezegd dat afstand wordt gedaan van de maatschappelijke relevantie van deze doelstelling. Na beschikbaar komen van de adviezen over kerndoelen, het onderzoeksrapport over de mogelijkheden om sociale competentie te operationaliseren in een monitor, en de NIZW-rapportage over sociale competentie zal u een voorstel worden gedaan hoe deze doelstelling in het onderwijs- en jeugdbeleid zal worden opgenomen.

Voor- en vroegschoolse educatie (VVE)

VVE is onderdeel van GOA. Verbeteren van de entree in het basisonderwijs van kinderen uit de GOA-doelgroep is een GOA-doelstelling. De VVE-programma's zijn specifiek voor deze doelgroep ontwikkeld, en richten zich op de reductie van hun taal- en ontwikkelingsachterstand aan het begin van hun schoolloopbaan. De afweging VVE onderdeel van GOA te laten blijven is eerder ook al aan de Kamer voorgelegd (PO/OO/2000/41376 van 20 november 2000). Gegeven het feit dat GOA gemeenten in de gelegenheid stelt om beter integraal beleid te voeren, wordt hiermee ook een belangrijke stap gezet in de richting van de BANS afspraak om te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn voor een integraal 0 - 6 jarigen kader. Het handhaven van een aparte regeling VVE naast GOA is in strijd met het streven de regeldichtheid voor gemeenten waar mogelijk te verkleinen. Gemeenten dienen nu structureel te investeren in voorschoolse voorzieningen ten einde de deelname-resultaten per 1 augustus 2002 te boeken. Onder het nieuwe GOA-kader is deelname aan VVE-programma's een succesindicator. Daarmee is de verwachting gerechtvaardigd dat gemeenten gericht blijven investeren in VVE in de periode 2002-2006. Het rijk zal via de monitor een koppeling leggen tussen de bereikte deelnamecijfers en de inzet van middelen, ten einde het bereik van de prestatiedoelstelling in beeld te brengen.

Naar aanleiding van het debat op 15 maart jl. is in de concept-AMVB naast toename van de deelname aan intensieve VVE-programma's tevens een kwaliteitsindicator opgenomen: met behulp van de PRIMA-cohort-gegevens zal gemeten worden in welke mate de afstand in leerprestatie tussen de doelgroepen van het GOA en het landelijk gemiddelde is ingelopen. Binnen de PRIMA-cohorten zal een onderscheid worden gemaakt naar wel of niet deelname aan voorschoolse intensieve programma's. Op deze wijze kunnen de resultaten van deze twee groepen met elkaar vergeleken worden.

De suggestie om VVE-succes te operationaliseren in termen van toegenomen woordenschat is op wenselijkheid en mogelijkheid onderzocht. Hierbij is onder meer het expertisecentrum Nederlands geconsulteerd. De conclusie luidt dat het voor het vaststellen van de toegevoegde waarde van de VVE-programma's noodzakelijk is ook de woordenschat bij 2-jarigen vast te stellen. Dit is in indicatieve zin weliswaar mogelijk, zij het niet via een groepsgewijs af te nemen toets, maar via een heel arbeidsintensief proces (in één op één situaties) van observatie. Voorts blijkt de voorspellende waarde van de bevindingen heel discutabel. Gevoegd bij de overweging dat toetsing op woordenschat tot een ongewenste versmalling van de VVE-praktijk zou kunnen leiden, is woordenschat niet als succesindicator voor de landelijke GOA-doelstelling ten aanzien van de entree in het basisonderwijs opgenomen.

Deelname aan havo en vwo

Mede in het licht van de gevoerde discussie is de succesindicator ten aanzien van evenredige deelname door allochtone leerlingen aan havo en vwo aangevuld met een kwantitatieve ambitie: als succesmaat geldt een toename van de deelname met 4 % na vier jaar.

Bekostiging

Mede naar aanleiding van de brief van 12 maart (PO/OO/2001/8669) inzake de bekostiging GOA is gevraagd naar een overzicht van de herverdeeleffecten die ontstaan bij toepassing van de in de brief voorgestelde criteria. De definitieve lijst zal de lijst zijn die bij AMVB wordt gepubliceerd. Om toch inzicht te bieden in de effecten is een indicatief overzicht opgesteld van positieve en negatieve herverdeeleffecten.

De effecten zijn tevens nog eens samengevat weergegeven, uitgesplitst naar relatieve vooruitgang dan wel achteruitgang (percentage ten opzicht van het oude gemeentelijke GOA-budget), binnen bandbreedtes van telkens 10 %.

Zoals in de brief van 12 maart aangegeven zal voor gemeenten die er op achteruit gaan een overgangsregeling worden getroffen. Voorgesteld is een afbouwreeks van 100% - 66%- 33% in respectievelijk de schooljaren 2002/2003, 2003/2004 en 2005/2006. Over afbouw en flankerend beleid worden afspraken gemaakt met de VNG, de desbetreffende gemeenten en de besturenorganisaties.

Beantwoording van vragen

De Kamer is toegezegd dat vragen voor zover niet tijdens het AO reeds behandeld, schriftelijk van een antwoord worden voorzien. Een reeks vragen - bijvoorbeeld over sociale competentie - hebben inmiddels via de concept-AMVB en de hierboven gegeven toelichting een reactie gekregen. Hieronder zullen de resterende vragen worden beantwoord. Daarbij komen achtereenvolgens vragen over het LBK GOA, bekostiging GOA en gewichten, onderwijskansen, voor en vroegschoolse educatie, lerarenbeleid, meten en weten, en tot slot enkele overige vragen aan de orde.

a. vragen over het LBK GOA

Schriftelijke rapportage over meetbaarheid

Toegezegd is een schriftelijke rapportage over de meetbaarheid van de doelen uit het LBK en hoe het meten nog wordt aangescherpt. Het betreft een aanvulling op hetgeen in de hoofdlijnenbrief van 29 januari hierover reeds is opgenomen.

De bijgevoegde concept-AMVB is - zoals hierboven toegelicht - ten aanzien van de hoofdlijnenbrief zo aangescherpt dat deze nu uitsluitend doelen bevat waaraan operationele succesindicatoren zijn verbonden.

Het gaat hierbij om landelijke GOA-doelstellingen en landelijke succesmaatstaven. De concretisering van de succesmaatstaven is gebaseerd wetenschappelijk advies, de beschikbaarheid van hulpbronnen en -middelen en bestuurlijke consultatie.

Bij alle concrete doelen in het LBK zij opgemerkt dat deze ambitieus zijn geformuleerd, waarbij na afloop van de periode vastgesteld kan worden in hoeverre de doelen zijn benaderd of gehaald.

De meetbaarheid van onderwijsresultaten krijgt een aanzienlijke impuls door de invoering van het onderwijsnummer en de implementatie van een (geautomatiseerde) leerlingvolgsysteem. Het CITO-leerlingvolgsysteem wordt naar anderen toe uitgebreid (groep 2), hetgeen het mogelijk zal maken

effecten van vroegschoolse intensiveringen te volgen.

In de meetbaarheid van de onderscheiden doelstellingen is - in aanvulling op bovenvermelde - als volgt voorzien:

Voor- en vroegschoolse educatie

De deelnamecijfers worden opgevraagd bij gemeenten en scholen.

Deelnamecijfers worden in absolute en relatieve zin over de jaren heen vergeleken. De mate waarin achterstand wordt ingelopen bij respectievelijk kinderen die wel of juist niet aan VVE-programma's hebben deelgenomen wordt vastgesteld aan de hand van vergelijking van PRIMA-cohortgegevens.

Schoolloopbanen

Indicator: deelname van doelgroepen aan havo en vwo, toe te nemen met 4 %. Dit betekent ruim een verdubbeling van de toename die de afgelopen drie GOA-jaren gerealiseerd is (dat was 1,3 %). Ook nu is een grotere deelname van allochtonen aan havo en vwo een doelstelling.

Uit de jaarlijkse leerlingentellingen kan per gemeente worden bepaald hoe de verdeling van leerlingen over de schoolsoorten is. Hetzelfde geldt voor de groep waarvoor cumi-faciliteiten worden verstrekt. Hieruit kan worden afgeleid hoe de deelname van de niet westerse allochtonen aan havo en vwo zich ontwikkelt.

Indicator hogere slagingspercentages voor doelgroepen:

Slagingspercentages voor vbo, mavo, havo en vwo worden jaarlijks door de inspectie verzameld en zijn per gemeente en per etnische groep uit te splitsen. Doel van het beleid is dat de slagingspercentages van de niet westerse allochtonen, die afgelopen jaren steeds lager waren dan van die van de autochtone leerlingen, hoger worden.

Bestrijding voortijdig schoolverlaten

Het percentage voortijdig schoolverlaters wordt bepaald aan de hand van de gegevens die door de RMC's worden aangeleverd. De percentages ongediplomeerde schoolverlaters en schoolverlaters zonder startkwalificatie worden over de jaren heen vergeleken.

Doel vermindering van het voortijdig schoolverlaten met 30%.

Beheersing Nederlandse taal

Indicator: verminderen taalachterstand leerlingen

Het doel is allochtone met een kwart terug te brengen. De vorderingen met deze doelstelling worden gemeten door gebruik te maken van de tweejaarlijkse PRIMA onderzoeken. Door de resultaten van de verschillende groepen te vergelijken kan worden bepaald in hoeverre de bestaande achterstanden worden ingelopen. Metingen op gemeentelijk niveau zijn alleen mogelijk als gemeenten met de scholen in de gemeente afspreken dat bij alle leerlingen regelmatig toetsen worden afgenomen en de resultaten worden verzameld en op het juiste aggregatieniveau worden vergeleken. De grote steden hebben nu reeds afspraken met de schoolbesturen over inzage in geaggregeerde CITO-gegevens.

Indicator geëxpliciteerd taalbeleid.

Doel is dat binnen vier jaar alle scholen een geëxpliciteerd taalbeleid voeren. Aangezien nog steeds scholen achterblijven is dit aanleiding om in het kader van het OK-beleid hieraan een extra impuls te geven.

De inspectie beziet met de RST-IST onderzoeken of scholen hieraan voldoen. Jaarlijks kan het percentage scholen dat een dergelijk beleid voert worden vastgesteld.

Rekenen als doelstelling

Voorgesteld is rekenen als doelstelling in het LBK op te nemen. Dit voorstel wordt niet overgenomen. De overweging hierbij is dat het om doelstellingen van gemeentelijk onderwijs achterstandenbeleid gaat: het gaat ook om de samenhang met andere sectoren. Terwijl bij integraal lokaal taalbeleid aanwijsbaar een rol voor de gemeente is weggelegd (inburgering ouders, taalcomponent voorschools, taal in verlengde schooldag) is gemeentelijk integraal rekenbeleid niet voor de hand liggend.

Reikwijdte van GOA

Er zijn vragen gesteld over de reikwijdte van het nieuwe GOA-kader: komen autochtone achterstandskinderen c.q. komt het platteland wel voldoende aan bod?

In de brief inzake de bekostiging van het GOA is aangegeven dat het voorstel is de middelen te verdelen op basis van de som der schoolgewichten per gemeente. Bepalend voor de som der schoolgewichten is het aantal allochtone (0.9) en autochtone (0.25) achterstandsleerlingen. Toepassing van dit criterium op het voorgestelde GOA-budget van fl. 375 mln. betekent dat het aantal GOA-gemeenten met 87 toeneemt tot ca. 360 gemeenten (het exacte aantal wordt vastgesteld na verwerking van de laatste gegevens over gemeentelijke herindelingen). Deze uitbreiding komt geheel voor rekening van de kleinere gemeenten. Voor een indicatie van de budgettaire verdeling over gemeenten kan worden verwezen naar de bijlage over de bekostiging. Met de VNG is afgesproken dat - met die gemeenten die er fors op achteruit gaan - nader overleg gevoerd zal worden om te bezien wat de consequenties van de bekostiging vanaf 1 augustus 2001 zijn (inclusief de afbouwregeling) en hoe eventueel, via flankerend beleid, de ingang gezette aanpak van onderwijsachterstandsbestrijding zo optimaal mogelijk doorgang kan vinden.

Samenhang der doelen

Naar aanleiding van de vraag over de samenhang der doelen het volgende. Voor leerlingen in achterstandssituaties gelden dezelfde onderwijsdoelen als voor alle leerlingen. Op cruciale momenten van de schoolloopbaan (entree basisonderwijs, doorstroom naar schoolsoorten in het voortgezet onderwijs en uitstroom met/zonder startkwalificatie) wordt verbetering van de positie van leerlingen uit de doelgroep ten opzichte van de totale onderwijspopulatie in de vorm van ambities geformuleerd. Voor de verbetering van die positie is prioriteit voor beheersing van de Nederlandse taal de sleutelvoorwaarde.

Verplicht toetsen

Gevraagd is in het LBK toetsen, waaronder instaptoetsen, verplicht te stellen.

Zoals tijdens het AO van 15 maart al kort aangegeven komt het gebruik en de invoering van toetsen op een ander moment, namelijk bij de bespreking van het leerlingvolgsysteem, aan de orde. In aanvulling hierop kan worden verwezen naar de 7e voortgangsrapportage Groepsgrootte en Kwaliteit, waarin is aangekondigd dat de beoogde invoeringdatum van de nieuwe kerndoelen 2003 is. Het bijbehorende (geautomatiseerde) leerlingvolgsysteem inclusief toetsen bevindt zich nog in het ontwikkeltraject.

LBK tussentijds wijzigen

Gevraagd is het mogelijk te maken het LBK na twee jaar te wijzigen. Vastgesteld moet worden dat het niet mogelijk is om bij AMVB LBK een dergelijke wijziging te realiseren. Artikel 165 WPO (en artikelen van gelijke strekking in de WVO en de WEC) bepaalt dat een LBK voor vier jaar wordt vastgesteld. Het betreft derhalve een vraag naar wijziging van de genoemde onderwijswetten.

Zo tot wijziging van het wettelijk kader voor onderwijsachterstandsbestrijding besloten zou worden, dan zal dit niet zijn

beslag kunnen krijgen binnen de termijn die ervoor staat om de AMVB GOA in het staatsblad te publiceren. Zoals aangegeven is het derhalve noodzakelijk een onderscheid naar de korte en de middellange termijn te maken.

b. Bekostiging GOA en gewichten

Inzicht in schoolgebonden middelen

Gevraagd is om voor scholen inzichtelijk maken wat de schoolgebonden middelen zijn.

In antwoord hierop kan worden vermeld dat hier sinds enkele jaren in wordt voorzien. Vanaf de invoering van GOA krijgen scholen bij toekenning van de jaarlijkse formatie inzage in de gewichtenformatie. Dit is gedaan omdat scholen aanvankelijk niet wisten hoeveel extra formatie zij kregen. Bovendien is toen wettelijk vastgelegd dat achterstandsmiddelen dienen te worden ingezet voor dat specifieke doel.

Geen FRE's maar geld

In overweging is gegeven om gewichtenmiddelen niet in FRE's maar in geld uit te keren, opdat hiervan bijvoorbeeld taalmethoden kunnen worden aangeschaft.

De strekking van dit voorstel dient te worden geplaatst in het licht van de ambitie om te komen tot autonomievergroting en deregulering. In het kader van de uitwerking van de onderwijsbeleidsbrief vinden besprekingen plaats met betrokken onderwijsorganisaties. Het vergroten van de beleidsruimte van scholen door deregulering en autonomievergroting is een van de onderwerpen op deze agenda. Afgesproken is dat er een verkenning moet komen naar de mogelijkheden om in het PO lumpsum in te voeren. Vooruitlopend daarop zullen er per 1/8/2001 en per 1/8/2002 alvast stappen worden gezet ter vergroting van de beleidsruimte van scholen door budgetten te bundelen en om te zetten in geld.

Per 1 augustus 2001 zullen de budgetten voor nascholing, integraal personeelsbeleid, voor management, ondersteuning, arbeidsmarkt en arbo (MOA) en schoolspecifieke knelpunten in de personeelsvoorziening worden samengevoegd en beschikbaar worden gesteld in geld. Verkend wordt in hoeverre een verdere bundeling van budgetten kan plaatsvinden per 1/8/2002.

In het kader van de verkenning van de mogelijkheden voor de invoering van lumpsum in het PO zal worden meegenomen op welke wijze wordt omgegaan met de gewichtenmiddelen. Daarbij is tevens van belang dat de Onderwijsraad dit najaar een advies zal uitbrengen over de bestrijding van de onderwijsachterstanden.

Gewichtenmiddelen koppelen aan doelen

Er is gevraagd om scholen gekoppeld aan de toekenning van gewichtengelden heldere doelen op te leggen, en deze eventueel terug te vorderen indien deze niet doelmatig worden besteed.

De wettelijke bepalingen ten aanzien van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid voorzien er in dat de gemeente via het lokale achterstandenplan met de schoolbesturen afspraken maken over de te bereiken doelen en over de inzet van ook de schoolgebonden achterstandsmiddelen (gewichtengelden in het basisonderwijs en de CuMi-vo-middelen). Tevens dient het plan te voorzien in afspraken over het afleggen van verantwoording en over de lokale evaluatie. De gemeente heeft naast de wettelijke bepalingen ook de gemeentelijke achterstandsmiddelen als instrument om tot een doelgerichte inzet van ook de schoolgebonden middelen te komen.

Inzicht in het totale onderwijsachterstandenbudget

Gevraagd is om inzicht te geven in totaal aan beschikbare onderwijsachterstandsmiddelen.

Van belang is een onderscheid aan te brengen tussen het totaal aan middelen dat beschikbaar is voor de bestrijding van onderwijsachterstanden en het GOA-budget zoals dat rechtstreeks aan gemeenten ter beschikking wordt gesteld. Vanaf 1 augustus 2002 is - zo luidt het voorstel - het GOA-budget fl. 375 mln. (zie ook PO/OO/2001/8669 van 12 maart 2001 inzake de GOA-bekostiging). Daarnaast ontvangen scholen voor primair onderwijs fl. 550 mln. aan gewichtenmiddelen en scholen voor voortgezet onderwijs fl. 100 mln. aan CuMi-middelen. De inzet van deze middelen wordt via het lokale achterstandenplan bepaald.

Budgetten die in ruimere zin dienstbaar zijn aan het bestrijden van onderwijsachterstanden zijn de extra middelen die het Kabinet heeft uitgetrokken voor de toeleidingsfunctie van consultatiebureaus (35 mln.), de middelen voor voortijdig schoolverlaten zoals ondergebracht in het fonds Sociale Infrastructuur en Veiligheid (65 mln.) en de RMC-middelen. Ten slotte is het aannemelijk dat gemeenten ook uit eigen middelen bijdragen aan het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden. Daarbij kan gedacht worden aan de afspraak die in het kader van het bestuursakkoord nieuwe stijl (BANS) gemaakt is, dat gemeenten rijksinvesteringen in het jeugdbeleid met een gelijke investering zullen beantwoorden.

c. Onderwijskansen*Rapportage voortgang OK-beleid*

Toegezegd is schriftelijk te rapporteren over de voortgang van het onderwijskansenbeleid, waaronder de wijze waarop de percentages 70%, 50% en 40% tot stand zijn gekomen. Gevraagd is hierin ook aandacht te schenken aan (de taakopdracht aan) het LOOK, de schoolkeuze en het financiële kader. Over de voortgang van het onderwijskansenbeleid is gerapporteerd in de eerste voortgangsrapportage van 16 februari 2001. Hierin is aangegeven dat het convenant met de vier grote gemeenten inzake de schoolspecifieke aanpak in uitvoering genomen is. Het convenant met de G21/100.000+ wordt thans voorbereid en zal naar verwachting op 16 mei 2001 worden ondertekend. De aanpak voor de overige gemeenten is in voorbereiding, waarbij ook aandacht wordt besteed aan eventuele deelname van deze gemeenten aan het LOOK. Voor de uitvoering van het onderwijskansenbeleid wordt een bedrag per gemeente beschikbaar gesteld. Binnen elke gemeente wordt vervolgens, op grond van de probleemdiagnose per school en het daarbij behorende verbeteringstraject, bepaald hoeveel financiële middelen elke school krijgt toebedeeld. Dit bedrag kan per school variëren.

De selectie van de onderwijskansenscholen heeft in vier grote gemeenten in principe betrekking op scholen voor primair onderwijs met meer dan 70% leerlingen met een gewicht groter dan 1.0. (dus allochtone en autochtone achterstandlerlingen) en op scholen voor voortgezet onderwijs met meer dan 40% CUMI leerlingen. Bij de G21/100.000+ heeft de selectie betrekking op van scholen voor primair onderwijs met meer dan 50% leerlingen met een gewicht groter dan 1.0. en op scholen voor voortgezet onderwijs met meer dan 40% CUMI-leerlingen. Binnen bedoelde groep van scholen gaat het om scholen die qua kwaliteit van het onderwijs onder de maat presteren en / of achterblijvende leerprestaties hebben in vergelijking tot scholen met een vergelijkbare leerlingpopulatie.

Bij de selectie van onderwijskansenscholen wordt onder meer gebruik gemaakt van de IST- en RST- rapportages van de inspectie en de CITO-scores van de scholen. Daarnaast worden gegevens van de school en omgevingsfactoren

meegenomen in de selectieprocedure. In het VO spelen ook de eindexamengegevens een rol.

In de vier grote gemeenten is voor het criterium van 70% gekozen omdat gebleken is dat de problematiek het grootst is binnen scholen met een hoog aantal gewichtenleerlingen. In de G21/100.000+ en de overige gemeenten wordt, gezien het geringe aantal scholen met meer dan 70% leerlingen met een gewicht groter dan 1.0, het criterium 50% gehanteerd. Aldus wordt aangesloten bij de feitelijke situatie in deze gemeenten.

Op basis van informatie van de inspectie kan geconstateerd worden dat in de G21/100.000+ ongeveer 20% van de scholen die voldoen aan het criterium van meer dan 50% gewichtenleerlingen en 40% CUMI-leerlingen voor een OK-aanpak in aanmerking komt. Wanneer een gemeente méér scholen selecteert, dient hiervoor extra onderbouwing aanwezig te zijn.

Voor het voortgezet onderwijs wordt het criterium van 40% voor alle gemeenten gehanteerd omdat is gebleken, mede uit ervaring van de inspectie, dat er binnen een school de kans op cumulatie van problemen toeneemt als meer dan 40% van de leerlingen van allochtone afkomst is. Voor het voortgezet onderwijs is de insteek dat er binnen het onderwijskansenbeleid aandacht wordt besteed aan scholen met veel allochtone leerlingen. De achterstandsproblematiek voor niet allochtone leerlingen (de 1.25 leerlingen binnen het primair onderwijs) vormt in principe al onderdeel van de vernieuwingen binnen het VMBO (leerwegondersteunend onderwijs en leerwerktrajecten).

Bereik van onderwijskansen

Gevraagd werd hoeveel (gewichten)leerlingen met onderwijskansen bereikt worden.

Het aantal gewichtenleerlingen dat met de onderwijskansenaanpak bereikt wordt, is afhankelijk van de problemen die binnen de diverse scholen met de OK-systematiek worden aangepakt. Zicht hierop wordt verkregen wanneer de schoolontwikkelingsplannen binnen de diverse gemeenten gereed zijn.

Het LOOK

Geïnformeerd is naar de deelname van kleine gemeenten in het LOOK.

Op 14 maart 2001 is het Landelijk overleg onderwijskansen geïnstalleerd. De taken van dit overleg betreffen het bewaken van de voortgang van het OK-beleid waarbij de bestuurlijke samenwerking tussen de lokale overheden en de schoolbesturen centraal staat. Het signaleren en (doen) oplossen van knelpunten in de uitvoering op lokaal niveau en het - indien noodzakelijk - uitvoeren van bestuurlijke druk. Het periodiek rapporteren aan de staatssecretaris van OCenW over de voortgang van de uitvoering van het OK-beleid, het signaleren van knelpunten en het voorstellen van oplossingen die nadere besluitvorming van de Rijksoverheid vragen.

De samenstelling van het LOOK bestaat, mede op verzoek van de Tweede Kamer, niet alleen uit deelnemers uit de kring van de gemeenten en het ministerie van OCenW maar ook uit deelnemers uit de kring van de besturenorganisaties. Eventuele deelname van kleine gemeenten aan het LOOK wordt in het kader van de voorbereiding van de aanpak voor deze gemeenten meegenomen.

Kop-/voetklas

Worden ook voor niet-OK-scholen maatregelen getroffen om 1 jaar extra onderwijs mogelijk te maken (kop-/voetklas)? Welke mogelijkheden zijn daarvoor? Welke ervaringen zijn er reeds opgedaan?

Mij is bekend dat er in Utrecht, Leiden en Zeist ervaring met deze klassen is opgedaan. Het merendeel van het onderwijsprogramma bestaat uit activiteiten rond taal. De voortgang van de leerlingen wordt getoetst aan de hand van de CITO toets. Een significant aantal van de leerlingen scoort op de CITO toets aan het eind van het extra jaar hoger, hierdoor kunnen leerlingen doorstromen naar het havo/vwo. Binnen de onderwijskansenaanpak zal worden gekeken hoe andere scholen kunnen leren van deze ervaringen.

Zowel voor OK-scholen als voor niet OK-scholen is het mogelijk maatregelen te treffen voor 1 jaar extra onderwijs. De leerlingen worden volgens reguliere middelen bekostigd. Tevens kunnen gemeenten met middelen uit o.a. GOA budget deze klassen ondersteunen.

ICO

Gevraagd is hoe het intercultureel onderwijs (ICO) in het OK-beleid zit. Het verzorgen van ICO is niet alleen van belang voor onderwijskansscholen of scholen met veel achterstandsleerlingen, maar voor alle basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs. Scholen worden gestimuleerd en ondersteund om er in hun onderwijs rekening mee te houden dat de leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving. Het activiteitenplan van de programmamanagers ICO voor PO en VO biedt de basis voor deze stimulering en ondersteuning (aan u toegestuurd bij mijn brief van 25 mei 2000). Het KPC ontvangt middelen om de implementatie van ICO in het onderwijs te bevorderen, via het aanbod van een aantal thematische instellingen (VNG, WPRO, Landelijk Bureau Racismebestrijding, Landelijk Steunpunt Ontwikkelingseducatie, Centrum voor Mondiale Vorming en Unesco). De vaste commissie voor OCenW heeft inbreng geleverd voor een schriftelijk overleg inzake de brieven van 16 januari 2001 en 25 mei 2000 over ICO. In de reactie op deze inbreng zal nader worden ingegaan op de relatie ICO en achterstandenbeleid. Deze reactie kunt u binnenkort tegemoet zien.

Begeleidingsprioriteit inspectie

Gevraagd wordt het voorstel van de Onderwijsraad over te nemen om de uitvoering van schoolontwikkelingsplannen intensief door de Inspectie te laten begeleiden. Voorgesteld is de inspectie vrij te stellen de begeleiding van ongeveer 400 scholen gedurende 10 jaar.

Wat betreft het voorstel om de inspectie prioriteit te laten geven aan de begeleiding van de uitvoering van schoolontwikkelingsplannen kan worden verwezen naar het te voeren overleg over het wetsvoorstel op het onderwijstoezicht. Beoogd is een intensief toezicht op scholen die onder de maat presteren en lichter toezicht op scholen die naar wens presteren. De inspectie levert de volgende bijdrage aan het onderwijskansenbeleid: De inspectie stelt gegevens beschikbaar uit het toezicht over PO- en VO-scholen t.b.v. selectie scholen;

De inspectie adviseert over schoolontwikkelingsplannen op verzoek van gemeenten.

In zoverre een gemeente meer middelen nodig denkt te hebben voor de uitvoering van een schoolontwikkelingsplan dan het reguliere subsidiebedrag, toetst de inspectie de in dit plan voorgestelde aanpak en instrumenten en brengt daarover een advies uit aan de gemeente, in afschrift aan het ministerie van OCenW.

De inspectie geeft feedback aan gemeenten, scholen en schoolbesturen over de uitvoering en effecten van schoolontwikkelingsplannen op basis van gegevens uit het intensieve toezicht.

De inspectie verzorgt schooloverstijgende rapportages over het functioneren van schoolontwikkelingsplannen en over de ontwikkelingen in de kwaliteit van het onderwijs op Onderwijskansscholen op landelijk en gemeentelijk niveau.

De inspectie participeert in het expertisenetwerk OK.

Zeggenschap over schoolgebonden middelen

Opgemerkt is dat hetgeen in de preambule van convenant OK met G4 is opgenomen over de zeggenschap van de stad over de schoolgebonden middelen niet conform de GOA-wet is.

In de preambule van het convenant met de G4 is in overeenstemming met de wettelijke bepalingen GOA. De preambule geeft aan dat de stad de uitwerking en invoering van schoolontwikkelingsplannen waar mogelijk ondersteunt met inzet van schoolgebonden- en gemeentelijke goa-middelen en

dit doet conform onder meer de artikelen 166 en 170 van de Wet op het primair onderwijs.

d. VVE

Uitvoeringsproblematiek VVE regeling

In de Kamer is bezorgdheid uitgesproken over de implementatie van VVE door gemeenten.

Gemeenten rapporteren dat de VVE-regeling te weinig rekening houdt met een reële voorbereidingsperiode om tot daadwerkelijke uitvoering te komen. Het mag niet zo zijn dat om deze reden gemeenten afzien van VVE-beleid. Er worden momenteel oplossingsrichtingen verkend met de VNG. Deze worden ter kennis gebracht aan de gemeenten die nu VVE-middelen ontvangen

Wanneer een sluitende aanpak?

Gevraagd is wanneer een sluitende aanpak VVE in zicht is.

Tijdens het AO van 19 juni 2000, waarin de VVE-beleidsbrief is besproken, is aangegeven dat met de ambitie om alle risicokinderen in de leeftijd van 2 tot en met 5 jaar te laten deelnemen aan een goed VVE-programma de ogen niet gesloten mogen worden voor de realiteit. Het kunnen aanbieden van goede programma's aan de totale doelgroep (ca 200.000 kinderen) veronderstelt een voldoende aanbod aan voorschoolse voorzieningen, inclusief voldoende en geschoold personeel, lokale samenwerkingsafspraken tussen voorschoolse voorzieningen en basisscholen over gezamenlijk invoeren van longitudinale programma's etc. Met de VVE-regeling van oktober 2000 zijn nu 172 gemeenten van start gegaan om de deelname van ten minste 44 % te realiseren per 1 augustus 2002. Volgens de voorgestelde bekostigingssystematiek 2002-2006 wordt het aantal GOA-gemeenten ca 370. 93 % van de doelgroepkinderen is woonachtig in deze gemeenten. Eerst na evaluatie van de resultaten van de aanpak die met de huidige VVE-regeling is ingezet, zal een realistische inschatting kunnen worden gemaakt van het tempo waarin het totaal aan doelgroepkinderen bereikt wordt.

Bijdrage consultatiebureaus

Gevraagd is naar de relatie tussen de extra inzet van de consultatiebureaus en de toeleiding naar voor- en vroegschoolse educatie.

In het kader van de sluitende aanpak voor 0 tot 6 jarigen is vanaf 1 januari 2001 structureel Fl. 35 mln. extra beschikbaar gesteld voor de noodzakelijke professionalisering en uitvoering van een aantal extra taken van de consultatiebureaus in het kader van vroegsignalering van (taal)ontwikkelingsachterstanden:

- * Versterking bereik vroegsignalering bij jonge kinderen in hun ontwikkeling
- * outreachend werken actieve doorverwijzing, waaronder toeleiding naar voorschoolse voorzieningen
- * ondersteunen van ouders
- * samenwerking met andere hulpverleners/-organisaties en
- * deelname in netwerken

Inzet 35 miljoen en GOA

Waarom worden de fl. 35 miljoen voor de consultatiebureaus niet in GOA opgenomen?

Consultatiebureaus zijn belangrijke uitvoerders van de jeugdgezondheidszorg, wier taken in een basispakket zijn vastgelegd. Vroegsignalering van onderwijsachterstanden is daarin slechts een deeltaak. De financiering van de consultatiebureaus vanuit de AWBZ gaat over naar de gemeenten. Gemeenten krijgen hiermee, en met de uitvoering van de regeling vroegsignalering, een instrument in handen waarmee zij hun regierol en

verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de jeugdgezondheidszorg kunnen realiseren. Dit levert een bijdrage aan een samenhangende lokale regie op de jeugdzorg. Om die reden is de fl. 35 mln. niet ondergebracht bij de GOA-bekostiging.

VVE op OCenW-begroting?

Aan de orde is gesteld of het niet beter zou zijn wanneer VVE niet op de OCenW-begroting drukt.

Voor- en vroegschoolse educatie betreft het schakelmoment naar entree in het basisonderwijs, en wel de educatieve toerusting van kinderen uit risicosituaties om met grotere kans op goede gevolg het verdere onderwijs te doorlopen. Vanuit dat oogpunt zijn de middelen toegevoegd aan de OCenW-begroting. Het spreekt voor zich dat daar waar het de overgang tussen twee werkvelden betreft beide betrokken departementen tezamen het VVE-beleid voeren. Zowel VVE als GOA is gezamenlijk beleid van VWS en OCenW.

VVE of kop-klas?

Gevraagd is of het niet beter is te investeren in VVE dan in een kopklas. De strekking van de vraag: "voorkomen is beter dan genezen" kan worden onderschreven. Echter, daar waar zich op het snijvlak van primair- en voortgezet onderwijs bij onder andere zij-instromers (die in de VVE-leeftijd zich nog buiten Nederland bevonden) grote instroomknelpunten voordoen, kan een kopklas een oplossing bieden. Het is aan het lokaal bestuur om hier met de schoolbesturen die keuzes te maken die het beste antwoord vormen op de plaatselijke knelpunten.

e. Lerarenbeleid

GOA en PABO

Aan de orde gesteld is dat het werken met achterstandsleerlingen op termijn integraal onderdeel moet worden van de opleiding tot leraar basisonderwijs. Naar aanleiding daarvan wil ik een tweetal opmerkingen maken.

In de 'Startbekwaamheden leerkrachten primair onderwijs', waarover in juli 2000 een convenant is gesloten met de HBO-raad en waarover u een brief heeft ontvangen op 14 juli 2000, is opgenomen dat alle beginnende leraren - in relatie tot lesgeven op scholen met veel achterstandsleerlingen - onder andere aan de volgende eisen moeten voldoen:

- * de beginnende leraar beschikt over een voor het basisonderwijs relevant repertoire aan kennis en vaardigheden met betrekking tot het verschijnsel arbeid, groepen in onze samenleving, geestelijke stromingen en staatsinrichting;
- * de beginnende leerkracht beschikt over didactische kennis en vaardigheden om in incidentele en geplande situaties kinderen op een positieve wijze te stimuleren tot respectvol en maatschappelijk en verantwoord gedrag;
- * de beginnende leraar heeft inzicht in culturele, etnische, sociale en emotionele verschillen tussen leerlingen, houdt er pedagogisch en didactisch rekening mee en weet hoe hij zich daar verder in moet bekwalen;
- * de beginnende leraar heeft zicht op de relatie school en gezin, is zich er met name van bewust dat er zich sociaal-culturele verschillen kunnen voordoen die grote consequenties kunnen hebben voor de taalontwikkeling van leerlingen;
- * de beginnende leraar houdt bij zijn aanbod rekening met interculturele aspecten en verschillen in taalvaardigheden en taalachtergronden van leerlingen.

In aanvulling op deze afspraak is, ter uitvoering van de motie Ross-Van Dorp, het vorig jaar een aanvang gemaakt met de ontwikkeling van een initieel en postinitieel opleidingsaanbod. In het kader daarvan gaan binnenkort, verspreid over het land, 7 pilots van start over het lesgeven op achterstandsscholen. Deze pilots zullen mede bijdragen aan de

ontwikkeling van het postinitiële opleidingsaanbod en het initieel aanbod, bestaande uit een differentiatie binnen de PABO's. Deelname aan de differentiatie vindt plaats op vrijwillige basis, zoals dat ook het geval is bij differentiaties die zijn gericht op ICT, het jonge kind, etc.

Opleiding NT2

Gevraagd is naar de beschikbare capaciteit voor de opleiding NT2 voor leraren basisonderwijs: zijn 200 plaatsen toereikend?

Voor de opleiding NT2 voor leraren basisonderwijs is voor 3 jaar een subsidie van f 150.000,- beschikbaar. Op dit moment worden de opleidingsprogramma's geactualiseerd. Op 1-8-2001 zullen er enkele opleidingstrajecten van start gaan. In het recente verleden is het aanbod steeds groter dan de vraag gebleken.

f. Meten en weten

Gegevens uit GOA-monitor?

Toegezegd is dat in deze brief wordt aangegeven in hoeverre de GOA-monitor al inzichten biedt in effecten beleid.

Er wordt nu een begin gemaakt met het werken met de monitor door de gemeentelijke registraties als bron te gebruiken. De G4 zijn hiermee al redelijk gevorderd. Het blijkt evenwel moeilijk om de monitor met gegevens uit gemeentelijke registraties te vullen. Dit komt in een versnelling wanneer het onderwijsnummer daadwerkelijk ingevoerd kan worden. Voordien kan de GOA-monitor gedeeltelijk operationeel zijn. Op dit moment is nog geen GOA-publicatie van de G4 met de GOA indicatoren gereed.

Invoering monitor

Opgemerkt is dat de monitor pas gereed in 2006 is. Dat is erg laat. Zoals eerder gemeld, moet eerst het onderwijsnummer zijn ingevoerd voordat de monitor volledig operationeel kan zijn. Volgens de planning zal dat voor het voortgezet onderwijs in 2002 kunnen, voor het hoger- en beroepsonderwijs wordt in 2003 gestart en voor het basisonderwijs, de sector die het minst gevorderd is met geautomatiseerde gegevensuitwisseling, in 2004. Dan duurt het tot 2006 voor er volledige monitorgegevens over die sector zijn.

Rol inspectie

Voorgesteld is de inspectie kwalitatief onderzoek te laten verrichten naar resultaten LBK tot onderwijsnummer er is.

Dit zal gebeuren. De inspectie gaat door met RST en IST en rapporteert daarover. Resultaten van scholen met risicogroepen worden apart in beeld gebracht (zie voorts onder c. Onderwijskansen).

Tussentijdse in- en uitstroom

Gevraagd is in beeld brengen in hoeverre in- en uitstroom tijdens schooljaar vaker voorkomt bij scholen met veel achterstandsleerlingen. Er zijn geen gegevens per doelgroep over het van school wisselen tijdens het schooljaar. Het wisselen van school tijdens het schooljaar is niet goed voor de leerresultaten. Het wordt meestal veroorzaakt door verhuizingen tijdens het schooljaar, en het is daarom slecht te bestrijden door scholen. Zolang het onderwijsnummer er niet is wordt het ook steeds lastiger resultaten van leerlingen af te meten aan de inzet van de school.

h. Overig

OALT

Gevraagd is wat de positie van OALT is in het OK-beleid en hoe ouders meer

bij OALT betrokken kunnen worden?

In het kader van het onderwijs in allochtone levende talen (OALT) worden gemeenten, in overleg met schoolbesturen en ouders, in stelling gebracht om een passend aanbod aan allochtone levende talen binnen de gemeente te realiseren. Daarnaast kunnen gemeenten de keuze maken OALT-middelen in te zetten voor taalondersteuning in het kader van het gemeentelijk onderwijs achterstandenbeleid (GOA). Het Onderwijskansenbeleid beoogt een schoolspecifieke aanpak van de kwaliteit van het onderwijs en de prestaties van leerlingen binnen een aantal scholen met veel leerlingen in achterstandssituaties. Met het oog op de impuls in het kader van het onderwijskansenbeleid brengen gemeenten een samenhangend lokaal taalbeleid tot stand voor het primair en voortgezet onderwijs. Ten aanzien van de betrokkenheid van allochtone ouders bij OALT merk ik op dat de scholing van ouders niet behoort tot de primaire doelstelling van OALT. In dit kader verwijs ik naar de trajecten die voor VVE en BVE zijn ingezet om ouders te betrekken bij het onderwijs en hen te scholen.

Ten slotte

Met deze brief is de toezegging gestand gedaan om te reageren op de onbeantwoord gebleven vragen tijdens het AO van 15 maart. Zoals eerder in de brief aangegeven verzoek ik u mij met het oog op de planning van de stappen die moeten leiden tot vaststelling van het besluit mede te delen of de gegeven informatie kan leiden tot verkorten van de voorhangprocedure indien het besluit overeenkomstig de inhoud van het bijgevoegde ontwerp wordt vastgesteld.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
Mede namens de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en sport,

drs. K.Y.I.J. Adelmund