

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

Den Haag
16 juni 2008

Ons kenmerk
VO/S&O/23235

Onderwerp
Aanpak segregatie in voortgezet onderwijs

Tijdens het Algemeen Overleg Gelijke Kansen van 15 mei jl. heb ik mijn toezegging bevestigd dat ik met de onderwijswethouders van de G4 en met de VO raad zou overleggen over de lokale situatie en eventuele verbetermogelijkheden van segregatie in het voortgezet onderwijs. Ook heb ik toegezegd de aanpak van segregatie in het voortgezet onderwijs te beschrijven. Met deze brief informeer ik u hierover en antwoord ik op de brief van de Tweede Kamer (d.d. 21 april 2008 met kenmerk 08-OCW-B-023) over de terugval in de leerlingaantallen in Utrecht.

Tevens bied ik u het rapport "Opbrengsten van het vmbo in de G4" van de onderwijsinspectie aan. In deze brief ga ik in op de gevolgen die ik aan één en ander verbind in relatie tot het tegengaan van segregatie in het voortgezet onderwijs.

1. Huidige aanpak van segregatie in het voortgezet onderwijs

Het voortgezet onderwijs heeft een andere aard dan het primair onderwijs, waardoor ook de aanpak van segregatie verschilt. Zo kent het voortgezet onderwijs de indeling in schooltypes (vmbo, havo en vwo), waarbij taalvaardigheid en IQ leidend zijn, en zijn middelbare scholen minder wijkgebonden dan basisscholen. Daarom geef ik in relatie tot segregatie in het voortgezet onderwijs prioriteit aan de aanpak van onderwijsachterstanden en het tegengaan van voortijdig schoolverlaten.

Evenals in het primair onderwijs is kwalitatief goed onderwijs een voorwaarde om de achterstanden van ook allochtone leerlingen te verminderen. Daarom investeer ik in de kwaliteit van het onderwijs. In de Kwaliteitsagenda voor het VO, die ik begin juli aan de Tweede Kamer zal toezenden, benadruk ik dan ook dat er een sterke relatie bestaat tussen segregatie en (zeer) zwakke scholen. Ik zal in de Kwaliteitsagenda VO bijgevolg een stevige ambitie in de aanpak van aantal (zeer) zwakke scholen verbinden.

Mijn huidige aanpak van de bevordering van integratie, de aanpak van achterstanden en het tegengaan van voortijdig schoolverlaten omvat de volgende lijnen:

Aanpak achterstanden

Met het Leerplusarrangement VO ontvangen scholen met veel leerlingen uit achterstandswijken extra geld (53 miljoen euro). Met dit geld kunnen deze scholen hun kerntaak beter uitvoeren. Namelijk zorgen dat scholen ook bij deze leerlingen eruit halen wat er in zit. Niet alleen in het vmbo en praktijkonderwijs, ook in het havo en vwo. Door de extra impuls zijn deze scholen beter in staat de extra zorg te bieden aan leerlingen die dat – gelet op hun achtergrondsituatie – nodig hebben. Zo krijgen vooral achterstandsléerlingen meer kansen om het diploma te halen dat bij hen past. Bij de versterking van basisvaardigheden van leerlingen zijn de extra inzet op rekenen en taal in de doorlopende leerlijn en het goed meten van resultaten (examens) onontbeerlijk. De komende 3 jaar investeert OCW ruim €115 mln om het reken- en taalniveau van leerlingen in alle sectoren te verhogen. Vanaf 2011 volgt jaarlijks structureel nog eens ongeveer €15 mln voor de hele onderwijskolom.

Samen met mijn collega's Rouvoet en Dijkma ondersteun en stimuleer ik de verdere ontwikkeling van de zorg- en adviesteams (ZAT's). Teams die vanuit de praktijk zijn ontstaan om kinderen passende hulp en zorg te kunnen bieden (bijvoorbeeld de jeugdzorg, het maatschappelijk werk, de jeugdgezondheidszorg, de leerplicht, de politie en de zorgcoördinator van het onderwijs). Op dit moment is er op 90% van de VO-scholen al sprake van een ZAT. Binnenkort informeren mijn collega Dijkma, minister Rouvoet en ik u nader over de acties die wij gaan inzetten om 100% dekking van kwalitatief goede ZAT's in 2011 te bereiken.

Passende kwalificatie

Er is extra geld voor bestrijding van voortijdig schoolverlaten (VSV), van €22 mln in 2008 tot (indicatief) €71 mln in 2011, plus een extra €4 mln in 2008 tot €19 mln vanaf 2011 (bestuursakkoord BZK/VNG). Ik verwijs ook naar mijn brief over de integrale aanpak schoolverzuim die ik 5 juni jl. naar de Kamer heb gestuurd. Naast de middelen in het Gemeentefonds komt er nu één specifieke geldstroom voor leerplicht en de regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC-functie), vanaf 2008 jaarlijks €30mln. De afgelopen jaren zijn goede ervaringen opgedaan met de 'Campagne Leersucces'. Deze campagne richtte zich op het vergroten van het leersucces van groepen leerlingen die nu nog vaak voortijdig hun schoolloopbaan opgeven. Het ministerie van OCW en het ministerie van WWI zullen de ervaringen uit de Campagne onder de aandacht brengen bij de gemeenten (en in het bijzonder de G4) die te maken hebben met voortijdig schoolverlaten.

Doorstroom bevorderen :

Vanuit de overtuiging dat de mogelijkheid van stapeling een belangrijke bijdrage kan leveren aan het optimaal ontplooiën van talent, zal het kabinet een onderzoek starten naar de belemmeringen die er zijn voor het stapelen en doorstromen in het onderwijs. De kwantitatieve en kwalitatieve gevolgen van de beleidsopties worden in kaart gebracht. De experimenten "vmbo-mbo2" (het opzetten van een geïntegreerde leerroute vmbo-basisberoepsgerichte leerweg - mbo 2) starten vanaf schooljaar 2008-2009, ik investeer tot aan 2013 ruim €30 mln in deze experimenten.

Voor vmbo-leerlingen is mogelijk gemaakt om vanaf schooljaar 2007-2008 vakken op een hoger niveau te kunnen doen, voor havo-leerlingen was dat al mogelijk. En voor de doorstroming vmbo-gemengde leerweg naar havo is geen inspectietoestemming meer nodig.

Burgerschapsvorming en maatschappelijke stages

Burgerschapsvorming vind ik in verband met gelijke kansen voor leerlingen eveneens een belangrijk punt waarop ik via de maatschappelijke stage inspeel. Ik investeer hier vanaf 2011 structureel meer dan €100 miljoen in.

Daarnaast laat het programmaministerie voor WWI een pilot uitvoeren in het kader van de maatschappelijke stages waarin integratie centraal staat. Het uitgangspunt is dat leerlingen die niet met elkaar naar school gaan en die in verschillende wijken wonen, samen een maatschappelijke stage gaan uitvoeren. Daarmee worden de mogelijkheden voor de leerlingen om elkaar te ontmoeten en samen te werken bevorderd en dat zal bij dragen aan burgerschapsvorming.

Lokale Educatieve Agenda

De LEA biedt mogelijkheden aan scholen en gemeenten bij het tegengaan van onderwijsachterstanden en segregatie. Burgemeester en wethouders hebben zelfs de mogelijkheid om de uitkomsten van dit – verplichte - overleg om te zetten in bindende afspraken over onder andere de te realiseren prestaties en inspanningen voor de aanpak van onderwijsachterstanden en segregatie.

Verbetering beloning in tekortregio's (extra geld voor leraren)

In het kader van het onderhandelaarsakkoord 'Convenant LeerKracht van Nederland' komen er per 1 januari 2009 extra middelen beschikbaar voor het realiseren van een functiegebouw van VO leraren (per schoolsoort) in de Randstadregio's. Voor de realisatie hiervan is in 2009 een bedrag van €12 miljoen beschikbaar, en vanaf 2010 structureel €50 miljoen olopend tot €58 miljoen in 2020.

2. Bevindingen gesprek G4 en VO raad

Op 9 juni sprak ik met de wethouders van de G4, en op 11 juni met de VO raad. Uit het gesprek met de G4 en de VO raad bleek dat de situatie per stad verschilt.

De G4 en de VO raad schetsten mij het beeld dat segregatie in het onderwijs voor een groot deel het gevolg van segregatie in steden (wijken/buurtten) is. De problematiek in de G4 blijft hardnekkig en wordt gekenmerkt door een opeenstapeling van elkaar versterkende (negatieve) factoren.

Hoewel de omvang van de problematiek in de vier grote steden verschilt, zijn de factoren die segregatie in het onderwijs beïnvloeden onderling sterk vergelijkbaar: kwaliteit van het onderwijs, categorialisering, spreiding van scholen over de stad, grote versus kleine scholen, vmbo – scholen versus avo- scholen, spreiding van zorg- (lwoo-)leerlingen, de rol van de ouders bij het maken van de schoolkeuze en het (vroeg) selectiesysteem. Het gaat om factoren die sterk op elkaar ingrijpen en daarmee de complexiteit van het vraagstuk nog verder vergroten, aldus de G4 en de VO raad.

De G4 en de VO raad vragen mijn steun bij een aantal onderdelen:

- Het maken van een nadere analyse van de gevolgen van segregatie voor leerlingen en de specifieke problematiek in de G4, bijvoorbeeld met aandacht voor trends in de vraag van ouders en leerlingen in relatie tot het aanbod;
- Kijken naar mogelijkheden om afspraken te maken met de onderwijsinspectie over monitoring van (zeer) zwakke scholen en afspraken in algemene zin over steun voor (zeer) zwakke scholen om uit de negatieve spiraal te komen;
- Helderheid te verkrijgen over de verwachtingen die de samenleving van scholen mag hebben op dit terrein;
- Kijken naar mogelijkheden voor scholen om onvoldoende functionerend personeel te kunnen vervangen;
- Aanpak van het lerarentekort in de G4.

Ik ben bereid tegemoet te komen aan dit verzoek van de G4. Ik heb aangegeven dat ik de inzet op kwaliteit herken, en ben akkoord gegaan met het voorstel van de G4 om een verdere analyse te laten uitvoeren door een gezamenlijke werkgroep. Gelet op de al door mij ingezette lijnen, waarmee ik de kwaliteit van het onderwijs wil verbeteren en segregatie wil aanpakken, en de vele middelen die daarbij al worden ingezet, heb ik aangegeven dat de verbetering van de aanpak van segregatie daarom wel binnen de bestaande financiële kaders moet plaatsvinden. Ook heb ik de G4 gevraagd om te bezien in hoeverre de mogelijkheden van de LEA in dit kader nog beter kunnen worden benut. De VO raad zal actief worden betrokken bij de aanpak ervan.

3. Inspectierapport “Opbrengsten van het vmbo in de G4”

Bij de discussies over het rendement van het voortgezet onderwijs nemen de vmbo-scholen en -afdelingen in de G4 een aparte plaats in. De aanleiding hiervoor is het feit dat de opbrengsten van deze vmbo-scholen achterblijven bij die van de rest van het land. In het licht van deze discussies heeft de inspectie een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de opbrengsten van vmbo-scholen en -afdelingen in de G4. Het rapport is in afstemming met de G4 opgesteld. U treft het rapport bijgaand aan.

Uit het onderzoek blijkt dat de opbrengsten van de vmbo-scholen in de G4 meer onder druk staan dan in de rest van Nederland. Hierbij lijkt vooral het kenmerk “afkomst” een grote rol te spelen.

Voor scholen en schoolbesturen betekent dit dat er aandacht nodig is voor de kenmerken van de leerlingpopulatie en voor de consequenties daarvan voor de inrichting van het onderwijs.

Voor de inspectie betekent het dat bij het risicogestuurd toezicht met deze conclusie nadrukkelijk rekening wordt gehouden, door de opbrengsten van de vmbo-scholen in de G4 op voorhand nader te analyseren.

Opvallend aan de bevindingen van de inspectie is dat rendement van de vmbo-scholen, de onvertraagde doorstroom in de bovenbouw naar diploma, in de G4 lager ligt dan in de rest van Nederland. Vooral veel vmbo-scholen in Amsterdam (50 procent) en in Utrecht (64 procent) hebben een laag rendement, namelijk minder dan 80 procent van de leerlingen dat onvertraagd doorstroomt naar het diploma.

Ook heeft het verkennend onderzoek uitgewezen dat Vmbo-scholen in de G4 met een hoog percentage lwoo-leerlingen niet vaker een hoog percentage gezakten hebben. Dit zou kunnen worden verklaard doordat scholen die lwoo-leerlingen opnemen, hiervoor een aanvullende bekostiging ontvangen. Het zou kunnen dat deze extra middelen zodanig worden ingezet dat dit ten goede komt aan een succesvolle schoolloopbaan van de lwoo-leerlingen. De inspectie ziet wel een relatie tussen het percentage gezakten en het percentage niet-westerse allochtone leerlingen. Ook voor deze leerlingen worden aanvullende financiële middelen toegekend. Dit lijkt dan echter niet van doorslaggevende invloed.

Behalve de (kenmerken van de) leerlingenpopulatie zijn nog enkele andere mogelijke kenmerken van vmbo-scholen met een hoog rendement uit het onderzoek naar voren gekomen. Het betreft dan aspecten van het onderwijsproces en vooral kenmerken van het docentenbestand. Door schoolleiders wordt de opbouw van het personeelsbestand van belang geacht voor een hoog rendement. Een lerarenbestand dat in hoge mate in staat is om de leerlingen uit de G4 te motiveren en te boeien is erg belangrijk. Dit onderschrijft het belang van mijn beleid om extra middelen naar de Randstadregio's te geleiden voor verbetering van de beloning van leraren.

Scholen en schoolbesturen kunnen waar mogelijk met dit gegeven rekening houden. De inspectie zal nagaan of en zo ja op welke manier dit gegeven betrokken kan worden bij het toezicht, bijvoorbeeld bij het opstellen van het waarderingskader.

De inspectie acht aanvullend onderzoek nodig om de opbrengsten van de vmbo-scholen nader te kunnen duiden. Ook vindt de inspectie het nodig om verder onderzoek te doen naar de kenmerken van scholen met een hoog dan wel laag rendement, anders dan de kenmerken van de leerlingpopulatie.

Ik onderken het belang van de uitkomsten van dit rapport van de inspectie, en ik neem de bevindingen mee in mijn verdere aanpak van segregatie in het voortgezet onderwijs.

4. Terugval leerlingaantallen Utrecht

In uw brief van 21 april 2008 (met kenmerk 08-OCW-B-023) heeft u specifiek vragen gesteld over de terugval in de leerlingaantallen op de vmbo-scholen in Utrecht.

In de grote steden is er in het algemeen een terugloop in het aantal leerlingen. De inspectie schrijft dit vooral toe aan de grotere uitstroom naar scholen in andere postcodegebieden. Dit is niet alleen een "witte-vlucht", maar ook een sociaal-economische. Dat scholieren die uit Utrecht naar scholen buiten de gemeentegrenzen gaan, heeft vermoedelijk te maken met de goede bereikbaarheid vanuit Utrecht: Nieuwegein, Woerden, Zeist en Bilthoven zijn bijvoorbeeld goed met het openbaar vervoer te bereiken. Ook groeien deze scholen vanwege het slechte imago van enkele scholen in de stad. De goed bekendstaande scholen in de stad hebben maar een beperkt aantal plaatsen beschikbaar en de scholen met een *vermeende* lagere kwaliteit lopen leeg.

U vraagt hoe de vmbo-scholen in Utrecht scoren in het kwaliteitsonderzoek van de Inspectie. Er zijn in Utrecht 13 scholen met een vmbo-opleiding zijn. Vijf van deze zijn brede scholengemeenschappen met VMBO HAVO VWO. De scholen inclusief VMBO hebben voldoende opbrengsten (in een geval zijn de opbrengsten nog niet beschikbaar omdat het een nieuw opgerichte school betreft). Van de overige 8 scholen met vmbo zijn er 4 met voldoende opbrengsten (in een geval nog niet beschikbaar omdat het een nieuw opgerichte school betreft). Er zijn dus vier scholen met vmbo met onvoldoende opbrengsten, waarvan twee over de hele linie en twee met onvoldoende opbrengsten voor een van de vmbo opleidingen. De problematiek ligt dus met name bij de "smalle" vmbo-instellingen (met name die geen mavo-havo of vwo-poot kennen).

De inspectie rapporteert sinds 2000 over de brede kwaliteit van alle scholen in Nederland. Zwakke scholen hadden een 2-jaarlijks arrangement in plaats van een 4-jaarlijks (nu werkt de inspectie volgens het Nieuwe Toezicht). Pas als een school zeer zwak wordt, geldt een intensief verbetertraject van twee jaar. In de gemeente Utrecht is op dit moment één school als zeer zwak beoordeeld.

In Utrecht, Den-Haag, en Amsterdam is er sprake van een terugloop in het aantal leerlingen. Deze wordt toegeschreven aan de grotere uitstroom naar scholen in de omgeving met uitzondering van een paar sterke scholen in de stad. Deze "witte"- en hoger-opgeleide-allochtonen- vlucht is al jaren aan de gang. In Rotterdam heeft de "witte" vlucht al enkele jaren geleden plaatsgevonden en zie je nu een verschuiving van een vlucht naar de betere wijken. Ten opzichte van de rest van Nederland, is er in de G4 sprake van een verhoogd aantal zwakke en zeer zwakke scholen.

5. Hoe nu verder?

De G4, de VO raad en ik onderschrijven de urgentie die u in het algemeen overleg heeft kenbaar gemaakt. Ik zet mijn huidige aanpak van de bevordering van integratie, de aanpak van achterstanden en voortijdig schoolverlaten voort. Ik zet stevig in met het Leerplusarrangement VO, VSV, doorlopende leerlijnen, burgerschapsvorming en maatschappelijke stages en het extra geld voor leraren in het convenant LeerKracht. Deze elementen komen ook terug in de Kwaliteitsagenda VO die u binnenkort ontvangt.

Ik wil gezien deze urgentie niet volstaan met deze inspanningen. Ik ga daarom in gesprek met de inspectie over de consequenties van het rapport *Opbrengsten van het vmbo in de G4*.

De inspectie zal de komende tijd extra aandacht besteden aan zwakke scholen in de G4. Na 1 jaar van het nieuwe toezicht van de inspectie zal ik de doelstellingen voor zeer zwakke scholen nader bezien. De inspectie zal aanvullend onderzoek doen om de opbrengsten van de vmbo-scholen nader te kunnen duiden. Dat onderzoek zal bestaan uit het analyseren en interpreteren van de precieze relatie tussen lwoo, etniciteit en rendement, aan de hand van de nieuwe opbrengstgegevens van de vmbo-scholen, met name in de G4.

Ten slotte zal de inspectie verder onderzoek doen naar de kenmerken van scholen met een hoog dan wel laag rendement, anders dan de kenmerken van de leerlingpopulatie.

Door schoolleiders werd de opbouw van het personeelsbestand van belang geacht voor een hoog rendement (een lerarenbestand dat in hoge mate in staat is om de leerlingen uit de G4 te motiveren en te boeien). Scholen en schoolbesturen kunnen waar mogelijk met dit gegeven rekening houden. De inspectie zal nagaan of en zo ja op welke manier dit gegeven betrokken kan worden bij het toezicht, bijvoorbeeld bij het opstellen van het waarderingskader.

De bevindingen van de inspectie worden meegenomen in de werkgroep waar de inspectie deel van uitmaakt.

Samen met de G4, de Inspectie en de VO-raad zal ik de huidige situatie en ontwikkelingen in de G4 inventariseren, mogelijke verklaringen uitwerken, de situatie in de G4 nader analyseren en zo mogelijk vertalen in een concrete aanpak.

De werkgroep zal in elk geval de volgende onderwerpen in de beschouwing betrekken, waarbij de eigen rol van de verschillende werkgroepleden uitgangspunt vormt:

1. de mate waarin de G4 de mogelijkheden van de LEA beter kunnen benutten;
2. de mogelijkheden om goede leraren aan de school te binden;
3. een speciale opleiding voor vmbo-docenten (te beginnen met de pilot die nu Utrecht loopt);
4. de effecten van categorialisering onderzoeken met aandacht voor trends in de vraag van ouders en leerlingen in relatie tot het aanbod;
5. de relatie met brede school, de school door aanbod van sport- en cultuuractiviteiten aantrekkelijker maken;
6. de mogelijkheden om afspraken te maken met de onderwijsinspectie over een monitoring van (zeer) zwakke scholen en afspraken in algemene zin over steun voor (zeer) zwakke scholen om uit de negatieve spiraal te komen;
7. de mogelijkheden voor scholen om van elkaar te leren bij het bevorderen van integratie.

Na de jaarwisseling verwacht ik u te kunnen informeren u over de uitkomsten van de werkgroep en de conclusies en maatregelen die de G4, de VO raad en ik daaraan verbinden.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart