

Vergaderjaar 2004–2005

**27 020**

## **Aanpak onderwijsachterstanden**

**Nr. 44**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2005

Met deze brief informeer ik u, mede namens de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, over de wijze waarop ik voornemens ben het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid voor het voortgezet onderwijs in te vullen. Op 27 oktober jl. heb ik met uw Kamer reeds gesproken over de uitgangspunten voor het toekomstige Leerplusarrangement VO (L+A VO) en de inzet van de middelen motie Verhagen daarbij.

#### **Voorstel uitwerking L+A VO**

Deze uitgangspunten zijn geformuleerd in de brieven van 31 oktober 2003 («Hoofdlijnenbrief toekomstig onderwijsachterstandenbeleid», Kamerstukken II, 27 020, nr. 35) en van 9 juli 2004 («Uitwerkingsbrief toekomstig onderwijsachterstandenbeleid», Kamerstukken II, 27 020, nr. 39). Voor het voortgezet onderwijs betekent dit dat de huidige cumi-VO-regeling wordt vervangen door het nieuwe L+A VO. Hieronder vat ik de belangrijkste uitgangspunten voor het L+A VO samen:

- het zwaartepunt van investering ligt op de voor- en vroegschoolse educatie en de vervolgjaren in het basisonderwijs om zo vroeg mogelijk feitelijke achterstanden op te sporen en aan te pakken. In het voortgezet onderwijs wordt ingezet op probleemcumulatie, naar verwachting vooral op vmbo-scholen/locaties in de grote steden;
- meer aandacht voor (autochtone) achterstandsl leerlingen;
- de middelen komen daar terecht waar ze het hardst nodig zijn;
- scholen krijgen gelegenheid om maatwerk te leveren;
- betrokken partijen doen waar zij goed in zijn;
- de bureaucratische lasten voor scholen zijn minimaal;
- de doelstellingen van het Leerplusarrangement VO zijn: meer maatwerk voor de leerling; maximaliseren van de leerprestaties (o.a. door stimuleren expliciet taalbeleid) en voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten.

Nadruk van mijn beleid ligt op het vroegtijdig signaleren en aanpakken van feitelijke leerachterstanden in de voor- en vroegschoolse educatie en de vervolgjaren in het basisonderwijs. Na het basisonderwijs vertaalt het niveau van de leerling zich naar een verdeling over de schoolsoorten VO (vmbo/havo/vwo), al dan niet met extra leerlingbegeleiding en al dan niet met indicatiestelling voor leerwegondersteunend of praktijkonderwijs. Op deze wijze zijn de feitelijke individuele achterstanden zo goed mogelijk vertaald.

Dit neemt niet weg dat de ene school het zwaarder heeft dan de andere school met evenveel leerlingen in de verschillende schoolsoorten, door andere factoren dan feitelijke leerachterstanden. Deze andere factoren leiden tot probleemcumulatie (zich onder andere uitend in veel leerlingen met een verhoogd risico op spijbelen, vertraging in schoolloopbanen, voortijdig schoolverlaters, criminaliteit, jeugdzorgproblematiek).

Het L+A VO moet ervoor zorgen dat de scholen met de grootste problematiek nog meer dan nu al het geval is maatwerk kunnen leveren voor deze groepen leerlingen. Hierbij past een indicator op schoolniveau. Op aanraden van verschillende veldpartijen (zoals gemeenten, schoolbesturen en schoolleiders) heb ik laten onderzoeken of sociaal-economische achtergronden van leerlingen een geschikte indicator zou kunnen zijn.

### **Voorstel indicator L+A VO**

De keuze voor een indicator voor het nieuwe L+A VO verdient alle zorgvuldigheid. Daarom heb ik een onderzoek uitgezet bij het ITS. Dit onderzoek was ten tijde van het Algemeen Overleg van 27 oktober 2004 in volle gang. Op 31 januari 2005 heb ik van het ITS het rapport «Een indicator voor toedeling van middelen voor het Leerplusarrangement in het voortgezet onderwijs» (zie *bijlage 1*)<sup>1</sup> ontvangen.

Het ITS stelt voor om de indicator van het L+A VO te baseren op de armoedeprobleemcumulatie-gebieden gedefinieerd in de «Armoedemonitor» van CBS en SCP. Dit zijn gebieden die op een drietal kenmerken een drempelwaarde overschrijden: laag inkomen (15%), uitkeringsgerechtigden (13%), niet-westerse allochtonen (7%). Concreet stelt het ITS voor om de middelen te verdelen over alle scholen waar minimaal 40% van de leerlingen die de basisberoepsgerichte leerweg volgen, afkomstig is uit een armoedeprobleem-cumulatiegebied. Een tweede optie is volgens het ITS om ook de leerlingen uit de kaderberoepsgerichte leerweg hierbij te betrekken. Het ITS geeft aan op basis van het onderzoek geen gronden te hebben om een voorkeur uit te spreken. Wel geeft zij aan dat de combinatie basis- en kaderberoepsgerichte leerweg tot een stabielere indicator leidt doordat deze op meer leerlingen is gebaseerd. Het ITS heeft het praktijkonderwijs niet in haar onderzoek betrokken, omdat het L+A VO voor deze schoolsoort om technische redenen vooralsnog niet mogelijk is. Leerlingen van de 100 declaratie-scholen voor praktijkonderwijs hebben nog geen onderwijsnummer. Koppeling van de postcodecijfers met het GBA is niet mogelijk. Dat maakt het heel lastig om vast te stellen of een leerling al of niet in een armoedeprobleemcumulatiegebied woont en derhalve is het ook lastig vast te stellen of een school in aanmerking komt voor het L+A VO. Momenteel worden de consequenties van de relatie tussen het vervallen van de eigen cumi-berekening, het vervallen van cumi-VO-regeling en de invoering van L+A VO meegenomen in het bestuurlijke overleg dat onder ander met het Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs wordt gevoerd over de overgang van declaratie- naar lumpsum-bekostiging. Indien nodig zal een passende oplossing c.q. overgangsmaatregel worden getroffen.

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

## Armoedemonitor basis voor indicator L+A VO

Ik steun het voorstel van ITS om armoedeprobleemcumulatie te hanteren als basis voor de indicator voor het L+A VO, aangezien deze goed past bij de uitwerking die ik voor ogen heb en hieronder zal schetsen. Omdat de indicator bedoeld is om scholen te identificeren, heeft het ITS onderzocht of omgevingskenmerken gerelateerd aan sociaal-economische achtergronden van leerlingen bruikbaar zijn als voorspeller van probleemcumulatie op schoolniveau. Uit het onderzoek blijkt dat er voldoende aangrijpingspunten zijn om de sociaal-economische achtergronden van leerlingen als voorspelfactor voor probleemcumulatie te hanteren. Het ITS vertaalt dit naar het gebruik van de armoedeprobleemcumulatiegebieden uit de Armoedemonitor van CBS en SCP in combinatie met basisberoepsgerichte (en eventueel ook kaderberoepsgerichte) leerweg. Het gebruik van deze indicator sluit goed aan op de wens om etniciteit als direct kenmerk voor onderwijsachterstanden (land van herkomst x verblijfsduur in de huidige cumi-VO-regeling) los te laten. Het onderzoek bevestigt ook de eerder veronderstelde samenhang tussen probleemcumulatie en de lagere leerwegen van het vmbo: het laat een oververtegenwoordiging zien van risicofactoren in met name de basisberoepsgerichte leerweg. Ook blijkt een stevige samenhang tussen probleemcumulatie en mate van verstedelijking: niet alleen is de armoedeconcentratie groter in de grote steden, maar uit de analyse blijkt ook een «oververtegenwoordiging van risicoleerlingen in probleemcumulatiewijken». Voordeel van deze indicator is dat ze scholen identificeert waar de middelen het hardste nodig zijn. Bovendien beperkt de indicator zich niet alleen tot de grote steden. Ook de armste kleinstedelijke en plattelandsgebieden zijn in beeld.

Groot voordeel van deze indicator zijn de lage administratieve lasten. De indicator maakt gebruik van een combinatie van de vier cijfers uit de postcode en de leerweg. Beide gegevens zijn via het onderwijsnummer beschikbaar, waardoor opgave door scholen overbodig wordt. Het bureau Ecorys-Nei heeft de administratieve lasten voor de scholen van een groot aantal regelingen onderzocht. Hieruit blijkt dat volledige afschaffing van de cumi-VO-regeling een verlichting van de administratieve lasten voor de scholen oplevert van € 1,5 à € 2,0 mln. op jaarbasis.

Tot slot vind ik het een pré dat de vertaling van probleemcumulatie naar sociaal-economische factoren, zoals die van de armoedemonitor van CBS en SCP, consistent is met beleid dat op andere terreinen wordt gevoerd. Het ITS noemt verschillende voorbeelden, waaronder de risicotoeslag die huisartsen krijgen van de zorgverzekeraars bij veel patiënten uit gebieden met sociaal-economische achterstanden. Hier worden nagenoeg dezelfde indicatoren gebruikt als door CBS en SCP.

Eind januari 2005 heb ik mijn bevindingen over het rapport van het ITS met de besturenorganisaties in het voortgezet onderwijs besproken. Er zijn afspraken gemaakt om in goed overleg het L+A VO verder concreet uit te werken.

### *Uitwerking voorstel*

Om tot de definitieve vormgeving van het L+A VO te komen moet een aantal nadere besluiten genomen worden. In het kader van interactieve beleidsvorming is mijn inzet om deze besluiten niet nu te nemen, maar pas na raadpleging van (ervarings)deskundigen. Het gaat om de volgende punten:

### *1. Nadere vormgeving indicator*

- De breedte van de doelgroep: zoals hierboven aangegeven geeft het ITS een keuzemogelijkheid tussen basisberoepsgerichte leerweg in combinatie met de armoedemonitor en het ook betrekken van de kaderberoepsgerichte leerweg. Graag wil ik weten hoe hier vanuit de praktijk tegenaan gekeken wordt. Dit neem ik daarom mee in mijn gesprekken met (ervarings)deskundigen.
- Het ITS stelt voor om een grens aan te brengen bij het bepalen welke scholen voor het L+A VO in aanmerking komen. Ik neem dit voorstel over. Op basis van haar onderzoek adviseert het ITS een grens van tenminste 40% van de leerlingen uit de basisberoepsgerichte leerweg die woonachtig zijn in de armoedeprobleemcumulategebieden. Het bepalen van een grens is echter altijd arbitrair. Graag wil ik de ervaringen vanuit de praktijk betrekken in de definitieve vaststelling van de grens. Er zijn immers verschillende modaliteiten denkbaar (grens hoger/lager; getrapte toekenning). Daarnaast moet in het oog worden gehouden hoe het aantal L+A VO-scholen zich verhoudt tot het beschikbaar budget. Het budget moet er voor de betreffende scholen immers «toe doen» en niet versnipperen.
- Indirect speelt etniciteit een rol bij het vaststellen van probleemcumulatiegebieden. Bij mijn raadplegingen van (ervarings-) deskundigen zal ik toetsen of dit terecht is.

### *2. Verantwoording en evaluatie*

Het budget doet er toe wanneer het bijdraagt aan de doelstellingen zoals verwoord in de brief van 9 juli 2004: meer maatwerk voor leerlingen; maximaliseren van de leerprestaties en het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten.

Deze doelstellingen zijn voor mij lastig te kwantificeren, aangezien het L+A VO één van de vele instrumenten is waarmee scholen het bereiken van deze doelstellingen nastreven. Op lokaal niveau kunnen scholen dit wel. Daarom vraag ik scholen hun ambities met het L+A VO (wat willen ze bereiken en op welke wijze) op te nemen in hun schoolplan.

Daarnaast ga ik bezien op welke wijze scholen het beste geprikkeld kunnen worden om deze ambities scherp te formuleren en hun middelen zo efficiënt en effectief mogelijk in te zetten, met als doel de kwaliteit van de schoolloopbanen van leerlingen te verbeteren en dus vooruitgang te boeken op de doelstellingen van het L+A VO. Eén van de manieren om scholen hiertoe te prikkelen is bijvoorbeeld benchmarking door de sector. De beantwoording van deze vraag neem ik mee in mijn consultatie van (ervarings)deskundigen.

De Inspectie van het onderwijs heb ik gevraagd om bij de scholen die deelnemen aan het L+A VO na te gaan op welke wijze en in welke mate deze scholen erin slagen probleemcumulatie aan te pakken.

Tot slot zal de verklaring van de accountant bij de jaarrekening ook een oordeel over de rechtmatige besteding van de L+A-VO-middelen omvatten.

Aangezien met het L+A VO een nieuwe weg wordt ingeslagen, is het van belang om goed de vinger aan de pols te houden. Mijn voornemen is om het L+A VO 3 jaar na inwerkingtreding te evalueren.

### *3. Relatie scholen, gemeenten en omgeving*

Uitgangspunt is dat betrokken partijen «doen waar zij het beste in zijn». Dit betekent dat de scholen eerstverantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs, ook op het terrein van onderwijsachterstanden. Aangezien probleemcumulatie met alle middelen moet worden aangepakt en de

school dit niet alleen kan, is de betrokkenheid van externe partners (ouders, vervolgonderwijs, bedrijven, gemeenten, jeugdzorg, de buurt, etc.) essentieel. Gemeenten hebben hierin een belangrijke rol vanuit hun wettelijke taken ten aanzien van de leerplicht en de regionale meld- en coördinatiefunctie. Daarnaast wordt de gemeentelijke rol ingevuld door het Grotestedenbeleid, het lokaal jeugdbeleid en door een spilfunctie in de Jeugdketen. In de wetten op het Primair en Voortgezet Onderwijs (WPO en WVO) wordt, in het kader van de integratiediscussie de verplichting opgenomen dat alle scholen en gemeenten tenminste jaarlijks met elkaar overleggen over het onderwijsachterstandenbeleid en de bevordering van integratie en bestrijding van segregatie. Voor scholen die in aanmerking komen voor het L+A VO geldt dat de aanpak van probleemcumulatie onderwerp van dit overleg is. Vanzelfsprekend is dit niet de enige gelegenheid tot overleg. Ook vanuit de bredere, regionale aanpak van voortijdig schoolverlaten en optimalisering van doorlopende leerlijnen zijn scholen, gemeenten en andere partijen (elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheden) op elkaar aangewezen.

Ook in Operatie Jong komt de relatie tussen scholen, gemeenten en andere partijen aan de orde.

In de brief van 22 november 2004 (Kamerstuk 29 284, nr. 5) staat aangegeven dat de uitvoerende regie voor het jeugdbeleid naar de mening van het kabinet belegd moet worden bij instellingen die dicht bij de jeugdigen liggen: bij voorschoolse jeugdigen het consultatiebureau, bij schoolgaande jeugd de school en bij jeugdigen die niet meer op school zitten het Regionale Meld- en Coördinatiecentrum. De randvoorwaarden en instrumenten die nodig zijn voor een optimale rolverdeling worden uitgewerkt in het kader van de dit voorjaar af te sluiten Jong-overeenkomst tussen tien tot vijftien gemeenten, de provincies of grootstedelijke regio waarin deze gemeenten gelegen zijn en het Rijk. Gemeenten en de lokale ketenpartners (waaronder scholen) hebben daarbij gezamenlijk de ruimte voor maatwerk waar zij de uitvoerende regie willen positioneren. Er moeten in ieder geval ook ervaringen worden opgedaan met het positioneren van samenwerkingsverbanden op de wijze zoals geschetst in bovengenoemde brief van 22 november jl.. Door deze werkwijze kan in het kader van de Jong-overeenkomst via verschillende invullingen bezien worden hoe het beste gekomen kan worden tot een effectieve, sluitende aanpak waarin het kind centraal staat.

Bij mijn raadpleging van (ervarings)deskundigen zal ik ook de vraag meenemen of er voor het L+A VO voldoende prikkels zijn voor een optimale samenwerking tussen scholen en hun omgeving om probleemcumulatie aan te pakken, dan wel welke prikkels nog noodzakelijk, wenselijk en mogelijk zijn.

Mocht de uitkomst van mijn raadpleging van (ervarings)deskundigen daartoe aanleiding geven, dan zal ik over de consequenties hiervan voor het L+A VO uw Kamer zo spoedig mogelijk informeren.

Het L+A VO zal ook van toepassing zijn op het landbouwonderwijs.

### **Consequenties in relatie tot huidige cumi-VO-regeling**

Scholen kunnen via de huidige cumi-VO-regeling een extra vergoeding ontvangen voor bepaalde groepen leerlingen op basis van land van herkomst en verblijfsduur. Voor de categorie «korter dan 1 jaar in Nederland» ontvangen de scholen naar verhouding een hoge aanvullende vergoeding. Het gaat hier om de zogenaamde nieuwkomers. In relatie tot de ITS-indicator voor probleemcumulatie is relevant dat scholen met nieuwkomers voornamelijk zijn geconcentreerd waar asielzoekerscentra

staan. Deze bevinden zich meestal niet in de grote steden, waar de probleemcumulatie zich voordoet.

Omdat scholen natuurlijk adequaat moeten worden bekostigd voor de leerlingpopulatie die zij in huis hebben, zal ik zorgen dat bij de beëindiging van de cumi-VO-regeling dit gewaarborgd is voor scholen met nieuwkomers die korter dan één jaar in Nederland zijn en regulier onderwijs volgen. Als onderdeel van hun taak moeten scholen immers het eerste jaar flink in deze leerlingen investeren om hen in het reguliere onderwijsbestel mee te laten draaien (taal en kennismaking met Nederlands onderwijs-bestel). Ik zal hierin voorzien door binnen de reguliere bekostiging, met een deel van het huidige cumi-VO-budget als basis, voor deze specifieke doelgroep een voorziening te treffen.

De omzetting van de huidige cumi-VO-regeling, aangevuld met de middelen uit de motie Verhagen c.s. zal voor de scholen weinig problemen opleveren. Voor die scholen die er aanzienlijk op achteruit dreigen te gaan, zal ik een overgangsvoorziening treffen. Mijn inzet is dat de hele exercitie niet tot ontslagen mag leiden. Dat havo/vwo geen basis is voor de aanvullende bekostiging, vind ik verdedigbaar vanuit het uitgangspunt dat de middelen daar naar toe gaan «waar deze hardste nodig zijn».

Voor de huidige cumi-VO-regeling staat € 46,5 mln. op de begroting voor 2005. Tot aan de invoering van het L+A VO zal hieruit de huidige cumi-VO-regeling worden betaald. Met ingang van het nieuwe L+A VO blijft de € 46,5 mln. beschikbaar voor het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid in het voortgezet onderwijs. In mijn brief van 22 oktober 2004 («Onderwijsachterstandenbeleid», Kamerstukken II 27 020 nr. 41) heb ik aangegeven dat de middelen voor het L+A VO zullen worden verhoogd met € 25 miljoen uit de motie Verhagen, van Aartsen en Dittrich, zodat in totaal € 71,5 mln. beschikbaar is.

### **Motie Verhagen, Dittrich en Van Aartsen**

Eveneens was in bovengenoemde brief het voornemen genoemd om voorafgaand aan de inwerking-treding van het L+A VO de dan al beschikbare middelen voor het vmbo (motie Verhagen c.s., in 2005 € 10,5 mln. en in 2006 € 18,8 mln.) in te zetten volgens de (systematiek van de) arbeidsmarkt-knel-puntenregeling. Het gaat om de periode tot het moment waarop het L+A VO start. In het Algemeen Overleg heeft uw Kamer op 27 oktober 2004 hiermee ingestemd.

Naar nu blijkt, leidt deze tussenoplossing tot grote herverdeeeffecten, want de arbeidsmarkt-knelpuntenregeling bedient een andere doelgroep (scholen met veel cumi-leerlingen) dan het toekomstige L+A VO (veel leerlingen uit armoedeprobleemcumulatiegebieden in basis/kaderberoepsgerichte leerweg).

De volgende pragmatische oplossing is mogelijk, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de intentie van de motie en de herverdeeeffecten kunnen worden geminimaliseerd. Tot aan 1 januari 2007 kunnen de middelen worden ingezet om de oplopende reeks van de middelen in het kader van het plan van aanpak Veiligheid in het onderwijs en de opvang van risicoleerlingen te versnellen.

Het voordeel van deze aanpak is dat deze niet leidt tot herverdeeeffecten, doordat het tijdelijk naar «verkeerde» scholen gaat. Bijkomende voordelen zijn dat het beleid op het terrein van veiligheid eerder optimaal is en de scholen eerder het niveau van hun structurele bekostiging in het kader van Veiligheidsbeleid bereiken. Bovendien komen op deze manier de middelen uit de motie Verhagen c.s. grotendeels terecht bij voorzieningen die de vmbo-leerlingen ondersteunen in hun schoolloopbaan, aangezien in de oploop van de middelen leerlingbegeleiding prioriteit gelegd wordt

bij het vmbo en vooral vmbo-leerlingen gebruik zullen maken van de reboundvoorzieningen.

Op deze wijze kom ik zo goed mogelijk tegemoet aan de wensen van uw Kamer, verwoord in de motie Verhagen c.s..

### **Planning invoering L+A VO**

De invoering van het L+A VO vraagt om de invoering van de vier cijfers uit de postcode als nieuw element in de bekostiging. Deze gegevens zijn momenteel reeds beschikbaar in het kader van het onderwijsnummer. Zoals eerder genoemd, leidt dit tot een aanzienlijke administratieve lastenverlichting ten op zichte van de huidige cumi-VO-regeling. Zorgvuldige invoering van L+A VO vraagt tijd, onder andere vanwege technische aanpassing van de verschillende gegevenssystemen van Informatie Beheergroep en Cfi.

Het L+A VO treedt per 1 januari 2007 (per 1 januari 2006 geldt voor het voortgezet onderwijs de kalenderjaarbekostiging). Terugredenerend betekent dit dat:

- De cumi-VO-regeling tot 1 januari 2007 van kracht blijft.
- scholen in december 2006 hun beschikking krijgen m.b.t. de bekostiging in het kader van het L+A VO en de nieuwe nieuwkomers-bekostiging voor 2007, gebaseerd op de leerlingtelling van 1 oktober 2006;
- in het voorjaar 2006 de scholen uitgebreid geïnformeerd worden over het L+A VO; scholen kunnen dan ook via een simulatiemogelijkheid op de Portal VO van Cfi berekenen wat in grote lijnen voor hen de financiële consequenties zullen zijn;
- in december 2005 de regeling L+A VO en de nieuwe nieuwkomers-bekostiging worden gepubliceerd; in de tussentijd worden nodige systeemaanpassingen voorbereid;
- in de zomer van 2005 zowel het L+A VO als de nieuwe nieuwkomers-bekostiging duidelijk moet zijn, opdat gestart kan worden met de nodige systeemaanpassingen;
- tot aan die tijd hard gewerkt wordt om de grote lijnen van het L+A VO, in overleg met het veld, in te vullen.

Bovengenoemde planning betekent dat dit voorjaar (maart/april) de nodige veldraadplegingen (via expertmeetings en bestuurlijk overleg) worden gehouden. Scholen en gemeenten zullen dit voorjaar geïnformeerd worden over de in deze brief aangegeven invulling van het L+A VO.

Tot slot ontvangt u nog dit voorjaar een brief over het toekomstige achterstandenbeleid voor gemeenten en een nadere uitwerking van de herijking van de gewichtenregeling in het primair onderwijs.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
M. J. A. van der Hoeven