

Vergaderjaar 2003–2004

27 020

Aanpak onderwijsachterstanden

Nr. 39

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juli 2004

1. Inleiding

Met deze brief breng ik u, mede namens de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, op de hoogte van de voorstellen van het kabinet tot uitwerking van de beleidsvoornemens op het terrein van het onderwijsachterstandenbeleid voor het primair en voortgezet onderwijs (inclusief de «vmbo-groen-scholen/locaties»). In mijn brief van 31 oktober 2003 («Hoofdlijnenbrief toekomstig onderwijsachterstandenbeleid», Kamerstukken II 2003–2004, 27 020, nr. 35) is een eerste beschrijving gegeven van de voornemens die voortvloeien uit het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II. Deze brief is besproken tijdens de begrotingsbehandeling OCW 2004 in november 2003, is aan de orde geweest in het algemeen overleg onderwijskansen van 3 december 2003 en moet in samenhang worden gelezen met mijn brief van 23 april 2004 «Onderwijs, Integratie en Burgerschap» (Kamerstukken II 2003–2004, 29 536, nr. 1) die op 22 juni 2004 in een algemeen overleg met de Tweede Kamer besproken is.

Voor de totstandkoming van deze brief is overleg gevoerd met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en gemeenten. Achtereenvolgens komen aan de orde: Uitgangspunten nieuw onderwijsachterstandenbeleid (2), Korte termijn: 2004 tot 1 augustus 2006 (3), Langere termijn vanaf 1 augustus 2006 (4), Financieel overzicht (5), Herijking gewichtenregeling (6), Leerplus Arrangement voor het voortgezet onderwijs (7), Tot slot (8).

2. Uitgangspunten nieuw onderwijsachterstandenbeleid

Stand van zaken bestrijding onderwijsachterstanden

Van de ruim 1,5 miljoen kinderen in het basisonderwijs behoren thans

ongeveer 400 000 leerlingen tot de doelgroep van het onderwijs-achterstandenbeleid, van wie circa de helft van autochtone afkomst en de helft van allochtone afkomst. Het bestrijden van de achterstanden in het basisonderwijs vindt op dit moment plaats via gemeenten door middel van het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid en via de scholen door middel van de gewichtenregeling.

Vermindering van onderwijsachterstanden is een langdurig en intensief traject, maar zoals het SCP recentelijk nog meldde: er is in de periode van 1988 tot 2002 vooruitgang geboekt (Rapportage Minderheden 2003). Dat geldt vooral voor allochtone achterstandsgroepen. Het aantal allochtone leerlingen dat naar het havo en vwo gaat, neemt toe.

De taalachterstand van de verschillende achterstandsgroepen neemt af, het meest bij de Turkse en Marokkaanse leerlingen, maar blijft groot. Mede gezien het feit dat onderwijs cruciaal is voor het integratieproces van allochtone jongeren, wil het kabinet blijven investeren in de kwaliteit van het onderwijs aan allochtone leerlingen, zodat zij hun (taal)achterstand zoveel mogelijk kunnen inlopen. Ook voor autochtone achterstandsleerlingen geldt dat de bestrijding van onderwijsachterstanden de nodige aandacht blijft vragen. Daarom is het van groot belang, dat betrokken partijen zich blijven inzetten voor een verdergaande vermindering van onderwijsachterstanden, zowel bij allochtone als bij autochtone leerlingen.

Toekomstig onderwijsachterstandenbeleid

Het Hoofdlijnenakkoord 2003 bevat de ambitie om de aanpak van onderwijsachterstanden effectiever en efficiënter te maken. Hieraan ligt kort samengevat het oordeel ten grondslag dat de verdeling van verantwoordelijkheden tussen schoolbesturen en gemeenten in het huidige onderwijsachterstandenbeleid niet scherp genoeg geformuleerd is. Mede als gevolg hiervan is het niet goed mogelijk partijen aan te spreken op de te behalen resultaten; bovendien leidt het huidige bestuurlijke model tot veel bureaucratie.

In de brief van 31 oktober 2003 is uiteengezet hoe op hoofdlijnen vorm en inhoud zal worden gegeven aan de voornemens op het terrein van het onderwijsachterstandenbeleid, mede in het licht van de nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs en de rol van gemeenten binnen het jeugdbeleid en het grotestedenbeleid.

Het toekomstige onderwijsachterstandenbeleid is er allereerst op gericht om de betrokken partijen «te laten doen waar zij het beste in zijn». Scholen en schoolbesturen zijn de belangrijkste uitvoerders van het onderwijsachterstandenbeleid en de professionals in het onderwijs hebben het beste zicht op achterstanden van leerlingen en de wijze waarop deze succesvol kunnen worden bestreden. Daarom krijgen schoolbesturen en scholen de ruimte om de middelen voor onderwijsachterstanden meer naar eigen inzicht te besteden. Dit past geheel in het streven om scholen de ruimte te geven onderwijs op maat te realiseren voor leerlingen én om de creativiteit en professionaliteit van het onderwijspersoneel optimaal te benutten. Voorts wordt de administratieve belasting van scholen verlaagd door het afschaffen van verplichtingen zoals deze thans in de wet staan. In het bijzonder gaat het om het vervallen van de eis om samen met de gemeente te komen tot een gemeentelijk onderwijsachterstandenplan met daarin onder meer gezamenlijke doelstellingen, activiteiten en de inzet van school- en gemeentelijke middelen. Het vervallen van de eis laat onverlet dat op lokaal niveau betrokken partijen vrijwillig tot een gezamenlijk plan van aanpak kunnen komen.

Het Rijk blijft gemeenten in het onderwijsbeleid beschouwen als mede-overheid en daarmee als belangrijke partner bij het bestrijden van achter-

standen. Gemeenten hebben als meest «schoolnabije overheid» een verantwoordelijkheid voor het functioneren van de lokale infrastructuur en voor het realiseren van samenhang tussen de schakels binnen de jeugdketen, waaronder het onderwijsachterstandenbeleid.

De meer specifieke taken en verantwoordelijkheden van gemeenten in het onderwijsachterstandenbeleid zullen in de toekomst worden toegespitst op vooral de voor- en voerschoolse educatie (VVE) en het lokaal inrichten van bovenschoolse schakelklassen. Hiervoor is met ingang van 1 augustus 2006 een bedrag van € 150 miljoen op jaarbasis beschikbaar.

De Rijksoverheid zal zich vooral richten op de beoordeling van de resultaten die door gemeenten en schoolbesturen met het onderwijsachterstandenbeleid worden behaald. Verder is de Rijksoverheid verantwoordelijk voor een goede inrichting van het toezicht. Voor het onderwijs bestaat dit uit het toezicht door de inspectie van het onderwijs, uit het toezicht door accountants en uit monitoring. De onderwijsinspectie zal scholen bevragen over de wijze waarop scholen achterstanden bestrijden en de resultaten die zij daarbij bereiken. Het toezicht van scholen die op dit gebied te weinig presteren, wordt versterkt. Dat wordt in de inspectierapportages expliciet aan de orde gesteld. Scholen moeten daarop een verbeterplan aan de inspectie voorleggen. Deze vorm van toezicht is vastgelegd in de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT). Het uitgangspunt is dat het toezicht proportioneel is, dus intensief waar het niet goed gaat en op afstand als het wel goed gaat.

Effectieve inzet van middelen

Zoals gezegd is het beleid erop gericht om de middelen voor onderwijsachterstandenbeleid zo gericht mogelijk in te zetten om de onderwijsachterstanden aan te pakken en het liefst te voorkomen. Voor een effectieve en efficiënte bestrijding van onderwijsachterstanden is het van groot belang dat die instrumenten worden ingezet waarvan de positieve effecten op de leerprestaties van achterstandsleerlingen zijn vastgesteld. Daarom zal de deelname van achterstandsleerlingen aan kwalitatief goede programma's voor voor- en voerschoolse educatie (VVE) ook in het toekomstige onderwijsachterstandenbeleid een belangrijk speerpunt blijven. Onderzoek toont het belang aan van het vroegtijdig opsporen en aanpakken van onderwijsachterstanden bij (zeer) jonge kinderen. Gebleken is dat goede VVE-programma's een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de startpositie van achterstandsleerlingen aan het begin van het basisonderwijs.

Ook het instrument schakelklassen kan een belangrijke bijdrage leveren aan de bestrijding van onderwijsachterstanden. Schakelklassen zijn bestemd voor leerlingen die extra aandacht nodig hebben. Het gaat bijvoorbeeld om leerlingen die rechtstreeks uit het buitenland komen maar ook andere leerlingen van allochtone en autochtone afkomst met grote (taal)achterstanden. In schakelklassen worden leerlingen met een grote taalachterstand met behulp van effectieve methoden voorbereid op het in- dan wel terugstromen in het reguliere onderwijs.

Ombuiging

De herijking van het onderwijsachterstandenbeleid gaat gepaard met een ombuiging van € 50 miljoen in 2004 en € 100 miljoen in elk van de jaren daarna. Omdat schoolbesturen en scholen eerst verantwoordelijk zijn waar het gaat om de bestrijding van onderwijsachterstanden, is de ombuiging niet van toepassing op het budget dat via de gewichtenregeling rechtstreeks naar de scholen voor basisonderwijs gaat. De ombuiging van € 100 miljoen op jaarbasis komt geheel ten laste van het gemeentelijke budget voor onderwijsachterstanden. Om scholen en gemeenten de gele-

genheid te geven om hierop te anticiperen, is deze ombuigingstaakstelling voor de periode tot 1 augustus 2005 incidenteel op andere wijze gedekt (zie paragraaf 5). Dit betekent dat er met ingang van 1 augustus 2005 € 100 miljoen bezuinigd wordt op het gemeentelijke onderwijsachterstandenbudget (GOA-budget). Met ingang van 1 augustus 2006 zal er, inclusief een extra bedrag voor schakelklassen, structureel een bedrag van € 150 miljoen op jaarbasis beschikbaar zijn voor gemeenten. Omdat een belangrijk deel van de huidige GOA-middelen, via gemeenten, ook bij scholen terecht komt, zal de ombuiging op het gemeentelijke budget niettemin consequenties voor scholen hebben. De ombuiging hangt samen met de vermindering van de administratieve belasting voor gemeenten en schoolbesturen binnen het onderwijsachterstandenbeleid. Dit gebeurt onder meer door het afschaffen van verplichtingen zoals deze thans in de wet staan, zoals met name het afschaffen van de eis dat gemeenten en schoolbesturen gezamenlijk een gemeentelijk onderwijsachterstandenplan maken. Schoolbesturen en scholen krijgen de ruimte om de middelen meer naar eigen inzicht te besteden. Daarnaast zal ook de aanscherping van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen betrokken partijen tot vermindering van bureaucratie leiden.

Uitkomsten van het overleg met scholenveld en gemeenten

In de hoofdlijnenbrief is aangegeven, dat de weg naar de nieuwe verhoudingen binnen het onderwijsachterstandenbeleid in goed overleg met vertegenwoordigers van het scholenveld en gemeenten moet worden afgelegd.

In de periode van eind 2003 tot mei 2004 is met bedoelde partijen intensief overleg gevoerd. Het overleg met gemeenten (VNG en G4) is er op gericht geweest te komen tot een uitwerking van het toekomstige onderwijsachterstandenbeleid, waaronder het nieuwe bestuurlijke arrangement. De herijking van de gewichtenregeling maakte geen deel uit van dit overleg.

Het gevoerde overleg heeft mede geleid tot de beleidsvoornemens zoals die in deze brief beschreven zijn.

In het overleg met zowel de gemeenten als met de schoolbesturen- en schoolleiderorganisaties is géén overeenstemming bereikt over de wenselijkheid van de voorgenomen ombuiging van € 100 miljoen binnen het onderwijsachterstandenbeleid. Betrokken partijen hebben aangegeven zich te zullen blijven verzetten tegen deze ombuiging. Dit heeft er in het geval van de schoolbesturen- en schoolleider-organisaties toe geleid dat zij zich niet hebben willen committeren aan een tekst over het nieuwe arrangement voor het toekomstige onderwijsachterstandenbeleid. Voor het kabinet blijven de voornemens uit het Hoofdlijnenakkoord uitgangspunt voor het toekomstige onderwijsachterstandenbeleid.

Breder kader

De voornemens op het terrein van het toekomstige onderwijsachterstandenbeleid hebben nauwe raakvlakken met diverse andere beleidstrajecten, zoals het grotestedenbeleid. Het kabinet is verantwoordelijk voor het stimuleren van krachtige steden door het ontwikkelen van een samenhangend, ontkokerd en resultaatgericht grotestedenbeleid. Gemeenten moeten verbindingen leggen tussen diverse beleidsterreinen zoals integratie, inburgering en veiligheid, en daarbij niet onnodig belemmerd worden door regels en bestaande structuren. Het grotestedenbeleid biedt gemeenten meer dan voorheen deze mogelijkheid en is erop gericht om steden in staat te stellen doelgericht te handelen en met concrete zichtbare resultaten bij te dragen aan de doelstellingen van het grote-

stedenbeleid. De inzet daarbij is om de bureaucratische lasten van gemeenten te beperken. Onderwijsachterstand is een complexe problematiek die vraagt om een geïntegreerde aanpak. Het grotestedenbeleid maakt een dergelijke aanpak mogelijk.

Er zijn ook belangrijke verbindingen tussen het onderwijsachterstandenbeleid, het jeugdbeleid en het integratiebeleid. De hoofdlijnenbrief geeft aan dat het kabinet in het kader van het jeugdbeleid grote waarde hecht aan afstemming en samenwerking tussen departementen, bestuurslagen en onderwijs- en jeugdinstanties. Hiervoor is in 2003 de operatie JONG gestart. Het onderwijsachterstandenbeleid heeft relaties met de thema's «zorgstructuren in en om de school», «gemeentelijke taken», «effectiviteit onderwijsrendement» en «samenhang voorzieningen 0-12» van de operatie JONG. Gezien de relatie tussen het onderwijsachterstandenbeleid en het lokaal jeugdbeleid wordt tevens verwezen naar de reactie van het kabinet op de motie Çörüz-Kalsbeek, die eind juni aan uw Kamer is gezonden.

Voor wat betreft het integratiebeleid en de relatie met het onderwijsachterstandenbeleid wordt verwezen naar de brief «Onderwijs, Integratie en Burgerschap» en de reactie van het kabinet op het eindrapport «Bruggen bouwen» van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (de commissie Blok; Kamerstukken II 2003-2004, 28 689, nr. 17), die op 24 mei 2004 aan uw Kamer is gezonden.

3. Korte termijn: 2004 tot 1 augustus 2006

In de hoofdlijnenbrief is aangegeven, dat de ombuiging voor de periode 2004 tot 1 augustus 2005 wordt bereikt met incidentele maatregelen. Zoals hiervóór al werd aangegeven, komt de ombuiging van € 100 miljoen in de periode van 1 augustus 2005 tot 1 augustus 2006 ten laste van het GOA-budget. Deze ombuiging wordt naar rato verdeeld over de gemeenten die uitvoering geven aan de wettelijke GOA-bepalingen. Deze gemeenten zijn hierover op 10 februari 2004 schriftelijk geïnformeerd (PO/OO/ 2004/4933). De gemeenten is verzocht tijdig maatregelen te treffen opdat de voorgenomen ombuiging kan worden gerealiseerd. De periode 1 augustus 2005 tot 1 augustus 2006 valt samen met het laatste schooljaar van het tweede Landelijk Beleidskader onderwijsachterstanden (LBK). De ombuiging zal consequenties hebben voor de mate waarin gemeenten in staat zijn de doelstellingen van het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid te realiseren. Mede in overleg met gemeenten is besloten om de doelstellingen van het LBK niet aan te passen. Gemeenten bepalen in overleg met de schoolbesturen op welke wijze de ombuiging wordt gerealiseerd en zullen zelf bepalen welke consequenties er aan de ombuiging verbonden zullen worden. Er mag van worden uitgegaan dat gemeenten hierbij in sterke mate rekening houden met de doelstellingen uit het LBK. In de landelijke evaluatie van de uitvoering en de resultaten van het GOA-beleid van 1 augustus 2002 tot 1 augustus 2006, zal rekening worden gehouden met de effecten van de ombuiging op de opbrengsten van het beleid.

4. Langere termijn: vanaf 1 augustus 2006

De kern van de onderwijsachterstandenbestrijding ligt in de scholen. Het onderwijsachterstandenbeleid heeft belangrijke raakvlakken met de (directe) omgeving van de school. Het nieuwe bestuurlijke arrangement is erop gericht recht te doen aan en rekening te houden met alle actoren op lokaal niveau die voor de bestrijding van onderwijsachterstanden van belang zijn. Er wordt naar gestreefd te komen tot een gezamenlijke aanpak van onderwijsachterstanden door deze actoren, waarbinnen schoolbesturen en gemeenten ieder van uit de eigen autonomie en verantwoor-

delijkheden een bijdrage leveren aan de bestrijding van onderwijsachterstanden.

Hieronder wordt kort ingegaan op de reikwijdte van het onderwijsachterstandenbeleid en de hoofdverantwoordelijkheden op de diverse onderdelen van dit beleid. Daarbij worden de taken en verantwoordelijkheden van schoolbesturen, gemeenten en Rijk beschreven.

Reikwijdte en hoofdverantwoordelijkheden onderwijsachterstandenbeleid

Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de bestrijding van onderwijsachterstanden binnen de school, gericht op de leervorderingen en leerprestaties van leerlingen. De prestaties van leerlingen op het terrein van taal, rekenen en sociale competentie zijn hierbinnen belangrijke elementen. Schoolbesturen voeren hiertoe beleid op het beperken van de risicofactoren en het bevorderen van positieve factoren binnen de scholen, die daarop invloed hebben. Schoolbesturen zijn hiervoor primair verantwoordelijk en leggen hierover verantwoording af aan het Rijk. Ook op het gebied van de schoolontwikkeling, waaronder het algemene schoolbeleid, de kwaliteitszorg en de professionaliteit van leerkrachten en schoolleiding, zijn schoolbesturen primair verantwoordelijk en leggen hierover verantwoording af aan het Rijk.

Daarnaast werken schoolbesturen mee aan de integrale aanpak van de bestrijding van onderwijsachterstanden. Het activeren van de jeugdketen maakt hiervan onderdeel uit.

Ook voeren schoolbesturen de regie over de inzet van de schoolgebonden middelen die zij in het kader van de gewichtenregeling en de regeling CUMI-VO van het Rijk ontvangen én over de inzet van de voor de scholen bestemde middelen die zij van gemeenten ontvangen. Zij leggen daarover rekening en verantwoording af aan de respectievelijke overheden.

Gemeenten zorgen ervoor dat lokaal samenhang in de basisvoorzieningen gerealiseerd wordt en dat de verschillende functies binnen het jeugdbeleid beschikbaar zijn. Het terrein van het lokale beleid in de breedte bevat de aandachtsgebieden lokale samenhang tussen onderwijs en andere relevante beleidsterreinen zoals jeugdbeleid, inburgering, spreidingsen segregatievraagstukken, integratievraagstukken, veiligheidsbeleid en economische ontwikkeling. Een sluitende keten voor de doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid maakt onderdeel uit van het lokale jeugdbeleid. Gemeenten hebben binnen deze keten een rol in de voorlichting aan ouders, zoals bij aanvang van de schoolloopbaan (ook: toeleiding naar VVE) en de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs. Scholen en schoolbesturen en andere betrokken instellingen werken mee aan het realiseren van de sluitende keten van voorzieningen. Daarnaast voert de gemeente de regie over de gemeentelijke middelen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. De gemeente legt rekening en verantwoording af aan het Rijk over de inzet van de gemeentelijke middelen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden, voor zover die door het Rijk verstrekt zijn. Voor de besteding van de middelen voor VVE en de schakelklassen, worden resultaatafspraken gemaakt. Gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor handhaving van de leerplicht, voor de curatieve behandeling van het voortijdig schoolverlaten (VSV), regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC), grote steden beleid/sociale infrastructuur en veiligheid (SIV).

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

Het Rijk draagt schoolbesturen op om onderwijsachterstanden te bestrijden. Daarnaast maakt het Rijk afspraken met gemeenten over de te behalen resultaten op het terrein van het terugdringen van onderwijsachterstanden. In dit verband wordt verwezen naar de outputindicatoren op het terrein van VVE en schakelklassen (zie verderop in de tekst).

Het Rijk draagt zorg voor een systeem van toezicht waarbinnen wordt nagegaan of schoolbesturen en scholen in voldoende mate voldoen aan de wettelijke opdracht om onderwijsachterstanden te bestrijden. Het gaat daarbij om de resultaten die schoolbesturen en scholen bereiken bij de bestrijding van onderwijsachterstanden. Het Rijk zal schoolbesturen op die resultaten aanspreken.

Het Rijk spreekt schoolbesturen en gemeenten aan op de bijdrage van elke partij aan de lokale integrale aanpak van onderwijsachterstanden. De inspectie ziet toe op de wijze waarop en de mate waarin schoolbesturen en scholen erin slagen onderwijsachterstanden te bestrijden en in hoeverre hierover afspraken worden gemaakt met de omgeving. De inspectie zorgt dat er toezichtinformatie over scholen beschikbaar is voor gemeenten.

Voor- en vroegschoolse educatie

In de planning is opgenomen dat met ingang van 1 augustus 2006 er € 150 miljoen op jaarbasis beschikbaar is voor gemeenten voor het onderwijsachterstandenbeleid. Met deze middelen dienen gemeenten onder andere uitvoering te geven aan een lokaal VVE-beleid. Met het VVE-beleid en de bijbehorende ambitie (de deelname aan een VVE-programma door 50% van de doelgroep) is een bedrag van € 110 miljoen gemoeid.

Ten behoeve van het VVE-beleid moeten verbindingen gelegd worden tussen consultatiebureaus voor vroegsignalering, voorschoolse voorzieningen voor de uitvoering van het voorschoolse deel van het VVE-programma, en basisscholen voor de uitvoering van het vroegschoolse deel van het programma. Regie op samenwerking en inhoudelijke afstemming is nodig opdat er daadwerkelijk sprake is van een doorlopende lijn van signaleren naar aanpakken. In 2010 zal het VVE beleid worden geëvalueerd.

Schakelklassen

Daarnaast worden gemeenten verantwoordelijk voor het inrichten van bovenschoolse schakelklassen. Schakelklassen zijn vooral bedoeld voor (autochtone en allochtone) leerlingen in het basisonderwijs die een dusdanige (taal)achterstand hebben, dat zij niet (meer) met succes kunnen deelnemen aan het reguliere onderwijs. Gedurende één schooljaar wordt onderwijs aangeboden dat er op gericht is de taalachterstand weg te werken, daarna gaat de leerling terug naar de reguliere klas. Gemeenten nemen het initiatief om samen met scholen één of meer schakelklassen in te richten en af te spreken welke leerlingen voor een schakelklas in aanmerking komen. De middelen voor schakelklassen worden vanaf 1-8-2006 aan gemeenten beschikbaar gesteld. Conform de afspraken met de steden in het kader van het grote stedenbeleid, worden deze middelen voor de 30 grote steden opgenomen in de brede doeluitkering, waarbij als prestatie-indicator het aantal schakelklassen per stad is geformuleerd. Dit aantal is afhankelijk van het bedrag dat er per gemeente beschikbaar is. De G30 zijn in het kader van de meerjarige ontwikkelingsplannen bezig met het formuleren van de ambities op het terrein van schakelklassen. Voor de overige gemeenten wordt aparte regelgeving voorbereid. Gemeenten, schoolbesturen en scholen werken, in het kader van de evaluatie van de effecten van schakelklassen, mee aan het afnemen van

toetsen. OCW laat hiervoor een toetssysteem ontwikkelen om aan het begin en aan het eind van het schooljaar toetsen af te nemen, en zorgt voor een rapportage over de effecten van schakelklassen.

Brede doeluitkering en outputindicatoren

De middelen voor de 30 grote gemeenten (G30) worden voor de periode van 1 augustus 2006 tot en met 31 december 2009 opgenomen in de brede doeluitkering (bdu) Sociaal, Integratie en Veiligheid in het kader van het grote stedenbeleid. Hieraan worden twee outputindicatoren gekoppeld. Een indicator betreft VVE en luidt «de deelname aan VVE-programma's door leerlingen uit de doelgroepen». De andere indicator betreft «het aantal in te richten schakelklassen». De ambitie voor de kleinere gemeenten die met ingang van 1 augustus 2006 een uitkering voor VVE en schakelklassen ontvangen, zal nader worden bezien. De output-indicatoren uit het grotestedenbeleid zijn daarbij zo mogelijk richtinggevend.

Voor de verdeling van de middelen over de gemeenten wordt voor de duur van de derde periode van het grotestedenbeleid de verdelings-systematiek, zoals deze thans binnen GOA- fase II wordt gehanteerd, gehandhaafd, met gebruikmaking van een recenter telmoment.

Niet-vrijblijvende afspraken over aanname en spreiding van leerlingen

Bij de begrotingsbehandeling in het najaar van 2003 is aangekondigd dat zal worden bevorderd dat niet-vrijblijvende afspraken worden gemaakt tussen gemeenten en schoolbesturen over een evenwichtige verdeling van achterstandsleerlingen over scholen.

In de brief aan de Tweede Kamer over onderwijs, integratie en burgerschap, waarin wordt ingegaan op artikel 23 Grondwet, is de uitwerking hiervan opgenomen. Het kabinet wil de gemeenten een rol geven bij de «niet-vrijblijvende afspraken» met schoolbesturen over een meer gemengde schoolbevolking. Dit beleid zal deel uitmaken van het onderwijsachterstandenbeleid.

Het kabinet stelt zich voor dat schoolbesturen verplicht worden overleg te voeren met gemeenten over terugdringing van segregatie en bevordering van integratie. Bij dit overleg kan de inzet van het geld voor het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid worden betrokken. Daarnaast hebben gemeenten – als hoedster van het algemeen belang – de mogelijkheid om schoolbesturen en scholen op hun (lokale) verantwoordelijkheden te wijzen en daarover binnen de gemeente (bijvoorbeeld met ouders) te communiceren. Ten slotte beschikken de gemeenten over andere instrumenten om met schoolbesturen en scholen deze afspraken te maken. Gemeenten beschikken over een aantal financiële stromen en over bevoegdheden in dit verband, zoals de middelen voor VVE, huisvestingsmiddelen voor scholen voor primair en voortgezet onderwijs én middelen in het kader van het algemene jeugdbeleid en de zorg.

Instrumenten binnen het nieuwe bestuurlijke model

Om ervoor te zorgen dat er op lokaal niveau sprake zal zijn van een integrale aanpak van onderwijsachterstanden, zijn de volgende instrumenten nodig. Naast het overleg dat gemeenten en schoolbesturen voeren over onder meer de onderwijshuisvesting, dienen deze partijen met elkaar overleg te voeren over de bestrijding van onderwijsachterstanden én over de aanname en spreiding van leerlingen. Een verplichting tot het voeren van dit overleg zal wettelijk verankerd worden. Beoogd wordt dat de agenda voor dit overleg in gezamenlijkheid wordt opgesteld met inachtneming van de wettelijke verantwoordelijkheden van schoolbesturen enerzijds en die van gemeenten anderzijds. Zo worden door de gemeenten

maatschappelijke en omgevingsvraagstukken waarmee ook de scholen worden geconfronteerd aan de schoolbesturen voorgelegd en omgekeerd. Het overleg vindt plaats op basis van gelijkwaardigheid en tweezijdigheid. Ten behoeve van de benodigde beleidsinformatie voor het genoemde overleg wordt gebruik gemaakt van (een analyse van) landelijke monitorgegevens, vanuit onderzoeksgegevens, inspectiegegevens en lokale monitor- en onderzoeksgegevens. Het Rijk richt een landelijke monitor in; dit zal waar mogelijk worden afgestemd met de ambitie van operatie JONG om te komen tot een landelijke jeugdmonitor. De inwerkingtreding hiervan is mede afhankelijk van de (volledige) implementatie van het onderwijsnummer (zowel in het voortgezet als in het primair onderwijs). De inspectie van het onderwijs ziet erop toe dat schoolbesturen (en daarmee scholen) rekening houden met de omgeving van de school en overleg voeren met gemeenten over het lokale onderwijsachterstanden beleid.

5. Financieel overzicht

Financieel overzicht tot 1 augustus 2005

In het hoofdlijnenakkoord is een ombuiging op de onderwijsachterstandenmiddelen opgenomen van € 50 miljoen in 2004 en € 100 structureel vanaf 2005. Voor de periode van 2004 tot 1 augustus 2005 wordt de bezuiniging gerealiseerd met een aantal incidentele maatregelen. Zo wordt de loonbijstelling GOA tranche 2003 niet uitgekeerd aan gemeenten met ingang van 1 januari 2004, de reserves die gemeenten hebben opgebouwd in de periode GOA I (1998–2002) worden teruggevorderd en ingezet voor de bezuiniging in 2004, middelen voor de begin- en tussentoets worden in 2004 en in 2005 ingezet voor de bezuiniging. In het PF (PO en VO) en VF (VO) zit ruimte tussen het bedrag dat aanwezig is in de begroting en de hoogte van de opslag die de scholen moeten betalen, deze verschillen worden eveneens ingezet voor het dekken van de bezuiniging in 2004 en 2005. Het restant van de bezuiniging wordt opgelost binnen het saldo van mee- en tegenvallers op de OCW-begroting.

Financieel overzicht tot 1 augustus 2005.

	2004	2005 tot 1/8	Totaal
Omvang taakstelling	- 50,0	- 61,5	- 111,5
1. Inhouden loonbijstelling GOA 2003 vanaf 1/1/2004	14,7	8,9	23,6
2. GOA-reserves 1998–2002	7,1	0	7,1
3. Vrijval middelen PF VO	0	24,8	24,8
4. Vrijval middelen PF PO	2,9	0	2,9
5. Vrijval middelen VF VO	18,0	0	18,0
6. Inzet middelen begin-tussentoets	1,0	10,0	11,0
7. Saldo mee- en tegenvallers OCW-begroting	6,3	17,8	24,1
Totaal	50	61,5	111,5

Financiën in de periode vanaf 1 augustus 2005

In het schooljaar 2005–2006 wordt de € 100 miljoen gekort op de specifieke uitkering GOA aan gemeenten. De bezuiniging wordt naar rato over de gemeenten die uitvoering geven aan de wettelijke bepalingen GOA, verdeeld. Gemeenten zijn hier per brief over geïnformeerd. Met het oog op de komende bezuinigingen is in deze brief aan de gemeenten tevens gevraagd passende maatregelen te nemen. De bezuiniging vindt plaats in het laatste schooljaar van het tweede Landelijk Beleidskader onderwijsachterstanden (LBK) en zal consequenties hebben voor de mate waarin gemeenten in staat zijn de doelstellingen van het gemeentelijke

onderwijsachterstandenbeleid te realiseren. In de landelijke evaluatie van het GOA-beleid 2002–2006 zal hiermee rekening worden gehouden.

Financieel overzicht 2004–2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Scholen	332,2	300,8	296,9	295,2	294,1
– gewichtenmiddelen	261,7	254,3	250,4	248,7	247,6
– Cumi-VO	70,5	46,5*	46,5	46,5	46,5
Onderwijsachterstanden- beleid gemeenten, waarvan:	222,8	– 192,6	– 141,7	150	150
– VVE	109,4	109,4	110,0	110,0	110,0
– Schakelklassen	–	–	7,0	15,0	15,0

* De daling in de cumi-middelen is het gevolg van een autonome daling in het aantal cumi-leerlingen en de subsidietaakstelling uit het Hoofdlijnenakkoord.

6. Herijking gewichtenregeling basisonderwijs

Uitgangspunten

De voornemens uit het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II zijn erop gericht te komen tot een meer effectieve bestrijding van onderwijsachterstanden. In de brief «Onderwijs, Integratie en Burger-schap» van 23 april 2004, is op een aantal onderdelen al aangegeven op welke wijze hieraan uitvoering zal worden gegeven.

In het basisonderwijs is de gewichtenregeling een belangrijk instrument in de strijd tegen onderwijsachterstanden. Elementen die het speelveld voor de herijking van de gewichtenregeling bepalen, zijn: inzetten op het jonge kind, beter aansluiten bij feitelijke achterstanden, meer aandacht voor autochtone achterstandsleerlingen, voorkomen van segregatie en budget-taire neutraliteit. De nieuwe regeling moet periodiek kunnen worden herijkt, zodat kan worden ingespeeld op de verschuivingen die er in de loop van de tijd in de schoolpopulaties te zien zijn.

Het kabinet benadrukt het belang van het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden bij (zeer) jonge kinderen. De beschikbare middelen van het Rijk voor voor- en vroegschoolse educatie (VVE) leveren hieraan een belangrijke bijdrage. Ook de gewichtengelden die het Rijk aan basisscholen ter beschikking stelt, hebben in versterkte mate tot doel onderwijsachterstanden op zo vroeg mogelijke leeftijd te voorkomen en te bestrijden. Basisscholen dienen daarom dan ook te worden gestimuleerd om tot een effectieve aanpak te komen door leerlingen al op jonge leeftijd extra te begeleiden.

Om een effectiever onderwijsachterstandenbeleid te realiseren, zal bij de toedeling van de financiële middelen aan scholen in het kader van de gewichtenregeling beter moeten worden aangesloten bij feitelijke achter-standen van leerlingen. Ook voor autochtone achterstandsleerlingen geldt dat de bestrijding van onderwijsachterstanden de nodige aandacht blijft vragen. Uit onderzoeksgegevens blijkt dat de onderwijsachterstand van autochtone leerlingen toeneemt. Daarom is er extra aandacht nodig voor onder meer scholen met veel autochtone achterstandsleerlingen (vooral in de kleinere gemeenten) die onder de huidige regelgeving geen of rela-tief weinig gewichtengelden ontvangen. Zoals aangegeven in de brief «Onderwijs, Integratie en Burgerschap» zal de factor etniciteit in de toekomstige gewichtenregeling geen criterium meer zijn voor de toeken-ning van middelen. Wel zal gebruik gemaakt worden van een taaltoets om extra grote taalachterstanden bij leerlingen op te sporen. Ook is het van belang om voldoende aandacht te besteden aan het voorkomen van terugval in reeds ingelopen achterstanden, bijvoorbeeld door de thuistaal.

In dezelfde brief is aangegeven dat, om te voorkomen dat de gewichtenregeling segregatiebevorderend werkt, het aantal achterstandsleerlingen waarvoor een school gewichtengelden ontvangt, zal worden gemaximeerd.

Randvoorwaarde is dat de herijking van de gewichtenregeling budgettair neutraal plaatsvindt.

Het is van cruciaal belang dat de beschikbare middelen op de meest efficiënte en effectieve manier worden ingezet en dat de resultaten hiervan nauwgezet in beeld worden gebracht, zonder dat dit leidt tot het weglekken van financiële middelen in administratieve rompslomp.

Elementen voor een nieuwe gewichtenregeling

Voor het vaststellen van feitelijke achterstanden van groepen leerlingen wordt sinds 1994/1995 gebruik gemaakt van toetsgegevens afkomstig uit de PRIMA-cohort-onderzoeken. PRIMA-cohort-onderzoeken vinden steekproefsgewijs een maal per twee jaar plaats. In het kader van deze onderzoeken worden toetsgegevens van leerlingen gekoppeld aan gegevens over onder meer achtergrondkenmerken van deze leerlingen. Deze gegevens maken het mogelijk om de gewichtenregeling periodiek te herijken. Uit de meest recente gegevens afkomstig uit de PRIMA-cohort onderzoeken blijkt dat, om beter aan te sluiten bij feitelijke achterstanden, het opleidingsniveau van beide ouders het hoofdcriterium moet zijn voor het toekennen van achterstandsmiddelen. Om nog beter aan te sluiten bij de feitelijk geconstateerde achterstanden van leerlingen, zal in de toekomst het criterium «opleidingsniveau van ouders» worden verfijnd. Deze verfijning bestaat eruit, dat voor de toekenning van de gewichten twee opleidingsniveaus worden onderscheiden, namelijk «maximaal niveau basisonderwijs» en «maximaal niveau lager beroepsonderwijs (lbo)/ voorbereidend beroepsonderwijs (vbo)». Uit onderzoek blijkt namelijk dat kinderen van ouders met deze lage(re) opleidingsniveaus de grootste onderwijsachterstanden hebben.

Aan de twee genoemde opleidingsniveaus van de ouders zullen twee gewichten worden gekoppeld. Daarnaast zullen voor leerlingen met extra grote taalachterstanden, in de vorm van een extra zwaar gewicht, middelen ter beschikking worden gesteld. Op basis van apart te organiseren toetsen zal worden bepaald welke leerlingen hiervoor in aanmerking komen. Er wordt van uitgegaan dat de leerlingen die in aanmerking komen voor het zwaarste gewicht, vooral leerlingen zijn van (zeer) laag opgeleide ouders.

De huidige gewichten (0,25 voor autochtone achterstandskinderen, 0,40 voor schipperskinderen, 0,70 voor kinderen van woonwagenbewoners en zigeuners en 0,90 voor allochtone achterstandskinderen) worden vervangen door de drie nieuwe gewichten. Er komen dus geen aparte gewichten meer voor schipperskinderen en kinderen van woonwagenbewoners/zigeuners. Etniciteit zal in de toekomst geen criterium meer zijn voor het toekennen van gewichtenmiddelen.

Wat de hoogte van de gewichten betreft, gingen de gedachten, (mede naar aanleiding van het onderzoek van Bosker dat onlangs in opdracht van OCW is uitgevoerd door prof.dr. R. J. Bosker en dr. H. Guldmond: «Een herijking van de gewichtenregeling», GION, RU Groningen, 2004; zie de bijlage)¹, in eerste instantie uit naar gewichten in de orde van grootte van 0,45 (voor maximaal niveau lbo/vbo), 0,90 (voor maximaal niveau basisonderwijs) en 1,35 (voor op basis van individuele toetsing gebleken extra grote taalachterstand). Deze nieuwe gewichten leiden echter tot herverdeeffecten tussen scholen van ongeveer € 50 miljoen. Hiervan zal per saldo gezamenlijk € 30 miljoen voor rekening van de vier grote steden

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

komen. Gegeven de cumulatie van maatregelen worden herverdeel-effecten die in deze orde van grootte liggen onwenselijk gevonden. Nadere beschouwing van de uitgangspunten voor de herijking van de gewichtenregeling én het grote belang dat wordt gehecht aan het op jonge leeftijd inzetten op het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden, heeft ertoe geleid dat is gekozen voor andere gewichten. Doel van het inzetten op bestrijding van achterstanden op jonge leeftijd is een verdere vermindering van achterstanden op latere leeftijd. Deze vergroting van de doeltreffendheid biedt de ruimte om invulling te geven aan beleid gericht op het verminderen van achterstanden van autochtone kinderen.

De keuze voor andere gewichten sluit aan bij de uitgangspunten die aan de herijking ten grondslag liggen en geeft een extra zware impuls aan de bestrijding van achterstanden op jonge leeftijd. Ook leidt bedoelde keuze tot minder grote herverdeeleffecten. Door een periodieke herijking van de nieuwe gewichtenregeling zal worden ingespeeld op verschuivingen in de schoolpopulaties. Dit betekent dat er een dynamisch systeem zal ontstaan waarbinnen herverdeeleffecten tussen scholen en gemeenten een belangrijke rol zullen spelen. Hiertoe zullen overgangsmatregelen worden getroffen.

Voor de toekomstige herijking van de gewichtenregeling gaan de gedachten uit naar nieuwe gewichten in de orde van grootte van 0,3 (voor maximaal niveau lbo/vbo), 1,2 (voor maximaal niveau basisonderwijs) en 2,4 (voor op basis van individuele toetsing gebleken extra grote taalachterstand). Met deze gewichten zullen de totale herverdeeleffecten tussen scholen op termijn ongeveer € 22 miljoen bedragen. Van dit bedrag zullen de scholen in de G4 er op termijn per saldo gezamenlijk ongeveer € 13 miljoen op achteruit gaan terwijl de scholen in de kleinere gemeenten er per saldo ongeveer € 13 miljoen op vooruit zullen gaan.

De huidige gewichtenregeling kent een drempel van 9%. Deze drempel wordt ook in het voorstel voor een nieuwe gewichtenregeling gehandhaafd. Pas boven dat percentage ontvangt een basisschool gewichtengeld. Reden hiervoor is dat van een school verwacht mag worden dat een bepaald percentage probleemleerlingen binnen de reguliere formatie kan worden opgevangen. Een school die veel autochtone achterstandsleerlingen heeft komt minder snel boven dat percentage van 9% van het totale leerlingaantal uit dan een school met veel allochtone achterstandsleerlingen, omdat autochtone leerlingen maar voor 0,25 extra meetellen en allochtone leerlingen voor 0,9 extra meetellen. Met andere woorden: naarmate het gewicht van leerlingen hoger is, wordt de 9% drempel eerder gehaald.

Daarom zal verhoging van het 0,25 gewicht naar 0,3 (in de nieuwe gewichtenregeling zullen de meeste autochtone achterstandsleerlingen hiervoor in aanmerking komen), ertoe leiden dat de effecten van de drempel (al blijft die op 9%), op «witte» achterstandsscholen wordt verkleind, omdat die drempel dan eerder wordt gehaald en die school dus ook eerder in aanmerking komt voor gewichtengelden dan bij een gewicht van 0,25. In de huidige systematiek komen er van alle scholen in Nederland die naast leerlingen zonder een gewicht alleen achterstandsleerlingen in de categorie 0,25 hebben, 85 scholen in aanmerking voor gewichtenmiddelen. In de nieuwe systematiek zullen dat er ruim 260 zijn. Daarnaast komen in de kleinere gemeenten ruim 600 scholen die mogelijk ook achterstandsleerlingen hebben uit de andere categorieën dan 0,25 in de nieuwe systematiek wél voor gewichtenmiddelen in aanmerking komen, terwijl dat nu niet het geval is.

Integratiebevorderende maatregelen

Om te voorkomen dat de gewichtenregeling een segregatiebevorderend effect heeft, wordt in de toekenning van de middelen een plafond aangebracht. Dit betekent dat een school met gewichtenleerlingen, boven een bepaalde grens geen extra gewichtsgeld meer zal krijgen. In de eerder genoemde brief «Onderwijs, integratie en burgerschap» van 23 april 2004 staat het voornemen om bij de stichting van nieuwe scholen de voorwaarde te stellen dat niet meer dan 80% van de kinderen een achterstandskenmerk (leerlinggewicht) heeft. In aansluiting hierop zal dit plafond in de nieuwe gewichtenregeling op 80% worden gesteld.

Een effectieve aanpak op schoolniveau

Uitgangspunt is dat schoolbesturen en scholen eigen keuzen maken voor wat betreft de besteding van de middelen voor onderwijsachterstanden. De school maakt een plan van aanpak voor de bestrijding van onderwijsachterstanden en neemt dat op in het schoolplan. Dit plan van aanpak wordt door de school uitgevoerd en geëvalueerd. De inspectie zal in het kader van het toezicht nagaan op welke efficiënte wijze achterstanden bestreden worden en welke resultaten daarmee behaald worden. Om de effectiviteit van het onderwijsachterstandenbeleid te vergroten, zullen scholen worden gestimuleerd om bij de bestrijding van achterstanden aan te sluiten bij de feitelijke achterstand van elke individuele leerling én om de middelen zo effectief mogelijk in te zetten. Dit laatste betekent naar het oordeel van het kabinet dat de inspanningen vooral gericht moeten zijn op het zo vroeg mogelijk voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden. Om scholen te stimuleren de middelen zo vroeg mogelijk in te zetten, zal de toekenning van het zwaarste gewicht alleen worden bestemd voor de leerlingen uit de groepen 1 tot en met 4. Hiermee zal in de normatieve onderbouwing van de lumpsum financiering rekening worden gehouden. Na groep 4 komen deze leerlingen weer in aanmerking voor het gewicht 0,3 of 1,2. Verder zullen scholen worden gestimuleerd om alle achterstandsleerlingen in de groepen 1 en 2 te laten deelnemen aan effectieve vroegschoolse programma's.

Om te bepalen welke aanpak individuele leerlingen nodig hebben én om na te gaan of de gekozen aanpak effectief is, wordt van scholen verwacht dat zij, door middel van toetsen, de voortgang in de vorderingen van individuele risicoleerlingen in beeld brengen. Een rapportage over de resultaten die met de bestrijding van onderwijsachterstanden bij groepen achterstandsleerlingen bereikt wordt, is onderdeel van de verantwoording die schoolbesturen aan de inspectie afleggen. De onderwijsinspectie controleert de effectiviteit en stimuleert scholen en schoolbesturen om tot effectieve resultaten te komen.

Invoering nieuwe gewichtenregeling

De hierboven beschreven beleidsvoornemens zullen de komende maanden nader worden uitgewerkt. Hierbij zullen vertegenwoordigers van het veld worden betrokken. Het streven is om de benodigde wet- en regelgeving in 2006 gereed te laten zijn. Vanaf eind 2005 zal gestart worden met het testen van elementen van de nieuwe systematiek, zonder dat hiermee vooruit wordt gelopen op de bekostigingsconsequenties. Het gaat hierbij met name om het testen van het nieuwe registratiesysteem en het ontwikkelen en testen van de, in het nieuwe systeem te hanteren, taaltoetsen.

De invoering van de nieuwe gewichtenregeling is, gezien de bekostigingsconsequenties die hieraan verbonden zijn, een omvangrijke operatie die plaatsvindt in een periode waarin ook de nieuwe lumpsum financiering in

het primair onderwijs zijn beslag krijgt. Vanuit het perspectief van de scholen en de uitvoeringsorganisatie is een zorgvuldige invoeringsstrategie van groot belang. In dit verband zal onder meer worden gezien hoe het samenvallen van de invoering van de nieuwe gewichtenregeling met die van andere beleidsoperaties, zoals lumpsum en het onderwijsnummer, op verantwoorde wijze plaats kan vinden. Afstemming met de invoering van het onderwijsnummer kan voorkomen dat scholen tweemaal hun leerlingenadministratie moeten herzien. In het kader van de administratieve lastenverlichting zal gezocht worden naar een zo efficiënt mogelijke invoering.

De herijking van de gewichtenregeling zal leiden tot herverdeeleffecten tussen scholen. Er zal meer geld gaan naar scholen met veel autochtone achterstandsleerlingen in kleinere gemeenten en minder naar scholen met heel hoge percentages (allochtone) achterstandsleerlingen. Naast de gewichtenregeling zijn er enkele regelingen die «schoolgewicht-afhankelijk» zijn. Bezien zal worden hoe zal worden omgegaan met de effecten die de herijking van de gewichtenregeling op deze regelingen heeft.

Voor de kosten die gepaard gaan met het organiseren van taaltoetsen en voor het versterken van taalonderwijs, is in 2006 een bedrag van € 11,5 miljoen en met ingang van 2007 op jaarbasis een bedrag van € 12,5 miljoen beschikbaar.

Doeltreffendheid en controleerbaarheid

Uitgangspunt voor het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid is verbetering van de doeltreffendheid: middelen moeten daar terecht komen waar ze het hardst nodig zijn. Daarnaast is ook de verbetering van de rechtmatigheid en controleerbaarheid van dit beleid van groot belang, zoals het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van de gewichtenregeling (een regeling is gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik als de gegevens waarop de bekostiging is gebaseerd, afkomstig is van derden of van belanghebbende(n) zelf).

Het kabinet verwachtte dat het gebruik van individuele toetsen op de onderdelen rechtmatigheid en controleerbaarheid goed zou scoren, maar dit voorstel is eind 2003 (om andere redenen) door uw Kamer afgewezen. Zonder het uitgangspunt van het kabinet los te laten om tot een herijking te komen waarin zo goed mogelijk wordt aangesloten bij feitelijk geconstateerde achterstanden, is gezocht naar alternatieven. In dit opzicht blijkt het opleidingsniveau van ouders het beste alternatief, aangevuld met een toets voor extra grote taalachterstanden die bij een beperkt aantal leerlingen wordt afgenomen. Daarom zijn dit de hoofdelementen van de nieuwe gewichtenregeling zoals die het kabinet voorstaat.

De argumentatie hiervoor is dat het opleidingsniveau van ouders een (wetenschappelijk) breed gedragen indicator voor onderwijsachterstanden is en hiermee een doeltreffende indicator is. Op het punt van de rechtmatigheid en controleerbaarheid levert deze indicator echter wel problemen op. Dit betreft vooral het feit dat het niet bewijsbaar is dat een ouder geen diploma heeft. Er is hier dus sprake van een risico in het kader van misbruik en oneigenlijk gebruik (MenO).

Wel is het mogelijk om in de wijze waarop de gegevens worden verzameld, enige verbetering aan te brengen door meer nauwgezet dan thans het geval is deze gegevens boven tafel te krijgen. Hierbij wordt gedacht aan het hanteren van een strikter protocol. Schoolbesturen en scholen zijn ervoor verantwoordelijk dat aangetoond kan worden dat zij deze gegevens nauwgezet verzamelen.

Tevens zal worden nagegaan of het diplomaregister van de Informatie-beheergroep (IBG) en eventuele alternatieve onderzoeksmethoden mogelijkheden kunnen bieden ten aanzien van de controle van het opleidingsniveau.

Het verschijnsel van de oncontroleerbaarheid van het niet hebben van een diploma is overigens geen nieuw fenomeen. Het opleidingsniveau van de ouders maakt ook deel uit van de huidige gewichtenregeling. In het Rijksjaarverslag van OCW is dit risico sinds een aantal jaren aangemerkt als «restant MenO» (restant MenO is de MenO-gevoeligheid die (bewust) overblijft nadat alle adequate maatregelen ten aanzien van voorlichting, controle en sancties zijn getroffen). Dit wil zeggen dat het een politiek, met uw Kamer afgestemd, geaccepteerd risico is.

Dit neemt niet weg dat het mijn verantwoordelijkheid is, deze risico's opnieuw af te wegen bij de herijking van de gewichtenregeling. Vanuit deze invalshoek is daarom gezocht naar alternatieven. Hierbij kan gedacht worden aan een gewichtenregeling op basis van etniciteit. In de brief «Onderwijs, Integratie en Burgerschap» en de reactie van het kabinet op het eindrapport «Bruggen bouwen» (commissie Blok), heeft het kabinet aangegeven geen voorstander te zijn van continuering van een gewichtenregeling waarbij etniciteit een belangrijk criterium is. Overigens is ook hierbij de controleerbaarheid van gegevens een probleem, bijvoorbeeld op het terrein van gegevens over de derde generatie allochtonen. Bovendien zou bij de keuze voor het criterium etniciteit uiteraard voor de autochtone achterstandskinderen nog een ander criterium moeten worden bepaald.

Als mogelijk alternatief wordt ook wel het hanteren van postcodes genoemd. Los van alle uitvoerings- en controleerbaarheidsvraagstukken die deze methode opwerpt, zal deze door het huisvestingsbeleid dat veel grote steden hanteren om in (nieuwe) woonwijken zo veel mogelijk een mix aan bevolkingsgroepen te realiseren, (deels) een achterhaalde methode zijn.

Het inkomensniveau van ouders wordt ook wel genoemd als alternatief. Ook dit is uitvoeringstechnisch zeer problematisch. Bovendien zijn deze gegevens weinig stabiel en levert deze methode op het gebied van de privacy grote problemen op.

In de afweging van doeltreffendheid en controleerbaarheid, gaat de voorkeur van het kabinet op dit moment uit naar een gewichtenregeling op basis van opleidingsniveaus. Het kabinet wil de uitkomsten van de verkenning van de bruikbaarheid van het IBG-diplomaregister en van alternatieve controlemethoden kunnen meewegen, voordat besloten wordt of de gewichtenregeling langs de in deze brief beschreven lijnen wordt herzien.

7. Leerplus Arrangement VO

Huidige stand van zaken

Momenteel is voor de scholen voor Voortgezet Onderwijs de Regeling aanvullende personele bekostiging culturele minderheidsgroepen en anderstalige leerlingen (CUMI-VO-regeling) van kracht. De regeling bekostigt een aanvullende vergoeding voor allochtone leerlingen in het VO die tussen de een en acht jaar in Nederland zijn en is derhalve gericht op nieuwkomers. Het betreft een budget oplopend tot 46 miljoen vanaf 2005. Op 1 oktober 2003 ging het om 26 407 leerlingen van in totaal 889 900 VO leerlingen, dat is 3%. Naast deze regeling is er in het VO sprake van een aanpak op maat voor de leerling vanwege de verschillende schoolsoorten (Praktijkonderwijs-VMBO-HAVO-VWO). Verder ontvangen leerlingen extra zorg via het Leerwegondersteunend onderwijs (LWOO) en de Beroepsbegeleidende Leerweg (BBL) in het VMBO. De criteria die daarbij centraal

staan zijn: het IQ van de leerling, de leerachterstand, en eventuele sociaal-emotionele problematiek.

Hoofdlijnenbrief

In de Hoofdlijnenbrief van 31 oktober 2003 is aangegeven, dat voor het VO gekomen zal worden tot een nieuwe regeling ter bestrijding van onderwijsachterstanden in plaats van de huidige mogelijkheid tot aanvullende vergoeding via de CUMIVO regeling. Daarbij zal een relatie gelegd worden met de extra middelen voor LWOO en het Plan van Aanpak Veiligheid (leerlingbegeleiding). In het primair onderwijs ligt het accent op het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden bij (zeer) jonge kinderen. Desondanks is er bij bepaalde leerlingen op latere leeftijd, in het voortgezet onderwijs, nog sprake van (onderwijsachterstand)problemen. Het is van groot belang deze problemen met een gerichte inzet effectief te bestrijden door extra inzet op scholen waar problemen cumuleren.

De belangrijkste voorwaarden zijn dat scholen:

- de gelegenheid krijgen maatwerk te bieden
- de middelen daar terecht komen waar ze het hardst nodig zijn
- de bureaucratische lasten voor scholen zo minimaal mogelijk zijn.

Leerplus arrangement

In het VO zal een nieuw arrangement op maat worden ontwikkeld in de vorm van een Leerplus arrangement.

Bovenop de reeds bestaande aanpak in het VO in de vorm van:

- verdeling van leerlingen over de schoolsoorten Praktijkonderwijs, VMBO, HAVO, VWO
- de inzet van Leerwegondersteunend Onderwijs in het VMBO
- de aanpak in het kader van Veiligheid in het onderwijs en de opvang van risicoleerlingen,
- betekent dit nieuwe Leerplus arrangement een extra inzet op scholen waar problemen cumuleren.

Om de middelen voor het leerplus arrangement zo effectief en doelmatig mogelijk in te zetten zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

1. Voorkomen van vroegtijdig schoolverlaten. Om vroegtijdig schoolverlaten te voorkomen is samenwerking met de gemeente, leerplicht, maatschappelijk werk, politie, jeugdgezondheidszorg en jeugdzorg noodzakelijk. Daarnaast dient er afstemming plaats te vinden tussen departementen, bestuurslagen en jeugdinstellingen. Hiervoor is in 2003 de operatie JONG gestart met als doel: effectief partnerschap. Scholen worden gestimuleerd Zorgadviesteams te vormen. Scholen zijn verantwoordelijk voor een veilig schoolklimaat.
2. Recht doen aan verscheidenheid: iedere leerling op de goede plaats op het juiste niveau. De school krijgt de mogelijkheid om maatwerk te bieden. Daarbij bepalen schoolbesturen en scholen zelf hoe de middelen worden ingezet. De school is er verantwoordelijk voor dat iedere leerling op de juiste plaats en op het juiste niveau ondersteuning ontvangt. Een belangrijke randvoorwaarde is dan ook autonomie-vergroting en vermindering van de bureaucratische lasten voor scholen.
3. Maximalisering van prestaties: aandacht voor taalachterstand. Om de onderwijsprestaties te maximaliseren is het terugbrengen van taalachterstand bij de leerlingen van groot belang. Scholen worden geactiveerd tot het voeren van een expliciet taalbeleid.

De onderwijsinspectie is verantwoordelijk voor het toezicht en zal bij de scholen die aan het arrangement deelnemen nagaan op welke wijze en in

welke mate deze scholen erin slagen onderwijsachterstanden te bestrijden.

De CUMI-VO regeling wordt omgevormd tot een nieuwe regeling. Niet langer bepaalt alleen het aantal allochtone nieuwkomers het achterstandsniveau van de school. Er zal worden ingezet op scholen waarbij problemen cumuleren, vooral op VMBO-scholen/locaties in de grote steden. Uitgangspunt is dat het geld dáár terecht komt waar het nodig is. Indicatoren voor het nieuwe allocatiemechanisme worden momenteel nader onderzocht. In het kader van deregulering zal worden bezien of bij dit arrangement de Arbeidsmarktknelpuntenregeling kan worden betrokken. Deze regeling stelt scholen in de grote steden in staat om het probleem van het groeiende lerarentekort op deze scholen aan te pakken. Opname in de lumpsum VO zal worden nagestreefd.

8. Tot slot

De uitvoering van de hierboven beschreven voornemens voor de uitwerking van het toekomstige onderwijsachterstandenbeleid zullen de komende maanden worden voorbereid. Hiervoor zal overleg worden gevoerd met vertegenwoordigers uit het scholenveld en van gemeenten. In de uitwerking van het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid zal tevens worden bezien wat de consequenties van de beleidsvoornemens zullen zijn voor de formatie-toekenning voor de onderwijsachterstandbestrijding in het (voortgezet) speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs ten behoeve van leerlingen met een niet Nederlandse culturele achtergrond.

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