

Vergaderjaar 2007–2008

27 020

Aanpak onderwijsachterstanden

Nr. 58

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 februari 2008

Inleiding

In september 2006 is het nieuwe Leerplusarrangement VO van start gegaan. Dit houdt in dat scholen met veel kinderen met problemen extra geld krijgen zonder dat daar extra administratieve lasten tegenover staan. De eerste tranche van 94 scholen die hiervoor in aanmerking komt, krijgt in 2007 en 2008 samen ongeveer 60 miljoen euro. In het voorjaar van 2007 hoorden de betrokken scholen definitief of zij in aanmerking kwamen voor het leerplusarrangement en hoeveel geld zij zouden krijgen.

Naar aanleiding van de berichtgeving over het Barlaeus Gymnasium en de kamervragen hierover heb ik onderzoek laten uitvoeren naar de effectiviteit van het Leerplusarrangement VO.

Met deze brief informeer ik u over de uitkomsten van het onderzoek dat ik u op 10 mei en 8 juni 2007 (Aanhangsel Handelingen II, vergaderjaar 2006–2007, nr. 1519 en nr. 1796) heb toegezegd. Ook beschrijf ik in deze brief de consequenties die ik daaraan verbind.

Het Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen (ITS) heeft in 2004 onderzoek gedaan naar de stapeling van problemen op school. Dit onderzoek laat zien dat de sociaal-economische achtergrond van leerlingen de beste voorspeller is van stapeling van problemen op scholen. Deze resultaten werden dan ook het uitgangspunt van het leerplusarrangement. De beste vertaling van deze resultaten naar een «indicator» bleken de zogenoemde armoedeprobleemcumulatiegebieden van het CBS/SCP. Naar aanleiding van dit rapport en overleg met het «veld» is de indicator als volgt: als een school twee jaar achter elkaar minimaal 30% leerlingen heeft uit deze gebieden dan krijgt de school voor elk van die leerlingen extra geld. Daarbij is ervoor gekozen om alle leerlingen in het voortgezet onderwijs mee te tellen in plaats van alleen de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg. Dit wijkt af van de aanbevelingen uit het rapport van het ITS.

Ik heb het IVA uit Tilburg laten onderzoeken hoe effectief bovengenoemde indicator is. Dat wil zeggen in welke mate het geld daadwerkelijk daar terecht komt waar het het hardste nodig is. Verder heb ik laten onderzoeken wat de aard en omvang van eventuele neveneffecten zijn en de mogelijkheden om deze neveneffecten te voorkomen. De rapportage van IVA vindt u bijgevoegd (bijlage 1¹, eindrapportage onderzoek Neveneffecten Indicator Leerplusarrangement VO, IVA, januari 2008). Hieronder ga ik in op de belangrijkste bevindingen en wat ik daadwerkelijk met die bevindingen ga doen.

Belangrijkste bevindingen van het IVA op een rij

Het IVA concludeert dat gezien de complexiteit van de materie, de beste oplossing is om via achtergrondkenmerken van individuele leerlingen te bepalen of scholen in aanmerking komen voor het Leerplusarrangement VO. Dit kan alleen als er betrouwbare inkomensgegevens zijn van de huishoudens met kinderen op een bepaalde school. Hiervoor moet het CBS kwalitatief goede loon- en uitkeringsgegevens uit de loonaangiften (project Walvis/SUB) kunnen verkrijgen en koppelen met andere bestanden met inkomens- en persoonsgegevens. De Belastingdienst en het UWV werken hard aan de verbetering van deze «loonaangifteketen». Eind 2008 wordt duidelijk of het CBS kan beschikken over de benodigde bestanden en van welke peiljaren. Tot die tijd, zo blijkt uit het onderzoek, is de huidige leerplusindicator de best denkbare indicator voor stapeling van problemen op scholen.

Het IVA toont aan dat de huidige leerplusindicator in circa 90% van de gevallen een terechte² beslissing oplevert. Scholen krijgen dus haast altijd terecht wel of geen geld op grond van de achtergrondkenmerken van leerlingen.

Het IVA toont ook aan dat de beslissing om de indicator «breed» toe te passen terecht is. Zowel op basis van individuele achtergrondkenmerken van leerlingen als op basis van prestaties van scholen (afgeleid uit de «Monitor Leerplusarrangement, nulmeting 2005–2006» van Regioplan, bijgevoegd in bijlage 2)¹ blijkt dat een stapeling van problemen zich voordoet op alle schoolsoorten: van praktijkonderwijs tot vwo.

Het IVA constateert dat de indicator nog te verfijnen is door deze uit te splitsen naar schoolsoort. Het IVA adviseert een drempel van 30% voor vmbo en praktijkonderwijs, 50% voor havo en 60% voor vwo. Door verschillende drempels te gebruiken worden de minste fouten gemaakt in de beslissing om extra geld toe te kennen aan een school.

Het IVA geeft aan dat de indicator nooit perfect kan zijn, omdat slechts een aantal postcodegebieden als basis dient voor het bepalen van de stapeling van problemen op scholen. Het kan voorkomen dat een (beperkt) aantal scholen veel leerlingen uit deze gebieden heeft zonder dat deze leerlingen uit gezinnen komen waar sprake is van uitkering/laag inkomen/niet westerse achtergronden en dus onterecht in aanmerking komen voor extra geld. Of omgekeerd: scholen met veel leerlingen die deze kenmerken wel hebben, maar niet uit deze gebieden komen en dus onterecht niet in aanmerking komen voor extra geld. Dit is onvermijdelijk door het gebruik van de postcodegebieden en niet zomaar op te lossen. Ik heb laten onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om de postcodegebieden wel te verfijnen. Het CBS geeft aan dat er op meer gedetailleerd niveau (lees kleinere gebieden) geen representatieve gegevens beschikbaar zijn én dat dit om privacytechnische redenen ook niet mogelijk is. Verder is het probleem ook niet op te lossen door verandering van drempels en ook niet door het hanteren van een andere gebiedsdefinitie zoals in het primair onderwijs (zie de brief van 18 januari 2008, Kamerstukken 2007/08, 27 020, nr. 57).

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Een «terechte» of «onterechte» beslissing wil zeggen dat, uitgaande van de beschikbare gegevens, een school terecht of onterecht wel of niet in aanmerking komt voor leerplusmiddelen gezien de daadwerkelijke individuele achtergrondkenmerken van leerlingen, toelichting hierop is te vinden op pagina 13 van het rapport.

Consequenties van het IVA rapport voor het beleid:

Lange termijn

Ik neem het advies van het IVA over om een indicator te ontwerpen gebaseerd op individuele leerlingkenmerken. Eind 2008 wordt duidelijk of het CBS kan beschikken over de benodigde bestanden voor bepaalde peiljaren. Zo gauw deze bestanden beschikbaar en van voldoende kwaliteit zijn, ga ik deze mogelijkheid direct onderzoeken.

Differentiatie naar schoolsoorten

Tot die tijd handhaaf ik het Leerplusarrangement VO. Dit arrangement is erop gericht om scholen die het onevenredig zwaar hebben door de achtergrond van hun leerlingen te ondersteunen. Van deze scholen verwacht ik dat zij met het extra geld hun kerntaak beter kunnen uitvoeren: de schoolprestaties verbeteren, voortijdig schoolverlaten en taalachterstanden verminderen en meer maatwerk leveren voor een kwetsbare groep leerlingen.

Met de beschikbare gegevens is verbetering van de indicator mogelijk. Deze mogelijkheden om te verbeteren ga ik voor 100% benutten. Daarom ga ik de drempel differentiëren naar schoolsoort: 30% voor vmbo en praktijkonderwijs, 50% voor havo en 60% voor vwo. Daarbij wordt voor scholen die «dakpanconstructies» in de onderbouw hanteren (gecombineerde brugjaren vmbo/havo/vwo) een aparte drempel gehanteerd van 30%. Als een school alleen gecombineerde brugjaren havo/vwo heeft dan wordt voor deze groep leerlingen de drempel van 50% gehanteerd.

Overgangsregeling

Om de volgende redenen vind ik een overgangsregeling gewenst:

- De verfijning van de indicator heeft de gewenste herverdeeffecten. De effecten van de indicatorverfijning kunnen echter voor sommige scholen groot zijn.
- Doordat de armoedeprobleemcumulatiegebieden in de loop van de jaren variëren is het gevolg dat sommige scholen eerst wel in aanmerking komen voor extra geld en daarna niet meer. Dit is een gewenst effect van het huidige beleid, maar heeft voor sommige scholen grote consequenties.

Om deze redenen komt er één algemene overgangsregeling voor scholen die er in de nieuwe situatie buitenproportioneel financieel op achteruit gaan.

Daarnaast kan ik melden dat op deze wijze, zoals verwacht, het goed mogelijk is om vanuit het Leerplusarrangement VO 7 miljoen bij te dragen aan het nieuwe lerarenbeleid (Kamerstukken 2007–2008, 27 923, 31 200 VIII, nr. 47).

Ik kies er niet voor om de postcodegebieden voor langer dan twee jaren te hanteren. Scholen die als gevolg van de verschuiving wel in aanmerking komen voor extra geld zouden hiervan de dupe zijn. Scholen hebben mij met nadruk gevraagd om met zo recent mogelijke gegevens te werken. Dit betekent dat steeds de meest recente gegevens over gebieden worden gehanteerd. In de praktijk betekent dit dat de bekostiging vier kalenderjaren achterloopt. In 2009 en 2010 krijgen scholen geld gebaseerd op gebieden volgens het Regionaal Inkomens Onderzoek van 2005, omdat dit de meest recent beschikbare gegevens zijn op het moment van publiceren.

Postcodegebieden eerder bekend

Om scholen zo snel mogelijk inzicht te geven in wat zij de komende jaren kunnen verwachten, maak ik de postcodegebieden al in september (in

plaats van december) van het jaar voorafgaande aan de volgende tranche bekend. Hierdoor hebben scholen zelf eerder zicht op hun financiële situatie en kunnen zij rekening houden met eventuele effecten van herverdeling.

Bekostiging op Brin- versus vestigingsniveau

Met de nieuwe indicator heb ik een verkenning laten uitvoeren naar bepaling van bekostiging op vestigingsniveau (op 15 mei 2007 hebben de leden Jan de Vries en Depla hiernaar gevraagd, Kamerstukken 2006/07, nr. 1796). Juist door het gebruik van de nieuwe, verfijnde indicator, blijkt dat bepaling van de leerplusbekostiging op vestigingsniveau geen verdere verbetering op zou leveren. Ten eerste laat het onderzoek van IVA zien dat toepassing op vestigingsniveau de indicator niet effectiever maakt¹. Daarnaast blijkt uit een simulatie dat nagenoeg dezelfde scholen in aanmerking komen voor extra geld, maar dat de herverdeleffecten onverwacht groot zijn: ongeveer de helft van de scholen gaat er juist op achteruit omdat niet meer alle vestigingen in aanmerking komen. Dit treft met name scholen in de middelgrote steden en platteland. Ik handhaaf dan ook de bepaling van leerplusbekostiging op brinniveau. Daarnaast blijven op dit punt eerder genoemde argumenten relevant:

- Het past nu niet bij de lumpsumbekostiging om voor elke mogelijke (deel)maatregel die voor sommige scholen onvoordelig uitpakt het berekenings- en bekostigingsregime aan te passen.
- Het bevoegd gezag heeft zijn eigen verantwoordelijkheid. Mocht een school of vestiging het onevenredig zwaar hebben, om welke redenen dan ook, dan wendt de school/ vestigingsdirecteur zich tot het bevoegd gezag om tot een herschikking van middelen te komen. Deze verantwoordingsverdeling ondergraven, betekent een forse aantasting van de zeggenschap van de schooldirecteur en het bevoegd gezag.
- Toekenning van middelen op vestigingsniveau vraagt ook om afrekening en verantwoording op vestigingsniveau. Scholen dienen voor iedere vestiging die in aanmerking komt voor het Leerplusarrangement VO in hun schoolplan op te nemen wat hun ambities zijn en hierover verantwoording af te leggen.
- Tevens brengt het hoge administratieve lasten en hogere accountantskosten met zich mee voor de scholen. Immers, de accountants moeten de administraties van iedere Leerplus vestiging (soms 6 per school) afzonderlijk controleren.

Deze argumenten geven dat een discussie voor bekostiging op vestigingsniveau, indien aan de orde, überhaupt beter gezien kan worden in het bredere verband van de modernisering van de VO-bekostiging.

Afstemming met onderwijsveld

Ik heb mijn voornemens met de VO-raad besproken. De VO-raad is positief dat kritiek vanuit de sector weerklank heeft gekregen en dat de indicator op korte termijn kan worden aangescherpt. Ook de VO-raad betreurt het dat er nog steeds een aantal scholen is dat, ondanks de optimalisatie, onterecht niet in aanmerking komt. De VO-raad zal dan ook graag, zo gauw dit technisch mogelijk is, meewerken aan een vervolgonderzoek naar een betere indicator. De VO-raad en ik hechten sterk aan een adequate overgangsregeling. Op korte termijn werk ik deze in goed overleg met de VO-raad uit.

Tot slot

De beste indicator voor de stapeling van problemen op scholen zijn de individuele leerlingkenmerken. Deze kenmerken worden duidelijk door gebruik te maken van de inkomensbestanden die mede door de loonaangifteketen (project Walvis/SUB) worden gevoed. Zo gauw deze

¹ Zie hoofdstuk 6 van het IVA rapport.

bestanden beschikbaar en van voldoende kwaliteit zijn, ga ik dit uitwerken. Ik ga dit samen met mijn collega Dijksma doen omdat ook het primair onderwijs de administratieve lasten verder wil verlagen. Tot die tijd ga ik de best denkbare indicator, de huidige leerplusindicator, verbeteren door differentiatie van de drempel naar schoolsoorten.

Om de indicator te kunnen aanpassen voor scholen die voor de kalenderjaren 2009 en 2010 voor extra geld in aanmerking komen, moet de regeling vóór 1 augustus 2008 gewijzigd worden. Scholen krijgen dan nog op tijd hun extra geld. Deze wijziging moet zo snel mogelijk worden uitgevoerd. Ik streef ernaar de aanpassing van de regeling te publiceren per 1 mei 2008.

In het voorjaar van 2009 informeer ik u nader over hoe de wijzigingen voor 2009 en 2010 hebben uitgepakt. In 2010 wordt het Leerplusarrangement VO uitgebreid geëvalueerd. Ook over de uitkomsten daarvan zal ik u te zijner tijd informeren.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart