

Vergaderjaar 2007–2008

30 313

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid

Nr. 39

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 oktober 2007

Eén van mijn doelstellingen voor de komende periode is om bij kinderen in het basisonderwijs het taalniveau te verhogen. Het aanpakken en voorkomen van taalachterstanden is hierbij een belangrijk onderdeel. Daarnaast is van belang om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, en dan vooral op het gebied van taal en rekenen. Verder moeten scholen die te maken hebben met leerlingen met behoorlijke onderwijsachterstanden, ook in staat gesteld worden om die onderwijsachterstanden bij leerlingen zo veel mogelijk te voorkomen en te bestrijden. U ontvangt in dat verband binnenkort ook een brief met een voorstel tot wijziging van de regeling die de criteria vaststelt op grond waarvan scholen in aanmerking komen voor geld voor onderwijsachterstandenbeleid (gewichtregeling). Samen met gemeenten en scholen proberen we alle doelgroepkinderen te bereiken met programma's voor voor- en vroegschoolse educatie (VVE). Gemeenten hebben verder ook een rol in het opzetten van de genoemde schakelklassen.

Onder het vorige kabinet hebben schakelklassen met ingang van het schooljaar 2006–2007 een wettelijke basis gekregen (artikel 166 en 166a van de Wet op het primair onderwijs), na de inrichting van pilots in het schooljaar 2005–2006. De doelstelling van een schakelklas is om leerlingen met een grote achterstand in de Nederlandse taal een jaar lang intensief taalonderwijs aan te bieden om de taalachterstand in te lopen. In de wet is vastgelegd dat burgemeester en wethouders de criteria bepalen voor de selectie van de leerlingen die zullen gaan deelnemen aan een schakelklas. Van gemeenten wordt verwacht dat zij met de bevoegde gezagsorganen in overleg treden over de school waaraan een schakelklas wordt verbonden en welke achterstandsléerlingen deelnemen aan de schakelklas. Gemeenten ontvangen een specifieke uitkering die zij voor VVE en/of schakelklassen kunnen inzetten. Dit geldt niet voor de G31: die gemeenten ontvangen binnen het kader van de Meerjarige Ontwikkelingsprogramma's (MOP's) van het Grote Stedenbeleid een brede doeluitlekking voor de periode 2006–2010 waarbij prestatieafspraken zijn gemaakt. Voor

de schakelklassen gaan deze prestaties over het aantal schakelklassen dat zij inrichten en het aantal schakelklasleerlingen dat zij bereiken. Daarnaast hebben alle gemeenten een vrije ruimte van 15% van het budget voor onderwijsachterstanden voor overige activiteiten, coördinerende taken of andere taken die met het onderwijsachterstandenbeleid te maken hebben.

Schakelklassen zijn een relatief nieuw instrument om taalachterstanden te bestrijden. Gemeenten en scholen hebben er inmiddels een aantal jaren ervaring mee. De aantallen leerlingen die deelnemen aan schakelklassen nemen toe en de eerste resultaten zijn bemoedigend. De komende jaren zal duidelijk worden in welke mate de schakelklassen een bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van taalachterstanden in het basisonderwijs.

In deze brief wordt u geïnformeerd over:

1. De resultaten van de pilots schakelklassen in het schooljaar 2005–2006.
2. De voortzetting van het onderzoek naar de effecten van de schakelklassen.
3. Een terugblik op de inrichting van schakelklassen in het afgelopen schooljaar.
4. De prestatieafspraken met de G31.

1. Resultaten van de pilots schakelklassen in het schooljaar 2005–2006

Tijdens de pilotperiode in 2005–2006 zijn in 21 gemeenten 24 pilots opgezet. Door het ITS in Nijmegen en het SCO-Kohnstamm Instituut in Amsterdam is onderzoek gedaan naar de ervaringen met de uitvoering van schakelklassen. De onderzoekers hebben het pilotjaar benut voor de ontwikkeling en het uitproberen van de onderzoeksinstrumenten. Maar dit voorbereidingsjaar heeft ook al veel informatie opgeleverd over de kenmerken van de deelnemende kinderen, over hun prestatieniveau aan het begin en aan het eind van het schakeljaar, en over het functioneren van de schakelklassen. Bij de behandeling van het voorstel van wijziging van de WPO, WVO en WEC in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid (Kamerstukken II 2005/2006, 30 313) is toegezegd de Kamer te informeren over de eerste resultaten van het onderzoek door het ITS en het SCO Kohnstamm Instituut naar de effecten van het onderwijs in de schakelklas. Hieronder worden de belangrijkste conclusies samengevat.

Kenmerken van deelnemende kinderen

In totaal hebben 217 kinderen aan de beginmeting meegedaan, waarvan 75% van allochtone afkomst (minimaal een van de ouders is niet uit Nederland afkomstig). In de onderzoeksgroep zit in groep 5 en hoger geen enkele autochtone leerling. De onderbouw is sterk vertegenwoordigd. Tweederde deel van de kinderen is afkomstig uit groep 0 (peuterspeelzaal), 1, 2 of 3. Een vijfde deel komt uit groep 8, en zit in een kopklas. Het aantal kinderen in de middenbouwgroepen is relatief klein.

De leeropbrengsten

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek in het pilotjaar betrof de toetsafnames bij de schakelklaskinderen. Toetsscores zijn een harde maat voor het prestatieniveau en geven een objectief beeld van wat kinderen op een bepaald moment kunnen weten. In oktober/november 2005 zijn deze toetsen voor de eerste keer afgenomen (de beginmeting) aan het eind van het schooljaar voor de tweede keer (de eindmeting). Door het verschil tussen de begin- en eindmeting te berekenen, is vastgesteld hoeveel de leerlingen in het schakeljaar hebben bijgeleerd (de leerwinst). Bovendien is er een controlegroep gebruikt, bestaande uit leerlingen die

hebben deelgenomen aan het Prima-cohort onderzoek en het landelijke Obis-onderzoek.

Uit de notitie «Evaluatie van de pilot schakelklassen» van L. Mulder en A. van der Hoeven (ITS) en G. Ledoux (SCO-Kohnstamm instituut), januari 2007 (zie bijlage 2) blijkt dat de schakelklasleerlingen wat taal betreft meer leerwinst hebben geboekt dan vergelijkbare kinderen in de controlegroep. Zie tabel 10 op pagina 30 van de notitie voor een overzicht van de gemiddelde leerwinst per maand voor taal- en rekenen per groep. Voor allochtone kinderen geldt dit sterker dan voor autochtone. Bij de kleuters valt op dat de oudere kleuters meer hebben geprofiteerd dan de jongere kleuters. Wellicht heeft dat te maken met de selectie van de leerlingen. Van de leerlingen die van de peuterspeelzaal afkomen, is het immers moeilijker om het niveau in te schatten dan van kinderen die al in groep 1 of 2 van de basisschool zitten. Het kan ook zijn dat kinderen die van de peuterspeelzaal afkomstig zijn, op grond van andere criteria zijn geselecteerd dan kinderen die al in groep 1 of 2 van het basisonderwijs zaten. Bij de selectie van de kopklassers is gekeken naar leerlingen met groeipotentie. Ook de score op de Testreeksen wijst daarop. De score is bij de kopklassers eveneens hoger dan het landelijk gemiddelde voor allochtonen.

Bevindingen uit gesprekken met belangrijkste betrokkenen bij schakelklassen. De gemeenten noemen heel wat positieve ervaringen met de schakelklassen. Men is tevreden over zaken die qua organisatie en vormgeving goed gelukt zijn. Bijvoorbeeld de ontwikkeling van nieuwe methodieken, goed verlopende lokale sturing, overleg, goede samenwerking tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs, goede samenwerking met ouders. Over de opbrengsten is men nog terughoudend. Wel zijn positieve geluiden te horen vanuit scholen of van ondersteuners over vooruitgang in taalontwikkeling van leerlingen of vooruitgang in het algemeen, vooruitgang wat betreft hoogte van het advies voor het voortgezet onderwijs, en enthousiasme en motivatie om door te gaan bij de leerkrachten. Ook voor scholen kunnen positieve punten verdeeld worden in tevredenheid over wat goed gelukt is bij de inrichting en implementatie enerzijds en tevredenheid over de resultaten anderzijds. De ervaren opbrengsten zijn bijvoorbeeld: de doelen zijn gehaald en de taalachterstand is verminderd, het adviesniveau (bij kopklasleerlingen en neveninstromers) is gestegen.

Conclusie

Of de doelstelling van de schakelklassen ook daadwerkelijk wordt bereikt, kan pas over enkele jaren worden vastgesteld wanneer bekend is hoe de verdere schoolloopbaan van schakelklaskinderen is verlopen. De eerste resultaten van het onderzoek tijdens de pilotperiode geven aanleiding tot voorzichtig optimisme. Hoewel de aantallen leerlingen in de pilots te gering zijn om nu al heel stellige uitspraken over de effecten van de schakelklassen te kunnen doen, kan wel worden geconcludeerd dat de schakelklaskinderen wat taal betreft meer leerwinst hebben geboekt dan vergelijkbare kinderen in de controlegroep.

2. Effectmeting 2006–2007 en 2007–2008

Na bovengenoemd pilot-onderzoek is in het schooljaar 2006–2007 de eerste (echte) effectmeting uitgevoerd. Bij dat onderzoek zijn circa 80 schakelklassen en 40 neveninstroomprojecten betrokken, verspreid over 24 gemeenten (waaronder de G4). De resultaten van deze startmeting worden eind 2007 gepubliceerd. Ik zal u op de hoogte stellen zodra deze resultaten bekend zijn.

Om de effecten op langere termijn te kunnen volgen en om ook de effecten van de deeltijdvariant en verlengde schooldagvariant te meten

waarmee tot nu toe nog geen ervaring is opgedaan, wordt de effectmeting in elk geval voortgezet voor het schooljaar 2007–2008. Ook van deze resultaten zal ik u te zijner tijd op de hoogte stellen.

3. Eerste ervaringen met inrichting van schakelklassen in het schooljaar 2006–2007

In het schooljaar 2006–2007 zijn gemeenten gestart met de inrichting van schakelklassen. Dit jaar bleken er veel vragen te zijn over de regelgeving. De meeste vragen gingen erover of een schakeljaar zou meetellen in het totale aantal jaren op een basisschool, bij welke school een leerling ingeschreven moest staan en op welke manier nieuwkomers konden deelnemen aan de schakelklassen. In de bijlage staan de oplossingen beschreven die aan gemeenten en ouders zijn geboden. Deze zijn aan gemeenten en scholen gemeld via de nieuwsbrief PO. Verder zijn gemeenten, scholen en ouders het afgelopen schooljaar op alle punten geïnformeerd en ondersteund door de website www.schakel-klassen.nl. Sardes onderhoudt deze website in opdracht van het ministerie van OCW. Op de website zijn goede voorbeelden te vinden en uitleg over de regelgeving. Daarnaast heeft Sardes kenniskringen georganiseerd voor gemeenten om informatie en ervaringen uit te wisselen. Al deze inspanningen hebben ertoe geleid dat circa 100 gemeenten het komende schooljaar nieuwe schakelklassen gaan inrichten. Omdat het afgelopen schooljaar voor veel scholen een voorbereidingsjaar is geweest, blijven de website en de kenniskringen in ieder geval het komende half jaar nog verder voortbestaan. Ingeschat wordt dat na dit half jaar voldoende kennis is opgebouwd.

4. G31 en schakelklasprestaties

De Meerjarige Ontwikkelingsprogramma's van het Grotestedenbeleid (GSB) bestaan uit prestatieafspraken tussen het Rijk en 31 grote gemeenten (G31). In 2005 zijn in deze Meerjarige Ontwikkelingsprogramma's prestatieafspraken opgenomen over aantallen schakelklassen. In juli 2007 zijn deze afspraken aangepast, omdat het vorige kabinet voor de periode 2006–2010 extra geld beschikbaar had gesteld voor schakelklassen. Het extra geld bestond uit 15 miljoen euro per jaar uit de enveloppemiddelen en 15 miljoen euro per jaar uit de Motie Verhagen (Kamerstukken II, 2004/05, 29 800, nr. 4). Voor vier jaar was dus in totaal 120 miljoen euro beschikbaar. Het vorige kabinet wilde in de genoemde periode met dit geld 9000 leerlingen per jaar laten deelnemen aan een schakelklas. Daarvan komen 6 000 leerlingen voor rekening van de G31. Dit aantal werd genoemd in de nota van toelichting bij het Besluit vaststelling doelstelling en bekostiging onderwijsachterstandenbeleid 2006–2010 (amvb OAB 2006–2010).

Toen de wijziging van de prestatieafspraken met de G31 werd voorbereid, bleek het aantal leerlingen in een schakelklas dat door het vorige kabinet was voorgesteld, niet haalbaar te zijn. De punten waar alle gemeenten vragen over hadden, golden ook voor de G31. Daarnaast was het voor de G31 nog onduidelijk hoe de leerlingen moeten meetellen in het eerste en het laatste jaar van de OAB-periode (schooljaren 2006–2007 en 2009–2010). In bijlage 1 (onderdeel 2) bij deze brief staat dat vanwege alle voorbereidingen de beoogde 6000 leerlingen uit het (eerste) schooljaar 2006–2007 niet worden meegeteld (zie bijlage 1, onderdeel 2)¹. Hierdoor zouden in de periode 2006–2010 ongeveer 18 000 leerlingen in de G31 een schakelklas kunnen volgen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het blijkt dat de G31 in staat is om ongeveer 13 000 leerlingen een schakelklas te laten volgen. De G31 leveren daarmee een lagere prestatie, die

wel gecompenseerd moet worden. Daarom heb ik met de G31 ook prestatieafspraken gemaakt over andere maatregelen die de ontwikkeling van de leerlingen stimuleren. Een dergelijke «open doelstelling» past binnen de systematiek van een brede doeluitkering. Een gemeente kiest dan zelf een indicator met een bijbehorende prestatie die specifiek is voor die stad. De indicator moet gerelateerd zijn aan het bestrijden van onderwijsachterstanden en het meerjarige ontwikkelingsprogramma (MOP).

Steden als Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Dordrecht, Den Bosch, Schiedam, Haarlem, Tilburg en Zwolle hebben gebruik gemaakt van de open doelstelling. Zij werken vooral aan meer brede scholen, grotere ouderbetrokkenheid, zorgverbreding, extra leertijd en extra taallessen in het voortgezet onderwijs. Den Haag investeert bijvoorbeeld in een grotere ouderbetrokkenheid en begeleiding en toetsing van de leerlingen met een achterstand. Rotterdam zal op 31 december 2009 45 locaties gerealiseerd hebben met een programma van 6 uur extra leertijd per week. De gemeente Tilburg gaat onder andere werken aan een betere zorgstructuur voor 0–12 jarigen en breidt ook het schoolmaatschappelijk werk uit. Dergelijke initiatieven passen bij mijn beleid om scholen de ruimte te bieden om het onderwijsachterstandenbeleid in te vullen. Het gaat immers om het doel van de maatregelen: het tegengaan en voorkomen van onderwijsachterstanden.

5. Tot slot

Ik stel voor om het einde van de Onderwijsachterstandenperiode (eind van het schooljaar 2009–2010) te bezien wat het effect is van de schakelklassen en op welke wijze deze eventueel worden gecontinueerd. Daarbij wordt eveneens bezien of een wijziging nodig is van het wettelijk kader waardoor gemeenten en scholen bijvoorbeeld meer variatie kunnen aanbrengen in de wijze waarop zij taalachterstanden willen bestrijden. Bij deze overwegingen worden ook de ervaringen met VVE en de gewichtenregeling meegewogen.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkma