

Vergaderjaar 1997–1998

25 600 VIII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 1998

Nr. 79

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 28 mei 1998

Met de wet goa is een nieuwe weg in de bestrijding van **onderwijs-achterstanden** ingeslagen. Doel is een effectievere bestrijding van onderwijsachterstanden door gemeenten meer ruimte en verantwoordelijkheid te geven voor een op de lokale situatie toegesneden en met lokale partners afgestemde aanpak. In het Landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid is de koers voor het gemeentelijk beleid uitgezet. Over dit Landelijk beleidskader is op 23 september 1997 met u gesproken. U heeft toen aangegeven dat de doelstellingen van het landelijk beleidskader zo meetbaar mogelijk dienen te zijn, zodat de resultaten van het ingezette beleid zo goed mogelijk gevolgd kunnen worden. Afgesproken is met het voorgestelde LBK te starten, maar in aansluiting op het LBK de wijze waarop de resultaten van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid landelijk gevolgd en in beeld gebracht worden, nader uit te werken. Deze brief bevat het voorstel voor (de opbouw van) een landelijke monitor van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Als de opbouw van de monitor afgerond is, kunnen de daaruit voortvloeiende verplichtingen wettelijk vastgelegd worden.

Doel en context

Doel van de voorgestelde landelijke monitor is zowel de resultaten van het onderwijsachterstandenbeleid als de daartoe door gemeenten gepleegde inzet zichtbaar te maken. De inzet van gemeenten betreft de inhoud van het goa-plan, bijvoorbeeld de wijze waarop de beheersing van de Nederlandse taal binnen de gemeente gestimuleerd wordt of de in het goa-plan opgenomen activiteiten met betrekking tot de voor- en vroeg-schoolse educatie. De resultaten van het beleid worden zichtbaar gemaakt aan de hand van ontwikkelingen in schoolloopbanen en leerprestaties van leerlingen. Daarbij dienen de resultaten onderscheiden te worden naar zowel doelgroepen als naar gemeenten.

Om de resultaten van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid landelijk te kunnen volgen, dienen lokale monitors «op te tellen» tot een

landelijke monitor. Dat betekent dat de (verder) op te bouwen lokale monitors een gemeenschappelijk kern moeten hebben bestaande uit uniforme indicatoren, registraties en meetinstrumenten voor leerprestaties en schoolloopbanen. In de bijlage treft u een mogelijke gemeenschappelijke kern aan.

Aangezien op lokaal niveau grote variëteit bestaat in de wijze waarop de resultaten van het onderwijsachterstandenbeleid worden gemeten en in beeld gebracht, vergt het formuleren en opbouwen van een gemeenschappelijke kern voor de lokale onderwijsmonitors afstemming en tijd.

Welke indicatoren in de kern van de monitors (kunnen) worden opgenomen en welke registraties gemeenten daarbij gebruiken, is niet alleen afhankelijk van afstemming en overeenstemming tussen gemeenten en andere betrokkenen, maar ook van parlementaire besluitvorming met betrekking tot de invoering van een persoonsgebonden onderwijsnummer. Dit onderwijsnummer is essentieel om op langere termijn schoolloopbanen van individuele leerlingen in het systeem te kunnen volgen, aangezien de mogelijkheden om doelgroepen te identificeren afnemen.

Daarnaast is het noodzakelijk het gebruik van landelijk genormeerde toetsen door scholen en het beschikbaar stellen van de uitkomsten daarvan aan de gemeente te stimuleren of zelfs wettelijk vast te leggen om de effecten van het ingezette beleid op de leerprestaties van leerlingen op betrouwbare wijze landelijk in beeld te kunnen brengen.

De afgelopen jaren zijn de resultaten van het onderwijsachterstandenbeleid op verschillende manieren in beeld gebracht. De daarvoor gebruikte PRIMA en VOCL-cohortonderzoeken brengen de ontwikkelingen in schoolloopbanen en leerprestaties van leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs op basis van steekproeven landelijk in beeld. Daarbij worden de resultaten naar doelgroep onderscheiden.

Door het Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO) wordt jaarlijks een monitor Grote-Stedenbeleid uitgebracht, waarin de resultaten van dit beleid in 19 gemeenten zichtbaar worden gemaakt. Het hoofdstuk onderwijs bevat een belangrijk deel van de indicatoren zoals ook genoemd in het in de bijlage opgenomen voorstel voor de kern van de goa-monitor. De vier grote steden ontwikkelen daarnaast in het kader van het Grote-Stedenbeleid zelf onderwijsmonitors aan de hand waarvan de resultaten van het lokale beleid in beeld worden gebracht.

Deze instrumenten worden de komende jaren onverminderd benut om de resultaten van het onderwijsachterstandenbeleid in beeld te brengen. Tevens worden onderdelen van bovengenoemde instrumenten benut voor de opbouw van de voorgestelde landelijke monitor.

Bij de inrichting van de gemeenschappelijke kern wordt rekening gehouden met activiteiten van de onderwijsinspectie, zoals de te ontwikkelen kwaliteitskaart voor het voortgezet onderwijs.

Hoofddijnen voorstel landelijke monitoring

De komende jaren wordt langs twee lijnen verder gewerkt aan de landelijke monitoring van het onderwijsachterstandenbeleid. De eerste lijn betreft de opbouw van een gemeenschappelijke kern in de lokale monitors. Op basis hiervan zullen in de toekomst de resultaten van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid structureel gevolgd en zichtbaar worden gemaakt. Ten tweede wordt het bestaande instrumentarium verder uitgebouwd en uitgebreid. Op basis daarvan wordt de Kamer de komende vier jaren jaarlijks geïnformeerd over de resultaten van het onderwijsachterstandenbeleid.

Opbouw gemeenschappelijke kern

Met vertegenwoordigers van grote gemeenten, VNG, inspectie en OCenW is regelmatig overlegd over een mogelijke aanpak voor de opbouw van een landelijke monitor. Dit overleg heeft geleid tot consensus over een aanpak, die inhoudt dat de komende jaren in een aantal fasen een zo volledig mogelijke landelijke monitor zal worden opgebouwd. De eerste fase bestaat uit het uitwerken en operationaliseren van indicatoren. Vervolgens worden de daartoe benodigde registraties door alle gemeenten opgezet. Basis van de registraties zal een adequate leerplicht-administratie zijn. Invoering van een persoonsgebonden onderwijs-nummer zal de mogelijkheden voor het volgen van leerlingen aanzienlijk uitbreiden. De derde fase betreft het maken van afspraken over de te hanteren definities bij de gekozen indicatoren, de uitwisseling van gegevens en de inhoud van de gemeentelijke rapportages. De gemaakte afspraken kunnen vervolgens wettelijk worden verankerd in het eerstvolgende LBK gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid dat de Kamer in concept in 2000 zal worden voorgelegd.

De VNG en de G4 nemen het voortouw bij de opbouw van de landelijke monitor. De VNG ontwikkelt in nauw overleg met medewerkers van mijn ministerie een systeem voor monitoring en registratie. Daarbij zal de basis voor de benodigde registraties worden gevormd door de leerplicht-administraties. De G4 werken momenteel aan een plan om een gemeenschappelijke kern in de vier lokale onderwijsmonitors aan te brengen, zodat de uitkomsten daarvan op een aantal aspecten te vergelijken zijn.

Tevens zullen de G4 een aantal onderdelen verder ontwikkelen, met name met betrekking tot het volgen van de leerprestaties door middel van het gemeenschappelijk gebruik van toetsen.

De Kamer zal op de hoogte worden gehouden van de vorderingen in de opbouw van de landelijke monitor. Voorstellen over de inrichting van de leerplichtadministraties, de vorm van de gemeentelijke rapportages en mogelijke door alle gemeenten te gebruiken indicatoren voor leerprestaties kunnen naar verwachting in 2000 aan U worden voorgelegd. Vanzelfsprekend worden onderdelen van de landelijke monitor, zodra deze klaar zijn, benut voor de landelijke monitoring van het onderwijsachterstandenbeleid en worden de uitkomsten daarvan opgenomen in de jaarlijkse rapportages aan de Kamer.

Uitbreiding en uitbouw bestaand instrumentarium

Op basis van het bestaande instrumentarium wordt de Kamer de komende jaren geïnformeerd over de resultaten van het onderwijs-achterstandenbeleid. Door dit instrumentarium uit te bouwen en uit te breiden, wordt het landelijk beeld zo veel mogelijk aangevuld met gegevens over gemeentelijk beleid en de resultaten daarvan.

Met het NWO wordt overlegd over een zodanige uitbreiding van de PRIMA en VOCL-cohortonderzoeken dat de resultaten tevens naar (categorieën) gemeenten onderscheiden kunnen worden. Gemeenten kunnen de uitkomsten van de uitgebreide cohort-onderzoeken benutten om meer zicht te krijgen op de lokale situatie en de resultaten af te zetten tegen de uitkomsten van vergelijkbare gemeenten. Tevens kan door deze uitbreiding op landelijk niveau een gedifferentieerder beeld van de resultaten worden gegeven.

Door de samenwerking tussen de grote gemeenten zullen de rapportages van de G4 en later mogelijk de G21 in toenemende mate onderling vergelijkbare gegevens opleveren. De GSB-monitor van ISEO is bruikbaar om de uitkomsten van de goa-monitor van deze gemeenten in een tijdsperspectief te plaatsen. Ook de kwaliteitskaarten zullen (per school) jaarlijks de ontwikkeling van de resultaten van leerlingen in het voortgezet

onderwijs laten zien. Deze resultaten kunnen tevens per gemeente in beeld gebracht worden.

Tenslotte wordt, naast ontwikkelingen in schoolloopbanen en leerprestaties van groepen leerlingen, ook de inzet van gemeenten bij het onderwijsachterstandenbeleid gevolgd. Door het Sociaal Cultureel Planbureau is een voorstel ontwikkeld om het gemeentelijk beleid op basis van een representatieve steekproef in beeld te brengen. Door aan te sluiten bij de uitbreiding van het PRIMA-cohortonderzoek kunnen gemeentelijk beleid en resultaten aan elkaar gerelateerd worden.

Afsluiting

Langs de twee in deze brief voorgestelde wegen, worden de resultaten van het onderwijsachterstandenbeleid op schoolloopbanen en leerprestaties op zowel korte als lange termijn zo goed mogelijk landelijk in beeld gebracht. Op basis van deze gegevens kunnen conclusies worden getrokken over de vorderingen die bij de bestrijding van onderwijsachterstanden worden gemaakt en de condities waaronder de resultaten geboekt worden. Deze conclusies zullen verwerkt worden in het volgende Landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
T. Netelenbos

Voorstel voor gemeenschappelijke kern goa-monitor

De goa-monitor levert gegevens op over

A de schoolloopbaan en de leerresultaten van leerlingen uit het primair en voortgezet onderwijs, uitgesplitst naar doelgroepen en gemeenten, op basis van geoperationaliseerde doelstellingen. De gegevens van de gemeentelijke monitors «tellen op» tot een landelijke monitor, zodat resultaten tussen gemeenten vergeleken kunnen worden.

B de inzet en handelwijze van gemeenten.

In evaluaties zullen verbanden gelegd worden tussen de bereikte resultaten en de gepleegde inzet van gemeenten, zodat conclusies getrokken kunnen worden over de effectiviteit van de verschillende gemaakte beleidskeuzen en ingezette middelen.

Ad A: Om te bepalen in hoeverre de leerresultaten van doelgroep-leerlingen verbeteren en of hun schoolloopbanen meer conform de schoolloopbanen van niet-doelgroepleerlingen worden, zijn indicatoren nodig. Bij de op te nemen indicatoren wordt steeds onderscheiden naar gewicht (1,25; 1,4; 1,7; 1,9) en bij allochtone leerlingen tevens naar land van herkomst, zodat ook de vorderingen van bijvoorbeeld groepen Turkse of woonwagen- en zigeunerleerlingen afzonderlijk in beeld kunnen worden gebracht.

De goa-monitor van gemeenten omvat de volgende indicatoren

1. voor basisonderwijs:

- uitstroom naar en deelname aan het speciaal onderwijs
- vertraging/doubleren
- toetsresultaten bij taal en rekenen in groep 2, 4, 6 en 8
- score op de CITO-eindtoets basisonderwijs
- spijbelen (aantallen, percentages en gemiddelde tijdsduur).

2. voor voortgezet onderwijs:

- deelname per schoolsoort
- spijbelen (aantallen, percentages en gemiddelde tijdsduur)
- vertraging/doubleren per leerjaar en schoolsoort, waarbij tevens gemiddelde vertraging per doelgroep
- uitval a) per schoolsoort; b) met of zonder enig vo-diploma
- examenresultaten
- doorstroom naar en resultaat in het vervolgonderwijs
- arbeidsmarktpositie een jaar na het verlaten van het onderwijs.