
Vergaderjaar 2003–2004

27 020

Aanpak onderwijsachterstanden

Nr. 38

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 mei 2004

Hierbij zend ik u de voortgangsrapportage over het onderwijsachterstandenbeleid, welke ik uw Kamer heb toegezegd tijdens het Algemeen Overleg onderwijsachterstanden d.d. 3 december 2003.

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

Voortgangsrapportage Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA)

Inleiding

Tijdens het Algemeen Overleg onderwijsachterstanden op 3 december 2003 heb ik toegezegd de Tweede Kamer een voortgangsrapportage te sturen over het onderwijsachterstandenbeleid. Met de voorliggende rapportage wil ik voldoen aan deze toezegging. Deze rapportage beschrijft primair de stand van zaken van het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid (GOA) vanaf de start van de tweede planperiode 2002–2006. Als leidraad hiervoor neem ik de doelstellingen uit het Landelijk Beleidskader (LBK) 2002–2006.

Hoofdstuk 1 geeft een korte terugblik op het onderwijsachterstandenbeleid aan het begin van de GOA-periode 2002–2006. Hoofdstuk 2 beschrijft de stand van zaken van de GOA-periode 2002–2004 per LBK doelstelling en ten slotte zal in hoofdstuk 3 een blik op de toekomst gegeven worden.

Zoals gezegd staan de vijf doelstellingen van het LBK in deze rapportage centraal. Een aantal aan het onderwijsachterstandenbeleid verwante zaken komt hier niet aan de orde. De samenhang van het (gemeentelijk) onderwijsachterstandenbeleid met Weer Samen Naar School en Leerling Gebonden Financiering komt aan de orde in een pas gestarte bestuurlijke evaluatie, waarvan ik het rapport aan het eind van dit jaar aan de Tweede Kamer zal aanbieden. Deze evaluatie kan een plaats krijgen in de discussie over het beleidsdocument Koers PO dat ik voor de zomer 2004 naar de Tweede Kamer zal sturen. Over de onderwerpen segregatie/ artikel 23 en Commissie Blok is Uw Kamer afzonderlijk geïnformeerd. Ook komen in deze voortgangsrapportage de speciale doelgroepen asielzoekers, schipperskinderen, Molukkers en woonwagenbewoners en zigeuners niet aan de orde. Zij vormen immers onderdeel van de totale onderwijsachterstandendoelgroep waarvoor het GOA beschikbaar is en worden hierbinnen niet als aparte groep behandeld.

Hoofdstuk 1 – Terugblik: de stand van zaken aan het begin van de GOA-periode 2002–2006

Primair onderwijs

Allochtone kinderen beginnen (ten opzichte van autochtone niet-achterstandsleerlingen) met een flinke beginachterstand aan het basisonderwijs (groep 2). In de periode 1994–2000 neemt de achterstand van Surinaamse, Turkse en Marokkaanse leerlingen af, terwijl die van Antilliaanse leerlingen toeneemt. De achterstand van autochtone achterstandsleerlingen neemt in deze periode ook iets toe. Bijna alle allochtone groepen boeken echter in de periode van 1988–2000 in de loop van het basisonderwijs veel vooruitgang. De taalachterstand van allochtone leerlingen blijft groot. De oorzaken van onderwijsachterstanden liggen primair buiten het onderwijs (individu, gezin en omgeving), maar ook in het onderwijs (school- en klasfactoren). Door de bank genomen doen autochtone achterstandsleerlingen het beter dan allochtone leerlingen. Geconstateerd kan echter worden dat de achterstand van autochtone leerlingen iets toeneemt. Zij hebben een taalachterstand van één jaar, terwijl de rekenachterstand iets minder groot is dan die van allochtone achterstandsleerlingen. De scores op de Cito-eindtoets laten een zelfde patroon zien.

Uit internationaal vergelijkend onderzoek (TIMSS 1995 en PIRLS 2001) blijkt dat Nederlandse allochtone leerlingen hoger scoren dan het gemiddelde van een aantal andere West-Europese landen. In al deze landen gaapt een kloof tussen allochtone en autochtone leerlingen.

Voortgezet onderwijs

De deelname van allochtone leerlingen aan het voortgezet onderwijs liet tot het begin van de lopende GOA-periode een gunstige ontwikkeling zien. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) signaleert in de Rapportage Minderheden 2003 dat de deelname van Marokkaanse leerlingen aan het havo/vwo van het schooljaar 1995–1996 tot 2001–2002 steeg van 8 naar 19 % en die van Turkse leerlingen van 17 naar 22 %. De deelname van autochtone leerlingen aan het havo/vwo steeg in diezelfde periode van 35 naar 45 %. Ondanks het feit dat de deelname van Turkse en Marokkaanse leerlingen is verbeterd, is hun achterstand op de autochtone leerlingen niet veel kleiner geworden. Surinaamse en Antilliaanse leerlingen hebben daarentegen hun achterstand wel ingehaald. Opmerkelijk is dat de allochtone meisjes tussen het moment van instroom in het voortgezet onderwijs en het derde leerjaar hun achterstand op de jongens hebben ingehaald. Turkse en Marokkaanse meisjes hebben deze zelfs omgezet in een voorsprong.

Als belangrijkste *oorzaak* van de achterstanden van allochtone leerlingen op de autochtone aan het begin van het voortgezet onderwijs, wijst het SCP het lagere prestatieniveau van de allochtone leerlingen in het basis-onderwijs aan. Dit is voornamelijk terug te voeren op het gemiddeld lage opleidingsniveau van de ouders van deze leerlingen. Bij gelijk prestatieniveau in het primair onderwijs bereiken allochtone leerlingen zelfs een hoger niveau in het voortgezet onderwijs dan de autochtone leerlingen.

Het SCP (2003) acht het in zijn Minderhedenrapportage 2003 plausibel dat het onderwijsachterstandenbeleid in de periode 1998–2002 heeft bijgedragen aan de vermindering van achterstanden van allochtone leerlingen.

Hoofdstuk 2. Stand van zaken GOA periode 2002–2004.

In dit hoofdstuk wordt een algemene beschrijving gegeven over bestuurlijke ontwikkelingen in het GOA. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van twee SCO-Kohnstamm onderzoeken, namelijk «*GOA nader beschouwd*» en «*De GOA-plannen geanalyseerd*». Tevens wordt een stand van zaken gegeven per doelstelling van het landelijk beleidskader.

«Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid nader beschouwd» (SCO-Kohnstamm Instituut)

Uit deze survey blijkt dat er in het GOA-beleid een aantal duidelijke ontwikkelingen te zien zijn. In de eerste plaats blijkt, vergeleken met de periode van het eerste LBK, dat gemeenten hun taak veel serieuzer zijn gaan nemen. Dit blijkt uit het feit dat gemeenten onder het thans geldende LBK vaker een ambtelijk coördinator GOA-beleid hebben aangesteld, vaker een GOA-plan hebben opgesteld en meer overleg met het veld hebben gepleegd. Met het LBK2 als richtsnoer is er meer aandacht besteed aan de inhoud van de plannen (zie hieronder Analyse GOA-plannen) en bepaalde aspecten van het onderwijsachterstandenbeleid. Het VVE- en taalbeleid zijn aanzienlijk geïntensiveerd en de doelstellingen zijn concreter geformuleerd. Ook de inzet van beleid is gewijzigd. Vergeleken met de periode LBK1 is het huidige beleid beduidend meer gericht op scholen waar de problematiek het grootst is. Meer gemeenten zetten ook eigen middelen in voor bestijding van onderwijs-

achterstanden. In de tweede plaats blijkt dat de besteding van de middelen relatief gezien weinig verandert. Ook tijdens de LBK1 periode werd het meeste geld besteed aan voorschoolse activiteiten en activiteiten in het primair onderwijs, en werd relatief weinig uitgegeven aan activiteiten in het voortgezet onderwijs en nog minder aan buitenschoolse projecten.

Op één punt lijken de ontwikkelingen duidelijk te stagneren: de evaluatie van het beleid. Het aantal gemeenten dat een GOA-monitor heeft ingevoerd, bedraagt krap een kwart en is vergeleken met de eerste GOA periode nauwelijks toegenomen. Meer dan de helft van de gemeenten die geen monitor hebben, heeft ook geen andere procedure voor de evaluatie van het GOA-beleid.

«GOA-plannen geanalyseerd» (SCO-Kohnstamm Instituut)

In het GOA-plan dat door planplichtige gemeenten door de gemeenteraad dient te worden vastgesteld, dient in elk geval te worden aangegeven op welke wijze een gemeente denkt de landelijke doelstelling uit het LBK te gaan halen. Het SCO Kohnstamm Instituut heeft in opdracht van OCW de onderwijsachterstandenplannen 2002–2006 van gemeenten geanalyseerd. Het onderzoek bevatte een eerste fase waarin alle plannen globaal werden geanalyseerd (welke doelen worden nagestreefd, financiering, wijze van verantwoording e.d.) en een tweede fase waarin het GOA-beleid binnen 35 gemeenten diepgaand werd geanalyseerd (met welke maatregelen worden de doelen nagestreefd). Het doel van het onderzoek was tweeledig. In de eerste plaats om na te gaan of gemeenten voldeden aan de wettelijke verplichtingen inzake het opstellen en vaststellen van een lokaal GOA-plan. In de tweede plaats is nagaan of en in welke mate gemeenten in de GOA-plannen de landelijke doelstellingen uit het tweede LBK (op een realistische manier) vertalen in lokaal beleid.

Uitkomsten globale analyse

Van de 273 planplichtige gemeenten waren er ten tijde van het onderzoek 246 door de gemeenteraad vastgestelde plannen (89%) beschikbaar. Het resterende deel (11%) van de door de gemeenteraad vastgestelde plannen is op een later dan het vereiste tijdstip vastgesteld en bij de VNG ingediend. De beschikbare plannen zijn globaal geanalyseerd o.a. op het punt van de doelstellingen. Hieruit kwam naar voren dat de VVE-doelstelling door ruim 98% van de gemeenten wordt genoemd als lokale doelstelling, de doelstelling «ondersteuning schoolloopbaan» door 92% van de gemeenten, de doelstelling vroegtijdig schoolverlaten door 94% van de gemeenten en tenslotte de taaldoelstelling beheersing van de Nederlandse taal door 97% van de gemeenten. Het noemen van de doelstelling wil niet zeggen dat de cijfermatige doelstelling zoals opgenomen in het LBK wordt overgenomen. Opvallend is dat uit bijna de helft van de geanalyseerde GOA-plannen blijkt dat gemeenten één of meer doelen noemen die niet expliciet als doelstelling in het LBK zijn overgenomen zoals bijvoorbeeld «sociale competentie» en de bredeschool ontwikkeling. Gebleken is dat hoe kleiner de gemeente is hoe minder LBK-doelen worden nagestreefd.

Diepgaande analyse

In totaal zijn 35 gemeenten aan een diepgaande analyse onderworpen. Dat betreft de plannen van de G4, een deel van de G32 en een aantal kleinere gemeenten. In de diepgaande analyse is nader ingegaan op de inhoud van de GOA-plannen. Voor de LBK-doelstellingen geeft dat het volgende beeld.

VVE

In vrijwel alle plannen wordt aandacht wordt besteed aan tijdige signalering van achterstanden, onder meer via consultatiebureaus en buurtwerk. Ook wordt in bijna alle plannen de samenwerking tussen scholen, peuterspeelzalen, kinderdagverblijven en consultatiebureaus genoemd. Scholing of deskundigheidsbevordering komt eveneens in de meeste plannen aan de orde. In de meeste plannen wordt ook aangegeven dat men in de VVE zal werken (of reeds werkt) met effectieve VVE-programma's.

Ondersteuning schoolloopbaan

Het bestrijden van «Voortijdig schoolverlaten» wordt in de meeste plannen wel genoemd, maar de cijfermatige doelstelling wordt in slechts ruim de helft van de gemeenten overgenomen. Uit de diepgaande analyses bleek dat de samenwerking tussen relevante instellingen (afspraken of «plannen van aanpak») in vrijwel alle plannen wordt benadrukt. In twee grote gemeenten is sprake van een zeer brede aanpak op dit punt.

Beheersing Nederlandse taal

Sommige gemeenten vinden het streefpercentage (de taalachterstand van «gewichtenleerlingen» moet in 2006 met 25% worden teruggebracht t.o.v. 2002) niet haalbaar. Wel wordt gestreefd naar vermindering van taalachterstanden, waarbij ook wordt gerefereerd aan (het streven naar) deelname aan taalverbeterings-activiteiten door ouders en nieuwkomers die het Nederlands onvoldoende beheersen. Integraal taalbeleid in het VO wordt in minder dan de helft van de plannen als ambitie aangegeven. In veel plannen is niet duidelijk of dit gebeurt; soms richt men zich met taalbeleid alleen op het PO.

Niet alle GOA-plannen bevatten de noodzakelijke of zelfs verplichte informatie. De plannen van G4 tonen de minste gebreken: dat zijn allemaal goede GOA-plannen. Ook de GOA-plannen van de G32 zijn over het algemeen plannen van goede kwaliteit, maar vertonen iets meer gebreken. Onder de plannen van de kleinere gemeenten zitten wat meer zwakke GOA-plannen. Dit heeft voor een deel te maken met ervaring: oude GOA-gemeenten vertonen minder gebreken dan nieuwe GOA-gemeenten. Vooral de grotere gemeenten hebben al ervaring opgedaan met het GOA-beleid en zijn in staat gebleken goede Gemeentelijke Onderwijsachterstandenplannen te maken.

De doelstellingen van het Landelijkbeleidskader

Alvorens in te gaan op de stand van zaken per doelstelling wordt nog even kort ingegaan op de doelstellingen van het LBK. De De doelstellingen van het LBK, die in de periode augustus 2002–augustus 2006 gerealiseerd moeten worden, zijn:

- Voor- en vroegschoolse educatie; tenminste 50% van de doelgroepkinderen neemt deel aan VVE in 2006
- Ondersteuning schoolloopbaan; het percentage allochtone leerlingen dat deelneemt aan het havo/vwo is in 2006 met 4 procentpunten toegevoegd ten opzichte van 2002
- Bestrijding van voortijdig schoolverlaten; het aantal voortijdig schoolverlaters is in 2006 met minimaal 30% teruggebracht ten opzichte van 2002
- Beheersing van de Nederlandse taal; de taalachterstand van «gewichtenleerlingen» moet in 2006 met 25% worden teruggebracht

- ten opzichte van 2002. In het voortgezet onderwijs moeten alle scholen Taalgericht Vakonderwijs hebben ingevoerd;
- Aanpak onderwijskansenbeleid; de onderwijskansensystematiek wordt ingezet in het GOA

In het LBK is prioriteit gegeven aan drie kwalificatiedoelen en één inhoudelijk doel. De drie kwalificatiedoelen refereren direct aan die schakelmomenten in de onderwijsloopbaan die voor de toerusting van leerlingen voor maatschappelijke participatie cruciaal zijn:

- Bij de aanvang van het leesonderwijs in de basisschool (metingen groep 2 en groep 4) zijn leerlingen uit de doelgroepen voldoende toegerust om het verdere basisonderwijs met succes te kunnen vervolgen;
- Vanaf het bereiken van het voortgezet onderwijs onderscheiden doelgroepleerlingen zich niet van de overige leerlingenpopulatie wat betreft de relatieve deelname aan de schoolsoorten;
- De doelgroepleerlingen halen tenminste een startkwalificatie, waardoor zij kunnen functioneren op het niveau van beginnend beroepsbeoefenaar en ze zijn toegerust om sociaal en economisch in de samenleving te functioneren.

Het inhoudelijke doel is het leren beheersen van de Nederlandse taal. Voor het bereiken van de uiteindelijke ambitie is dit een belangrijk doel. De aandacht voor de beheersing van de Nederlandse taal loopt als rode draad door de hele jeugdperiode, en staat daarmee ook voor samenhang in het onderwijsachterstandenbeleid.

Stand van zaken per doelstelling

Voor- en vroegschoolse educatie (VVE)

VVE is opgezet om er voor zorg te dragen dat taal- en ontwikkelingsachterstanden in een vroeg stadium worden aangepakt, om de startpositie van kinderen in het basisonderwijs te verbeteren. Daarbij is het in ieder geval van belang dat bij de aanvang van het lees- en rekenonderwijs in de basisschool de doelgroepleerlingen voldoende zijn toegerust om het verdere basisonderwijs met succes te kunnen vervolgen. Er wordt naar gestreefd in 2006 een deelname aan VVE programma's door 50% van de doelgroep te realiseren. Op dit moment zijn nog geen gegevens beschikbaar over het percentage leerlingen uit de doelgroep dat deelneemt aan VVE-programma's. Deze gegevens zullen in de eindrapportage GOA worden opgenomen. Deze rapportage zal in 2006 aan de uw Kamer worden gezonden.

Ondersteuning schoolloopbaan

In het Landelijk Beleidskader 2002–2006 wordt als doel gesteld dat het percentage allochtone leerlingen dat onderwijs volgt in het havo/vwo in 2006 met 4 procentpunt zal zijn toegenomen ten opzichte van 2002. Volgens de gegevens van de cumi-faciliteitenregeling zat in het schooljaar 2002–2003 16,5 % van de cumi-leerlingen in het derde leerjaar in het havo-vwo. In het schooljaar 2003–2004 was dit gestegen tot 18,2 %. Voor de Nederlandse leerlingen steeg dit percentage van 42,6 % tot 44,1 %. Als de stijging van het cumi-percentage gedurende de GOA-periode in hetzelfde tempo van 1,5 procentpunt per jaar doorgaat, dan zal de doelstelling worden gehaald. Wel is het zo dat de achterstand van de cumi-leerlingen nauwelijks is verminderd, omdat ook het aandeel van de Nederlandse leerlingen in 3 havo-vwo is toegenomen.

Hierbij wordt nog aangetekend dat deze cijfers betrekking hebben op de aantallen leerlingen waarvoor aan de scholen faciliteiten worden verstrekt. Het gaat hier dus alleen om jongeren uit de eerste generatie allochtonen, die korter dan 8 jaar in Nederland verblijven.

Bestrijding van voortijdig schoolverlaten

Het Landelijk Beleidskader geeft als doelstelling aan dat het aantal voortijdige schoolverlaters in 2006 ten opzichte van 2002 met 30 % zal zijn teruggebracht.

Bij het bestrijden van voortijdig schoolverlaten zijn de grootste successen geboekt bij de melding en registratie van voortijdige schoolverlaters. Volgens de rapportages van de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC) steeg het aantal geregistreerde voortijdige schoolverlaters van schooljaar 2000–2001 op schooljaar 2001–2002 van 47 100 naar 70 500. Dit kan worden toegeschreven aan het van kracht worden van de Wet op de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie in januari 2001, waarbij onder meer de meldplicht voor voortijdige schoolverlaters werd vastgelegd. Daarnaast was de registratie van voortijdige schoolverlaters in de grote gemeenten sterk verbeterd. In het schooljaar 2001–2002 was een derde van de voortijdige schoolverlaters van allochtone herkomst.

Het aantal voortijdige schoolverlaters dat weer werd teruggeleid naar het onderwijs (en/of werk) bleef in de beide jaren ongeveer gelijk op ruim 20 000. Dit kan worden toegeschreven aan het feit dat de capaciteit van de trajectbegeleiding in de regio's niet verder kon worden uitgebreid.

In een brief van 4 november 2003, kenmerk BVE/KenO/2003/47543, wordt gesteld dat de doelstelling van 30 % reductie van het aantal voortijdige schoolverlaters in 2006 blijft gehandhaafd. Gezien de kennelijke onvolledigheid van de registratie vóór 2002 neigt de regering er echter toe om het aantal geregistreerde voortijdige schoolverlaters uit het schooljaar 2001–2002 als basismeting te nemen. Dat houdt in dat het aantal voortijdige schoolverlaters in 2006 met 21 000 moet zijn verminderd.

Beheersing van de Nederlandse taal

Gemeenten en scholen zorgen gezamenlijk voor een lokaal taalbeleid. De laatste jaren vindt er een verschuiving plaats van een aparte NT2- aanpak (in aanvulling op het overige onderwijsaanbod) naar een meer geïntegreerde aanpak. Binnen alle lessen wordt aandacht gegeven aan het aspect taal en de wijze waarop de informatie overgebracht wordt (bijv. de taligheid van rekenen en wiskunde). Hiervoor zijn verschillende aanpakken ontstaan: specifiek geïntegreerd taalonderwijs voor PO en VO. In het VO richt men zich daarnaast op Taalgericht Vakonderwijs en Leerwerktrajecten, waarin zowel de inhoud van het vak, als de taalontwikkeling die behoort bij dat vak, doel is.

Eén van de doelstellingen uit het LBK 2002–2006 luidt dat de taalachterstand van de doelgroep leerlingen ten opzichte van de andere leerlingen in 2006 met 25% is gereduceerd ten opzichte van 2002. Aan de hand van PRIMA-gegevens volgt hier een tussenstand over taal en begrijpend lezen. Omdat PRIMA-gegevens uit 2002 niet beschikbaar zijn, is hier gekozen voor vergelijking van gegevens uit 2003 met die van 1999 en 2001.

Tabel 1: taalscores van de doelgroepleerlingen in groep 8 (naar jaar en Sociaal Economische Status)

	1999	2001	2003
Turkse en Marokkaanse achterstandsleerlingen	1 086 (- 43)	1 085 (- 40)	1 088 (- 36)
Overige allochtone achterstandsleerlingen	1 098 (- 31)	1 098 (- 27)	1 098 (- 26)
Autochtone achterstandsleerlingen	1 112 (- 17)	1 109 (- 16)	1 109 (- 15)
Niet-doelgroepleerlingen	1 129	1 125	1 124

De taalachterstand van de verschillende groepen achterstandsleerlingen neemt af, het meest bij de Turkse en Marokkaanse achterstandsleerlingen. Het verschil in toetsscores tussen deze leerlingen en de niet-doelgroepleerlingen is teruggelopen van - 43 in 1999 via - 40 in 2001 naar - 36 in 2003. Dat betekent dat ten opzichte van 2001 het verschil is afgenomen met 10% en ten opzichte van 1999 met 16%.

Verder blijkt dat de taalachterstand uitgedrukt in leerjaren in 2003 voor de verschillende doelgroepen varieert van één tot twee jaar, iets minder dan in de vorige cohorten.

Tabel 2: scores voor begrijpend lezen in groep 8 (naar jaar en Sociaal Economische Status)

	1999	2001	2003
Turkse en Marokkaanse achterstandsleerlingen	42 (- 17)	44 (- 15)	45 (- 13)
Overige allochtone achterstandsleerlingen	47 (- 12)	48 (- 11)	47 (- 11)
Autochtone achterstandsleerlingen	50 (- 9)	49 (- 10)	49 (- 9)
Niet-doelgroepleerlingen	59	59	58

De achterstand van Turkse en Marokkaanse achterstandsleerlingen loopt ook bij begrijpend lezen terug. Het verschil in toetsscores tussen deze leerlingen en de niet-doelgroepleerlingen neemt af van - 17 in 1999 via - 15 in 2001 naar - 13 in 2003. Dat betekent dat het verschil in 2003 ten opzichte van 2001 is afgenomen met 13% en ten opzichte van 1999 met zelfs 24%. De verschillen tussen de andere twee doelgroepen en de niet-doelgroepleerlingen blijft over de jaren ongeveer gelijk.

De achterstand uitgedrukt in leerjaren neemt voor de Turkse en Marokkaanse achterstandsleerlingen af van ruim 1,5 jaar in 1999 tot 1,25 jaar in 2003.

De conclusie is dat de taalachterstanden van de doelgroepleerlingen afnemen, vooral die van Turkse en Marokkaanse leerlingen.

NWO (BOPO) voert op dit moment een analyse uit van schoolloopbanen en leerprestaties van cohorten leerlingen uit de periode 1988-2003; daarin zal ook aandacht worden besteed aan de interpretatie van de ontwikkelingen binnen en tussen groepen leerlingen. In 2006 zijn de gegevens uit de volgende meting van het PRIMA-cohort beschikbaar; dan kan de stand van zaken in de periode 2001-2005 worden opgemaakt.

Aanpak onderwijskansenbeleid

Met de onderwijskansenaanpak is de school als uitgangspunt genomen. De kern van de onderwijskansensystematiek is thans specifieke acties op grond van een lokale analyse van de ernst van de schoolproblematiek. De acties worden ondersteund door niet vrijblijvende afspraken tussen gemeenten, schoolbesturen en scholen. Met het sluiten van convenanten

en bestuurlijke akkoorden hebben gemeenten en schoolbesturen en scholen nadrukkelijk hun verantwoordelijkheid geëxpliciteerd en zijn gezamenlijk meerjarige resultaatgerichte ontwikkelingsplannen opgesteld, waarin doelen worden vertaald in praktisch handelen. De resultaten dienen betrekking te hebben op het verbeteren van leerprestaties.

Eerste onderzoeken naar de kwaliteit van de schoolontwikkelingsplannen maken een aantal zaken duidelijk. Er is voornamelijk geïnvesteerd in de algemene kwaliteit van de school om zodoende op de lange termijn de gehele schoolorganisatie en het onderwijsleerproces te verbeteren. Hoewel er nog geen resultaten in termen van kwaliteitsverbetering bekend zijn, blijkt wel dat op onderwijskansenscholen (OKP-scholen) de innovatiebereidheid aanzienlijk is toegenomen. Ook blijkt dat scholen steeds meer doordrongen raken van de noodzaak planmatig beleid te voeren. De inspectie neemt op de OKP-scholen nog geen ontwikkeling waar die duidt op een stabiele kwaliteit die in de richting gaat van de gemiddelde basisschool. Sommige scholen gaan vooruit en andere blijven gelijk of vertonen een dalend kwaliteitsbeeld. Het is vooralsnog niet duidelijk welke verklaring aannemelijk is voor deze verschillen. De stijgers en de dalers wijken niet af op structurele schoolkenmerken als schoolgrootte, denominatie, leerlinggewicht.

Nog onvoldoende wordt ingespeeld op de specifieke behoeften van achterstandsleerlingen. De nadruk op kwaliteitsbeleid heeft er bovendien toe geleid dat nog slechts in beperkte mate geïnvesteerd wordt in de omgeving van de school en samenwerking met bondgenoten.

De OK gemeenten zijn verplicht om een tussen- en een eindrapportage in te dienen over het gevoerde OK-beleid. In 2003 zijn de door de G4 en G32 en de pilotregio's ingediende tussenrapportages geanalyseerd. Uit de analyses kwam naar voren dat de kwaliteit van veel rapportages te wensen over laat. Hoewel het merendeel van de tussenrapportages formeel voldoet aan de beschikkingsverplichtingen, geven veel rapportages nauwelijks informatie over de werkelijke stand van zaken in gemeenten. OCW heeft de betrokken gemeenten n.a.v. deze bevindingen inmiddels verzocht zorgvuldig aandacht te besteden aan de opzet van de rapportages. Ten behoeve van het opstellen van de OK-rapportages heeft het Ministerie OCW vanaf maart het Informatie en Communicatie systeem (ICO-systeem) beschikbaar gesteld als elektronisch format. Het beschikbaar stellen van een format was reeds aangekondigd in de regeling van de onderwijskansverbreding overig Nederland. Vanaf 2005 moeten de eindrapportages worden ingediend door de OK-gemeenten. De tranche overig Nederland levert begin augustus 2004 de tussenrapportages in.

In 2006 zal een volgende GOA rapportage aan de Tweede Kamer worden gezonden waarin een completer beeld gegeven kan worden over de resultaten van het onderwijskansbeleid. Tegen die tijd zijn alle tussenrapportages ingediend en zijn de eindrapportages van de G4, G32 en pilotregio's ontvangen en geanalyseerd. Om resultaten van het onderwijskansbeleid evenwichtig in beeld te brengen zal de Inspectie een onderzoek uitvoeren naar de toezichtgegevens van de OK-scholen. Daarnaast voert SCO-Kohnstamm in opdracht van OCW een evaluatieonderzoek uit naar het tot nu toe gevoerde OK-beleid. Dit onderzoek zal eind 2004 gereed zijn.

Conclusie stand van zaken onderwijsachterstandenbeleid

- Gemeenten zijn hun taak in de huidige GOA-periode (2002–2006) veel serieuzer gaan nemen;
- Het GOA-beleid heeft de samenwerking tussen gemeenten scholen en omgeving gestimuleerd;

- De partijen zijn doordrongen van de noodzaak planmatiger te werk te gaan;
- Er is een specifieke aanpak ontworpen voor specifieke lokale problemen;
- Er wordt met name geïnvesteerd op terrein van VVE en taal;
- Rapporteren over behaalde resultaten gebeurt nog onvoldoende door gemeenten.

Het afleggen van verantwoordelijkheid en het organiseren van communicatie tussen de drie verantwoordelijke partijen voor het onderwijs-achterstandenbeleid (school, schoolbestuur en gemeente) is echter van cruciaal belang. Daartoe heeft het ministerie van OCW het Informatie- en Communicatiesysteem in 2002 beschikbaar gesteld. Het ICO-systeem is een elektronisch systeem waarbij scholen, schoolbesturen en gemeenten kunnen rapporteren over de gang van zaken en ook zien in hoeverre de andere partners afspraken nakomen. Zoals hierboven reeds vermeld kan het ICO-systeem sinds februari 2003 tevens als format dienen voor de onderwijskansenrapportages.

Hoofdstuk 3. Blik op de toekomst

In dit hoofdstuk wordt kort vooruit gekeken naar de aspecten taal en VVE van het onderwijsachterstandenbeleid en wordt aandacht besteed aan de toekomst van het onderwijsachterstandenbeleid i.v.m. de voornemens uit het regeerakkoord van dit kabinet om de koers van het onderwijs-achterstandenbeleid te gaan wijzigen.

Taal: Kop-voetklassen

Eind 2002 is door Sardes, in opdracht van OCW naar aanleiding van een toezegging van staatssecretaris Adelmund aan de TK op 16 juni 2001, een onderzoek uitgevoerd naar Kop- en voetklassen. Het doel van de kop-voetklas is om allochtone leerlingen die een taalachterstand hebben maar wel beschikken over de potentie en motivatie een extra jaar intensief bij te spijkeren op de Nederlandse taal, zodat zij na dat jaar wel op hun niveau kunnen doorstromen naar het vmbo, havo of vwo. Het rapport «Kop- voetklassen: ei van Columbus?» is samen met de brief van 15 maart 2004 (kenmerk: PO/KB/04/10476) aan de TK aangeboden. Het onderzoek geeft een inventarisatie van kop- en voetklassen in verschillende gemeenten met de resultaten, die in veel gevallen positief zijn. Het verschijnsel kop-voetklas is een initiatief van onderop: gemeenten en schoolbesturen. Ik ben van mening dat een jaar intensief taalonderwijs voor leerlingen met potentie en motivatie een goed instrument is om taalachterstanden in het VO te voorkomen. Momenteel biedt de WPO en WVO beperkte ruimte om een kop- voetklassen in te richten. Gezien de gebleken gunstige effect van de kop- of voetklassen voor de verbetering van de schoolloopbaan van leerlingen met taalachterstanden zal ik bezien hoe de regelgeving op dit punt kan worden verruimd. Voor wat betreft het PO zal hierbij het GSB-overleg over de schakelfuncties, waarvoor het kabinet een budget beschikbaar stelt voor gemeenten (vanaf 2007 15 mln euro structureel) om taalachterstanden aan te pakken, betrokken worden. Deze schakelprogramma's moeten niet verward worden met de aparte NT2-aanpak zoals we die in het verleden kenden. Daar was sprake van het onderbreken van het reguliere onderwijsaanbod voor NT2-lessen, terwijl schakelprogramma's leerlingen die dat nodig hebben op voorhand toerusten om aan het reguliere onderwijsaanbod deel te kunnen nemen. Schakelen kan vooraf aan onderwijsdeelname plaatsvinden en is een extra mogelijkheid naast (en een aanvulling op) het geïntegreerde taalonderwijs. Een uitwerking van de schakelfunctie en de beschikbare middelen, wordt weergegeven in de brief over het toekomstige onderwijs-

achterstandenbeleid die in juni 2004 door mij naar de Tweede Kamer zal worden gestuurd.

In de hoofdlijnenbrief over het onderwijsachterstandenbeleid zal nader worden ingegaan op het beleid inzake de versterking van het Taalgericht Vakonderwijs (TVO) in het voortgezet onderwijs. Zoals al aangekondigd in de bovengenoemde brief van 15 maart 2004 zal hierin onder meer aandacht worden besteed aan de integratie van TVO in de beroeps- en praktijkgerichte trajecten in het vmbo.

VVE

De Taallijn VVE wordt ingepast in de VVE-programma's Kaleidoscoop, Piramide en Startblokken en programmatrainers zijn inmiddels voorbereid. Ook integratie van de taallijn VVE in het door bibliotheken geadopteerde Boekenpret is in voorbereiding. Via de tv-programma's voor de jeugd en de verspreidingskanalen van de publieke omroep zijn door middel van een voorleesactie 3000 VVE-voorzieningen voorzien van 15 000 prentenboeken en leidsterhandleidingen en is de Taallijn verbreed naar zoveel mogelijk ouders en personeel van peuterspeelzalen, kinderdagverblijven, bibliotheken en consultatiebureau's. Peuterspeelzaalleidsters en onderbouwleerkrachten zijn daarmee gestimuleerd aan scholingsmodules Taal VVE deel te nemen. Inhoudelijke elementen van de taallijn worden ingepast in tv-programma's. De implementatie van de Taallijn VVE krijgt door middel van deskundigheidsbevordering van personeel in 2004 zijn beslag.

Transferpunt onderwijsachterstanden

In de Stuurgroep van 24 maart 2004 is het besluit van de minister van OCW bekend gemaakt dat het Transferpunt Onderwijsachterstanden per 1 augustus 2004 wordt opgeheven. Het Transferpunt heeft dan 2 jaar ondersteuning verleend bij de implementatie van het Onderwijsachterstandenbeleid.

Als gevolg van het regeerakkoord van Balkenende II is een nieuwe situatie ontstaan, waarbij autonomie en deregulering centraal staan. Het Transferpunt in de huidige vorm past hier niet bij. Het ministerie, de VNG en besturenorganisaties willen bezien hoe aan de verantwoordelijkheid voor het onderwijsachterstandenbeleid vorm gegeven kan worden. Een evenwichtige inzet van alle partijen en een efficiënte besteding van middelen moeten hierbij aandacht krijgen. De partijen zullen in de toekomst op bestuurlijk niveau in gesprek blijven om de implementatie van het onderwijsachterstandenbeleid in het onderwijs te begeleiden.

Eindrapportage GOA aan de Tweede Kamer

Reeds is toegezegd dat in 2006 een eindrapportage GOA aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden. Voor die tijd worden nog een aantal GOA onderzoeken uitgevoerd:

1. Er zullen nog enkele rapporten (ITS) verschijnen over de schoolloopbanen van leerlingen die vanuit het basisonderwijs de overstap maken naar het voortgezet onderwijs. Het tussenrapport over het eerste jaar VO is vorig jaar verschenen; de andere tussenrapporten verschijnen in 2004 en 2005. Het eindrapport verschijnt in 2006.
2. In 2005 verschijnt een rapport (ITS/GION) met analyse van de schoolloopbanen van (doelgroep)leerlingen van 4 tot 16 jaar over de periode 1988–2003.
3. Eind 2004 komt de eerste wat uitgebreidere evaluatie van het in 2000 gestarte onderwijskansenbeleid beschikbaar (SCO-Kohnstamm Instituut).

4. Eind 2004 komt een rapport beschikbaar over de variatie in en effectiviteit van de gemeentelijke regiefunctie in OAB (RISBO/GION).

Uw Kamer is eerder toegezegd Weer Samen Naar School (WSNS), Onderwijsachterstandenbeleid (OAB) en Leerlinggebonden financiering (LGF) in samenhang te evalueren. In dit verband zullen de volgende publicaties verschijnen:

1. Overzichtsstudie Onderwijsachterstanden basisonderwijs o.r.v. Meijnen (februari 2003). De overzichtsstudie wordt dit jaar nog geactualiseerd.
2. In juni van dit jaar zal een Overzichtsstudie WSNS beschikbaar zijn.
3. In het najaar zullen enkele rapporten van NWO, onderwijsinspectie en LCTI beschikbaar zijn over de eerste ervaringen met LGF.
4. Als afsluiting zal een bestuurlijke analyse worden gemaakt van de drie beleidslijnen OAB, WSNS en LGF (in onderlinge samenhang). Deze analyse zal in november/december a.s. gereed zijn.

Toekomstig onderwijsachterstandenbeleid

Met mijn brief van 31 oktober 2003, kenmerk PO/OO/2003/52325 heb ik u op hoofdlijnen geïnformeerd over de beleidsvoornemens van dit kabinet n.a.v. de voornemens het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid op nieuwe leest te gaan schoeien, zoals is opgenomen in het Hoofdlijnenakkoord van dit Kabinet. In juni van dit jaar zal ik de Tweede Kamer informeren over de verdere uitwerking van het toekomstig onderwijsachterstandenbeleid.