



445

Besluit van 18 september 2001, houdende vaststelling van het landelijk beleidskader inzake het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (Besluit landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2002–2006)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, drs. K. Y. I. J. Adelmund, van 29 juni 2001, nr. WJZ/2001/11 378 (2574), directie Wetgeving en Juridische Zaken, gedaan mede namens Onze Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport;

Gelet op de artikelen 165 van de Wet op het primair onderwijs, 152 van de Wet op de expertisecentra en 118a en 267 van de Wet op het voortgezet onderwijs;

De Raad van State gehoord (advies van 12 juli 2001, nr. WO5.01.0297/III);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, drs. K. Y. I. J. Adelmund, van 12 september 2001, nr. WJZ/2001/36325(2574) directie Wetgeving en Juridische Zaken, uitgebracht mede namens Onze Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1. Landelijk beleidskader 2002–2006

1. De landelijke doelstellingen van het beleid inzake onderwijsachterstandenbestrijding, bedoeld in de artikelen 165 van de Wet op het primair onderwijs, 152 van de Wet op de expertisecentra en 118a en 267 van de Wet op het voortgezet onderwijs, voor de schooljaren 2002–2003 tot en met 2005–2006 zijn de doelstellingen zoals opgenomen in bijlage 1 bij dit besluit.

2. De voornemens van de rijksoverheid met betrekking tot de landelijke evaluatie van het beleid inzake onderwijsachterstandenbestrijding, bedoeld in de artikelen 165 van de Wet op het primair onderwijs, 152 van de Wet op de expertisecentra en 118a en 267 van de Wet op het voortgezet onderwijs, voor de schooljaren 2002–2003 tot en met 2005–2006 zijn de voornemens zoals opgenomen in bijlage 2 bij dit besluit.

Artikel 2. Wijziging van het Besluit landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid

Het Besluit landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid¹ wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift van artikel 1 wordt vervangen door: Landelijk beleidskader 1998–2002.

2. In het eerste lid wordt na «en 118a van de Wet op het voortgezet onderwijs,» ingevoegd: voor de schooljaren 1998–1999 tot en met 2001–2002,.

3. In het tweede lid wordt na «en 118a van de Wet op het voortgezet onderwijs,» ingevoegd: voor de schooljaren 1998–1999 tot en met 2001–2002,.

B

In artikel 7 wordt «Besluit landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid» vervangen door: Besluit landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 1998–2002.

Artikel 3. Inwerkingtreding

Met inachtneming van de artikelen 165, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs, 152, eerste lid, van de Wet op de expertisecentra en 118a, eerste lid, en 267, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs treedt dit besluit in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 4. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2002–2006.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 18 september 2001

Beatrix

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
K. Y. I. J. Adelmund

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
L. J. Brinkhorst

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. M. Vliegthart

Uitgegeven de *negende* oktober 2001

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

¹ Stb. 1997, 431.

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 25a, vijfde lid jo vierde lid, onder b van de Wet op de Raad van State, omdat het zonder meer instemmend luidt.

BIJ HET BESLUIT LANDELIJK BELEIDSKADER GEMEENTELIJK ONDERWIJSACHTERSTANDENBELEID 2002–2006

De landelijke doelstellingen van het beleid inzake onderwijsachterstandenbestrijding voor de schooljaren 2002–2003 tot en met 2005–2006 zijn:

A. Voor- en vroegschoolse educatie:

Lokaal wordt vastgelegd in het onderwijsachterstandenplan in welke mate de startcondities, onder meer op het gebied van de Nederlandse taal, worden verbeterd van kinderen die deel uit maken van de doelgroep bij binnenkomst in de basisschool, door:

- a. de realisatie van deelname van de doelgroepkinderen in de leeftijd van 2 tot en met 5 jaar aan gestructureerde programma's voor voor- en vroegschoolse educatie. Dit wordt bereikt door tijdige signalering van achterstanden en door verwijzing van met name consultatiebureaus naar voorschoolse voorzieningen en door het aanbieden van voldoende en goede programma's voor voor- en vroegschoolse educatie;
- b. de totstandbrenging van samenwerkingsverbanden tussen scholen voor basisonderwijs, peuterspeelzalen en kinderopvangvoorzieningen en consultatiebureaus. Samenwerking met consultatiebureaus gebeurt met het oog op tijdige signalering en voorkoming van achterstand in de ontwikkeling van kinderen;
- c. deskundigheidsbevordering van medewerkers van kinderopvangvoorzieningen, peuterspeelzalen en in de onderbouw van het basisonderwijs. Dit gebeurt met het oog op een adequate aanpak van onderwijsachterstanden.

De doelstelling is dat aan het eind van de periode waarvoor het Besluit landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2002–2006 geldt, ten minste 50 procent van de doelgroepkinderen deelneemt aan effectieve voor- en vroegschoolse programma's.

Het aantal deelnemers per gemeente waar gemeentelijk onderwijsachterstanden beleid wordt gevoerd (GOA-gemeente) op 1 augustus 2002, wordt als nulmeting gebruikt (evaluatiemoment VVE-regelingen).

Als indicator voor de opbrengst van deelname aan VVE-programma's geldt dat de afstand in leerprestatie tussen de doelgroepen van het GOA en het landelijk gemiddelde kleiner wordt. Landelijk zal dit worden gemeten met behulp van de PRIMA-cohort gegevens.

Tot de doelgroepkinderen worden gerekend leerlingen voor wie op grond van artikel 15b van het Formatiebesluit WPO een gewicht wordt vastgesteld en kinderen in de voorschoolse periode die naar het oordeel van een GOA-gemeente aan de criteria uit deze bepaling voldoen.

B. Ondersteuning schoolloopbaan:

Lokaal wordt in het onderwijsachterstandenplan vastgelegd hoe de doelgroepopleerlingen zowel binnen als buiten de school worden ondersteund bij het doorlopen van hun schoolloopbaan. Hierbij is het doel om te zorgen dat de deelname van doelgroepopleerlingen aan de verschillende vormen van voortgezet onderwijs, secundair beroepsonderwijs en hoger onderwijs meer overeenkomt met de deelname aan het onderwijs van niet-doelgroepopleerlingen met overeenkomstige capaciteiten.

De doelgroepopleerlingen zijn alle allochtone en autochtone risicokinderen.

Aan het eind van de GOA-periode 2002–2006 is lokaal het percentage van de doelgroepopleerlingen dat voortijdig uitstroomt lager, en is het

verschil in percentage van doelgroepleerlingen en niet-doelgroepleerlingen die met een diploma het onderwijs verlaten, kleiner.

De doelstelling is dat lokaal het percentage allochtone leerlingen dat deelneemt aan het havo en het vwo in deze GOA-periode toeneemt met 4 procent.

Het aantal deelnemers per GOA-gemeente op 1 augustus 2002 wordt daarbij als nulmeting gebruikt.

C. Bestrijding van voortijdig schoolverlaten:

Lokaal wordt in het onderwijsachterstandenplan vastgelegd in welke mate voortijdig schoolverlaten, zonder dat een startkwalificatie is behaald, wordt teruggedrongen. Daartoe zijn, onder lokale coördinatie, afspraken nodig over de inzet en samenwerking tussen onderwijsinstellingen voor het voortgezet onderwijs en regionale opleidingscentra, samen met instellingen als jeugdzorg, politie en maatschappelijk werk.

De doelstelling is dat lokaal aan het eind van de GOA-periode 2002–2006 het aantal voortijdig schoolverlaters in een GOA-gemeente is teruggebracht met minimaal 30 procent ten opzichte van 1 augustus 2002.

D. Beheersing van de Nederlandse taal:

Ter ondersteuning van het taalbeleid van de scholen, wordt lokaal beleid ontwikkeld ter bestrijding van achterstanden op het gebied van de Nederlandse taal bij allochtone en autochtone leerlingen. Het beleid, dat wordt ontwikkeld in samenwerking met andere relevante instellingen, is gericht op:

- a. de beheersing van de Nederlandse taal door doelgroepkinderen en hun ouders;
- b. het wegnemen van belemmeringen die zich bij de uitvoering van dat beleid voordoen;
- c. de ondersteuning van een integraal taalbeleid en de implementatie daarvan op school en in de klas;
- d. het stimuleren en mede organiseren van buitenschools aanbod dat is gerelateerd aan het onderwijs in de school, in samenwerking met scholen en andere instellingen.

De doelstellingen voor succesvol lokaal taalbeleid zijn:

- a. dat de taalachterstand bij het verlaten van het basisonderwijs is verminderd.

De ambitie is om de taalachterstand van «gewichtenleerlingen» ten opzichte van de «ongewogen» leerlingen terug te brengen met 25 procent in vier jaar. Als nulmeting geldt de eindtoetsscore basisonderwijs op 1 augustus 2002 van de leerlingen per school in een GOA-gemeente. Als referentie geldt de landelijk geconstateerde gemiddelde achterstand van 2 jaar bij Turkse en Marokkaanse leerlingen, en van gemiddeld 1 jaar bij autochtone doelgroepleerlingen;

- b. dat er een toename is van de deelname aan gerichte taalverbeteringsactiviteiten door ouders en nieuwkomers die het Nederlands onvoldoende beheersen en die kinderen hebben die in aanmerking komen voor voor- en vroegschoolse educatie;
- c. dat op elke VO-school met doelgroepleerlingen een integraal taalbeleid wordt toegepast, waarbij in ieder geval aandacht wordt besteed aan de combinatie van onderwijs in het vak Nederlands en het gebruik van en aandacht voor Nederlandse taal in de overige vakken. Dit taalbeleid is gericht op zowel de nieuwkomers, de leerlingen in de basisvorming als op de leerlingen in het vmbo en de tweede fase.

De toename van de beheersing van de Nederlandse taal dient op éénduidige wijze te worden gevolgd en vastgesteld. Het voornemen is te komen tot de invoering van leerstandaarden in het basisonderwijs. Vanaf het moment van vaststelling van leerstandaarden Nederlandse taal zijn deze richtinggevend voor GOA. Eenmaal ingevoerd vormen de leerstandaarden de verplichte referentiemaat waarmee de taaldoelstelling GOA dient te worden verantwoord.

E. Aanpak onderwijskansenbeleid

In het lokale onderwijsachterstandenplan wordt vastgelegd hoe de middelen die voor achterstandenbestrijding zijn bestemd, door de gemeente ingezet worden op grond van een lokale analyse van de ernst van de problematiek.

De GOA-gemeenten spreken met schoolbesturen af dat zij voor de onderwijskansenscholen een schoolgebonden ontwikkelingsplan opstellen, waarin specifieke, meetbare en aan een tijdslimiet gebonden afspraken zijn opgenomen over het resultaat.

De landelijke evaluatie van het beleid inzake onderwijsachterstandenbestrijding voor de schooljaren 2002–2003 tot en met 2005–2006 is in elk geval gericht op beantwoording van de volgende vragen:

1. Doelmatigheid

- a. In hoeverre worden de doelstellingen uit het landelijk beleidskader kwantitatief en kwalitatief uitgewerkt door de GOA-gemeenten?
- b. In hoeverre zijn de doelstellingen gerealiseerd die zijn opgenomen in de gemeentelijke plannen als uitwerking van de landelijke doelstellingen?
- c. Voor welke activiteiten en hoe worden de financiële middelen ingezet die gemeenten ontvangen van het Rijk voor de bestrijding van onderwijsachterstanden?
- d. Voor welke activiteiten en hoe worden overige financiële middelen van gemeenten ingezet voor de bestrijding van (onderwijs)achterstanden?
- e. Hoe is op lokaal niveau vorm gegeven aan de analyse van de lokale situatie, het – op overeenstemming gericht – overleg, de doelstellingen en de evaluatie, en hoe wordt zo nodig dit beleid bijgesteld?
- f. Welke succesfactoren en welke faalfactoren dragen bij aan de bestrijding van onderwijsachterstanden?
- g. Wat zijn de ontwikkelingen in schoolloopbanen en schoolprestaties van (doelgroep)leerlingen. Dit gerelateerd aan het door de gemeente gevoerde beleid van voor- en vroegschoolse educatie én taalbeleid?
- h. Wat zijn de effecten op middellange termijn van deelname van leerlingen aan voor- en vroegschoolse educatie?

De evaluatie van het GOA-beleid 2002–2006 vindt zowel plaats tijdens de GOA-periode 2002–2006 door rapportages van de inspectie en extern aan te besteden mid-term reviews, als na afloop van deze GOA-periode.

2. Rechtmatigheid

Jaarlijks gaat het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan de hand van de opgevraagde verantwoording van een gemeente en de bijbehorende accountantsverklaring na of de bestedingen van de specifieke uitkering GOA door een gemeente rechtmatig zijn. De accountantsdienst zal zich door reviews een oordeel vormen over de controles die de gemeenteaccountants hebben uitgevoerd op de besteding van de specifieke uitkering GOA en op de verantwoording die daarover wordt afgelegd in de gemeenterekening of in een afzonderlijke verantwoording.

Indien uit de ontvangen verantwoordingen niet blijkt dat de middelen rechtmatig zijn ingezet, kan terugvordering plaatsvinden.

NOTA VAN TOELICHTING

Op 1 augustus 1998 trad in werking de Wet van 15 mei 1997 tot wijziging van onder meer de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs inzake het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid), Stb. 237, (Wet GOA).

De ervaringen die in de afgelopen jaren zijn opgedaan met deze wet en met het op deze wet berustende Besluit landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid dat thans van kracht is, zijn gebruikt om het beleid scherper te formuleren. Dat heeft geleid tot het Besluit landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2002–2006 (LBK).

Het debat over onderwijsachterstandenbeleid kreeg met de onderwijskansendiscussie een nieuwe impuls. De discussie krijgt in de komende GOA-periode ongetwijfeld een vervolg. Het advies van de Onderwijsraad over de gewichtenregeling, dat najaar 2001 wordt verwacht, levert waarschijnlijk belangrijke bouwstenen voor de inrichting van het onderwijsachterstandenbeleid in de komende kabinetsperiode. Voorstelbaar is dat het tot een herijking van de gewichtenregeling komt, die de komende jaren reeds leidt tot wijziging in de toedeling van schoolgebonden middelen.

Dit LBK is een instrument waarmee op lokaal niveau in de komende vier jaar vorm en uitwerking wordt gegeven aan het onderwijsachterstandenbeleid.

In deze nota van toelichting wordt op de volgende onderwerpen ingegaan:

1. Het tweede landelijk beleidskader
2. De doelstellingen van het landelijk beleidskader
3. Ondersteuning van gemeenten en scholen bij onderwijsachterstandenbestrijding
4. Landelijke monitoring en evaluatie
5. Financiële gevolgen

1 Het tweede landelijk beleidskader

In deze paragraaf wordt het tweede landelijk beleidskader geschetst dat geldt voor de periode 2002–2006.

De overgang in 1998 van onderwijsvoorrangsbeleid naar gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) markeerde een verandering op het bestuurlijke niveau. De regie op onderwijsachterstandenbeleid werd versterkt door van een regiobenadering naar een gemeentelijke aansturing over te gaan. Uit inspectierapporten bleek de noodzaak van een nadere intensivering van het bestrijden van onderwijsachterstanden. Het maken van nadere afspraken met gemeenten over de aanpak van achterstanden op individuele scholen bleek eveneens nodig. Dat beleid kreeg nader vorm in de notitie «Aan de slag met onderwijskansen» (Kamerstukken II 1999/00 270 20, nr. 14)

Het onderwijskansenbeleid voorziet in een gerichte, meer schoolspecifieke aanpak. Deze beleidsintensivering en bestuurlijke aanscherping maakt vanaf 1 augustus 2002 integraal onderdeel uit van het nieuwe LBK-GOA.

Gelet op artikel 25a, vijfde lid jo vierde lid, onder b van de Wet op de Raad van State is het college van oordeel, dat openbaarmaking van dit advies achterwege dient te blijven.

De grenzen van de aanscherping van het LBK worden bepaald door de artikelen die betrekking hebben op het gemeentelijk onderwijs-achterstandenbeleid in de verschillende onderwijswetten. Die artikelen bepalen dat het Rijk verantwoordelijk is voor input- en procescondities (planverplichting, doelen, middelen, toezicht). De wet voorziet niet in directe sturing van het Rijk via afrekening op basis van bereikt resultaat. Het gemeentebestuur legt over bereikte resultaten verantwoording af aan de gemeenteraad. Door middel van monitoring en evaluatie volgt het Rijk de ontwikkelingen en het resultaat van lokaal GOA-beleid.

In dit nieuwe LBK worden de huidige wettelijke mogelijkheden voor een op resultaat gericht lokaal onderwijsachterstandenbeleid volledig benut. Het geeft de ambities ten aanzien van het onderwijsachterstandenbeleid weer. Het beleid staat in relatie met de afspraken die zijn gemaakt in het kader van het Grotestedenbeleid (GSB) en in het kader van het Bestuursakkoord nieuwe stijl (BANS-akkoord) dat is gesloten tussen het Rijk, het Inter Provinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Binnen het GSB-convenant sociale infrastructuur zijn afspraken gemaakt over het bereiken van 0 tot 4 jarigen, over de ketenverantwoordelijkheid, over de brede school en over voortijdig schoolverlaten. Het BANS akkoord is voor wat betreft het jeugdbeleid uitgewerkt in «Jeugdbeleid in Ba(la)ns» dat de gezamenlijke koers van de overheden voor het jeugdbeleid vastlegt.

Door een relatie te leggen tussen de inburgering van de zogenaamde oudkomers die kinderen opvoeden en de deelname van hun jonge kinderen aan gestructureerde programma's in de voor- en vroegschoolse periode, wordt eveneens de integrale lokale aanpak van onderwijs-achterstandenbeleid versterkt.

Effectief onderwijsachterstandenbeleid is ook afhankelijk van de relevante beleidsomgeving zoals werkgelegenheid, huisvesting en veiligheid in wijken. De fysieke en digitale ontsluiting van wijken zijn belangrijke parameters voor succesvol GOA-beleid. Voor het bereiken van resultaat is een integraal lokaal beleid nodig.

Tenslotte is het LBK ingebed in het algemeen onderwijs- en jeugdbeleid. Sinds de start van het onderwijsachterstandenbeleid in 1998 is dat algemene onderwijsbeleid beïnvloed door met name de groepsmaatregelen in het basisonderwijs, de invoering van de tweedefase structuur in het voortgezet onderwijs en de wet waarmee het schoolplan, de schoolgids en het klachtrecht werd ingevoegd (Stb. 1998, 398). In het kader van het jeugdbeleid is de capaciteit van de kinderopvang sterk uitgebreid en is een wetsvoorstel basisvoorziening kinderopvang in voorbereiding; daarvan is inwerkingtreding gepland in 2003. Dat geldt ook voor een voorstel voor een nieuwe Wet op de jeugdzorg. De jeugdgezondheidszorg voor 0 tot 4 jarigen komt dan onder regie van de gemeenten. In de Wet collectieve preventie volksgezondheid wordt een basistakenpakket voor de integrale jeugdgezondheidszorg voor 0 tot 19 jarigen geregeld. Extra middelen zijn beschikbaar gesteld voor het versterken van de rol van de consultatiebureaus bij een vroege signalering van achterstanden in de ontwikkeling van jonge kinderen.

Het GOA-beleid is aanvullend aan het onderwijskwaliteitsbeleid en aan lokaal jeugdbeleid. De verwachting is dat op lokaal niveau door afspraken van gemeenten met scholen en andere instellingen wordt gezorgd voor een samenhangende inzet van het GOA-beleid, het onderwijsbeleid en het jeugdbeleid. Het onderwijskansenbeleid dat in 2000 van start is gegaan heeft het GOA-beleid een nieuwe impuls gegeven. In het kader van het onderwijskansenbeleid worden door gemeenten – in overleg met scholen en schoolbesturen – financiële middelen beschikbaar gesteld op basis van

concrete problemen in individuele scholen. Het principe van evenredige verdeling van middelen over achterstandsscholen wordt hiermee losgelaten.

2. De doelstellingen van het landelijk beleidskader

2.1 Doel en ambitie van het GOA-beleid

Het algemeen onderwijs- en jeugdbeleid is er op gericht dat alle kinderen en jongeren zo goed mogelijk en overeenkomstig hun capaciteiten zijn toegerust voor deelname aan de samenleving. Vanwege sociale, economische en culturele factoren is dit voor sommige kinderen moeilijker te realiseren dan voor andere. Het GOA-beleid wil deze ongelijkheid aanpakken.

Het GOA-beleid beoogt een verbetering van de leerprestaties en de schoolloopbanen van kinderen en jongeren uit de doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid. De ambitie van dit beleid is dat er uiteindelijk geen onderscheid bestaat in leerprestaties en schoolloopbanen tussen de doelgroepen en het landelijke gemiddelde van de overige schoolpopulatie.

Om die gewenste situatie te realiseren wordt prioriteit gegeven aan drie kwalificatiedoelen en één inhoudelijk doel.

De effectiviteit van het onderwijsachterstandenbeleid wordt verhoogd door de aanpak van het onderwijskansenbeleid als instrumenteel doel aan de landelijke GOA-doelstellingen toe te voegen.

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 doelgroepoerlingen zich niet van de overige leerlingpopulatie wat betreft de relatieve deelname aan de schoolsoorten;
- De doelgroepoerlingen 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.

In het onderwijsachterstandenplan verzorgen gemeenten de operationalisering van de landelijke doelstellingen die samen met scholen en andere instellingen voor jeugd worden gemaakt voor de schooljaren 2002–2003 tot en met 2005–2006.

De ontwikkelingen worden door het Rijk gevolgd met behulp van het Primair Onderwijs Cohort (Prima), het Voortgezet Onderwijs Cohort Leerlingen (VOCL) alsook met de VSV-monitor (Voortijdig Schoolverlaten).

Daarnaast bestaat de GOA-monitor. Deze is nog niet volledig operationeel; volledige implementatie zal in de komende jaren zijn beslag krijgen. Wanneer het onderwijsnummer wordt ingevoerd, zal het mogelijk zijn op nauwkeurige wijze vast te stellen in welke mate op lokaal niveau de landelijke doelstellingen worden bereikt.

Waar de GOA-meetinstrumenten nog niet operationeel zijn, zullen met behulp van afgeleide indicatoren de resultaten van gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid worden vastgesteld.

Met de cohortstudies en eerste monitorgegevens, in combinatie met inspectierapportages en flankerend onderzoek zal in de periode 2002–2006 kunnen worden vastgesteld in welke mate de geformuleerde doelstellingen zijn bereikt.

2.2 De doelstellingen toegelicht

Voor- en vroegschoolse educatie

Scholen worden nog steeds geconfronteerd met allochtone en autochtone risicoleerlingen die bij entree in het basisonderwijs een grote taalachterstand hebben. Het gaat in veel gevallen om een achterstand van gemiddeld 2 jaar die gedurende de verdere schoolloopbaan haast niet meer wordt ingelopen.

Sinds 1999 krijgt een aantal gemeenten extra middelen voor de implementatie van VVE. Dit stimuleringsbeleid is een structureel onderdeel van het nieuwe LBK-GOA. De landelijke doelstelling is dat de GOA-gemeenten in de komende periode meer doelgroepkinderen aan effectieve VVE-programma's laten deelnemen ten opzichte van 1 augustus 2002. Er is sprake van een effectief VVE-programma indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden: het programma is geschikt voor 2-en/of 3-jarigen en loopt door tot en met groep 2 van de basisschool; er is sprake van een gestructureerde aanpak; er wordt gezorgd voor een intensieve begeleiding van de doelgroepkinderen; het programma wordt verzorgd door daarvoor voldoende gekwalificeerd personeel van een instelling en het programma wordt gegeven aan een voorschoolse instelling of op een basisschool.

De effectiviteit van deelname kan, landelijk gezien, met behulp van de PRIMA-cohort gegevens worden vastgesteld. Binnen de PRIMA-cohort wordt een onderscheid gemaakt of leerlingen al dan niet deelnemen aan voorschoolse intensieve programma's. Zo kunnen de resultaten van deze twee groepen vergeleken worden.

Het is van belang dat bij de lokale implementatie van het VVE-beleid sprake is van bestuurlijke en inhoudelijke afstemming tussen voorschoolse voorzieningen, basisscholen en de volwasseneneducatie.

GOA-middelen tezamen met de middelen uit de «Bijdrageregeling inburgering oudkomers», de «Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid» en de «Regeling vroegsignalering risicokinderen JGZ 2001», dienen lokaal te worden benut voor ontwikkeling van een interlokaal afgestemd beleid, gericht op de educatie van de ouders én op de vroegtijdige deelname van hun kinderen aan educatieve programma's. Bij het voorlichten aan ouders van de jonge doelgroepkinderen voor de deelname aan de VVE-programma's worden lokale minderheden-organisaties betrokken. De ondersteuning van ouders krijgt aandacht door het aanbieden van gezinsgerichte programma's.

Ook is belangrijk dat relevante kenmerken van toekomstige leerlingen worden uitgewisseld tussen voorschoolse- en onderwijsinstellingen. Om een doorlopende lijn te realiseren is een toegankelijke basisinfrastructuur nodig waarin consultatiebureaus verwijzen naar voorschoolse voorzieningen die vervolgens aansluiten op de basisschool. Deze voorzieningen moeten daartoe voldoende toegerust en geprofessionaliseerd zijn. Het planmatig handelen en de deskundigheid bij activiteiten die zijn gericht op

de cognitieve en sociale ontwikkeling van kinderen in voorschoolse voorzieningen moet door het lokale beleid worden bevorderd.

De voorschoolse voorzieningen richten zich op de toename van het gebruik van programma's en instrumenten voor stimulering van de (taal)ontwikkeling bij kinderen. Ten slotte is het van belang dat het vroegtijdig aanpakken van taalachterstanden gepaard gaat met een samenhangend beleid tussen de VVE-programma's en het (taal)onderwijs op de scholen én tussen de toepassing van informatie- en communicatietechnologie in de voorschoolse periode en in het basisonderwijs.

Ondersteuning schoolloopbaan

De ondersteuning van leerlingen in hun schoolloopbaan en de aandacht voor hun ouders, kan bijdragen aan het schoolsucces van de doelgroep-leerlingen. Het is een manier om de deelname van doelgroep-leerlingen aan de verschillende vormen van voortgezet onderwijs, secundair beroepsonderwijs en hoger onderwijs meer te laten overeenkomen met de deelname van niet-doelgroep-leerlingen met overeenkomstige capaciteiten. Ook kan ondersteuning van leerlingen de voortijdige uitstroom uit het onderwijs verminderen. Op dit moment zijn de doelgroep-leerlingen ondervertegenwoordigd in de hogere vormen van het voortgezet onderwijs.

Ondersteuning gedurende de schoolloopbaan gaat enerzijds over goede begeleiding en anderzijds over duidelijke communicatie en informatie over het Nederlandse onderwijssysteem en over de beslismomenten die leerlingen en hun ouders daarin tegenkomen. Behalve school, ouders en leerlingen hebben ook andere op jeugd gerichte voorzieningen hierbij een verantwoordelijkheid. De lokale overheid is in de positie om daarop regie te voeren en de betrokken partijen tot complementaire inspanningen en sluitende afspraken te brengen. Bij het geven van de ondersteuning is het belangrijk dat deze zodanig georganiseerd en ingericht wordt dat zij aan de vraag van leerlingen en ouders uit de verschillende doelgroepen voldoet.

Er zijn verschillende mogelijkheden om ondersteuning in de schoolloopbaan van doelgroep-leerlingen en hun ouders vorm te geven. Voorbeelden daarvan zijn mentorprojecten en huiswerkvoorzieningen, het systematisch organiseren van extra (taal)begeleiding voor leerlingen in havo en vwo, het inschakelen van oudercontactpersonen voor ouders en het bieden van extra taalondersteuning aan zowel leerlingen als ouders.

Ondersteuning in de schoolloopbaan is essentieel bij de overgang van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs. Dat is een moment waarop bij veel doelgroep-leerlingen en hun ouders een zeer grote informatiebehoefte bestaat, maar ook een behoefte om te kunnen praten over mogelijkheden en keuzes. Dat betekent dat leerlingen en hun ouders niet alleen schriftelijk geïnformeerd moeten worden via bijvoorbeeld brochures in verschillende talen, maar vooral dat er met de leerlingen en hun ouders wordt gesproken over hun vragen, verwachtingen en onzekerheden.

Om de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs voor de leerling zo soepel mogelijk te laten verlopen, kan gedacht worden aan het stimuleren van een doorlopend leerlingvolgsysteem en een betere aansluiting in onderwijsvorm tussen het primair en het voortgezet onderwijs, bijvoorbeeld door didactische werkvormen, clustering vakken en kleinere lerarenteams. Ook extra aandacht voor leerlingen met een taalachterstand bij instroom in het voortgezet onderwijs is een goede optie omdat daarmee onnodige afstroom naar lagere vormen van onderwijs of zelfs voortijdig schoolverlaten kan worden voorkomen.

Verder kunnen ook activiteiten in het kader van de brede school georganiseerd worden. Het is dan belangrijk dat er sprake is van een

nauwe samenwerking tussen onderwijs, voorschoolse voorzieningen, naschoolse opvang en sport- en welzijnsvoorzieningen.

Bestrijding van voortijdig schoolverlaten

De gemeente heeft als taak toe te zien op de naleving van de Leerplichtwet 1969. Daarnaast heeft de gemeente een taak bij de bestrijding van voortijdig schoolverlaten van niet-leerplichtige deelnemers. De gemeente heeft daarmee een belangrijke coördinerende functie temidden van de onderwijsinstellingen, de jeugdzorg en de instanties voor de uitvoering van de Wet inschakeling werkzoekenden. Doel is te voorkomen dat leerlingen voortijdig de school verlaten, dat wil zeggen, zonder dat een startkwalificatie is behaald.

In het wetsvoorstel tot wijziging van de WVO, de WEB en de WEC «regels inzake regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten» (RMC-wet) dat nog bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal aanhangig is (Kamerstukken I 2000/01, 27 206, nr. 213), is verder bepaald dat het registratiesysteem van de gemeente mede betrekking heeft op de gegevens waarover de gemeente beschikt in het kader van de Leerplichtwet 1969.

De lokale aanpak van de bestrijding van voortijdig schoolverlaten kan verder ondersteund worden door de realisering of instandhouding van zogeheten «time-out voorzieningen». Ook kan gedacht worden aan het vergroten van de samenhang tussen het onderwijs en de zorgstructuur van bijvoorbeeld maatschappelijk werk, leerplichtambtenaren, jeugdzorg en zorgbreedteteams.

Indien sprake is van een goede samenwerking tussen scholen voor voortgezet onderwijs en instellingen voor beroeps- en volwasseneneducatie, ondersteunt dit de bestrijding van het voortijdig schoolverlaten. Het gaat hierbij onder andere om de inhoudelijke afstemming tussen het vmbo en de regionale opleidingscentra ten aanzien van de leerwerktrajecten en de doorstroom van vmbo-leerlingen. Ten slotte kan een goede samenwerking tussen beroeps(voorbereidend)onderwijs en relevante regionale branches (de duale trajecten) het voortijdig schoolverlaten verder terugdringen.

Een deel van de voortijdig schoolverlaters kan in een uitkeringssituatie terechtkomen, waarvoor inschrijving bij het Centrum voor werk en inkomen (CWI) noodzakelijk is. Ook de voortijdig schoolverlaters die (nog) niet in aanmerking komen voor een uitkering kunnen zich daar inschrijven.

Het CWI is bij de inschrijving erop alert of de betrokkene tot de doelgroep (geen startkwalificatie) behoort. Behoort betrokkene tot de doelgroep dan wordt er contact gezocht met de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (RMC). De RMC verkent de mogelijkheden voor de schoolverlater om alsnog een startkwalificatie te halen. In afwachting van een aanbod van of via de RMC kan de schoolverlater in aanmerking komen voor (tijdelijk) werk.

De gemeente heeft een belangrijke rol bij het realiseren van deze sluitende aanpak.

Beheersing van de Nederlandse taal

Het belang van een goede beheersing van het Nederlands is voor de schoolloopbaan en voor het perspectief op een volwaardig maatschappelijk functioneren onomstreden. Het beleid is erop gericht om de Nederlandse taalvaardigheid van kinderen uit de doelgroepen te vergroten.

De beheersing van het Nederlands in zijn diverse aspecten dient daarom in de gemeentelijke onderwijsachterstandenplannen prioriteit te krijgen. Het verwerven van voldoende woordenschat en voldoende leesbegrip van leerlingen is een eerste vereiste. Taalbeleid omvat het taalonderwijs zelf (in het voortgezet onderwijs het vak Nederlands), het gebruik van taal in de andere vakken en taalstimulering in het buitenschoolse aanbod.

De landelijke doelstelling is dat lokaal verantwoordelijkheid wordt genomen voor taalbeleid dat het schoolbeleid ondersteunt.

De inrichting van taalbeleid is een eerste verantwoordelijkheid van de school.

Ter bestrijding van achterstanden op het gebied van het Nederlands bij allochtone en autochtone doelgroepleerlingen wordt een lokaal beleid ontwikkeld in samenwerking met scholen en andere relevante instellingen. Het lokaal beleid is gericht op de beheersing van het Nederlands door doelgroepkinderen en hun ouders en het wegnemen van belemmeringen daarbij. Het is verder van belang dat een aan het onderwijs in de school gerelateerd buitenschools aanbod wordt georganiseerd, in samenwerking tussen scholen en andere instellingen. Hier is een stevige regie op gemeentelijk niveau een voorwaarde om programma's tot uitvoering te brengen.

Het voornemen is te komen tot invoering van leerstandaarden in het basisonderwijs. Vanaf het moment van vaststelling van de leerstandaarden Nederlandse taal zijn deze richtinggevend voor GOA. Zij vormen de verplichte referentiemaat waarmee de taaldoelstelling GOA dient te worden verantwoord.

Bij de uitwerking van het lokale taalbeleid wordt aanbevolen aan een aantal condities voor effectief taalbeleid aandacht te schenken. Zo is het ten eerste van belang dat leerkrachten goed zijn toegerust om taal aan te bieden aan anderstalige kinderen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan deskundigheidsbevordering van leraren op het terrein van eerste en vervolgoopvang of aan de invoering van de prototypes van het Expertise Centrum Nederlands voor beginnende geletterdheid, woordenschat en mondelinge communicatie voor de onderbouw.

Van belang is ook dat voorzien wordt in een gezamenlijke eerste opvangvoorziening ten behoeve van zij-instromers, desgewenst in samenwerking met andere gemeenten, en dat afstemming plaatsvindt tussen eerste opvang en vervolgactiviteiten op het gebied van Nederlands als tweede taal (NT2). Ook is het belangrijk dat er afstemming is tussen NT2-onderwijs en het reguliere onderwijs in het Nederlands. Het aanbieden van een buitenschoolse omgeving die stimuleert tot het gebruik van het Nederlands en de bevordering van de beheersing van het Nederlands door moeders (ouders) heeft een gunstig effect op de taalvaardigheid van doelgroepleerlingen. Dat laatste kan bijvoorbeeld door activiteiten in het kader van de basiseducatie en opvoedingsondersteuning.

Vanzelfsprekend is het van belang dat taalachterstand bij kinderen en hun ouders vroegtijdig gesignaleerd wordt en dat begeleide doorverwijzing naar taalprogramma's en volwasseneneducatie plaatsvindt.

Bij het vormgeven van taalbeleid kunnen scholen tenslotte veel baat hebben bij de producten van het Expertise Centrum Nederlands en van de standaarden die de inspectie hanteert. Daarbij is het belangrijk dat de methodes voor de vermindering van taalachterstand binnen het onderwijs effectief worden ingezet.

De verhoging van de effectiviteit van het onderwijsachterstandenbeleid, zoals ontwikkeld in het onderwijskansenbeleid, geldt onverkort als ambitie voor GOA. De aanpak van het onderwijskansenbeleid is daartoe als instrumenteel doel opgenomen in het LBK: middelen dienen ook gericht te worden ingezet op lokaal niveau. Paragraaf 3 licht dit nader toe.

3. Ondersteuning van gemeenten en scholen bij onderwijsachterstandenbestrijding

De gemeenten

In het LBK is opgenomen dat de voor achterstandenbestrijding bestemde middelen lokaal worden ingezet op grond van een analyse van de ernst van de problemen. De gemeenten dragen zorg voor een samenhangende, doelmatige en effectieve besteding van de ter beschikking staande middelen. Dit vergt van gemeenten dat zij met schoolbesturen alsook met overige instellingen bindende afspraken maken over de inzet van zowel de middelen die de gemeente beschikbaar stelt in het kader van achterstandenbestrijding, als over de schoolgebonden GOA-middelen.

Indien een lokale probleemanalyse als uitgangspunt wordt genomen, kan wat betreft de gemeentelijke GOA-middelen een «evenredige verdeling van middelen over achterstandsscholen» niet het leidende principe zijn. De besteding van de middelen dient te worden bepaald door concrete problemen die moeten worden opgelost.

Verder is in het LBK als landelijke doelstelling opgenomen dat lokaal ten behoeve van een aanpak op schoolniveau afspraken worden gemaakt met juist die scholen waar de achterstandsproblematiek het grootst is. Deze afspraken moeten tenminste inhouden dat de desbetreffende scholen een schoolgebonden ontwikkelingsplan opstellen waarvan specifieke, meetbare en aan een tijdslimiet gebonden resultaatsafspraken onderdeel zijn.

De ervaringen die hiermee worden opgedaan, zullen in de lokale uitwerking van het GOA-beleid dienen te worden benut.

De GOA-gemeenten en de lokale schoolbesturen zorgen voor een ondersteuning van de schoolgebonden ontwikkelingsplannen, onder andere door schoolbegeleidingsdiensten in te schakelen en door afspraken te maken met andere relevante partijen.

De schoolbesturen

De schoolbesturen voeren met de gemeente overleg over het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan.

Voor het opstellen van het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan zijn schoolgegevens nodig over:

- activiteiten die zij in het kader van het achterstandenbeleid gaan verrichten;
- de inzet van hun gewichten- resp. cumi-middelen;
- de wijze waarop zij verantwoording afleggen over de inzet van deze middelen.

Doelstelling is dat de scholen deze gegevens aan gemeenten leveren en dat lokaal daarover sluitende afspraken worden gemaakt.

Het lokale onderwijsachterstandenplan bevat ook de verdeling van de gemeentelijke GOA-middelen en verantwoordt dat de middelen daar worden ingezet waar ze het hardst nodig zijn; het principe van de

evenredige verdeling wordt hiermee losgelaten. Dat maakt het nodig dat scholen inzicht geven over de inzet van schoolgebonden middelen in het kader van achterstandsbestrijding.

Op deze manier kan er een eenduidige aanpak worden opgezet waaraan zowel de scholen als de verschillende instellingen binnen de gemeente hun bijdrage leveren.

4. Landelijke monitoring en evaluatie

Monitoring

Elke GOA-gemeente levert aan het Rijk (GOA) monitor- en evaluatiegegevens, die inzicht bieden in zowel de realisatie van gestelde operationele doelen als in de doelmatige en effectieve besteding van middelen en van de realisatie van aan GOA-gemeenten toegedeelde taken.

Ten aanzien van VVE zal het Rijk via de monitor een koppeling leggen tussen de bereikte deelnamecijfers en de inzet van middelen, teneinde het bereik van de prestatiedoelstelling in beeld te brengen.

Uit een registratie op lokaal niveau kunnen in ieder geval gegevens worden geleverd over:

- Deelname van doelgroepeleringen aan de verschillende vormen van voor- en vroegschoolse educatie;
- Deelname aan taalcursussen door «nieuwkomer»-ouders van kinderen in de VVE-leeftijd die onvoldoende Nederlands spreken;
- Toetsscores per school per doelgroep op de CITO-eindtoets voor taal en rekenen (afhankelijk van lokaal te maken afspraken, zolang er nog geen wettelijke verplichting voor levering van geaggregeerde toetsscores is);
- De toepassing van een eigen taalbeleid door iedere VO-school;
- Het verzuim en de uitval van leerlingen in het onderwijs.

Bij alle registraties wordt de situatie per 1 augustus 2002 als nulmeting gebruikt.

Het Rijk zal in goed overleg met de betrokken bestuurlijke partijen zorgdragen voor een GOA-monitor, die in de GOA-periode 2002–2006 fasegewijs geïmplementeerd wordt. Daarnaast zal het Rijk afspraken maken met de inspectie dat – waar nodig geïntensiveerd – schooltoezicht plaatsvindt.

Nu de rijksinvesteringen in voor- en vroegschoolse educatie zijn ondergebracht in GOA, en de VVE-middelen een substantieel deel uitmaken van de GOA-bekostiging, zullen met name de lokale investeringen in VVE nauwkeurig worden gevolgd. Het Rijk zal gemeentelijke GOA-plannen op zowel de ambitie als de investeringen VVE laten analyseren. Mocht blijken dat er een aanzienlijke discrepantie dreigt tussen de doelstelling om tot ten minste 50% deelname te komen, en de getotaliseerde ambities van de GOA-gemeenten, dan zal worden overlegd met de gemeenten, in casu de VNG. Daarbij kan van rijkszijde worden aangedrongen op het bijstellen van lokale onderwijsachterstandenplannen, ten einde de VVE-doelstelling te waarborgen.

Evaluatie

De landelijke evaluatie van het beleid over onderwijsachterstandenbestrijding zal in elk geval zijn gericht op beantwoording van de vragen die in bijlage 2 van dit besluit zijn geformuleerd.

Jaarlijks wordt aan de hand van de verantwoording door de GOA-gemeenten en aan de hand van de bijbehorende accountants-

verklaring nagegaan of de gemeenten de specifieke uitkering GOA rechtmatig hebben besteed. De accountantsdienst van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zal zich door middel van reviews een oordeel vormen over de controles die de gemeenteaccountants hebben uitgevoerd en op de verantwoording die wordt afgelegd in de gemeenterekening of in een afzonderlijke verantwoording.

De evaluatie van het GOA-beleid vindt zowel tijdens als na de GOA-periode plaats door middel van rapportages van de inspectie en door middel van mid-term reviews die te zijner tijd extern worden aanbesteed.

5. Financiële gevolgen

Er zijn geen financiële gevolgen verbonden aan het Besluit landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2002–2006 als zodanig. Voor zover er wel sprake is van financiële gevolgen, vloeien deze voort uit het Besluit bekostiging Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2002–2006. De totale geldstroom naar de gemeenten bedraagt ten minste f 400 miljoen, hetgeen een verruiming van het budget is ten opzichte van het voorheen beschikbare bedrag. Daarmee worden gemeenten in staat gesteld de hierboven beschreven doelen te bereiken.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
K. Y. I. J. Adelmund