
451

Besluit van 26 september 2006, houdende vaststelling van het Besluit doelstelling en bekostiging onderwijsachterstandenbeleid 2006–2010

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

Op de voordracht van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 5 juli 2006, nr. WJZ/2006/27322 (2635), directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 165 en 168, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs;

De Raad van State gehoord (advies van 3 augustus 2006, nr. W05.06.0275/III);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van 21 september 2006, nr. WJZ/2006/27324 (2635), directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1. Begripsbepalingen

De begripsbepalingen van de Wet op het primair onderwijs zijn van toepassing.

In dit besluit wordt verder verstaan onder:

- a. schakelklas: een groep of groepje leerlingen als bedoeld in de artikelen 166 en 166a van de Wet op het primair onderwijs;
- b. voorschoolse educatie: een programma dat door gekwalificeerd personeel wordt verzorgd in kinderdagverblijven en peuterspeelzalen voor doelgroepkinderen van 2 en 3 jaar;
- c. vroegschoolse educatie: een programma dat wordt verzorgd in groep 1 en 2, niet zijnde een schakelklas, van een basisschool voor doelgroepkinderen van 4 en 5 jaar;
- d. doelgroepkind: kind met onderwijsachterstand dat op grond van artikel 6 in aanmerking komt voor het volgen van voorschoolse educatie dan wel kind met onderwijsachterstand voor wie een gewicht is vastgesteld op grond van artikel 27 van het Besluit bekostiging WPO, zoals dat luidde op 31 juli 2006, en dat in aanmerking komt voor het volgen van vroegschoolse educatie.

Artikel 2. Doelstelling onderwijsachterstandenbeleid

Het onderwijsachterstandenbeleid op scholen en in gemeenten heeft als doel om onderwijsachterstanden van kinderen vroegtijdig te signaleren en te bestrijden, waarbij voor gemeenten de nadere voorwaarden, bedoeld in de artikelen 4 tot en met 7 gelden.

Artikel 3. Toekenning van de specifieke uitkering aan gemeenten, bestemd voor de bestrijding van onderwijsachterstanden

Indien de som van de schoolgewichten, bedoeld in artikel 27 van het Besluit bekostiging WPO, zoals dat luidde op 31 juli 2006, van de hoofdvestigingen en nevenvestigingen van basisscholen voor zover deze zich bevinden op het grondgebied van een gemeente, gebaseerd op de leerlingenaantallen op 1 oktober 2004, 11 of meer bedraagt, wordt aan een gemeente een specifieke uitkering toegekend voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. Deze uitkering wordt voor de schooljaren 2006–2007 tot en met 2009–2010 vastgesteld. De uitkering wordt berekend door de schoolgewichten bij elkaar op te tellen en de uitkomst te vermenigvuldigen met een bedrag van € 1368.

Artikel 4. Besteding specifieke uitkering

De gemeente besteedt de specifieke uitkering aan voorschoolse educatie en/of aan schakelklassen om onderwijsachterstanden te bestrijden, met dien verstande dat maximaal 15% van de in dat jaar verstrekte specifieke uitkering kan worden besteed aan coördinerende en/of overige activiteiten die zijn gerelateerd aan het onderwijsachterstandenbeleid.

Artikel 5. Aanpassingsperiode

1. In het schooljaar 2006–2007 kan de gemeente naast de 15% van de specifieke uitkering, bedoeld in artikel 4, 20% van de in dat schooljaar verstrekte specifieke uitkering besteden aan de voorbereiding voor het inrichten van schakelklassen.

2. De gemeente kan, voor de periode 2006–2010, in het schooljaar 2006–2007 een gedeelte van het bedrag van de specifieke uitkering aan voorschoolse educatie besteden. In het tweede en derde jaar wordt de besteding aan voorschoolse educatie verminderd en in het vierde jaar, 2009–2010, is de besteding aan voorschoolse educatie verminderd tot nul.

Artikel 6. Voorwaarden voorschoolse educatie

Op voorschoolse educatie zijn de volgende voorwaarden van toepassing:

- a. Burgemeester en wethouders van een gemeente geven aan op grond van welke criteria een doelgroepkind in aanmerking komt voor het volgen van voorschoolse educatie;
- b. de voorschoolse educatie wordt tenminste drie dagdelen per week gedurende een jaar gegeven;
- c. In afwijking van artikel 6, onderdeel b, kan de gemeente de specifieke uitkering, in het schooljaar 2006–2007, aan voorschoolse educatie besteden, als dat tenminste twee dagdelen per week gedurende een jaar wordt gegeven.

Artikel 7. Voorwaarden schakelklassen

Op schakelklassen zijn de volgende voorwaarden van toepassing:

a. indien het onderwijs in de schakelklas plaatsvindt in combinatie met onderwijs in de reguliere groep, als bedoeld in artikel 166 van de Wet op het primair onderwijs, bedraagt het aantal uren onderwijs dat in de schakelklas wordt gegeven minimaal 8 uren per week.

b. indien het onderwijs in de schakelklas plaatsvindt na de reguliere schooltijd, bedoeld in artikel 166a van de Wet op het primair onderwijs, bedraagt het aantal uren onderwijs dat in de schakelklas wordt gegeven minimaal 100 uren per schooljaar.

Artikel 8. Indexering specifieke uitkering

Het vermenigvuldigingsbedrag, bedoeld in artikel 3, wordt jaarlijks aangepast op basis van de ontwikkeling van de genormeerde gemiddelde personeelslasten van leraren van basisscholen, als bedoeld in artikel 120, zesde lid, van de Wet op het primair onderwijs. Het vermenigvuldigingsbedrag wordt jaarlijks bekend gemaakt in de Staatscourant.

Artikel 9. Aanpassing specifieke uitkering

De specifieke uitkering en de aanpassing daarvan, bedoeld in de artikelen 3 en 8, kunnen jaarlijks worden gewijzigd, onderscheidenlijk geheel of gedeeltelijk achterwege worden gelaten, voor zover de toestand van 's Rijks kas dat noodzakelijk maakt.

Artikel 10. Evaluatie

Een landelijke evaluatie vindt plaats na het schooljaar 2007–2008. Desgevraagd werken gemeenten en bevoegde gezagsorganen hieraan mee. De evaluatie heeft betrekking op:

a. de samenwerking tussen gemeenten en bevoegde gezagsorganen van scholen in die gemeente;

b. de wijze waarop gemeenten uitvoering hebben gegeven aan de voorschoolse educatie;

c. de wijze waarop gemeenten schakelklassen als bedoeld in artikel 1, onder a, hebben ingericht.

Artikel 11. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip en werkt terug tot en met 1 augustus 2006. Dit besluit vervalt met ingang van 1 augustus 2010.

Artikel 12. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit vaststelling doelstelling en bekostiging onderwijsachterstandenbeleid 2006–2010.

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

's-Gravenhage, 26 september 2006

Beatrix

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

Uitgegeven de *tiende* oktober 2006

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 14 november 2006, nr. 222.

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

Het onderwijsachterstandenbeleid is er op gericht om onderwijsachterstanden bij leerlingen in het basisonderwijs en bij jonge kinderen vroegtijdig op te sporen en te bestrijden. Scholen worden geconfronteerd met allochtone en autochtone leerlingen die bij de entree in het basisonderwijs te maken hebben met een grote achterstand. Op 1 oktober 2005 hadden ongeveer 350.000 leerlingen een onderwijsachterstand. Van deze gewichtenleerlingen zijn 187.000 allochtoon. Zij hebben een taal en/of ontwikkelingsachterstand van ongeveer twee jaar. Bij 163.000 autochtone gewichtenleerlingen is die achterstand ongeveer een jaar. Dit kan verstrekkende negatieve gevolgen hebben voor de verdere schoolloopbaan en de latere maatschappelijke carrière van deze kinderen. Deze achterstandskinderen vormen de doelgroep voor het onderwijsachterstandenbeleid. Het is van belang dat gemeenten en scholen de mogelijkheid hebben om voor deze kinderen met een onderwijsachterstand voorzieningen te treffen waarmee de achterstanden kunnen worden ingelopen.

Doelstelling is daarom het onderwijsachterstandenbeleid meer te richten op het zo vroeg mogelijk en effectief aanpakken van achterstanden. Met het oog daarop is in deze kabinetsperiode het onderwijsachterstandenbeleid voor scholen en gemeenten herzien.

De uitgangspunten van het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid zijn:

- de taken en verantwoordelijkheden worden zo efficiënt en effectief mogelijk belegd bij schoolbesturen en gemeenten;
- bij de toedeling van middelen wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de feitelijke achterstand van leerlingen;
- er is meer aandacht voor de bestrijding van onderwijsachterstanden bij autochtone achterstandsléerlingen;
- bij scholen dient het accent te liggen op het vroegtijdig opsporen en aanpakken van achterstanden.

Basisscholen krijgen op grond van artikel 27 van het Besluit bekostiging WPO (de gewichtenregeling) naast de reguliere bekostiging, extra middelen voor het bestrijden van onderwijsachterstanden bij leerlingen.

Naast de financiële toekenning aan scholen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden, wordt aan gemeenten een specifieke uitkering als bijdrage voor het lokaal onderwijsachterstandenbeleid toegekend. Op basis van de wet houdende 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 wordt een nieuw wettelijk kader geschapen voor de specifieke taken die gemeenten in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid uitvoeren.

In dit besluit zijn de nadere voorwaarden geregeld ten aanzien van het onderwijsachterstandenbeleid en is de wijze van bekostiging aan gemeenten vastgelegd voor de periode van 1 augustus 2006 tot 1 augustus 2010 met betrekking tot voor- en voerschoolse educatie, schakelklassen en coördinerende en/of overige activiteiten die zijn gerelateerd aan het onderwijsachterstandenbeleid. De bekostigingsvoorwaarden in dit besluit gelden voor alle gemeenten met uitzondering van de grote steden. Voor de gemeenten die onderdeel uitmaken van het Grotestedenbeleid, zoals opgenomen in artikel 168, vierde lid, van de WPO gelden de afspraken die worden gemaakt in het kader van het Grotestedenbeleid, gedurende de «GSB III periode» (van 1 januari 2006 tot 1 januari 2010, zie het «Besluit brede doeluitkering sociaal, integratie en

veiligheid» van het Grotestedenbeleid, Staatsblad 2005, 264). In artikel 12b lid 6 en lid 7 van de uitvoeringsregeling voortvloeiend uit het Besluit brede doeluitkering zijn de nadere voorwaarden geregeld voor voorschoolse educatie en schakelklassen voor de grote steden.

Het hoofddoel, voor de periode waarop dit besluit betrekking heeft, is het effectief en vroegtijdig aanpakken van onderwijsachterstanden. Om dit te bewerkstelligen ligt in het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid de nadruk op de voor- en voerschoolse educatie en de totstandkoming van schakelklassen. In dit kader streeft ondergetekende landelijk twee doelen na voor alle gemeenten:

- Op 1 augustus 2010 neemt op landelijk niveau 70% van de totale populatie van doelgroepkinderen deel aan voorschoolse educatie;
- Op 1 augustus 2010 hebben landelijk 36.000 leerlingen deelgenomen aan een schakelklas.

Met dit besluit krijgen gemeenten de mogelijkheid om de doelstelling van het onderwijsachterstandenbeleid te vertalen naar de lokale situatie en kunnen zij zelf kiezen waar de beschikbaar gestelde middelen worden ingezet. Gemeenten kunnen hiervoor de instrumenten VVE en/of schakelklassen inzetten en maximaal 15% van de specifieke uitkering uitgeven aan coördinerende en/of overige activiteiten die zijn gerelateerd aan het onderwijsachterstandenbeleid. Bij «overige activiteiten» kan bijvoorbeeld worden gedacht aan projecten op het terrein van taalstimulering, projecten in het kader van voor- en voerschoolse educatie of andere projecten op het terrein van de bestrijding van onderwijsachterstanden.

Aan gemeenten wordt de mogelijkheid geboden in het eerste jaar van de periode waarop dit besluit betrekking heeft (schooljaar 2006–2007), het budget voor schakelklassen in te zetten voor voorbereidende activiteiten voor het inrichten van één of meer schakelklassen. Deze mogelijkheid wordt geboden omdat redelijkerwijs niet van gemeenten kan worden verwacht, dat zij meteen vanaf het begin van de nieuwe periode een schakelklas operationeel kunnen hebben. Dit geldt met name voor gemeenten die nog geen ervaring hebben opgebouwd met het inrichten van een schakelklas en voor gemeenten die een voor hen nieuw type schakelklas willen inrichten.

Met de grote steden zijn prestatieafspraken gemaakt over VVE en schakelklassen in het kader van het Grotestedenbeleid. Dergelijke prestatieafspraken worden niet met de overige gemeenten gemaakt. Deze gemeenten hoeven zich niet individueel te verantwoorden op het behalen van de landelijke doelstellingen. Deze gemeenten zullen zich moeten verantwoorden over de rechtmatige besteding van de specifieke uitkering van onderwijsachterstandenbeleid. (zie verder paragraaf over de verantwoordingswijze).

VVE: voor- en voerschoolse educatie

Het is van groot belang dat vroegtijdig wordt gesignaleerd dat kinderen een (taal)achterstand hebben, zodat zo snel mogelijk de (taal)ontwikkeling van deze kinderen kan worden gestimuleerd. In dat kader zijn voor jonge kinderen VVE-programma's ontwikkeld. Dit zijn educatieve programma's gericht op het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden beginnend in kinderdagverblijven of peuterspeelzalen en doorlopend tot en met de tweede groep van de basisschool. Bij de voor- en voerschoolse educatie worden educatieve programma's gebruikt die een doorlopende leerlijn hebben van voor- naar voerschoolse educatie.

Voorschoolse educatie is bestemd voor doelgroepkinderen van 2 en 3 jaar en wordt verzorgd op een peuterspeelzaal of kinderdagverblijven. Hiervoor zijn de gemeenten verantwoordelijk. Vroegschoolse educatie is bestemd voor doelgroepkinderen van 4 en 5 jaar en wordt verzorgd in groep 1 en 2 van een basisschool. Hiervoor zijn de scholen verantwoordelijk. Scholen krijgen een eigen budget voor het realiseren van de vroegschoolse educatie (zie verder «doelgroepbereik»).

In de huidige praktijk is de bekostiging toereikend voor 4 dagdelen. In dit besluit is echter gekozen voor minimaal 3 dagdelen omdat hiermee rekening wordt gehouden met jonge kinderen van wie de belastbaarheid voor deelname aan voorschoolse educatie kleiner is. Voor het schooljaar 2006–2007 is er een uitzondering gemaakt. Een programma voor voorschoolse educatie kan gedurende het schooljaar 2006–2007 tenminste 2 dagdelen per week worden gegeven. In de schooljaren 2007–2008, 2008–2009, 2009–2010, dient een programma voor voorschoolse educatie gedurende een jaar minimaal 3 dagdelen per week te worden gegeven. Gemeenten en basisscholen zijn vrij om een keuze te maken uit een bepaald VVE-programma. Het is van belang dat wordt gewerkt met kwalitatief goede VVE-programma's met een gestructureerde didactische aanpak, die worden uitgevoerd door gekwalificeerd personeel. Verschillende onderzoeken hebben aangetoond dat VVE alleen effectief is als aan deze voorwaarden wordt voldaan. Bij het kiezen van een programma voorschoolse educatie is het raadzaam gebruik te maken van de Keuzegids VVE, waarin een overzicht staat van de beschikbare VVE-programma's of van de databank effectieve jeugdinterventies waarin informatie wordt aangeboden over de effectiviteit van interventies die dienst- en hulpverleners gebruiken bij kinderen.

Gezien de beperkte middelen is er in dit besluit voor gekozen dat de VVE-middelen worden ingezet voor programma's, die door doelgroepkinderen worden gevolgd in een voorschoolse instelling (peuterspeelzaal en kinderdagopvang) onder leiding van gekwalificeerd personeel. Door een meerderheid van de Tweede Kamer is gevraagd om ook gezinsgerichte programma's zoals Opstap en Opstapje, die aan kinderen thuis worden aangeboden, vanuit de VVE-middelen te financieren (Motie Hamer/Kraneveldt, Kamerstukken II 2005/06, 30 313, nr. 28). Dit besluit geeft gemeenten de mogelijkheid om in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid gezinsgerichte programma's te financieren vanuit het deel van het budget dat is bedoeld voor coördinerende of overige activiteiten.

Doelgroep

De doelgroepkinderen in de eerste twee groepen van het basisonderwijs zijn kinderen met een gewicht, als bedoeld in artikel 27 van het Besluit bekostiging WPO. In kinderdagverblijven en peuterspeelzalen wordt het begrip leerlinggewicht in beginsel niet gehanteerd. Om toch vooraf de totale omvang van de doelgroep in de voorschoolse periode te bepalen wordt uitgegaan van de omvang van de doelgroep in de vroegschoolse periode (groepen 1 en 2 in het basisonderwijs). Daarbij worden de criteria voor de gewichtenregeling in het basisonderwijs als uitgangspunt gehanteerd om de definitie van de deelnemers aan voorschoolse educatie te bepalen. Gemeenten kunnen ervoor kiezen andere criteria te hanteren om een doelgroepkind in de voorschoolse periode te definiëren. Op lokaal niveau bestaat in sommige gevallen een eigen praktijk voor de wijze waarop de definitie van een doelgroepkind in de voorschoolse periode wordt bepaald, bijvoorbeeld door middel van een indicatie van achterstanden door Jeugdgezondheidszorginstellingen. Hierover kunnen op lokaal niveau afspraken worden gemaakt (tussen gemeenten, consultatiebureaus, peuterspeelzalen, kinderdagverblijven en

basisscholen) in het kader van de lokale educatieve agenda, zodat ook in die gevallen een doorlopende leerlijn wordt gerealiseerd. Duidelijk moet zijn welke criteria bij het definiëren van een doelgroepkind in een kinderdagverblijf of peuterspeelzaal zijn gehanteerd.

Doelgroepbereik

In het Besluit landelijke beleidskader gemeentelijk onderwijs-achterstandenbeleid 2002–2006 was de doelstelling opgenomen dat landelijk minimaal 50% van alle doelgroepkinderen deelneemt aan effectieve VVE-programma's. Het streven is om een landelijk doelgroepbereik van 70% te realiseren op 1 augustus 2010 in de voorschoolse periode (waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn) en 70% doelgroepbereik op 1 augustus 2010 in het vroegschoolse traject (waarvoor scholen verantwoordelijk zijn). Scholen ontvangen daarvoor middelen in het kader van de gewichtenregeling. Gemeenten zullen zich de komende jaren in toenemende mate richten op de financiering van het aanbod in de voorschoolse periode, met als doel in 2010 landelijk een bereik van 70% te realiseren. Deze verschuiving van middelen kan geleidelijk plaatsvinden via een ingroeimodel. (Kamerstukken II 2004/05, 27 020, nr. 42). Dit ingroeimodel heeft betrekking op de periode 2006–2010. Gemeenten moeten aan het einde van deze periode de ingroei volledig hebben gerealiseerd, waarmee bedoeld wordt dat de investering van gemeenten in de vroegschoolse periode tot nul is verminderd.

Het behalen van 70% van de doelgroep is een streefcijfer op landelijk niveau. Maatwerk moet gemeenten in de gelegenheid stellen dit bereik te realiseren. Van belang is dat met deze ambitie niet voorbij wordt gegaan aan de moeilijk bereikbare allochtone en autochtone achterstandskinderen. Per gemeente kunnen tempoverschillen ontstaan bij het uiteindelijk realiseren van deze doelstelling op 1 augustus 2010. Als op lokaal niveau op 1 augustus 2010 niet 70% van de doelgroepkinderen voorschoolse educatie heeft gevolgd, dan dient op lokaal niveau in ieder geval minimaal 20% punten méér van de doelgroep te zijn bereikt ten opzichte van het niveau op 1 augustus 2006, waarbij niet meer dan 70% hoeft te worden bereikt. Als een gemeente bijvoorbeeld thans 40% van de doelgroep in de voorschoolse periode bereikt dan zou per 1 augustus 2010 minimaal 60% van de doelgroep moeten zijn bereikt. Bij de verantwoording aan het einde van de periode zal dit geen financiële consequenties hebben voor gemeenten, maar tijdens de periode 2006–2010 zal de vooruitgang in doelgroepbereik wel worden gevolgd.

Schakelklassen

In een schakelklas wordt aan leerlingen met een grote achterstand in de Nederlandse taal intensief taalonderwijs aangeboden dat er op is gericht de taalachterstand zo snel mogelijk in te lopen. Schakelklassen kunnen voor alle groepen in het basisonderwijs worden ingericht: ook bij het begin van het basisonderwijs en aan het einde van het basisonderwijs waarbij wordt geschakeld naar het voortgezet onderwijs. 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. Beoogd wordt dat in de genoemde periode landelijk ongeveer 600 schakelklassen op jaarbasis zijn ingericht door gemeenten, waarin 9.000 leerlingen hebben deelgenomen. (In totaal 36.000 leerlingen in de periode 2006–2007 tot en met 2009–2010) In deze schakelklassen zijn de activiteiten gericht op het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden. Daarbij zal met name nadruk worden gelegd op de bevordering van de Nederlandse taal. Door middel van schakelklassen

moet een betere doorstroming in het onderwijs plaatsvinden. Een schakelklas kan op verschillende manieren worden vorm gegeven. Een schakelklas kan bestaan uit een aparte groep, een combinatie met de reguliere groep of een schakelklas vindt plaats in het verlengde deel van de verlengde schooldag in een aparte groep (verlengde schooldag).

Aparte groep tijdens schooltijd

In een schakelklas volgen leerlingen met een grote achterstand in de Nederlandse taal intensief taalonderwijs. Gemeenten bepalen, na overleg met de bevoegde gezagsorganen, welke leerlingen zullen gaan deelnemen aan een schakelklas als bedoeld in de artikelen 166, eerste lid en 166a, eerste lid van de Wet op het primair onderwijs. Het onderwijs vindt plaats in een aparte groep. De grootte van de groep kan de school zelf bepalen. Hierdoor kan de schakelklas het karakter hebben van een aparte klas die bestaat uit een klas van de gemiddelde groeps grootte. De schakelklas kan ook bestaan uit een kleinschaliger vorm van aparte groepjes van leerlingen die extra taalonderwijs ontvangen. De leerlingen volgen het onderwijs in een schakelklas gedurende 1 schooljaar en gaan daarna naar de reguliere groep. Hierbij kan het gaan om zowel leerlingen die «zij-instromer» zijn of om leerlingen die vanuit de reguliere groep een extra leerjaar volgen in een schakelklas. In beide situaties wordt aan het einde van het schakeljaar beoogd dat de taalachterstand zodanig is ingelopen dat deelname aan het reguliere onderwijs (weer) mogelijk is. Wanneer het onderwijs in de schakelklas plaatsvindt gedurende 9 dagdelen per week, is er sprake van een voltijdse schakelklas. Het onderwijs in een schakelklas kan ook in combinatie met het onderwijs in de reguliere groep worden aangeboden. Hierbij wordt een minimum van 8 uur per week vastgesteld waaruit het onderwijs in de «deeltijds» schakelklas moet bestaan. Er is voor gekozen om een minimum aantal uren te verbinden aan een schakelklas die wordt afgewisseld met de reguliere groep. Reden hiervoor is dat het aantal uren taalonderwijs dat in de deeltijdschakelklas wordt gevolgd niet wordt versnipperd en dat de tijd in een deeltijdschakelklas voldoende van aard is om extra taalonderwijs te bieden. In het onderzoek naar het effect van de schakelklas zal ook de deeltijdschakelklas worden geëvalueerd.

Verlengde schooldag

Voor leerlingen bij wie het niet nodig is om een extra leerjaar in te richten, kan een schakelklas in de vorm van een verlengde schooldag worden ingericht. Deze leerlingen ontvangen intensief taalonderwijs tijdens het verlengde deel van de verlengde schooldag. De leerlingen ontvangen intensief taalonderwijs naast de reguliere schooltijd om daarna naar de volgende groep door te kunnen stromen. Deze schakelklas omvat minimaal 100 uren per schooljaar. Ook de schakelklas in de vorm van een verlengde schooldag zal worden geëvalueerd.

Weekend- en zomerschool

In het onderwijsveld komen steeds vaker weekend- en zomerscholen voor. In een weekend- en/of zomerschool worden verschillende onderwijsactiviteiten aangeboden. Naast taallessen is een groot deel van de activiteiten gericht op de vergroting van de ontplooiingskansen van kinderen. Zomerscholen en weekendscholen worden gekenmerkt door een vrijwillige deelname en worden gevolgd buiten de reguliere (verplichte) onderwijstijd.

Dit betekent dat in de reguliere bekostiging aan scholen geen component is opgenomen voor zomer- en weekendscholen. Deze scholen worden in de praktijk mede gefinancierd door verschillende (ook private) sponsors. Dit is een goede ontwikkeling, omdat hiermee ook andere partijen hun maatschappelijke verantwoording nemen. Mede om deze

reden worden de beschikbare middelen op grond van dit besluit voor de schakelklassen ingezet voor schakelklassen die vallen binnen de wettelijk vastgestelde definitie en die binnen de verplichte onderwijstijd van een leerling worden georganiseerd. Gemeenten kunnen het deel van het beschikbare budget dat is bedoeld voor overige activiteiten inzetten voor het taalonderwijs in de zomer- en weekendscholen.

Financieel kader

Grondslag bekostiging

In totaal is voor het onderwijsachterstandenbeleid dat door de gemeenten wordt uitgevoerd circa € 170 miljoen (inclusief indexering 2005/2006) beschikbaar. Dit bedrag van € 170 miljoen is onderdeel van artikel 1 («Primair Onderwijs») van de Rijksbegroting Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor het jaar 2006 (30 300 Hoofdstuk VIII). Het valt in de tabel «budgettaire gevolgen van beleid» (tabel 1.1. uit RBG 2006) onder de noemer «Onderwijsachterstandenbeleid».

Dit landelijke budget wordt verdeeld over de gemeenten op basis van artikel 27 Besluit bekostiging WPO. De gemeenten die deel uitmaken van het Grotestedenbeleid ontvangen deze bekostiging voor de bestrijding van de onderwijsachterstanden als onderdeel van de brede doeluitkering, zoals opgenomen in artikel 168, vierde lid, van de WPO. Aan de overige gemeenten worden de middelen toegekend via een specifieke uitkering, zoals geregeld in dit besluit. Voor iedere gemeente wordt het totale schoolgewicht vastgesteld en daarna de hoogte van het aandeel in de brede doeluitkering dan wel de specifieke uitkering.

De bekostiging aan gemeenten zal plaatsvinden via een specifieke uitkering. Met het kabinetsstandpunt Brinkman (Brief van de minister voor bestuurlijke vernieuwing en koninkrijksrelaties, kabinetsreactie op het rapport Anders gestuurd, beter bestuurd, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 B, nr.16) wordt beoogd dat het aantal specifieke uitkeringen vanuit het Rijk naar gemeenten in de toekomst wordt verminderd. Ook voor dit besluit is zorgvuldig bekeken of een andere vorm van bekostiging haalbaar was. De conclusie hiervan is dat de bijdrage voor de bestrijding van onderwijsachterstanden aan gemeenten voor de komende vier jaar in de vorm van een specifieke uitkering wordt uitgekeerd. De belangrijkste reden hiervoor is dat het beleid ten aanzien van de voor- en voerschoolse educatie en schakelklassen nog volop in ontwikkeling is en dat in de komende periode de effecten van deze voorzieningen op het inlopen van achterstanden goed worden gevolgd. Voor de periode na dit besluit, na 2010, zal de wijze van bekostiging voor de bestrijding van de onderwijsachterstanden worden geëvalueerd. De mogelijkheden zullen worden afgewogen voor verschillende wijzen van bekostiging; via het gemeentefonds, via een specifieke uitkering, in een brede doeluitkering (voor alle gemeenten) of een combinatie van de verschillende opties.

Bestedingswijze

Voor gemeenten die een specifieke uitkering ontvangen, geldt een bestedingsverplichting voor VVE en schakelklassen. Deze bestedingsverplichting is erop gericht om de landelijke doelstellingen te realiseren. Ten aanzien van VVE wordt verwacht dat hiermee landelijk in totaal 70% van de doelgroepkinderen in de voerschoolse periode kan worden bereikt. Ten aanzien van schakelklassen is de verwachting dat in totaal jaarlijks circa 9.000 leerlingen deelnemen aan het onderwijs in een schakelklas, waardoor in de gehele periode in totaal 36.000 leerlingen hebben deelgenomen aan een schakelklas. Met de grote steden zijn afspraken gemaakt over het bereik in de voerschoolse periode en over het aantal te

realiseren schakelklassen. De verhoogde ambitie ten aanzien van het bereik in het voorschoolse traject en de gewijzigde indicator voor schakelklassen (het aantal leerlingen dat deelneemt aan een schakelklas in plaats van het aantal schakelklassen) kunnen aanleiding zijn voor de aanpassing van deze afspraken.

Verantwoordingswijze

Voor de grote steden zijn in het kader van het Grotestedenbeleid afspraken gemaakt over de verantwoording van de besteding van de brede doeluitkering. Voor de kleine gemeenten geldt dat de verantwoording zich richt op een rechtmatige besteding van de specifieke uitkering.

Voor alle gemeenten geldt dat wordt aangesloten bij de verantwoordingssystematiek volgens de commissie Brinkman. De verantwoording van de specifieke uitkering voor het onderwijsachterstandenbeleid zal op grond van het kabinetstandpunt Brinkman plaats vinden via de gemeenterekening. In een afzonderlijke bijlage bij de gemeenterekening wordt de verantwoordingsinformatie over het onderwijsachterstandenbeleid opgenomen. Er hoeft door de gemeente geen afzonderlijke accountantsverklaring over de besteding van de specifieke uitkering meer opgesteld te worden.

In een algemene maatregel van bestuur van het Ministerie van BZK zal de verantwoording over de specifieke uitkering op grond van de artikelen 24, derde lid, en 58a van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten plaats gaan vinden via de bijlage bij de jaarrekening van de gemeente. Aanvullend daarop zal in een ministeriële regeling worden geregeld welke gegevens de gemeente moet opnemen in de jaarrekening. Deze gegevens zijn voor het onderwijsachterstandenbeleid:

In 2006:

- welk deel van de specifieke uitkering is besteed ter voorbereiding van het inrichten van schakelklassen (niet meer dan 20% van de in dat jaar verstrekte specifieke uitkering)
- welk deel van de specifieke uitkering is besteed voor overige of coördinerende activiteiten gerelateerd aan het onderwijsachterstandenbeleid (niet meer dan 15% van de in dat jaar verstrekte specifieke uitkering)
- welk deel van de specifieke uitkering is besteed aan voorschoolse educatie
- welk deel van de specifieke uitkering is besteed aan schakelklassen op grond van de artikelen 166 en 166a van de Wet op het primair onderwijs
 - het aantal kinderen dat deelneemt aan een programma voor voorschoolse educatie
 - het aantal leerlingen dat deelneemt aan een schakelklas op grond van de artikelen 166 en 166a van de Wet op het primair onderwijs

In 2007:

- welk deel van de specifieke uitkering tot 1 augustus 2007 is besteed ter voorbereiding van het inrichten van schakelklassen (niet meer dan 12% van de in dat jaar verstrekte specifieke uitkering)
- welk deel van de specifieke uitkering is besteed voor overige of coördinerende activiteiten gerelateerd aan het onderwijsachterstandenbeleid (niet meer dan 15% van de in dat jaar verstrekte specifieke uitkering)
- welk deel van de specifieke uitkering is besteed aan voorschoolse educatie
- welk deel van de specifieke uitkering is besteed aan schakelklassen op grond van de artikelen 166 en 166a van de Wet op het primair onderwijs

- het aantal kinderen dat deelneemt aan een programma voor voorschoolse educatie
- het aantal leerlingen dat deelneemt aan een schakelklas op grond van de artikelen 166 en 166a van de Wet op het primair onderwijs

In 2008:

- welk deel van de specifieke uitkering is besteed voor overige of coördinerende activiteiten gerelateerd aan het onderwijsachterstandenbeleid (niet meer dan 15% van de in dat jaar verstrekte specifieke uitkering)
- welk deel van de specifieke uitkering is besteed aan voorschoolse educatie
- welk deel van de specifieke uitkering is besteed aan schakelklassen op grond van de artikelen 166 en 166a van de Wet op het primair onderwijs
- het aantal kinderen dat deelneemt aan een programma voor voorschoolse educatie
- het aantal leerlingen dat deelneemt aan een schakelklas op grond van de artikelen 166 en 166a van de Wet op het primair onderwijs

In 2009:

- welk deel van de specifieke uitkering is besteed voor overige of coördinerende activiteiten gerelateerd aan het onderwijsachterstandenbeleid (niet meer dan 15% van de in dat jaar verstrekte specifieke uitkering)
- welk deel van de specifieke uitkering is besteed aan voorschoolse educatie
- welk deel van de specifieke uitkering is besteed aan schakelklassen op grond van de artikelen 166 en 166a van de Wet op het primair onderwijs
- het aantal kinderen dat deelneemt aan een programma voor voorschoolse educatie
- het aantal leerlingen dat deelneemt aan een schakelklas op grond van de artikelen 166 en 166a van de Wet op het primair onderwijs

In 2010:

- welk deel van de specifieke uitkering is besteed voor overige of coördinerende activiteiten gerelateerd aan het onderwijsachterstandenbeleid (niet meer dan 15% van de in dat jaar verstrekte specifieke uitkering)
- welk deel van de specifieke uitkering is besteed aan voorschoolse educatie
- welk deel van de specifieke uitkering is besteed aan vroegschoolse educatie (op nul gesteld)
- welk deel van de specifieke uitkering is besteed aan schakelklassen op grond van de artikelen 166 en 166a van de Wet op het primair onderwijs
- het aantal kinderen dat deelneemt aan een programma voor voorschoolse educatie
- het aantal leerlingen dat deelneemt aan een schakelklas op grond van de artikelen 166 en 166a van de Wet op het primair onderwijs

Evaluatie

Algemeen

Met de inwerkingtreding van de Wet houdende wijzigingen 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 (Kamerstukken I, 2005/06 30 313, nr. A) en dit besluit vinden aanzienlijke wijzigingen plaats in de rolverdeling tussen gemeenten en bevoegde gezagsorganen. Beide organen zijn partners in het zo effectief mogelijk bestrijden van onderwijsachterstanden en het inzetten van de verschillende instrumenten die hierbij ter beschikking

staan. Een goede samenwerking en een gelijkwaardige onderlinge verhouding tussen gemeenten en de bevoegde gezagsorganen is zeer belangrijk waarbij de landelijke doelstelling VVE en schakelklassen gerealiseerd moeten worden. In dit besluit is ervoor gekozen om de verantwoording op basis van rechtmatigheid te laten plaatsvinden. Dit geeft echter geen informatie over de wijzen van samenwerking van de partners en het behalen van de landelijke doelstelling. Om die reden zal in de periode 2006–2010 een evaluatie en monitoringsysteem worden ingericht waarbij de resultaten van de gemeenten ten aanzien van het behalen van de landelijke doelstellingen goed worden gevolgd. Hierbij zal ook aandacht worden besteed aan de bestuurlijke verhoudingen en de samenwerking op lokaal niveau bij het uitvoeren van het onderwijs-achterstandenbeleid. De verdere uitwerking van de landelijke evaluatie zal plaatsvinden in overleg met de gemeenten en de onderwijsorganisaties.

VVE

In 2006 zal de mogelijkheid onderzocht worden om een monitor voor VVE te ontwikkelen. Deze monitor moet periodiek en door middel van een steekproef kerngegevens van het VVE-beleid verzamelen die van nut kunnen zijn bij toekomstige beleidsbeslissingen. Hiervoor is het nodig dat er voldoende gegevens zijn verzameld door gemeenten en dat deze gegevens op landelijk niveau met elkaar kunnen worden vergeleken. Op basis daarvan kan een monitor in 2006 ontwikkeld worden en kan vervolgens elke twee jaar een meting worden uitgevoerd. In 2010 moet uiteindelijk een totaalbeeld gegeven kunnen worden van de ontwikkelingen in de periode 2006–2010. In het kader van deze landelijke monitor VVE wordt aan gemeenten gevraagd om o.a. de volgende gegevens aan te leveren: de definitie van de doelgroep, de aard en omvang van het VVE-programma, welk personeel is ingezet tijdens het VVE-programma en de verhouding tussen doelgroepkinderen en niet-doelgroepkinderen in de groepen in het voorschoolse trajectdeel van VVE.

Schakelklassen

Met gemeenten is op bestuurlijk niveau afgesproken de resultaten, die met schakelklassen worden bereikt, te volgen. Hiertoe wordt een effectmeting naar schakelklassen uitgevoerd. Achtergrond hiervan is dat het werken met schakelklassen in deze omvang nieuw is.

Dit onderzoek zal bestaan uit de volgende elementen:

- een systeem voor het verzamelen van gegevens over de wijze waarop schakelklassen door gemeenten en scholen worden ingericht.
- een toets die de taalachterstand van een leerling voor en na deelname aan een schakelklas meet.
- een effectmeting van schakelklassen, op basis van een interpretatie van de toetsresultaten en een procesevaluatie.
- een onderzoek naar het welbevinden van de leerlingen in een schakelklas.

Deelname aan deze effectmeting schakelklassen vindt plaats op basis van vrijwilligheid. In het kader van dit onderzoek wordt aan gemeenten gevraagd om in ieder geval de volgende gegevens aan te leveren: het type schakelklas, het aantal leerlingen dat deelneemt aan een schakelklas, de definitie van de doelgroep voor de schakelklas, de wijze waarop het overleg met het bevoegd gezag verloopt, financiële middelen voor de schakelklas, welke samenwerkingsrelaties met andere partijen, aard van de betrokkenheid van ouders.

Administratieve lasten voor gemeenten

Op grond van dit besluit voeren gemeenten taken uit die betrekking hebben op VVE, schakelklassen en overige activiteiten in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid. Voor de uitvoering van deze taken ontvangen gemeenten een specifieke uitkering. In dit besluit is geregeld dat gemeenten een deel van het budget kunnen inzetten voor coördinerende activiteiten, jaarlijks maximaal 15% van de specifieke uitkering. Hierdoor kan de gemeente de administratieve lasten die gepaard gaan met de uitvoering van de taken voor het onderwijsachterstandenbeleid compenseren. Per gemeente zal de hoogte van de inzet van de middelen voor coördinerende taken verschillen.

Over de besteding van de uitkering zullen gemeenten verantwoording moeten afleggen die gebaseerd is op een rechtmatige besteding van de middelen. Hiertoe moeten gemeenten financiële informatie aan het Rijk leveren. De verantwoording zal zoveel mogelijk aansluiten bij de bestaande verantwoordingslijnen binnen de gemeente, waardoor dit een zo min mogelijke administratieve belasting met zich mee zal brengen.

Daarnaast is als gevolg van de Wet houdende wijzigingen 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, gemeentelijke verplichting tot het voeren van een Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) en het opstellen van een gemeentelijk onderwijsachterstandenplan geschrapt. Deze is vervangen door het verplichte overleg tussen gemeenten en bevoegde gezagsorganen van de scholen over het voorkomen van segregatie, het bevorderen van integratie en het bestrijden van onderwijsachterstanden, waaronder de doorlopende leerlijn van voorschoolse educatie naar het basisonderwijs. Dit heeft als gevolg dat per saldo geen extra administratieve lasten bijkomen voor gemeenten.

Administratieve lasten voor scholen

Met dit besluit wordt geregeld dat gemeenten een budget ontvangen voor het bestrijden van onderwijsachterstanden. Over de besteding van dit budget leggen gemeenten verantwoording af aan het Rijk. Bij de uitvoering van de taken, zoals genoemd in dit besluit, kunnen gemeenten scholen en/of andere instellingen inschakelen. Het schoolbestuur zal in deze situaties verantwoording afleggen aan de gemeente. Deze verantwoording zal ook per gemeente verschillen. Uit dit besluit vloeien geen directe administratieve lasten voort voor scholen.

Artikelsgewijs

Artikel 3

De bekostiging over het schooljaar 2005–2006 is gebaseerd op het leerlingenaantal op 1 oktober 2004. Dit zijn de meest recente, vastgestelde gegevens die beschikbaar zijn en de basis vormen voor de berekening van de onderhavige specifieke uitkering voor de periode 1 augustus 2006 tot 1 augustus 2010. Om die reden is er ook voor gekozen om voor de berekening van de specifieke uitkering het in het schooljaar 2005–2006 geldende schoolgewicht te hanteren, dat wil zeggen op basis van artikel 27 van het Besluit bekostiging WPO, zoals dat luidde op 31 juli 2006.

De som van de schoolgewichten wordt dus berekend aan de hand van het totaal aantal leerlingen van hoofdvestigingen en nevenvestigingen die zich bevinden op het grondgebied van een gemeente op 1 oktober 2004. Reden hiervoor is dat het achterstandenbeleid lokaal beleid is. Het bedrag

van € 1368 per schoolgewicht is bepaald door het beschikbare budget voor 2006–2007 te delen door de landelijke som van de schoolgewichten. De hoogte van de specifieke uitkering toegekend aan een gemeente wordt dus berekend door de som van de schoolgewichten te vermenigvuldigen met een bedrag van € 1368.

Artikel 5

In dit artikel zijn bewust geen maximumpercentages of- bedragen opgenomen die gemeenten aan vroegschoolse educatie mogen besteden. Hierdoor krijgen gemeenten de ruimte om in overleg met schoolbesturen afspraken te maken over de afbouw van de besteding aan vroegschoolse educatie. Daardoor kunnen er per gemeente verschillen ontstaan in de bestedingen aan vroegschoolse en voorschoolse educatie.

Artikel 8

Door de jaarlijkse indexering van het landelijk beschikbare budget te relateren aan de ontwikkeling van de genormeerde gemiddelde personeelslasten van basisscholen zal deze indexering op dezelfde wijze gaan als de indexering van de lumpsumbekostiging van basisscholen. Deze indexering wordt jaarlijks bekend gemaakt en toegelicht bij de bekendmaking van de lumpsum bedragen.

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