

Vergaderjaar 2015–2016

27 020

Aanpak onderwijsachterstanden

Nr. 65

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 januari 2016

De thuissituatie is ontzettend belangrijk voor de ontwikkeling van een kind. Kinderen die thuis onvoldoende uitgedaagd en gestimuleerd worden, komen op school vaak minder goed mee dan ze zouden kunnen.¹ Ook deze kinderen moeten hun talenten optimaal kunnen ontwikkelen. Daarom is het belangrijk dat zij een rijke leeromgeving krijgen aangeboden in de periode voordat zij naar school gaan en tijdens hun schoolperiode. Scholen en gemeenten krijgen geld vanuit het Rijk, waarmee zij kinderen extra kunnen helpen om zoveel mogelijk van hun potentieel te ontwikkelen. Dit geld wordt op dit moment verdeeld op basis van de gewichtenregeling.

De gewichtenregeling is op dit moment gebaseerd op het opleidingsniveau van ouders als indicator voor een risico op een onderwijsachterstand. Scholen hebben een rol in de uitvoering van de regeling. Zij moeten aan ouders vragen wat hun opleidingsniveau is en dit vervolgens registreren. De controles die ik heb uitgevoerd, bevestigen het beeld dat scholen moeite hebben met een goede uitvoering van de regeling. Om de hoeveelheid fouten te beheersen zijn controles nodig, inclusief de bijbehorende controlelast voor scholen.

Over de voorspelkracht van de indicator opleidingsniveau is discussie gevoerd in uw Kamer, met het onderwijsveld en met wetenschappers. Bij veel partijen leeft het gevoel dat – ondanks het feit dat de opleidingsniveaus van ouders stijgen – de achterstandsrisico's van doelgroepkinderen niet in gelijke mate afnemen. Scholen geven het signaal dat zij kinderen opvangen die niet in aanmerking komen voor een gewicht, maar volgens hen wel een achterstand hebben. Zij noemen daarbij kinderen van asielzoekers en kinderen van ouders afkomstig uit de MOE-landen.

¹ Het onderwijsachterstandenbeleid na 2015, NRO, Kloprogge en De Wit, 2015, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Mijn uitgangspunt is dat ieder kind recht heeft op een goede start en gelijke kansen moet hebben om zich te ontwikkelen. Kinderen met een risico op een achterstand moeten de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben. Om dat te realiseren wil ik zorgvuldig kijken naar de alternatieven voor de huidige gewichtenregeling. De beschikbare middelen moeten zo verdeeld worden over scholen en gemeenten dat de financiering zo nauw mogelijk aansluit op de achterstandsproblematiek van kinderen. Hierbij heb ik verschillende opties afgewogen, die ik in deze brief weergeef.

Ik start deze brief met de uitkomsten van een verkenning naar de mogelijkheden voor uitvoering van de gewichtenregeling door de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Vervolgens ga ik in op het signaleren en toeleiden naar vve op basis van de individuele behoefte van het kind. Met beide onderdelen geef ik invulling aan toezeggingen aan het lid Straus (VVD). In het laatste deel van deze brief ga ik in op het ontwikkelen van een nieuwe indicator voor zowel de gewichtenregeling als de verdeling van de middelen voor het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid (goab). Daarmee geef ik invulling aan de motie Yücel (PvdA).²

Gewichtenregeling via de samenwerkingsverbanden passend onderwijs

Op verzoek van het lid Straus heb ik laten onderzoeken of uitvoering van de gewichtenregeling door de samenwerkingsverbanden passend onderwijs mogelijk is.³ Het NRO heeft in de zomer van 2015 een literatuuronderzoek en expertmeeting uitgevoerd naar onder andere deze vraag. Bij de expertmeeting waren naast onderzoekers en ambtenaren ook scholen, samenwerkingsverbanden en gemeenten aanwezig. Hieronder ga ik in op de uitkomsten wat betreft de rol van de samenwerkingsverbanden. Overige conclusies kunt u vinden in het volledige onderzoeksrapport dat als bijlage is toegevoegd⁴.

Als de gewichtenregeling zou verlopen via de samenwerkingsverbanden, dan is het van belang dat scholen, samenwerkingsverbanden en gemeenten samenwerken om onderwijsachterstanden goed te indiceren en effectief te bestrijden. Passend onderwijs is echter nog geen twee jaar bezig en samenwerkingsverbanden ontwikkelen zich nog volop. Een extra taak toekennen aan samenwerkingsverbanden vraagt dan ook veel van ze: niet alle samenwerkingsverbanden hebben op dit moment de organisatie zover ontwikkeld dat ze dit goed kunnen uitvoeren.

De onderzoekers komen tot de conclusie dat er gedeeltelijk overeenkomsten zijn tussen de doelgroep van passend onderwijs en het onderwijsachterstandenbeleid. Er is een (kleine) groep kinderen die zowel een risico heeft op een onderwijsachterstand als behoefte heeft aan onderwijsondersteuning binnen passend onderwijs. Ook concluderen de onderzoekers dat de focus van passend onderwijs een andere is dan de focus van het onderwijsachterstandenbeleid. Passend onderwijs is gericht op het ondersteunen van kinderen met een ondersteuningsbehoefte binnen het onderwijs. Achterstandenbeleid is gericht op het bieden van gelijke kansen voor leerlingen, als die door hun omgeving deze kansen niet krijgen. De twee groepen hebben meestal een ander type ondersteuning nodig.

Achterstandskinderen zijn niet gelijk over het land verspreid. Daarom zou een indicator nodig zijn om de middelen te verdelen over de samenwerkingsverbanden. De samenwerkingsverbanden moeten vervolgens zorgen

² Kamerstuk 34 242, nr. 7.

³ Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 90.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

dat de middelen bij de doelgroepkinderen terecht komen. Scholen kunnen dit ervaren als een ongewenste tussenlaag. Op dit moment ontvangen zij immers op basis van de gewichtenregeling rechtstreeks bekostiging van OCW voor achterstandsl leerlingen.

Uiteindelijk is de conclusie van de onderzoekers en experts uit de onderwijspraktijk dat zij het op dit moment niet verstandig vinden om de uitvoering van de gewichtenregeling over te hevelen naar de samenwerkingsverbanden, vanwege de fase waarin de samenwerkingsverbanden nu zitten. Daarbij komt dat een overheveling zou samenlopen met de verevening van de bekostiging passend onderwijs. Dit kan ongewenste effecten met zich meebrengen (samenwerkingsverbanden zetten achterstandsmiddelen in voor het opvangen van de verevening). Daarom wil ik samenwerkingsverbanden thans geen verantwoordelijkheid geven voor de uitvoering van de gewichtenregeling. Op termijn, na afronding van de verevening in 2020, zou dit nogmaals verkend kunnen worden. Ik ben namelijk van mening dat de samenwerkingsverbanden hierin een belangrijke bijdrage zouden kunnen leveren.

Signaleren en toeleiden naar vve op basis van de individuele behoefte van het kind

Het lid Straus heeft de regering verzocht om te zorgen dat gemeenten een vve-aanbod doen aan kinderen op basis van de individuele behoefte van het kind. Het vve-beleid is er op gericht om peuters en kleuters die vanwege een ongunstige thuisomgeving een risico lopen op een achterstand in de Nederlandse taal, extra te stimuleren door middel van voor- en vroegschoolse educatie. Peuters met een risico op een taalachterstand moeten tijdig gesignaleerd worden en indien nodig toegeleid worden naar vve. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een goede uitvoering van dit beleid. Zij definiëren onder andere de gemeentelijke vve-doelgroep en leiden deze kinderen toe naar vve. Gemeenten vullen deze rol op verschillende wijzen in, passend bij de lokale situatie. Uitgangspunt dat gemeenten hierbij horen te hanteren, is dat het beleid aansluit op de feitelijke achterstanden van kinderen. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten lokaal op verschillende manieren invulling geven aan signalering en toeleiding naar vve.⁵ In de praktijk wordt dit meestal vormgegeven vanuit de jeugdgezondheidszorg (in het spraakgebruik: het consultatiebureau).

Bijna alle kinderen komen op het consultatiebureau, waar onder meer de spraak- en taalontwikkeling vanaf de geboorte wordt gevolgd. Consultatiebureaus gebruiken daarbij het Van Wiechenonderzoek. Wanneer uit dat onderzoek zorgen komen over de spraak- en taalontwikkeling van een kind, gebruiken consultatiebureaus één van de beschikbare verdiepende taalsignaleringsinstrumenten om nader te onderzoeken wat er met een kind aan de hand is. Afhankelijk van de specifieke situatie van het kind, wordt bepaald of het baat heeft bij vve. Als er sprake is van een taalachterstand bij een kind, is het belangrijk om de oorzaak daarvan te achterhalen en een juiste indicatie te stellen. Vve is bijvoorbeeld bijna nooit een oplossing bij een taalontwikkelingsstoornis of bij een fysieke oorzaak zoals een gehoorprobleem. Daarnaast moet ook worden onderzocht of de thuisomgeving de taalontwikkeling van een peuter voldoende stimuleert. Vve is immers juist bedoeld voor kinderen waar thuis niet of onvoldoende Nederlands mee wordt gesproken, ook als een kind (nog) geen daadwerkelijke taalachterstand heeft.

⁵ Variatie in Voor- en Vroegschoolse Educatie, ITS, Driessen, 2012.

In 2016 wordt een richtlijn voor de jeugdgezondheidszorg ontwikkeld met daarin een *evidence based* taalsignaleringsinstrument en een instrument om de taalomgeving van jonge kinderen gestructureerd in kaart te brengen. Op termijn kan hiermee de signalering en toeleiding van peuters naar de vve landelijk op een uniforme manier worden uitgevoerd en de verwijzing van een kind naar een vervolgtraject (zoals vve of een audiologisch centrum) nog beter worden afgestemd op zijn of haar individuele situatie. Ik heb er vertrouwen in dat dit eraan bijdraagt dat vve wordt aangeboden aan kinderen die dat nodig hebben en dat hierdoor de taalachterstand van deze kinderen wordt verkleind. Mijn ambitie is om alle kinderen een goede startpositie te geven in het basisonderwijs.

Zoals eerder in deze brief aangegeven, deel ik de wens van het lid Straus om te zorgen dat de financiering van gemeenten zo nauw mogelijk aansluit op de achterstandsproblematiek van kinderen in de gemeente. Mijn verwachting is, dat hierin een grote verbetering mogelijk is door de middelen te verdelen op basis van een nieuwe indicator die is gebaseerd op gegevens over kinderen en hun thuissituatie. In de volgende paragraaf werk ik dit nader uit.

Ontwikkelen nieuwe indicator gewichtenregeling en verdeling goab-middelen

In het najaar van 2015 heb ik het CBS gevraagd om de mogelijkheden voor een nieuwe indicator op basis van CBS-data te onderzoeken. Dit is in lijn met de motie Yücel, waarin wordt verzocht om een nieuwe indicator voor de gewichtenregeling te ontwikkelen. De achterstandsrisico's van de kinderen van asielzoekers worden in het CBS-traject meegenomen. Uit het vooronderzoek van CBS heb ik geconcludeerd dat op basis van landelijk beschikbare betrouwbare en objectieve data een samengestelde indicator kan worden ontwikkeld, waarmee onderwijsachterstanden kunnen worden voorspeld. DUO kan dit gebruiken om de middelen toe te kennen aan scholen. Hierin kunnen meerdere indicatoren worden opgenomen, zonder dat de uitvoering van de regeling daarmee complexer wordt. In de volgende fase van de verkenning door het CBS wordt gekeken naar de toegevoegde waarde van indicatoren, zoals opleidingsniveau van ouders, waar een leerling woont, het land van herkomst van (groot)ouders en verblijfsduur in Nederland. Indicatoren waarvan veldpartijen zoals de PO-Raad, consultatiebureaus of de wetenschap verwachten dat die van invloed zijn, worden zo mogelijk door het CBS meegenomen.

Uitvoering door CBS heeft als voordeel dat er een forse administratieve lastenverlichting ontstaat voor scholen. Zij hebben dan immers geen rol meer in de uitvoering van de regeling. De verwachting is dat de voorspelkracht van de indicator vooruit gaat ten opzichte van de huidige indicator. Dit betekent dat de middelen van de gewichtenregeling beter verdeeld kunnen worden.

Wijzigen van de indicator voor het risico op onderwijsachterstand heeft ook consequenties voor de verdeling van de goab-middelen. Daarom zal ik het CBS vragen om te onderzoeken of het mogelijk en zinvol is om specifiek voor het gemeentelijke achterstandenbeleid een aparte nieuwe indicator te ontwikkelen. Ik heb de PO-Raad en de VNG gevraagd dit vervolgonderzoek van het CBS samen met mij te begeleiden.

Tijdpad

Het jaar 2016 wordt gebruikt om op een gedegen manier een nieuwe indicator te ontwikkelen. In elke fase van uitwerking worden experts uit de wetenschap en de onderwijspraktijk betrokken. In de tweede helft van

2016 zal ik uw Kamer informeren over de voortgang van het CBS-traject. Ik streef ernaar dat dit traject eind 2016 is afgerond, en er op dat moment besluitvorming kan plaatsvinden over een nieuwe verdeelsystematiek op basis van een nieuwe samengestelde indicator.

Als het CBS-traject is afgerond, kan ik nader ingaan op twee overige vragen uit de motie Yücel: welke middelen zijn nodig voor een effectief en landelijk dekkend vve-aanbod voor alle doelgroepkinderen en welke consequenties heeft een nieuwe indicator voor de verdeling van de middelen?

In 2017 moeten de financiële consequenties worden doorgerekend en moet een juridisch traject worden doorlopen om de bekostigingssystematiek en de indicator waarop die is gebaseerd vast te leggen in een AMvB. Voor scholen en gemeenten is het belangrijk dat zij tijdig geïnformeerd worden over (financiële) consequenties. Inzet is om een nieuwe indicator te gebruiken vanaf 1 januari 2018 voor de verdeling van de goab-middelen en vanaf schooljaar 2018–2019 voor de gewichtenregeling. Tot die tijd blijft de huidige gewichtenregeling bepalend voor de verdeling van de middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid van scholen en gemeenten.

Dat betekent dat het jaar 2017 een overgangsjaar is. In het voorjaar van 2016 zal ik – in overleg met de VNG – besluiten hoe ik om zal gaan met de verdeling van goab-middelen in 2017. Daarbij zijn twee opties mogelijk. De eerste optie is het nogmaals verlengen van de huidige bekostiging op basis van de schoolgewichten 2009. De tweede optie is het actualiseren van de verdeling van de middelen door gebruik te maken van de schoolgewichten 2013 (t-4). In optie twee sluit de verdeling van de middelen beter aan bij de huidige problematiek in gemeenten. Conform de wens van uw Kamer zal de voorgestelde herverdeling tussen grote en kleine gemeenten uit mijn brief van 6 november jongstleden niet plaatsvinden. Het budgettaire kader inclusief ramingsbijstelling blijft in beide opties leidend.

Tot slot

In deze brief heb ik beschreven op welke manier ik het onderwijsachterstandenbeleid wil moderniseren. Het komende jaar laat ik in samenwerking met de PO-Raad en de VNG door het CBS een nieuw voorspellend model ontwikkelen. Ik verwacht dat hierdoor een grote verbetering mogelijk is in het «kind-nabij» verdelen van achterstandsmiddelen naar scholen en gemeenten. Met deze brief heb ik onder meer invulling gegeven aan de toezeggingen aan het lid Straus en aan de motie Yücel.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker