

Vergaderjaar 2004–2005

27 020

Aanpak onderwijsachterstanden

Nr. 46

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2005

Met deze brief informeer ik u, mede namens de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, over het definitieve voorstel voor het onderwijsachterstandenbeleid voor het voortgezet onderwijs, het Leerplusarrangement VO (L+A VO).

Op 24 maart jl. heb ik uw Kamer (Kamerstukken II 27 020, nr. 44) geïnformeerd over mijn voorstel voor de uitwerking van het L+A VO. Ik heb daarbij aangegeven een aantal nadere besluiten pas te nemen na raadpleging van (ervarings)deskundigen. De uitkomsten van de veldraadpleging treft u in de bijgevoegde managementsamenvatting (*bijlage 1*)¹. Mijn voorstel is na de veldraadpleging ongewijzigd, op de uitwerking van een aantal deelaspecten na. Deze uitwerkingen vallen geheel binnen de kaders van het voorstel van 24 maart jl. en zijn het gevolg van een interactief besluitvormingsproces. In deze brief vindt u kort samengevat het voorstel van L+A VO van 24 maart jl., de uitkomsten van de veldraadpleging en een toelichting op de consequenties daarvan op de betreffende deelaspecten.

Voorstel L+A VO 24 maart 2005

In de brief van 24 maart jl. heb ik het volgende voorstel gedaan voor het Leerplusarrangement:

- De armoedeprobleemcumulatiegebieden uit de armoedemonitor van CBS en SCP worden gebruikt om te bepalen op welke scholen sprake is van probleemcumulatie. Onder probleemcumulatie wordt verstaan dat de ene school het zwaarder heeft dan een andere school door andere factoren dan feitelijke leerachterstanden, zich onder andere uitend in meer schoolverzuim, zittenblijven, jeugdzorgproblematiek en voortijdig schoolverlaten.
- Er wordt een drempel gebruikt om te bepalen vanaf welke mate van probleemcumulatie tot aanvullende bekostiging overgegaan wordt.
- Over de vragen op welke schoolsoorten het L+A VO van toepassing

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- wordt en waar de grens ligt, vind pas besluitvorming plaats na raadpleging van (ervarings)deskundigen.
- Doelstelling van het L+A VO is het bijdragen aan vermindering van voortijdig schoolverlaten, het meer maatwerk kunnen leveren aan leerlingen en het maximaliseren van de schoolprestaties door o.a. het stimuleren van expliciet taalbeleid. Scholen wordt gevraagd in hun schoolplan hun ambities met het L+A VO te formuleren en kwantificeren. De Inspectie controleert binnen de kaders van de WOT (Wet op het Onderwijs Toezicht). Naast de reguliere financiële verantwoording, dragen scholen zorg voor verantwoording aan hun omgeving. Bezien wordt welke rol benchmarking hierin kan spelen.
 - Scholen, gemeenten en andere partijen zijn voor aanpak probleemcumulatie op elkaar aangewezen. De invulling L+A is onderwerp van het verplicht overleg tussen scholen en gemeenten. De randvoorwaarden voor een optimale rolverdeling worden uitgewerkt in de Jong-overeenkomst.
 - Om scholen met veel nieuwkomers (die vaak niet op probleemcumulatiescholen zitten) adequaat te bekostigen, wordt voor nieuwkomers een specifieke voorziening getroffen.

Zoals aangegeven in mijn brief van 24 maart jl. wordt pas over de vragen op welke schoolsoorten het L+A VO van toepassing wordt en waar de grens ligt besloten na raadpleging van (ervarings)deskundigen. Daarnaast zijn aan de (ervarings)deskundigen de vragen voorgelegd of er voldoende prikkels zijn voor samenwerking en hoe aangekeken wordt tegen mijn voorstel voor ambitieformulering via het schoolplan en de wijze van verantwoording.

Veldraadpleging

De veldraadpleging heeft op 9 en 11 maart jl. plaatsgevonden (zie managementsamenvatting, *bijlage 1*) via een viertal versnellingskamers waaraan scholen met vmbo, havo/vwo en praktijkonderwijs hebben deelgenomen (zowel uit de grote steden, als op het platteland), evenals vertegenwoordigers van besturenorganisaties in het voortgezet onderwijs, gemeenten, de wetenschap, het Landelijk Overleg Minderheden (LOM) en ouderorganisaties. Daarnaast is naar aanleiding van de raadpleging op 21 april gesproken met coördinatoren van internationale schakelklassen en LOWAC over de bekostiging voor nieuwkomers. In april en mei heeft overleg plaatsgevonden met de besturenorganisaties in het Voortgezet Onderwijs en de Schoolmanagers-VO.

Definitief voorstel

De veldraadpleging en het daaropvolgende bestuurlijke overleg geven brede steun voor het voorstel van 24 maart jl. Dit voorstel blijft onveranderd op de volgende deelaspecten na:

1. brede VO-variant 30%: het L+A VO zal op alle schoolsoorten in het voortgezet onderwijs van toepassing zijn met een drempel van 30%. Scholen die zowel op de teldatum 1-10-2005 als 1-10-2006 minimaal 30% leerlingen uit armoedeprobleemcumulatiegebieden hebben, komen in aanmerking voor aanvullende bekostiging. De eerste bekostiging wordt gebaseerd op teldatum 1-10-2006 en staat steeds voor 2 jaar vast. De scholen krijgen een bedrag per iedere leerling uit een armoedeprobleemcumulatiegebied.
2. Nieuwkomersbekostiging tot 2 jaar in Nederland (was 1 jaar). De bekostiging voor nieuwkomers zal van toepassing zijn op nieuwkomers die korter dan 2 jaar in Nederland zijn en regulier onderwijs volgen. De bekostiging vindt plaats via de bestaande systematiek (2 verschillende ratio's).

Hieronder worden deze deelaspecten toegelicht. Daarbij wordt expliciet aandacht gegeven aan hoe omgegaan kan worden met de technische beperkingen rond deelname van het praktijkonderwijs en de stabiliteit en continuïteit van bekostiging.

1. Brede VO-variant, 30%

Uit de veldraadpleging blijkt consensus over de constatering dat in de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen en het praktijkonderwijs de problemen het grootst zijn. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat om die reden de bekostiging van deze schoolsoorten/leerwegen daar ook op is aangepast (het bedrag per leerling voor reguliere bekostiging van praktijkonderwijs en van de beroepsgerichte leerwegen is hoger dan voor bijv. het havo en vwo). Daarnaast werd opgemerkt dat er ook in de gemengde en theoretische leerweg, havo en vwo wel degelijk sprake is van probleemcumulatie wanneer veel leerlingen uit achterstandswijken komen. Zij moeten immers extra investeren om deze leerlingen hun schoolloopbaan succesvol te laten doorlopen. Toen op basis van rekenmodellen de door de deelnemers gevreesde verdunning van middelen uitbleef, bleek er draagvlak voor een brede VO-variant. Het gaat namelijk bij een brede VO-variant om slechts 22 scholen meer. De brede VO-variant met een drempel van 30% houdt in dat alle scholen met minimaal 30% leerlingen uit armoedeprobleemcumulatiegebieden een bedrag per leerling krijgen voor elke leerling uit deze gebieden.

Ik deel de mening dat op alle schoolsoorten sprake kan zijn van probleemcumulatie. Door de indicator op alle scholen toe te passen wordt recht gedaan aan de inspanningen die geleverd worden door scholen die te maken hebben met veel leerlingen uit achterstandswijken, waaronder ook de zwarte havo/vwo-scholen in de grote steden. Daarom kies ik ervoor om alle schoolsoorten mee te laten tellen.

Daarnaast wil ik een drempel van 30% hanteren. De deelnemers waren het er over eens dat er een omslagpunt is dat in de buurt van één derde ligt: de ervaring is dat wanneer ca. één derde van de populatie probleemleerling is, er niet langer sprake is van een beperkte set maatregelen, maar het gehele schoolbeleid en de schoolorganisatie daarop moeten worden aangepast.

Ik hanteer een grens van 30% vanwege dit omslagpunt en omdat het niet tot verdunning leidt; het gaat om in totaal een 100-tal scholen waar sprake is van probleemcumulatie wanneer uitgegaan wordt van een grens van 30%. Bovendien komen bij deze grens nagenoeg alle scholen in aanmerking, die op basis van dezelfde telling ook in aanmerking zouden komen bij de variant basis/kaderberoepsgerichte leerweg.

Op deze manier komen de middelen daar terecht waar deze het hardste nodig zijn: op alle scholen in het voortgezet onderwijs met probleemcumulatie.

Het voortgezet onderwijs kent vmbo, havo, vwo en praktijkonderwijs. Eén van de zorgpunten uit de veldraadpleging betreft het praktijkonderwijs. In mijn brief van 24 maart jl. heb ik aangegeven dat het praktijkonderwijs om technische redenen niet mee kan doen. Om zoveel mogelijk aan dit zorgpunt tegemoet te komen, heb ik gekozen voor de volgende lijn. De afdelingen en de scholen die nu al lumpsumbekostiging hebben, werken al met het onderwijsnummer. Om die reden kan ik deze scholen meteen meenemen met de nieuwe systematiek van het L+A VO. Voor de scholen die nu nog declaratiebekostiging hebben kan dat niet, omdat zij nog niet met het onderwijsnummer werken. Voor die scholen trek ik bij wijze van overgangsmaatregel tot en met 2008 het bedrag van de cumi-VO-regeling door. De Werkgroep Lumpsum Praktijkonderwijs – waarin ik met besturenorganisaties, vakorganisaties en het Landelijk Werkverband Praktijk-

onderwijs overleg over de overgang op lumpsumbekostiging – heeft ingestemd met deze overgangsmaatregel.

Het veld vraagt om een stabiele bekostiging en vraagt aandacht voor continuïteit.

In het overleg met de besturenorganisaties en Schoolmanagers-VO is dit uitgebreid besproken. De grens van 30% is scherp: onder de 30% komt een school niet in aanmerking, daarboven voor alle leerlingen uit armoede-probleemcumulatiegebieden. Dit zou kunnen leiden tot financiële verschillen van jaar op jaar voor scholen die rond de 30% zitten.

Gezocht is naar een oplossing die leidt tot meer stabiliteit en continuïteit. Deze is gevonden in de volgende toepassing van de verdeelmaatstaven: een school heeft twee teldata op rij minimaal 30% leerlingen uit een probleemcumulatiegebied in huis en krijgt vervolgens twee jaar lang het budget dat is vastgesteld op de meest recente teldatum. Om de vinger aan te pols te houden, wordt de ontwikkeling van jaar op jaar gemonitord en meegenomen in de evaluatie 3 jaar na invoering.

2. Nieuwkomers

De veldraadpleging gaf het signaal dat mijn voorstel voor een éénjarige bekostiging van nieuwkomers onvoldoende wordt geacht. Dit signaal komt overeen met de brief die het LOWAC op 11 april jl. hierover aan de Tweede Kamer heeft gezonden. Hierover is verder van gedachten gewisseld op de eerstvolgende bijeenkomst van het LOWAC van 21 april jl. met coördinatoren van internationale schakelklassen.

De volgende argumenten waren voor mij doorslaggevend om de aanvullende bekostiging aan te passen naar nieuwkomers korter dan 2 jaar in Nederland:

- Eerst leren we ze Nederlands, daarna leren we ze leren in het Nederlands. Dit kost tijd. Dit lukt niet in één jaar;
- Hoe ouder de leerling, hoe meer ondersteuning nodig is bij taalverwerking. Bij te korte investering in nieuwkomers, zullen zij lager in de onderwijstrajecten worden ingeschaald dan ze eigenlijk kunnen, hetgeen demotivering en allerlei andere problemen voor de leerling en de school tot gevolg heeft. Bovendien leidt te vroege integratie in reguliere klassen tot frictie met docenten en leerlingen, gezien de bovenmatige inspanning die geleverd moet worden om de leerlingen mee te kunnen laten draaien.

Voor een nieuwkomer die op de teldatum van 1 oktober van elk jaar korter dan een jaar in Nederland is, zal de aanvullende bekostiging hoger zijn dan die voor de nieuwkomer die op diezelfde teldatum tussen de 1 en 2 jaar in Nederland is. Met de aanpassing van de aanvullende bekostiging van nieuwkomers tot korter dan 2 jaar in Nederland, in combinatie met de bestaande aanvullende bekostiging voor eerste opvang via het Besluit Onderwijs aan Vreemdelingen, kom ik voldoende aan dit signaal tegemoet. Ook dit deelaspect kent breed bestuurlijk draagvlak.

Dit betekent het volgende voor de inzet van de € 71,5 mln die voor het nieuwe achterstandenbeleid VO beschikbaar is. Voor de nieuwkomers zal (op basis van de huidige ramingen) ca € 16,5 mln beschikbaar zijn. De rest is beschikbaar voor het L+A VO, inclusief praktijkonderwijs lumpsum. Dit is exclusief de middelen voor de scholen praktijkonderwijs met declaratie-bekostiging.

3. Andere punten uit de veldraadpleging

Verder bevestigt de veldraadpleging mijn keuze om gebruik te maken van de definitie van armoedeprobleemcumulatiegebieden, met een bescheiden rol voor etniciteit, zoals deze in de armoedemonitor van CBS en SCP gebruikt wordt.

Mijn voorstel om scholen zelf hun ambities voor het L+A VO te laten formuleren wordt nadrukkelijk door de deelnemers aan de veldraadpleging onderschreven. Scholen willen dit graag in hun eigen schoolplan doen. Ook in mijn overleg met de Inspectie van het Onderwijs is bevestigd dat het schoolplan op dit moment het juiste formele document is dat hiervoor in aanmerking komt. Mijn voorstel is op dit punt dan ook ongewijzigd. Bij de evaluatie 3 jaar na inwerkingtreding zal mee worden genomen of deze wijze van ambitieformulering nog steeds de meest geëigende weg is.

Ik ben erg blij met het signaal uit de raadpleging dat het belang van verantwoording sterker dan in het verleden erkend wordt. Scholen vinden daarbij niet alleen verantwoording aan de minister belangrijk, maar ook de maatschappelijke verantwoording naar de omgeving, waarbij de gemeente als belangrijke samenwerkingspartner wordt gezien. Daarbij wordt wel de kanttekening geplaatst dat het niet tot onnodige bureaucratiesering mag leiden en zoveel mogelijk een verbinding moet hebben met bestaande plannen en verantwoordingsmechanismen. In de komende jaren wordt dit verder vormgegeven. Voor het L+A VO zal ik in de regeling een stimulans tot maatschappelijke verantwoording naar de omgeving opnemen, waarbij ook wordt aangesloten op het verplichte overleg tussen scholen en gemeenten. Verder wil ik graag met de sector de mogelijkheden van het middel benchmark voor het L+A VO verder verkennen, aangezien dit in de raadpleging hoog scoorde als middel voor scholen om zich met elkaar te kunnen vergelijken en van elkaar te kunnen leren.

Uit de veldraadpleging blijkt ook dat scholen probleemcumulatie niet alleen kunnen aanpakken. De driehoek ouders-school-zorg wordt zeer belangrijk gevonden, evenals de samenwerking tussen school en gemeenten op verschillende terreinen. Voor de wijze waarop deze samenwerking het beste gestimuleerd kan worden, zijn diverse suggesties gedaan. De belangrijkste zijn: via positieve aandacht voor inspanningen en behaalde resultaten, extra middelen via verschillende wegen, verantwoording en benchmarking. Dit sluit prima aan op mijn voorstel en vraagt niet om verdere aanpassingen. De rapportage van de veldraadpleging heb ik onder de aandacht gebracht bij Operatie Jong, waar de randvoorwaarden en instrumenten voor een optimale rolverdeling tussen gemeenten, scholen en andere partijen uitgewerkt worden.

Tot slot kan ik u melden dat ik over het definitieve voorstel aan Cfi en Ib-groep een uitvoeringsanalyse heb gevraagd. Deze zal in de loop van juni 2005 worden opgeleverd. Mocht de uitkomst van de uitvoeringsanalyse daar aanleiding toe geven, dan zal ik u hierover op het Algemeen Overleg van 23 juni a.s. informeren.

Met deze brief hoop ik u voldoende te hebben geïnformeerd over mijn voornemens met het Leerplusarrangement VO als voorbereiding op het reeds geplande Algemeen Overleg met de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over het toekomstig onderwijsachterstandenbeleid op 23 juni aanstaande.

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