
Vergaderjaar 2003–2004

27 020

Hoofdpijnenbrief toekomstig onderwijsachterstandenbeleid

A

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 13 februari 2004

In de vaste commissie voor Onderwijs¹ bestond behoefte de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap naar aanleiding van de Hoofdpijnenbrief toekomstig onderwijsachterstandenbeleid d.d. 31 oktober 2003 (Kamerstuk 27 020, nr. 35) een aantal vragen te stellen.

De minister heeft daarop bij brief van 12 februari 2004 geantwoord. De commissie brengt hierbij verslag uit van het aldus gevoerde schriftelijke overleg.

¹ Samenstelling: Schuurman (CU), Schuyer (D66), Dupuis (VVD), Woldring (CDA), Linthorst (PvdA), plv. voorzitter, Broekers-Knol (VVD), Witteman (PvdA), Koekkoek (CDA), Ten Hoeve (OSF), Klink (CDA) (voorzitter), De Rijk (GL), Van Raak (SP)

Den Haag, 16 december 2003

In de vaste commissie voor Onderwijs bestond behoefte naar aanleiding van uw brief d.d. 31 oktober 2003, met als bijlage de Hoofdpijnenbrief toekomstig onderwijsachterstandenbeleid (Kamerstuk 27 020, TK nr. 35) een aantal vragen voor te leggen. Deze vragen treft u hieronder aan.

De leden van de **CDA**-fractie wijzen erop dat u schrijft in de Hoofdpijnenbrief: «Het accent komt minder te liggen op voorschriften over de inzet van middelen en over het onderwijsproces en meer op het afleggen van verantwoording over de resultaten van het onderwijs.» (p. 2) Bent u zich ervan bewust dat de verschuiving van het geven van voorschriften vooraf naar het vragen van verantwoording achteraf per saldo kan leiden tot meer controle op scholen en dus tot minder autonomie? Hoe wilt u dit effect voorkomen? Is het juist dat 4 procent van de onderwijsbegroting naar ministerie en inspectie gaat, zoals de voorzitter van de Algemene Onderwijsbond onlangs betoogde? Hoe wilt u dit percentage terugbrengen ten gunste van de scholen?

De brief vermeldt voorts: «Van scholen wordt wel verwacht dat zij, gelet op de belangen van leerlingen, oog houden voor de (invloeden van de) omgeving van de school en samenwerken met andere scholen, instellingen en de gemeente opdat er lokaal sprake is van een sluitende aanpak.» (p. 3) Hoe wilt u bereiken dat scholen oog houden voor de omgeving van de school en samenwerken met andere scholen, instellingen en de gemeente? Kan dat anders dan door het stellen van nieuwe wettelijke voorschriften? Hoe kan een school bijdragen aan «het verminderen van de achterstanden binnen de lokale situatie»?

Gemeenten krijgen een verantwoordelijkheid in het lokaal organiseren van een schakelfunctie (waaronder schakelklassen), in aanvulling op de schakelactiviteiten van scholen voor primair onderwijs (p. 4). Hoe verhouden zich in uw visie de verantwoordelijkheid van de gemeente en de scholen? Kan een school zelf schakelklassen organiseren en ontvangt zij daarvoor dan de middelen?

Is u bekend hoeveel leerlingen bij toelating tot een school voor primair onderwijs een taalachterstand hebben? Bestaat er een hanteerbare definitie voor het bepalen van taalachterstand? Acht u het mogelijk en wenselijk dat een school minimeisen stelt aan kennis van de Nederlandse taal van kinderen alvorens hen toe te laten tot de school? Kan een school verlangen dat eerst een schakelklas wordt gevolgd? Als scholen dit mogen verlangen, zijn er dan voldoende middelen beschikbaar om schakelklassen te organiseren? Als u het wenselijk vindt dat bij een taalachterstand eerst een schakelklas wordt gevolgd, welke instrumenten staan u dan ter beschikking om een school tot het hanteren van de schakelfunctie te bewegen? Als die instrumenten er niet zijn, hoe groot acht u dan de kans dat de scholen (en gemeenten) daadwerkelijk zullen gaan werken aan de schakelfunctie? Vindt er een evaluatie van de schakelklassen plaats en welke criteria wilt u daarbij hanteren?

U schrijft over de rol van het Rijk onder meer: «Het Rijk vraagt om het afleggen van verantwoording over de resultaten en zal het veld hierop aanspreken, toezicht houden en zonodig sanctioneren.» (p. 5) Denkt u aan sancties als scholen onvoldoende verantwoording afleggen of ook als scholen onvoldoende resultaten bereiken? Hoe wilt u bepalen of de resultaten onvoldoende zijn?

De leden van de fractie van de **PvdA** zijn erkentelijk voor de snelle reactie op de tijdens de Algemene Beschouwingen gestelde vragen. De antwoorden nemen de zorgen van deze leden evenwel niet geheel weg. Zij zien daarin aanleiding tot het stellen van nadere vragen. Deze vragen concentreren zich rond twee thema's:

- De aard van de (onderwijs)achterstanden
- Het schooloverstijgende karakter van de (onderwijs)achterstanden.

De leden van de PvdA delen uw opvatting dat de school verantwoordelijk is voor het maximaliseren van het onderwijsrendement in een veilig schoolklimaat, maar dat aan deze verantwoordelijkheid grenzen zitten. Zij onderschrijven ook de noodzaak van een effectieve samenwerking en afstemming van scholen en gemeenten (p. 2 van de Hoofdlijnenbrief). Cruciaal voor een dergelijke beoogde samenwerking en afstemming is een adequate toedeling van verantwoordelijkheden. Op dit punt zijn deze leden niet gerustgesteld. Naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie vinden sommige onderwijsachterstanden hun oorzaak niet in *onderwijskundige*, maar in *maatschappelijke* problemen. Het is evident dat de feitelijke situatie waarin een kind verkeert, zijn weerslag heeft op de schoolprestaties van het betreffende kind. Een kind dat verwaarloosd wordt, zonder ontbijt op school komt of geconfronteerd wordt met een problematische thuissituatie kan ook op school niet optimaal functioneren. Het is echter de vraag of de school de aangewezen instantie is om deze problemen op te lossen. Naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie dient er een zorgvuldig onderscheid gemaakt te worden tussen de functie van de school als vindplaats en de (veronderstelde) functie van de school als hulpverlener. Deze leden ontvangen graag een nadere toelichting op dit punt.

Een tweede punt van zorg voor deze leden betreft de gemeentelijke regierol. Naar het oordeel van de minister komt de gemeente in beeld wanneer «de problematiek van leerlingen (...) verweven is met de problematiek uit de omgeving van de school.» De leden van de PvdA-fractie zijn van oordeel dat deze situatie zich vooral voordoet in de zogenoemde achterstandswijken in de grote steden. Zij merken op dat scholen in dergelijke wijken objectief gezien wel een gemeenschappelijk belang hebben, maar dat er vaak een «boven de partijen staande instantie» nodig is om dat gemeenschappelijk belang ook te verwoorden en in concrete daden om te zetten. Scholen hebben immers niet alleen gemeenschappelijke belangen, maar zijn tot op zekere hoogte ook elkaars concurrenten.

Essentieel voor een gezamenlijke aanpak van schooloverstijgende problemen is een verbindend kader, waarbij zowel de gemeente als de scholen middelen inzetten en de scholen weten dat alle scholen meedoen. Naar het de leden van de PvdA-fractie voorkomt, hebben de gemeentelijke onderwijsachterstandenplannen in veel gevallen gefunctioneerd als een dergelijk verbindend kader. Zij vragen u nog eens toe te lichten waarom u de eis om te komen tot een gemeentelijk onderwijsachterstandenplan wilt laten vervallen.

De leden van de commissie zien uw antwoord met belangstelling tegemoet.

De griffier van de commissie,
Janssen

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 februari 2004

In uw brief van 16 december 2003 (nr. 130916) leggen de leden van de CDA-fractie en de leden van de PvdA-fractie van uw commissie mij een aantal vragen voor naar aanleiding van mijn brief d.d. 31 oktober 2003, met als bijlage de Hoofdlijnenbrief toekomstig onderwijsachterstandenbeleid (Kamerstukken II 2003/04, 27 020, nr. 35). In de Hoofdlijnenbrief is aangegeven, dat de beleidsvoornemens op het terrein van het toekomstige onderwijsachterstandenbeleid de komende maanden worden uitgewerkt in concrete voorstellen. Hiertoe wordt momenteel overleg gevoerd met vertegenwoordigers van het scholenveld en gemeenten. Dit overleg wordt vóór de zomer 2004 afgerond. Over de uitkomsten zult u worden geïnformeerd. Dit betekent dat op een aantal van de in uw brief gestelde concrete vragen nog geen (volledig) antwoord kan worden gegeven.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat de verschuiving van het geven van voorschriften vooraf naar het vragen van verantwoording achteraf per saldo kan leiden tot meer controle op scholen en dus tot minder autonomie. Het is juist dat met het oog op de vergroting van autonomie voor scholen het accent in het onderwijsbeleid minder komt te liggen op voorschriften over de inzet van middelen en over het onderwijsproces, en méér op het afleggen van verantwoording achteraf over de resultaten van het onderwijs. Meer autonomie voor scholen betekent meer vrijheid en meer ruimte om het onderwijs naar eigen inzicht in te richten. Hiermee wordt recht gedaan aan de deskundigheid van de professionals in het onderwijsveld. Het betekent echter ook dat deze verantwoordelijkheid samen gaat met verantwoording. In overleg met vertegenwoordigers van het veld zie ik daarom hoe de gewenste verschuiving van voorschriften vooraf naar verantwoording achteraf kan worden gerealiseerd.

De leden van de CDA-fractie refereren aan een uitspraak van de voorzitter van de Algemene Onderwijsbond. De onderbouwing van deze uitspraak dat 4 procent van de Onderwijsbegroting naar ministerie en inspectie gaat, is mij niet bekend. Indien in de ontwerpbegroting 2004 de uitgaven voor apparaatskosten en inspectie als percentage worden uitgedrukt van de programma-uitgaven van de onderwijsdirecties, is dit circa 1,6%. In antwoord op uw vraag hoe ik dit percentage ga terugbrengen ten gunste van de scholen, kan ik u medelen dat ik hiertoe geen voornemens heb geformuleerd. Wel hebben de beide kabinetten Balkenende I en II een aantal efficiencytaakstellingen afgesproken op het bestuursdepartement, inspecties, adviesraden en uitvoeringsorganisaties. Deze taakstellingen kunt u terugvinden in de ontwerpbegroting 2004.

Onder verwijzing naar de tekst van de Hoofdlijnenbrief vragen de leden van de CDA-fractie hoe bereikt kan worden dat scholen oog houden voor de (invloeden van de) omgeving van de school en samenwerken met andere scholen, instellingen en de gemeente opdat er lokaal sprake is van een sluitende aanpak.

Met deze passage in de Hoofdlijnenbrief wil ik aangeven, dat scholen niet geïsoleerd functioneren van de (lokale) samenleving waarbinnen zij zich bevinden. De omgeving van de school oefent invloed uit op de school en het onderwijs en omgekeerd. In het huidige onderwijsachterstandenbeleid werken scholen en gemeenten samen in de strijd tegen onderwijsachterstanden. Op basis van de voornemens uit het Hoofdlijnenakkoord

van Balkenende II zal het huidige onderwijsachterstandenbeleid worden herijkt. Dit heeft onder meer consequenties voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen scholen en gemeenten. Hiermee worden reeds ingezette ontwikkelingen verder versterkt. Het gaat daarbij om het versterken van de autonomie van scholen, de deregulering in het onderwijs en het versterken van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het jeugdbeleid. Mijn uitgangspunt in het overleg met vertegenwoordigers van het veld is dat scholen ook in het toekomstige onderwijs-achterstandenbeleid voldoende oog zullen houden voor de omgeving van de school en bijdragen aan het verminderen van de achterstanden binnen de lokale situatie.

In de uitwerking wordt ook aandacht besteed aan de vraag van de leden van de PvdA-fractie om een onderscheid te maken tussen de functie van de school als vindplaats en de (veronderstelde) functie van de school als hulpverlener. De verantwoordelijkheid voor vroegtijdig opsporen, aanpakken en preventie van onderwijsachterstanden ligt voor het belangrijkste deel in het primair onderwijs. In het voortgezet onderwijs ligt de nadruk vooral op het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten, het recht doen aan verscheidenheid en het maximaliseren van de prestaties van leerlingen. Dit alles in een veilig schoolklimaat, waar het welbevinden van leerlingen is gegarandeerd. Aan deze verantwoordelijkheid zitten grenzen. De prestaties van leerlingen worden mede beïnvloed door de maatschappelijke situatie waarin kinderen verkeren en de problemen die daar soms mee samenhangen. Gemeenten hebben algemene en soms specifieke verantwoordelijkheden voor diverse voorzieningen in de sociale infrastructuur die voor het functioneren van scholen van groot belang zijn. De onderscheiden verantwoordelijkheden van gemeenten en scholen vereisen, daar waar zij elkaar (kunnen) aanvullen en ondersteunen, in het belang van de leerlingen, effectieve samenwerking en afstemming binnen het lokale onderwijs en jeugdbeleid.

De leden van de CDA-fractie verwijzen naar de verantwoordelijkheid van gemeenten voor wat betreft het lokaal organiseren van een schakelfunctie (waaronder schakelklassen) en vragen hoe deze gemeentelijke verantwoordelijkheid zich verhoudt tot de verantwoordelijkheid van de scholen. In het Hoofdlijnenakkoord is opgenomen dat scholen de gelegenheid krijgen om meer gebruik te maken van schakelklassen om leerlingen met achterstanden deze te laten inlopen. Hiervoor zijn door het kabinet extra middelen beschikbaar gesteld. Schakelen houdt in dat leerlingen die dat nodig hebben, tijdelijk op een intensieve manier extra ondersteuning krijgen, opdat zij daarna weer kunnen deelnemen aan het reguliere programma. Om het geld efficiënt in te zetten, is in de Hoofdlijnenbrief opgenomen dat gemeenten een verantwoordelijkheid krijgen voor het organiseren van een lokale schakelfunctie. Hierdoor kan voorkomen worden dat er versnippering van het budget optreedt.

In relatie tot de schakelfunctie gaan de leden van de CDA-fractie ook in op het aspect van de taalachterstand bij leerlingen. Het wegwerken van taalachterstand staat binnen een schakelfunctie centraal. Taalachterstand aan het begin van het basisonderwijs wordt als volgt bepaald. In groep 2 van het basisonderwijs worden in het kader van het Prima-onderzoek (steekproef van ongeveer 600 basisscholen) diverse toetsen afgenomen, waaronder de taaltoets «begrippen» van het Cito. De toetsresultaten van bepaalde groepen leerlingen (bijvoorbeeld allochtone leerlingen) worden vergeleken met die van andere groepen leerlingen. Zo blijkt dat allochtone leerlingen een duidelijke, maar wel afnemende taalachterstand hebben ten opzichte van leerlingen zonder gewicht. Van de ruim 1,5 miljoen leerlingen in het basisonderwijs zijn er 184 000 leerlingen met een

schoolgewicht 0.25 en 194 000 leerlingen met een schoolgewicht 0.9. Deze laatste groep bestaat voor iets minder dan de helft uit Turkse en Marokkaanse leerlingen. In alle jaargroepen (dus ook groep 2) hebben Turkse, Marokkaanse en Antilliaanse leerlingen gemiddeld een taalachterstand van minimaal twee jaren ten opzichte van autochtone niet-achterstandsleerlingen. Surinaamse leerlingen hebben een taalachterstand van ruim een jaar, leerlingen met een gemengde herkomst ongeveer driekwart jaar en autochtone achterstandsleerlingen ongeveer een jaar. Dit zegt echter nog niets over de individuele taalachterstand van een allochtone leerling; die kan hier uiteraard van afwijken. Bovendien doet de ene etnische groep het beter dan de andere groep. Het op deze wijze bepalen van taalachterstand is een zeer praktische aanpak. Het stellen van een minimumeis aan de kennis van de Nederlandse taal alvorens leerlingen toe te laten tot het primair onderwijs is niet aan de orde. De vraag is dan wat een dergelijke minimumeis zou moeten zijn en welke consequenties het niet voldoen aan die eis zou moeten hebben. Om leerlingen voldoende toe te rusten voor het onderwijs worden voor- en voegschoolse programma's aangeboden. Deelname aan dergelijke programma's van allochtone en autochtone achterstandsleerlingen is echter niet verplicht maar wordt gestimuleerd. Het Landelijk beleidskader GOA bevat een doelstelling op het terrein van VVE, namelijk deelname aan een VVE-programma door 50% van de kinderen uit de doelgroep.

In de nieuwe regeling die de gewichtenregeling zal gaan vervangen, zullen feitelijke achterstanden een belangrijke rol spelen, met name op het gebied van taal. Toetsresultaten van groepen leerlingen zullen hierbij een rol spelen. De voorstellen voor deze nieuwe regeling worden vóór de zomer van 2004 ontwikkeld.

De lokale schakelfunctie is een aanvulling op de schakelactiviteiten van scholen. Over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden op dit gebied, wordt overleg gevoerd met vertegenwoordigers van gemeenten en het scholenveld. Ook de wijze waarop de schakelfunctie wordt ingezet, de effecten en resultaten die met het beschikbare budget kunnen worden bereikt, te zijner tijd een evaluatie en de manier waarop scholen ertoe gebracht kunnen worden om aan de schakelfunctie te gaan werken, moet nog verder worden uitgewerkt.

De leden van de CDA-fractie verwijzen tot slot naar de tekst uit de Hoofdlijnenbrief waarin staat dat het Rijk vraagt om het afleggen van verantwoording over de resultaten en het veld hierop zal aanspreken, toezicht zal houden en zonodig zal sanctioneren. De leden van de CDA-fractie vragen of er aan sancties wordt gedacht als scholen onvoldoende verantwoording afleggen of ook als scholen onvoldoende resultaten bereiken en hoe dit laatste wordt bepaald.

De wijze waarop scholen in de toekomst over het onderwijsachterstandenbeleid aan het Rijk verantwoording afleggen over de bereikte resultaten, is één van de elementen die zowel bij de herijking van de gewichtenregeling voor het basisonderwijs als bij de totstandkoming van de nieuwe regeling ter bestrijding van onderwijsachterstanden in het voortgezet onderwijs aan de orde zal komen. Daarop zal ik ingaan in de brief met de uitwerking van de beleidsvoornemens die u ontvangt na afronding van het overleg met het veld vóór de zomer 2004.

De leden van de PvdA-fractie geven aan dat scholen in zogenoemde achterstandswijken veelal een gemeenschappelijk belang hebben, en dat er vaak een boven de partijen staande instantie nodig is om het gemeenschappelijke belang ook te verwoorden en in concrete daden om te zetten. Ik deel deze opvatting. Gemeenten hebben een meerwaarde waar het gaat om boven- en buitenschoolse voorzieningen en afstemming en spelen

hierin dus een belangrijke rol. Het voornemen is de administratieve belasting van scholen te verlagen door het afschaffen van een aantal wettelijke verplichtingen. In het bijzonder gaat het hierbij om het vervallen van de eis om te komen tot een gemeentelijk onderwijsachterstandenplan met daarin gezamenlijke doelstellingen, activiteiten, de inzet van school- en gemeentelijke middelen, de wijze van verantwoording alsmede de wijze waarop het plan tot stand wordt gebracht. Deze voornemens vragen wetswijziging die deel zal uitmaken van de voorbereiding van de wetswijziging die nodig is voor het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid met ingang van 1 augustus 2006. De nieuwe bestuurlijke verhoudingen binnen het onderwijsachterstandenbeleid zullen worden gekenmerkt door een scherpe toedeling van onderscheiden verantwoordelijkheden aan betrokken partijen, gecombineerd met effectief partnerschap. Scholen en gemeenten hebben eigen verantwoordelijkheden en zullen achteraf aan het Rijk verantwoording moeten afleggen. Waar verantwoordelijkheden van scholen en gemeenten elkaar raken, zullen scholen en gemeenten lokaal overleg voeren en samenwerken. Op deze manier kan op lokaal niveau aan een verbindend kader, waarvan u in uw brief melding maakt, vorm en inhoud gegeven worden.

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