

Vergaderjaar 2011–2012

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 143

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juni 2012

Deze brief bevat een beschrijving van de nieuwe acties die ik de komende tijd in gang zet op het gebied van het onderwijsachterstandenbeleid in het primair onderwijs. Eerst wordt het belang van een goed onderwijsachterstandenbeleid weergegeven. Daarna ga ik in op de aanbevelingen van de Onderwijsraad en de OESO over dit onderwerp. Dat leidt tot de conclusie dat beleidsverbetering nodig is. Verder wordt geconcludeerd dat er mogelijkheden zijn om het bekostigingsarrangement te verbeteren op het gebied van rechtmatigheid en doeltreffendheid. Verandering van beleid en bekostiging moet zorgvuldig gebeuren, gefundeerd op goed onderzoek. Dat onderzoek zet ik in gang. In de tussentijd is stabiliteit in de achterstandenbekostiging gewenst. Daarom wordt de komende tijd de huidige wijze van achterstandenbekostiging gecontinueerd.

1. Het belang van onderwijsachterstandenbeleid

Een goed beleid ter bestrijding van onderwijsachterstanden is in het belang van de ontwikkeling van kinderen en van de samenleving. Kinderen hebben recht op goed onderwijs dat aansluit op hun ontwikkelingsniveau en hun ontwikkelingsmogelijkheden. Een te laag opleidingsniveau vergroot het risico op langdurige werkloosheid, gezondheidsproblemen en sociale uitsluiting. Dat brengt hoge maatschappelijke kosten met zich mee. Het maatschappelijk belang van achterstandbestrijding neemt toe in een vergrijzende samenleving, met een toenemend aantal inactieven. Het optimaal benutten van alle talenten is dan een maatschappelijke noodzaak. Daarvoor is een goed en toekomstbestendig achterstandenbeleid nodig, met een bekostiging die er voor zorgt dat het geld wordt ingezet waar het nodig is.

2. Ontwikkelingen in het onderwijsachterstandbeleid

Stand van zaken

In het basisonderwijs nemen de leerachterstanden al enkele decennia stap voor stap af, zo blijkt uit de onderzoeken van COOL5-18 (en de voormalige PRIMA-cohortonderzoeken). Bij rekenen is dit meer dan bij taal. Veel allochtone achterstandsleerlingen hebben echter bij aanvang van het basisonderwijs nog steeds een taalachterstand van ongeveer twee jaar op de leerlingen die niet tot de doelgroepen van het achterstandsbeleid behoren. Vergelijken we allochtone en autochtone leerlingen die ouders met een vergelijkbaar opleidingsniveau hebben, dan doen de allochtone leerlingen het steeds iets minder goed, al zijn de verschillen niet zo groot. Wat verder opvalt is dat de achterstanden van autochtone doelgroopleerlingen hardnekkig zijn. De vooruitgang die bij de allochtone leerlingen naar voren komt, zien we niet bij de autochtone leerlingen. Verder heeft de Onderwijsinspectie geconstateerd dat basisscholen met veel gewichtenleerlingen vaker zwak of zeer zwak zijn (Inspectie van het onderwijs, Onderwijsverslag 2010–2011).

Acties van het kabinet

In mijn actieplan *Basis voor presteren* heb ik uiteengezet dat er ruimte is voor verbetering en hogere leerprestaties. Bij de genomen maatregelen blijft de nadruk liggen op de beheersing van de basisvaardigheden taal en rekenen. Die basisvaardigheden bepalen immers voor een belangrijk deel het succes in de schoolloopbaan en daarmee het toekomstige opleidingsniveau. De aandacht van scholen voor de vorming van leerlingen is ook noodzakelijk om deze kinderen in de toekomst hun plek in te laten nemen op de arbeidsmarkt. Om de resultaten op deze gebieden te verhogen, speelt het effectief benutten van onderwijstijd een belangrijke rol. De maatregelen op het gebied van voor- en vroegschoolse educatie, schakelklassen en zomerscholen hebben betrekking op het effectiever benutten van leertijd en het uitbreiden van leertijd met het oog op het versterken van de basisvaardigheden taal en rekenen en de sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen. Voor de investeringen die daarin onlangs zijn gedaan, verwijs ik naar de brief van 16 maart jl. (Tweede Kamer 31 293, nr. 136).

Rapporten OESO en Onderwijsraad

In het rapport *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD 2012, noemt de OESO een aantal aspecten op systeemniveau en op schoolniveau die van belang zijn voor een goed onderwijsachterstandenbeleid. Het OESO rapport bevat voorbeelden van Nederlandse «good practice», zoals specifieke bekostiging voor de bestrijding van achterstanden, kwalificatieplicht, onderwijsnummer, brede school en ouderbetrokkenheid. Op andere aspecten die de OESO noemt wordt hard gewerkt om meer vordering te maken. Voorbeelden zijn het versterken van de professionaliteit van de schoolleiders, verbeteren van de kwaliteit van leraren en het verder versterken van de verbinding tussen scholen en ouders. Ook op die punten ondersteunt het rapport de beleidskeuzes. De OESO wijst wel op het belang van het tegengaan van zittenblijven. Om die reden ga ik samen met de Inspectie van het Onderwijs onderzoek doen naar de oorzaken van het zittenblijven en naar de doelmatigheid en effectiviteit daarvan. Ook noemt de OESO het belang van een goed bekostigingsarrangement. Hierop kom ik later terug.

In de verkenning *Maatschappelijke achterstanden van de toekomst* analyseert de Onderwijsraad een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die een relatie hebben met de ontwikkeling van maatschappelijke achterstand. De raad gaat in op de gevolgen van vergrijzing, internationalisering, individualisering, toenemende rol van ICT en flexibilisering van de arbeidsmarkt. De conclusie is dat deze ontwikkelingen steeds meer vragen van de kennis en vaardigheden van mensen om volwaardig in de maatschappij te participeren. Daarnaast analyseert de raad de ontwikkeling van de achterstandrisico's. Zo wordt ingegaan op leer- en gedragsproblemen, het opleidingsniveau van ouders, het onderscheid tussen jongens en meisjes en de thuistaal in relatie tot het risico op onderwijsachterstanden. De Onderwijsraad signaleert dat door een stijging van het opleidingsniveau van ouders het aantal bekostigde achterstandsl leerlingen daalt, terwijl de capaciteiten van leerlingen lang niet altijd optimaal worden benut. Er blijken regionale verschillen in schoolprestaties, bijvoorbeeld achterstandsproblematiek in steden en op het platteland, die eerder door culturele dan sociaaleconomische factoren worden bepaald. De aanbevelingen van de Onderwijsraad voor het achterstandenbeleid passen binnen de ambities van mijn actieplan *Basis voor Presteren* en de gezamenlijke ambities met de sector zoals ik die met de PO-raad heb vastgelegd in het Bestuursakkoord: het benutten van alle talenten, nadruk op de beheersing van de basisvaardigheden taal en rekenen en aandacht van scholen voor de vorming van leerlingen (Tweede Kamer 31 293, nr. 132).

De verkenning van de Onderwijsraad geeft, gezien de door de raad gesignaleerde maatschappelijke ontwikkelingen en de ontwikkelen in de achterstandrisico's, echter wel gereede twijfel over het bekostigingsarrangement. Is het opleidingsniveau van de ouders, met het oog op de toekomstbestendigheid nog wel het juiste criterium voor de verdeling van het geld tegen de achtergrond van bestaande en nieuwe achterstanden van leerlingen, scholen en regio's?

Daar komt bij dat het huidige systeem van achterstandbekostiging risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik in zich heeft. Het opleidingsniveau van de ouders is een criterium voor de toekenning van middelen. De Inspectie van het Onderwijs constateert dat veel scholen fouten maken bij de registratie van het opleidingsniveau. Het gaat bijvoorbeeld om het ontbreken van handtekeningen onder de verklaringen van de ouders, of een registratie van achterstand (het gewicht) die niet aansluit op het opleidingsniveau in de ouderverklaring. Ik wil naar een systeem waarmee het geld op de goede plek komt, zonder administratief gedoe en op basis van objectieve criteria die geen ruimte laten voor misinterpretatie.

3. Onderzoek naar beleidsverbetering

Maatschappelijke ontwikkelingen en de ontwikkelingen in de achterstandrisico's zoals de Onderwijsraad die constateert en de beleidsaanbevelingen van de Onderwijsraad en de OESO nopen tot een heroverweging van het huidige beleid en de daarbij behorende bekostigingsarrangementen. Het is van belang dat de verdeling van het geld ondersteunend is aan de beleidsdoelen dat alle talenten worden benut en dat iedereen zeker een basisniveau heeft. Daarom is een analyse nodig van de maatregelen die binnen het stelsel en op de scholen nodig zijn om de beleidsdoelen te bereiken, met zoveel mogelijk onderbouwing van wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van de effecten. Daarna moet worden bezien hoe de bekostiging kan worden ingezet om de doelen te realiseren. In mijn brief van 12 december (Tweede Kamer 32 193, nr. 31) heb ik al aangekondigd dat ik kritisch en zorgvuldig zal kijken naar de bekostiging van de onderwijsachterstanden. Het wijzigen van een bekostigingsarrangement

heeft financiële consequenties voor de basisscholen. Er zullen herverdeelffecten ontstaan. Het nieuwe arrangement moet toekomstbestendig zijn. Het is daarom van belang zorgvuldig te werk te gaan. Er wordt nu een verkennend onderzoek gestart om tot een toekomstbestendig bekostigingssysteem te komen. In dat onderzoek worden alle budgetten voor de bestrijding van onderwijsachterstanden betrokken. Het onderzoek zal verschillende fases kennen:

- Een nadere identificatie en analyse van de onderwijsachterstand en van de beleidsdoelen en de randvoorwaarden;
- Identificeren van de mogelijke maatregelen die evidence based tot de beleidsdoelen leiden, binnen de geformuleerde randvoorwaarden, uitmondend in één of enkele beleidsscenario's;
- Ontwikkeling van één of enkele bekostigingsarrangementen die passen bij de mogelijke beleidsscenario's;
- In kaart brengen van bruikbare bekostigingsparameters die bij de arrangementen passen;
- Analyse van noodzakelijke aanpassingen in wet- en regelgeving en in bekostigingssystemen bij de verschillende scenario's;
- Doorrekenen van de financiële gevolgen voor rijk en scholen van de verschillende scenario's;
- Weging van de scenario's op voor- en nadelen, gebaseerd op doelen en randvoorwaarden en een aanbeveling om een scenario te kiezen.

De uitkomst van dit onderzoek is een rapport op basis waarvan een politieke keuze kan worden gemaakt. De planning is het rapport eind dit jaar klaar te hebben. Begin 2013 kan besluitvorming plaatsvinden, waarna implementatie volgt.

De bestrijding van onderwijsachterstand gaat na het basisonderwijs door. Het voorgezet onderwijs kent het Leerplusarrangement. Ik ga ook het beleid en bijhorende bekostigingsarrangement in het voortgezet onderwijs nader analyseren. Uiteraard worden de onderzoeken en de daarop te baseren beleidskeuzes zo ingericht dat de samenhang in het onderwijsachterstandenbeleid wordt geborgd.

Ook wordt bij het onderzoek rekening gehouden met de uitkomsten van de verkenning naar gedifferentieerde opleidingen van ouders in relatie tot de onderwijsopbrengsten in het primair onderwijs, die ik in mijn brief van 3 april 2012 heb aangekondigd en die naar verwachting klaar is rond de zomer.

4. De achterstandbekostiging in de tussenfase

Op dit moment wordt ongeveer € 730 miljoen besteed aan de bestrijding van achterstanden in het primair onderwijs. Ongeveer 45% daarvan gaat naar de gemeenten en wordt besteed aan voorschoolse educatie, zomerscholen en schakelklassen. Hoewel het geld naar gemeenten gaat, ondervinden de scholen hiervan wel het voordeel. Verder gaat er 55% rechtstreeks naar de scholen. 35% wordt verdeeld op basis van het opleidingsniveau van de ouders, 20% op basis van problemen in de wijk waar de school staat. Voor de bekostiging in relatie tot problemen in de wijk is sinds 2009 de regeling impulsgebieden van kracht. In de regeling wordt een aantal postcodegebieden aangewezen. Deze postcodegebieden zijn vastgesteld op basis van de Armoedemonitor van het SCP/CBS. Hiervoor is gekozen omdat dit de gebieden zijn waar zich een combinatie van factoren voordoet, zoals hoge werkloosheid en veel lage inkomens, die een rol spelen in het ontstaan van onderwijsachterstanden. Deze regeling eindigt op 1 augustus 2013. Het is niet verstandig vooruitlopend op de uitkomsten van het verkennend onderzoek verandering aan te brengen in de verdeling van de achterstandsmiddelen. Dat zou tot een

opeenvolging van veranderingen in de bekostiging en daarbij behorende herverdeeeffecten leiden, zonder goed onderzoek naar de effecten op het beleid. Daarom wordt de huidige regeling verlengd. Om schoolbesturen met scholen in de betreffende postcodegebieden tijdig zekerheid te geven over de continuering van de middelen, wordt de regeling nu vastgesteld. De verlenging moet formeel plaatsvinden voor een periode van vier jaar. Dat is te lang in relatie tot de looptijd van het onderzoek. Daarom zal de regelgeving zo worden aangepast dat de verlenging feitelijk kan worden beperkt tot één jaar. Uiteraard zal ik wel met maatregelen komen om de onrechtmatigheid in het deel van de bekostiging dat is gebaseerd op het opleidingsniveau van de ouders (de gewichtenregeling), op korte termijn terug te dringen.

5. Conclusie

Een goed beleid ter bestrijding van achterstanden in het onderwijs is belangrijk voor de ontwikkeling van kinderen en van de samenleving. De uitkomsten van de verkenning van de Onderwijsraad, de maatregelen die de OESO aanbeveelt en het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik bij de huidige bekostiging, maken verkennend onderzoek nodig naar het achterstandsbeleid en een daarbij passend bekostigingsarrangement. Daarbij is het streven te komen tot een beleid en een bekostigingsarrangement, dat aansluit op de maatschappelijke ontwikkelingen en dat toekomstbestendig is. Gedurende het onderzoek is vooral behoefte aan stabiliteit in de bekostiging. Daarom voer ik geen veranderingen door in de verdeelsystematiek in de onderzoeksfase. Om dat te bereiken wordt de huidige regeling impulsgebieden verlengd.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart