

Vergaderjaar 1999–2000

**27 020**

## **Aanpak onderwijsachterstanden**

**Nr. 2**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 17 maart 2000

Op 22 februari jongstleden heb ik u geïnformeerd over het Onderwijskansenplan (kamerstukken 1999/2000, 27 020, nr. 1, Tweede Kamer). De Tweede Kamer heeft te kennen gegeven op korte termijn een hoofdlijnen-debat over dit plan te zullen voeren. Ik zou u graag met deze brief informeren over de actuele stand van zaken.

Het kabinet legt over een breed front prioriteit bij de aanpak van hardnekkige maatschappelijke achterstanden. Die achterstanden vormen een complex vraagstuk, waar geen simpele antwoorden op mogelijk zijn. De ambities zijn alleen te realiseren vanuit een offensieve en integrale aanpak. Het kabinet heeft beleid geformuleerd vanuit diverse invalshoeken, met nauwe betrokkenheid van een groot aantal departementen. De kaders daarvoor zijn te vinden in nota's over onder meer het grotesteden-, het integratie-, het werkgelegenheids-, het veiligheids- en het jeugdbeleid.

In die brede aanpak vervult ook het onderwijs een belangrijke rol. Naast de kwaliteitsimpulsen die het kabinet aan het onderwijs geeft, gaat het om het treffen van maatregelen die passen bij de lokale omstandigheden. De wet Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid heeft de gemeenten vanaf 1998 in een belangrijke regierol gebracht. Het lokale onderwijsachterstandenbeleid wordt in op overeenstemming gericht overleg bepaald tussen gemeente en schoolbesturen, waarbij rekening wordt gehouden met de omstandigheden ter plaatse. Op deze wijze worden prioriteiten bepaald in het lokale beleid, waarbij de ontwikkeling van afzonderlijke scholen het uitgangspunt is.

Het rijk gaat gemeenten omvangrijker en indringender ondersteunen door extra inspanningen te leveren op die terreinen waar een landelijke inzet het meest effectief is: ontwikkeling van effectief taalonderwijs, uitbreiding van faciliteiten voor de voor- en vroegschoolse educatie, inzet van de

inspectie, en dergelijke. Op deze landelijke speerpunten wordt hieronder nog uitvoeriger ingegaan.

Het Onderwijskansenplan behelst een breedte- en een dieptestrategie. De opgedane ervaringen met het huidige gemeentelijke onderwijs-achterstandenbeleid en de beschikbare kennis en ervaring met betrekking tot de aanpak van onderwijsachterstanden en de ontwikkelde materialen zullen beter toegankelijk worden gemaakt en meer systematisch beschikbaar worden gesteld. De ondersteuningsinstellingen, het Procesmanagement Primair Onderwijs en de procesmanager onderwijskansenbeleid voortgezet onderwijs worden daarbij ingeschakeld. Het resultaat daarvan zal beschikbaar worden gesteld aan de scholen en gemeenten. De beschikbare gegevens van de inspectie over het functioneren van scholen zullen een belangrijk vertrekpunt voor een gerichte aanpak van noodzakelijke veranderingen zijn. Vóór de zomer zal een plan worden uitgebracht inzake de verdere verspreiding van dergelijke inzichten.

Binnen het geschetste kader wordt nu een nadere toespitsing aangebracht. Dit betreft een gerichte inspanning in de vier grote steden in het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Er dient meer zicht verkregen te worden op de omstandigheden die ertoe leiden dat in vergelijkbare situaties sommige scholen goed presteren en andere daarbij achterblijven. Daartoe zal een beperkt aantal scholen intensief worden gevolgd. Deze scholen vormen een onderdeel van alle scholen waarop de gemeentelijke inspanningen zich richten.

De ervaringen die met de beschreven activiteiten in het kader van deze diepte- en breedteaanpak worden opgedaan, kunnen aanleiding zijn voor verdere aanscherping van het beleid in de vorm van een nieuw landelijk beleidskader vanaf 2002. Voorstellen hiervoor zullen eind dit jaar aan de Tweede Kamer worden toegestuurd.

De aanpak vormt de uitwerking van een bestuurlijke lijn die reeds eerder ingezet is. Die lijn houdt in dat de kwaliteit van het onderwijs niet is af te dwingen met meer en gedetailleerdere regels, maar wel valt te stimuleren door zodanige arrangementen te treffen dat scholen uitgedaagd worden tot verdere reflectie op hun functioneren en voortdurende inspanningen om de kwaliteit te verbeteren. Het Onderwijskansenplan beoogt daaraan een impuls te geven, te beginnen met die scholen waar dat met het oog op de kansen van maatschappelijk gezien relatief kwetsbare leerlingen het meest dringend is.

### **Uitwerking Onderwijskansenplan**

Na het verschijnen van het Onderwijskansenplan zijn nadere gesprekken gevoerd ten behoeve van de verdere uitwerking.

#### *Wethouders*

Op 15 maart jongstleden heb ik overleg gevoerd met de wethouders van de vier grote steden. De wethouders staan in beginsel positief tegenover de gekozen aanpak. Er zijn afspraken gemaakt die op korte termijn (zo mogelijk in mei) vertaald worden in overeenkomsten tussen rijk, gemeenten en schoolbesturen.

Het GOA-beleid en de daarin belegde verantwoordelijkheden vormen het uitgangspunt. Dat betekent onder meer dat de gemeenten de scholen kunnen aanspreken op de wijze waarop scholen de formatie voor speciale doeleinden inzetten, voor zover die bestemd is voor het bestrijden van onderwijsachterstanden. De inspectie zal het toezicht op achterstandscholen intensiveren.

De wethouders zijn voornemens om een werkwijze als in het plan beschreven breder toe te passen, dus voor een groter aantal scholen in vergelijkbare omstandigheden. De steden zijn reeds intensief in gesprek met de schoolbesturen en schoolleiders.

Binnen een jaar zal bezien worden hoe de aanpak verbreed kan worden naar andere gemeenten.

### *Inspectie*

Met de inspectie is gesproken over haar betrokkenheid bij de uitvoering van het plan. De inspectie zal het onderzoek op achterstandsscholen intensiveren. De inzichten daaruit zullen een belangrijke rol spelen bij de landelijke verspreiding van kennis, ervaringen en effectieve praktijken. Daarnaast zal binnen de grote steden gerapporteerd worden aan de wethouder omtrent de voortgang in het lokale achterstandenbeleid. Meer specifiek zal de inspectie de ontwikkelingen volgen bij de kleine groep scholen waar een meer geconcentreerde inspanning wordt verricht.

Over de uitkomsten van deze inspectie-activiteiten wordt verslag uitgebracht in het jaarlijkse Onderwijsverslag aan de Staten-Generaal.

### **Inhoudelijke uitwerkingen**

Hoewel de nadruk zal liggen op maatregelen die aansluiten bij de specifieke situatie op de scholen, zijn wel een aantal thema's te onderscheiden die mede in relatie tot het Onderwijskansenplan bijzondere aandacht krijgen. Dat betreft het taalbeleid, de voor- en vroegschoolse educatie, de leerstandaarden en de leer-werkroutes in het vmbo. Uiteraard liggen er ook dwarsverbanden naar de ontwikkeling van brede scholen.

### *Taal*

Taalvaardigheid is een belangrijke voorwaarde voor onderwijssucces. Effectief taalonderwijs is dan ook van het grootste belang bij het aanpakken van achterstanden. De inzet van het kabinet is de kennis omtrent effectieve onderwijsaanpakken versneld ter beschikking te stellen van de scholen. Bij de inzet van de beschikbare middelen voor de ontwikkeling van Nederlands als tweede taal zal nadrukkelijker aangesloten worden bij de concrete behoeften van de scholen.

Naast deze concrete actie op de korte termijn is sprake van een investering op langere termijn. Het Expertisecentrum Nederlands is enkele jaren geleden opgericht om de kennis over de effectiviteit van methoden en aanpakken te verbeteren. Het Expertisecentrum heeft een ambitieus, acht-jarig onderzoeksprogramma uitgezet, waarin een aantal fases onderscheiden worden van ontwikkeling tot implementatie van nieuwe, effectieve praktijken. Nederlands als tweede taal zal op den duur integraal onderdeel uit moeten maken van een benadering van effectief taalonderwijs.

Momenteel bevinden de projecten van het Expertisecentrum zich in een overgangsfase van ontwikkelwerk binnen pilot-scholen naar het verspreiden van de opgedane inzichten naar zogenaamde volgscholen. De komende weken zal uitgewerkt worden hoe de reeds vergaarde inzichten versneld ten dienste gesteld kunnen worden van scholen waar verbetering van het taalonderwijs het meest dringend is.

### *Voor- en vroegschoolse educatie*

Voor- en vroegschoolse educatie kan een belangrijke bijdrage leveren aan de onderwijskansen van «kansarme» kinderen, doordat bijgedragen wordt aan een betere start van de onderwijsloopbaan. Het bevorderen van de deelname van deze kinderen aan voor- en vroegschoolse programma's is

dan ook een belangrijk speerpunt voor het kabinet. Het invoeren van een verplichting voor groepen leerlingen tot het volgen van dergelijke programma's is geen begaanbaar pad. De stigmatiserende werking die daarvan uit zou gaan, mag niet worden onderschat. Het kan wel indringend onder de aandacht worden gebracht, bijvoorbeeld via de consultatiebureaus. In sommige steden zijn reeds goede ervaringen opgedaan met het bereiken van deze doelgroep, met als gevolg dat de vraag het beschikbare aanbod overtreft.

Belangrijke voorwaarde is dat ouders gemotiveerd worden om zelf ook te participeren in activiteiten, zoals bijvoorbeeld inburgeringscursussen of programma's gericht op opvoedingsondersteuning. Ook daarbij zijn geen «makkelijke oplossingen» voorhanden, zoals «de plicht» voor ouders om met hun kinderen Nederlands te spreken. Een dergelijke maatregel verhoudt zich niet tot de traditionele terughoudendheid van de overheid in opvoedingsaangelegenheden.

Met (het bevorderen van de deelname aan) inburgeringscursussen en programma's voor opvoedingsondersteuning zijn positieve ervaringen opgedaan. Het kabinet heeft bij zijn aantreden middelen vrijgemaakt voor inburgering van oudkomers. Vanuit de departementen van VWS en Justitie zijn projecten gestart waarbij ouders gerichte ondersteuning krijgen bij de opvoeding. Van de succesvolle ervaringen met deze projecten kan geleerd worden teneinde ook in andere plaatsen een grotere deelname te realiseren.

Andere voorwaarden voor een succesvolle voor- en voegschoolse educatie zijn: een gestructureerd aanbod en deskundige leid(st)ers en leerkrachten. Gestructureerde programma's zijn inmiddels beschikbaar (bijvoorbeeld Piramide en Kaleidoscoop). De mogelijkheden voor verdere uitbreiding van de faciliteiten voor de voor- en voegschoolse educatie, alsmede de manier waarop tot verdere professionalisering gekomen kan worden, zullen binnenkort in het kabinet aan de orde komen.

#### *Leerstandaarden*

In oktober 1999 bracht de Onderwijsraad een advies uit onder de titel «Zeker weten; Leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid». In dit advies pleit de Onderwijsraad voor betere garanties dat kinderen uit achterstandsgroepen met grotere kans van slagen het onderwijs doorlopen. De Onderwijsraad is van mening dat scholen meer dan nu het geval is op deze verantwoordelijkheid aangesproken kunnen worden door de wettelijke verplichting op te leggen dat zij hun leerlingen in ieder geval brengen naar een minimumniveau noodzakelijk voor vervolgonderwijs. Leerstandaarden zijn aldus de Onderwijsraad een manier om dit gewenste minimumniveau precies en toetsbaar te beschrijven.

In de reacties die naar aanleiding van dit advies zijn verschenen is gewezen op het gevaar van overbelasting van scholen en het creëren van een «toetscultuur» in het onderwijs. Daartegenover staat dat aan scholen voldoende helderheid geboden moet worden omtrent de minimaal noodzakelijke kennis en vaardigheden die leerlingen moeten verwerven om in het vervolgonderwijs een goede kans op succes te hebben. Dat klemmt het meest waar het gaat om leerlingen die als gevolg van de sociaal-economisch zwakke positie waarin zij zich bevinden, sterk afhankelijk zijn van goed onderwijs om nog een kansrijke positie in deze samenleving te verwerven.

Voor een afgewogen oordeel is het noodzakelijk dat in de komende periode een dergelijk instrument met betrokkenen verder wordt uitgewerkt. Ook acht ik het van groot belang dat bij een verkenning van de mogelijkheden wordt aangesloten op het bestaande instrumentarium. Gedacht wordt aan de raakvlakken met de ontwikkeling van leerlijnen en tussendoelen in het basisonderwijs, de inrichting van de leerwegen in het

vmbo en de beleidsreactie op de evaluatie van de basisvorming. Naar vormgeving ligt er een belangrijke relatie met de nieuwe werkwijze van de inspectie, waarover de afgelopen periode indringend met de Tweede Kamer van gedachten gewisseld is. Een concreet voorstel voor de uitwerking verschijnt zoals reeds eerder is gemeld in april aanstaande.

#### *Uitwerking leer-werkroutes VMBO*

Eén van de uitwerkingen van het onderwijskansenplan betreft de leer-werkroutes in het vmbo. Het vmbo kent een groep leerlingen die zwak is in taal en rekenen en moeilijk te motiveren blijkt voor schools leren. Deze groep, in de grote steden veelal bestaande uit allochtone leerlingen, heeft een grote kans voortijdig de school te verlaten. Om deze groep leerlingen toch binnen het onderwijs te houden, kan de school binnen het kader van de basisberoepsgerichte leerweg leer-werkroutes aanbieden. De leer-werkroute biedt de leerling de mogelijkheid buitenschools leerervaringen op te doen, waardoor er minder de nadruk op het schoolse leren wordt gelegd.

In een aantal scholen wordt al praktisch maatwerk voor individuele leerlingen ontwikkeld, in overleg met gemeenten en bedrijfsleven. Een voorbeeld is de ArenA Academie in Amsterdam Zuid-Oost, waar vanuit de school samenwerking is gevonden met gemeente en bedrijfsleven, om in aansluiting op het reguliere onderwijsaanbod een aanbod van leerwerktrajecten te realiseren met een concreet uitzicht op een baan.

Dergelijke initiatieven zullen met de gemeenten, scholen en bedrijfsleven verder worden uitgewerkt.

#### *Brede school*

Op 2 februari jongstleden heb ik tezamen met de staatssecretaris van VWS de Tweede Kamer de notitie «Brede Scholen» aangeboden (kamerstukken 1999/2000, 26 999, nr. 1, Tweede Kamer). Brede scholen, dat wil zeggen netwerken van scholen en andere op de jeugd gerichte voorzieningen, kunnen (naast andere doelstellingen) een belangrijke bijdrage leveren aan het bestrijden van achterstanden. Het kabinet wil de totstandkoming van brede scholen ondersteunen. Over de notitie is een afzonderlijk overleg gepland met de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van de Tweede Kamer.

#### **Verbindingen met het algemene kwaliteitsbeleid**

Het Onderwijskansenplan dient gezien te worden in de context van het integrale beleid voor het primair en voortgezet onderwijs. Verbetering van de onderwijskansen van leerlingen wordt primair bereikt door algehele kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Daarvoor zijn trajecten in gang gezet als de groepsverkleining in de onderbouw van de basisschool, de ontwikkeling van leerlijnen en tussendoelen voor de gehele basisschool, de verbetering van de leerlingenzorg via Weer Samen Naar School, praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs, versterking van de functies van de basisvorming, introductie van nieuwe leerwegen in het vmbo en profielen in havo/vwo. Bovendien worden er extra impulsen gegeven aan het leraarschap, aan de rol die de inspectie speelt in het onderwijs en aan de integratie van informatie- en communicatietechnologie binnen het onderwijs. Al deze maatregelen dragen ertoe bij de kwaliteit van het primair en voortgezet onderwijs over een brede linie te verbeteren. Daar profiteren natuurlijk ook kinderen in achterstandssituaties van. Waar mogelijk zullen ook nieuwe dwarsverbanden gezocht worden tussen deze algemene beleidslijnen en de achterstandssituatieproblematiek, bijvoorbeeld in de vorm van een Pabo-specialisatie voor het werken op achterstandsscholen. Ook wordt gezien in hoeverre de nieuwe

vormen van informatie- en communicatietechnologie meer gericht ingezet kunnen worden bij de bestrijding van onderwijsachterstanden.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
K. Y. I. J. Adelmund