

Vergaderjaar 2010–2011

32 500 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2011

Nr. 173

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2011

Hierbij bied ik u mijn reactie aan op het onderzoek door de heer Jaap Roeleveld¹ van het Kohnstamm Instituut betreffende schoolprestaties van oude en nieuwe gewichtenleerlingen, zoals toegezegd in de brief van 16 maart 2011 (Kamerstuk 32 500 VIII, nr. 150). Ik betrek in mijn reactie tevens de suggestie van het lid Dijkgraaf (SGP)² voor aanvullende factoren bij de huidige gewichtenregeling. Gezien de complexiteit van het onderwerp doe ik eerst een klein stapje terug en schets ik de werking en verdeling van de gewichtenregeling.

1. Gewichtenregeling

Wat is de gewichtenregeling?

De gewichtenregeling is het bekostigingsinstrument waarmee middelen onder scholen in het primair onderwijs worden verdeeld, waarmee onderwijsachterstanden kunnen worden bestreden. Tevens vormt de gewichtenregeling de basis voor de verdeling van de gemeentelijke budgetten bestemd voor de signalering en vroege aanpak (voorschoolse educatie) van achterstanden (WPO artikelen 165, 166 en 167). De gewichtenregeling is dus een verdeelsystematiek en financieel instrument ten behoeve van onderwijsachterstandenbeleid. Dit beleid heeft als doel het terugdringen van taal- en ontwikkelingsachterstanden van doelgroep-leerlingen bij aanvang van de basisschool en gedurende de periode in het basisonderwijs.

Opleidingsniveau met twee gewichten

De gewichtenregeling is in 2006 gemoderniseerd (eenduidiger en met minder criteria). Mede op basis van advies van de Onderwijsraad³ is hierin de belangrijkste voorspeller⁴ voor het ontstaan van onderwijsach-

¹ *Schoolprestaties van oude en nieuwe gewichtenleerlingen*, J. Roeleveld (2010).

² *Gesteld tijdens het debat op 10 maart jl. over segregatie in het onderwijs*.

³ *Wat 't zwaarste weegt*, Onderwijsraad (2001).

⁴ *Herkomstenmerken en begintoets*, J. Roeleveld (2003), studie bij advies Onderwijsraad «wat scholen toevoegen» (2003).

terstanden opgenomen en dat is het opleidingsniveau van de ouders. De factor opleidingsniveau kent twee verschillende «zwaartes» of gewichten. Zo ontvangt de school met een leerling waarvan de ouders maximaal twee jaar voortgezet onderwijs hebben gevolgd¹ 30% (gewicht is 0,3) extra financiering bovenop het reguliere budget. En voor leerlingen van ouders met maximaal basisonderwijs ontvangt een school 120% (gewicht 1,2) bovenop het reguliere budget².

Aanvullende factoren in regeling impulsgebieden

Naast het opleidingsniveau van de ouders is er ook een verband tussen onderwijsachterstanden enerzijds en etniciteit, taalbeheersing van kinderen, thuistaal, lage inkomens en afhankelijkheid van uitkeringen anderzijds. Deze twee laatste factoren worden gebruikt in de hieronder beschreven impulsgebiedenregeling. Hiermee is dus op die punten reeds tegemoet gekomen aan de opmerking van het lid Dijkgraaf om met dergelijke additionele factoren rekening te houden.

De aanvullende factoren «lage inkomens» en «hoge werkloosheid» (afhankelijkheid van uitkeringen) worden gebruikt ter verfijning van de verdeelsystematiek om zo dicht mogelijk bij de feitelijke oorzaak van achterstanden te kunnen komen. Het gaat dan om scholen in gebieden met veel lage inkomens en/of een hoge afhankelijkheid van uitkeringen³: dit zijn de zogenaamde impulsgebieden. Scholen die in een impulsgebied gevestigd zijn ontvangen voor elke⁴ gewichtenleerling een extra bedrag. Bedoeld om extra te investeren in deze leerlingen en zo te compenseren voor aanwezige onderwijsachterstanden.

Verdeling middelen

Door de verdelingssystematiek van de gewichtenregeling en de verfijning via de impulsregeling komen de middelen terecht bij de scholen die te maken hebben met achterstanden. Dit zijn niet alleen scholen in de grote steden en sterk verstedelijkte gebieden, maar ook meerdere plattelandsgebieden komen hiervoor in aanmerking. Zo kennen delen van Groningen, Friesland, Drenthe en Limburg⁵ een stapeling van problemen die het risico op ontstaan van onderwijsachterstanden vergroten (zogenaamde «stille» onderwijsachterstanden). Onderzoek toont ook aan dat autochtone achterstandsleerlingen de afgelopen jaren minder vooruitgang hebben geboekt dan allochtone achterstandsleerlingen⁶.

Naast de verdeling van achterstandsmiddelen via de scholen, worden ook bij 361 gemeenten budgetten voor onderwijsachterstanden verdeeld waarbij het hebben van gewichtenleerlingen de grondslag voor verdeling vormt⁷. Gemeenten beslissen in overleg met de schoolbesturen in hun gemeenten hoe deze budgetten worden ingezet. Hierdoor worden doelgroepkinderen die nog niet naar school gaan tijdig gesignaleerd en toegeleid naar voorschoolse voorzieningen (peuterspeelzalen en kinderdagverblijven met voorschoolse educatie). Hoe vroeger dreigende onderwijsachterstanden worden gesignaleerd, des te sneller de interventie kan plaatsvinden en des te groter de kans op het inlopen van ontstane achterstanden⁸.

We kennen dus een vrij uitgebalanceerd onderwijsachterstandenbeleid met een verdeelsystematiek die de werkelijke achterstanden heel dicht benadert. Niet voor niets scoort Nederland internationaal gezien goed waar het gaat om achterstandsleerlingen naar een hoger prestatie- en uitstroombniveau te brengen⁹.

¹ Maximaal lbo/vbo, praktijkonderwijs of vmbo-basis of kaderberoepsgerichte leerweg.

² Hierbij geldt wel een drempel van 6%. Dat wil zeggen dat iedere gewichtenleerling op een school die de grens van 6% van de totale populatie overschrijdt, dit extra budget ontvangt. Tevens geldt een zogenaamd plafond van 80% wat betekent dat zelfs als een school 100% gewichtenleerlingen telt dat er tot 80% aan extra financiering wordt uitgekeerd.

³ Op basis van de Armoedemonitor SCP/CBS.

⁴ Hier geldt dus geen drempel van 6%.

⁵ Meerdere publicaties SCP (2003), Sardes (2003, 2006).

⁶ Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid 2002–2008, G. Ledoux, A. Veen, Kohnstamm Instituut (2009).

⁷ Indien de som van alle scholen met een schoolgewicht groter is dan 1 (zie ook Besluit specifieke uitkeringen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2011–2014).

⁸ Naast voorschoolse educatie biedt het gemeentelijk budget voor onderwijsachterstanden ook ruimte om op andere manieren taalachterstanden te bestrijden. Bijvoorbeeld door het inrichten van schakelklassen.

⁹ Vroeg of laat, Onderwijsraad (2010) en Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid 2002–2008, G. Ledoux, A. Veen, Kohnstamm Instituut (2009).

2. Onderzoek Roeleveld

Jaap Roeleveld van het Kohnstamm Instituut heeft onderzoek gedaan naar de schoolprestaties van oude en nieuwe gewichtenleerlingen. Met «oude» gewichtenleerlingen bedoelt hij leerlingen die in de gewichtenregeling van vóór 2006 een gewicht toegekend hadden gekregen op basis van hun etnische herkomst. Etniciteit maakte toen nog onderdeel uit van de variabelen waarop de gewichtenregeling was gebaseerd. In zijn onderzoek vergelijkt Roeleveld de leerprestaties van de «nieuwe» gewichtenleerlingen met die van de «oude» (zie kader) en komt tot de conclusie dat etniciteit er toe doet bij onderwijsachterstanden.

Roeleveld toont aan dat allochtone leerlingen zonder gewicht bij aanvang van het basisonderwijs gelijk of lager scoren op taal- en rekentoetsen dan autochtone leerlingen met het zwaarste gewicht (1,2). Als de allochtone leerlingen zonder gewicht tenminste één ouder hebben met hoger onderwijs, dan scoren zij op het niveau van autochtone leerlingen met gewicht 0,3. Aan het eind van het basisonderwijs scoren deze allochtone leerlingen zonder gewicht iets hoger dan autochtone leerlingen met gewicht 0,3. Zij kwamen dus met een grotere achterstand binnen maar hebben dat gedeeltelijk ingehaald. Allochtone leerlingen met een gewicht (0,3 of 1,2) scoren bij aanvang ook onder het niveau van autochtonen met het zwaarste gewicht. Aan het eind van de basisschool zitten zij op het niveau van de autochtone leerlingen met een gewicht van 1,2. Hier is de ingelopen achterstand niet spectaculair te noemen. Roeleveld vergelijkt ook de leerprestaties tussen allochtone en autochtone leerlingen met ouders in dezelfde opleidingscategorie. Het blijkt dat allochtone leerlingen zowel aan het begin als aan het eind van de basisschool nog een onderwijsachterstand hebben. Tot slot toont hij dat er zich aan het eind van het basisonderwijs nog geen verschillen in prestaties voordoen tussen (autochtone) jongen en meisjes.

Reactie

Wat Roeleveld aantoont en wat ik onderken is dat etniciteit «er toe doet». In een eerdere studie echter¹ concludeert Roeleveld ook dat het opleidingsniveau van ouders als belangrijkste variabele² effect heeft op de onderwijsresultaten. Mede daarom heeft uw Kamer in 2006 met grote meerderheid ingestemd met de modernisering van de gewichtenregeling, waarin sindsdien het opleidingsniveau het hoofdbestanddeel vormt en etniciteit geen criterium meer is.

Impliciet zit in de herziene gewichtenregeling nog steeds de toegevoegde waarde van etniciteit opgesloten. Immers, opleidingsniveau en etniciteit overlappen elkaar deels; veel niet-westerse allochtonen hebben een laag opleidingsniveau. Daarnaast biedt de impulsgebiedenregeling nog aanvullende variabelen, namelijk woonomgeving met lage inkomens en/of hoge werkloosheid. Ook deze variabelen hebben een zekere overlap met de concrete woonomgeving van leerlingen met een niet-westerse achtergrond.

Ik zie dan ook geen meerwaarde in het nog eens extra en hernieuwd toevoegen van de factor «etniciteit». Ik verwacht niet dat hierdoor de opbrengsten bij de doelgroep leerlingen sterk zullen toenemen. Dit nog afgezien van de toename van de administratieve lasten voor scholen³ als zij moeten overgaan tot het registreren van de etniciteit van hun leerlingen ten behoeve van de gewichtenregeling en de mogelijke herverdeeffecten.

¹ *Herkomstkenmerken en begintoets, J. Roeleveld (2003), studie bij advies Onderwijsraad «wat scholen toevoegen» (2003).*

² *Van alle proxy-variabelen.*

³ *De toekenning van extra middelen bij de impulsgebiedenregeling gaat gepaard zonder extra administratieve lasten voor scholen.*

Ik verwacht wel betere prestaties en hogere opbrengsten van álle leerlingen en scholen. Ik wil dit bereiken met het stimuleren van opbrengstgericht werken op alle scholen door het hele land. Met een dergelijke werkhouding en leercultuur (doelen stellen, hoge verwachtingen hebben) van school, leerkracht en bestuur, verwacht ik dat de resultaten ook bij doelgroopleerlingen verbeteren. Zeker als daarnaast de achterstandsmiddelen heel gericht worden ingezet op aanpakken die tot resultaten leiden. Ik denk dan aan goede voor- en vroegschoolse educatie, schakelklassen, zomerscholen of ander vormen van extra onderwijstijd. In mijn Actieplan *Basis voor Presteren* ga ik hier verder op in.

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