

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten- Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Uw brief van	Ons kenmerk	Contactpersoon	Zoetermeer
	PO/00/2001/46910		21 november
Onderwerp	Doorkiesnummer		
advies Onderwijsraad over de gewichtenregeling			

Hierbij bied ik u twee adviezen van de Onderwijsraad aan. Het betreft het advies "*Wat 't zwaarst weegt*" over een nieuwe aanpak voor het onderwijsachterstandenbeleid en het advies "*De rugzak gewogen*" over de bekostiging van WSNS, LGF en de gewichtenregeling basisonderwijs.

In deze brief geef ik op hoofdlijnen mijn reactie op beide adviezen.

Achtergrond

De afgelopen jaren zijn belangrijke stappen gezet om de effectiviteit van het beleid op de genoemde terreinen te verbeteren. Zo is in het beleidstraject Weer samen Naar school zeer onlangs extra geld uitgetrokken om samenwerkingsverbanden in staat te stellen zorgleerlingen adequater op te kunnen vangen. Met de invoering van de Leerlinggebonden financiering zal een dekkend netwerk van Regionale Expertisecentra tot stand worden gebracht, wordt een systeem van objectieve indicatiestelling ingevoerd en wordt een structurele regeling ingevoerd voor integratie van gehandicapte leerlingen in het reguliere onderwijs. Bij het onderwijsachterstandenbeleid is een betere balans tot stand gebracht tussen de regierol van de gemeente en de autonome beleidsruimte van de school. Over de effectiviteit van de inzet van de achterstandsmiddelen zijn vragen gerezen. Dit heeft er mede toe geleid dat ter versterking van de effectiviteit van de inzet van de middelen de doelstellingen van het nieuwe landelijk beleidskader (LBK) voor de periode 2002-2006 zijn aangescherpt in concrete en

meetbare termen. In 2000 is het onderwijskansenbeleid van start gegaan. Dit beleid is erop gericht de gemeentelijke middelen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden in te zetten op basis van een analyse van de situatie binnen een school. De onderwijskansenaanpak maakt met ingang van 1 augustus 2002 onderdeel uit van het LBK.

Met het oog op het bestrijden van onderwijsachterstanden is het van belang vroegtijdig aan jonge kinderen goede onderwijsprogramma's aan te bieden opdat hun (taal)achterstand kan worden ingelopen. Derhalve is de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) een belangrijke doelstelling binnen het GOA-beleid.

In het Weer Samen Naar School traject zijn de afgelopen tijd verder (financiële) stappen gezet waardoor de samenwerkingsverbanden beter worden toegerust om zorgleerlingen adequaat op te kunnen vangen.

Naast de wet GOA zijn de gewichtenregeling en de cumi-regeling belangrijke pijlers van het onderwijsachterstandenbeleid. Op basis van deze regelingen komen scholen met een substantieel aantal achterstandsleerlingen in aanmerking voor extra personeelsformatie.

Tegen de achtergrond van de hierboven genoemde ontwikkelingen is de Onderwijsraad gevraagd te adviseren over een eventuele modernisering van de gewichtenregeling basisonderwijs, de cumi-regeling voortgezet onderwijs en over de samenhang tussen voor- en vroegschoolse educatie en de gewichtenregeling. Op verzoek van de Tweede Kamer is de adviesaanvraag verbreed met de vraag naar een mogelijke samenhang tussen Weer Samen Naar School (WSNS), Leerlinggebonden financiering (LGF) en de gewichtenregeling basisonderwijs in de vorm van één bekostigingsstelsel waarin het geld het kind volgt.

Onderwijsraad advies "De rugzak gewogen"

In zijn advies '*de Rugzak gewogen*' wordt een integratie van de bekostigingssystemen WSNS, LGF en de gewichtenregeling door de raad afgewezen. Met het advies wordt de ingezette koers voor de beleidsterreinen WSNS en LGF voor de komende jaren ondersteund. De raad merkt op dat het 'geld volgt kind principe' wel bij LGF 'past' omdat de raad de problematiek van de gehandicapte leerlingen als een bijzondere onderwijssituatie beschouwt. Het principe leent zich naar de mening van de raad niet voor het in één bekostigingsstelsel onderbrengen met WSNS en de gewichtenregeling. Ook samenvoeging van het beleidsterrein WSNS en de gewichtenregeling wijst de raad van de hand aangezien de filosofie waarop WSNS gebaseerd is, van een andere orde is dan die van de gewichtenregeling. De Onderwijsraad geeft een uitgebreide beschouwing over de mogelijkheid om het zorgbudget

van de WSNS-samenwerkingsverbanden geheel of gedeeltelijk beschikbaar te stellen als rugzakjes voor ouders van zorgleerlingen. Uiteindelijk komt hij tot de conclusie dat dat niet verstandig is. Wel stelt de raad voor om samenwerkingsverbanden met (de grootste) wachtlijsten onder strikte voorwaarden extra zorgbudget toe te kennen om de wachtlijstproblemen aan te pakken. Dit is in overeenstemming met de aanpak zoals geschetst in de derde voortgangsrapportage Weer Samen Naar School, die op 15 november jongstleden aan de Tweede Kamer is aangeboden.

Onderwijsraad advies "Wat 't zwaarst weegt"

In zijn advies 'Wat 't zwaarst weegt' geeft de raad een schets van de hoofdlijnen van een nieuw stelsel voor de toekenning van schoolspecifieke achterstandsmiddelen. In dit advies geeft de raad aan dat er een nieuwe opzet moet worden gemaakt voor de bestrijding van onderwijsachterstanden.

De bestrijding van onderwijsachterstanden zal naar de mening van de raad het meest effectief zijn als er twee nieuwe regelingen worden ontworpen. De eerste omvat een nieuwe gewichtenregeling basisonderwijs die beoogt algemene onderwijsachterstanden te bestrijden van zowel autochtone als allochtone leerlingen. Het opleidingsniveau van de ouder(s) vormt voor deze gewichtenregeling het enige criterium.

De raad is van mening dat beter niet kan worden gekozen voor een individueel kenmerk (feitelijke achterstand) van het kind. Alle pogingen van wetenschappers om bij individuele kinderen een verschil tussen feitelijk en potentieel presteren vast te stellen hebben namelijk slechts de conclusie opgeleverd dat dit onhaalbaar is. De wetenschappelijke consensus is dat dit ook niet haalbaar zal zijn in de (nabije) toekomst. Er is geen praktisch criterium om achterstand te ontlenen aan het verschil tussen individueel potentieel en feitelijke individuele prestatie.

De raad maakt voor de aanpak van algemene onderwijsachterstanden een onderscheid in twee gewichten, gerelateerd aan de daarbij gehanteerde opleidingsniveaus van de ouder(s). Wat de hoogte van de gewichten betreft, doet de raad nog geen uitspraken. De raad geeft aan dat aan de hand van een (nog uit te voeren) diepgaander onderzoek in aansluiting op het advies een beargumenteerde en hanteerbare hoogte van de gewichten kan worden ontworpen. De Raad adviseert verder om de zogenaamde 9% drempel te laten vervallen.

De tweede regeling betreft een nieuw te ontwerpen NT2-regeling, die specifiek gericht is op het verminderen van de extra taalachterstanden van bepaalde categorieën allochtone

leerlingen. Uit onderzoek van de raad is gebleken dat taalachterstanden 'bovenop' de 'algemene' onderwijsachterstanden blijken te bestaan. Voor de voorgestelde NT2-regeling zullen twee criteria van kracht zijn. Deze betreffen het land van herkomst en een taaltoets. De NT2-regeling omvat: de huidige NT2- faciliteiten, de huidige cumi-vo-regeling, een deel van de gewichtenregeling en de eventueel vrijkomende faciliteiten voor de taalondersteunende activiteiten van het huidige OALT.

De investeringen in de bestrijding van onderwijsachterstanden dienen volgens de raad "piramidaal" te worden opgebouwd. Dat wil zeggen dat de investeringen het grootst moeten zijn in de leeftijd van 2-6 jaar, met een steeds iets kleiner wordend budget voor leerlingen in de leeftijd van 6-12 en die van 12-18 jaar.

Reactie en nadere vragen

Ik heb waardering voor de gedegenheid van de beide adviezen van de Onderwijsraad. De Onderwijsraad geeft op basis van heldere analyses aan dat er sprake is van maatschappelijke verschillen die leiden tot onderwijsachterstandssituaties bij bepaalde (bevolkings)groepen. Het is belangrijk dat de overheid alle leerlingen de gelegenheid blijft bieden al hun talenten te ontwikkelen. Wat mij betreft zou de inzet van het zorg- en achterstandenbeleid op basis van individuele kenmerken moeten plaats vinden, maar de raad toont overtuigend aan dat het vooralsnog onhaalbaar is om bij alle kinderen het verschil tussen prestatie en potentieel vast te stellen. Op schoolniveau moet er naar een verdergaande integratie van zorgbeleid en achterstandenbeleid blijven worden gestreefd. Met name op het punt van de bestuurlijke aansturing van de trajecten zal ik de raad om nader advies vragen. Zo heeft een school bij het achterstandenbeleid te maken met de regierol van de gemeente, bij het WSNS-beleid met het samenwerkingsverband en bij LGF met individuele ouders die voor hun gehandicapte kind een arrangement op maat willen. Ik zal de raad met name vragen om vanuit het perspectief van scholen als krachtige professionele organisaties meer samenhang aan te brengen in deze bestuurlijke arrangementen. De raad komt in zijn advies tot de conclusie dat integratie van de allocatiemechanismen van WSNS, LGF en de gewichtenregeling niet mogelijk is. Niet helder is of op het niveau van de school betere randvoorwaarden kunnen worden geschapen voor een goede afstemming van de verschillende geldstromen gericht op een zo effectief mogelijke inzet van die middelen.

Met betrekking tot de gewichtenregeling in het basisonderwijs adviseert de raad om met twee gewichten te gaan werken. In het

advies wordt niet ingegaan op de gewenste hoogte van de voorgestelde twee gewichten. De raad geeft zelf in zijn advies al aan dat aan de hand van een (nog uit te voeren) diepgaander onderzoek in aansluiting op het advies een beargumenteerde en hanteerbare hoogte van de gewichten kan worden gegeven. Eveneens onderbelicht blijven de herverdeeleffecten van de voorgestelde wijzigingen van de gewichtenregeling. Mede met het oog op het implementatietraject is het van belang hier zicht op te krijgen.

De raad stelt in de nieuwe gewichtenregeling voor de toekenning van de beschikbare middelen 'piramidaal' te laten geschieden. Inzet van middelen in de voor- en vroegschoolse periode is van groot belang. Hier wordt het fundament voor verder schoolsucces gelegd. Daarom worden nu ook grote financiële en organisatorische inspanningen geleverd. Inspanningen in de latere fase zullen ook nodig blijven. Het is noodzakelijk te beschikken over gefundeerd onderzoek naar de resultaten van het ingezette VVE-beleid en het effect daarvan in het vervolgonderwijs. Ik zal de raad vragen dit aspect ook te betrekken bij het nog door de raad uit te brengen advies over VVE.

De raad adviseert om de 9% drempel te laten vervallen. Momenteel komen de achterstandsmiddelen terecht bij scholen met een concentratie van achterstandsleerlingen. Als de drempel wordt losgelaten leidt dat tot versnippering van de beschikbare middelen en bij een gelijkblijvend macro budget leidt dat tot grote verschuivingen. Ik zal de raad vragen om dit in kaart te brengen en tevens aan te geven of de inzet van middelen met de voorgestelde maatregel effectief blijft.

Met het voorstel van de raad om in het voortgezet onderwijs (VO) alleen de voorstelde NT2 regeling in te voeren, beschouwt de raad de bestrijding van onderwijsachterstanden in het VO als bestrijding van taalachterstand. Dit sluit aan bij het idee dat het (kosten)effectief is om vroeg te beginnen met het aanpakken van onderwijsachterstanden. Dit lijkt op het eerste gezicht aantrekkelijk maar roept een aantal vragen op.

In het Landelijk beleidskader GOA 2002-2006 is een aantal bredere doelstellingen geformuleerd, zoals het bevorderen van een evenredige deelname van doelgroepleerlingen in de verschillende schoolsoorten en het behalen van startkwalificaties. Het is de vraag of taalachterstand de enige factor is bij het nastreven van deze doelstellingen. Over de spanning tussen de exclusieve nadruk op taalachterstand binnen het VO en deze bredere doelstelling binnen het LBK, zal ik de raad nader advies vragen. Een andere

vraag is of de huidige complexe cumi-VO-regeling nog steeds op een optimale wijze de beschikbare middelen aan de juiste groepen toekent en of dit niet op een eenvoudigere, voor de scholen minder belastende wijze kan worden vorm gegeven. Ten aanzien van de groep nieuwkomers geeft de raad aan dat deze met een aparte problematiek te maken heeft waarvoor het wenselijk zou zijn separate maatregelen te treffen. De vraag is of het wenselijk is daarvoor een apart stelsel te ontwikkelen naast de voorgestelde NT2-regeling in het licht van de daarmee gemoeide bestuurslasten voor scholen. Voorts geldt ook voor nieuwkomers of er niet meer inspanningen nodig zijn dan het bestrijden van taalachterstanden om aan het reguliere onderwijs deel te kunnen nemen. Ik zal de raad hierover nader advies vragen.

De door de raad voorgestelde nieuwe NT2 regeling roept ook een aantal vragen op. De raad stelt voor om de taalachterstand periodiek vast te stellen aan de hand van taaltoetsen. Op grond van de uitkomsten hiervan zullen de middelen verdeeld moeten worden over de scholen. Aantrekkelijk aan dit voorstel is dat de middelen daar terecht komen waar de taalachterstanden het grootst zijn. Er zijn wel enkele risico's. Zo zullen er waarborgen moeten zijn dat de taaltoetsen onder gelijke, objectieve omstandigheden afgenomen worden. Verder moet voorkomen worden dat scholen die voortgang boeken bij het wegwerken van taalachterstand daar in financiële zin voor gestraft worden, aangezien dat de prikkel zou kunnen wegnemen om hier doelgericht naartoe te werken. Ik zal de Onderwijsraad vragen om dit aspect van het advies zodanig uit te werken dat met deze risico's rekening wordt gehouden.

Naar verwachting zal de raad de door hem aangegeven vervolgadvisen in het voorjaar 2002 uitbrengen. Ik zal de bovenstaande vragen in de vorm van een nadere adviesaanvraag doen toekomen en de raad verzoeken deze bij het uitbrengen van de door hem genoemde vervolgadvisen te betrekken.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur
en Wetenschappen,

drs. K.Y.I.J. Adelmund