

OVER LEERLINGGEWICHTEN EN SCHOOLGEWICHTEN

advies



OVER LEERLINGGEWICHTEN EN SCHOOLGEWICHTEN

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht. De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en website-discussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

De raad bestaat uit zestien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies *Over leerlinggewichten en schoolgewichten*, uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Nr. 20020307/692, augustus 2002.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2002.

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
e-mail: secretariaat@onderwijsraad.nl
(070) 310 00 00 of via de website: www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

Balyon Grafische Vormgeving bv

Drukwerk:

Drukkerij Artoos

OVER LEERLINGGEWICHTEN EN SCHOOLGEWICHTEN

Aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
mevrouw M.J.A. van der Hoeven
Postbus 25000
2700 LZ Zoetermeer

Mevrouw de minister,

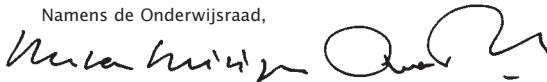
Met genoegen biedt de Onderwijsraad u hierbij zijn advies
Over leerlinggewichten en schoolgewichten aan.

In dit vervolgadvis gaat de raad in op de aanvullende vragen
die staatssecretaris Adelmund naar aanleiding van het advies
Wat 't zwaarst weegt... heeft gesteld.

Deze vragen betreffen de hoogte van de gewichten voor
achterstandsl leerlingen, het investeren in jonge risicokinderen
en de taaltoetsen die deel uitmaken van de door de raad voor-
gestelde nieuwe regeling Nederlands als tweede taal (NT2-
regeling).

Voor de onderwijskundige onderbouwing van de hoogte van de
gewichten, heeft de Onderwijsraad in aansluiting op eerder
onderzoek vervolgonderzoek laten uitvoeren. De resultaten
daarvan zijn opgenomen in bijlage 2 bij dit advies.

Namens de Onderwijsraad,



prof. dr. A.M.L. van Wieringen
voorzitter

drs. A. van der Rest
secretaris

ONS KENMERK
20020307/692

UW KENMERK
PO/OO/2002/7743

CONTACTPERSOON

DOORKIESNUMMER

PLAATS/DATUM
Den Haag, 20 augustus 2002

ONDERWERP
*Advies Over leerlinggewichten
en schoolgewichten*

ONDERWIJSraad

NASSAULAAN 6

2514 JS DEN HAAG

TELEFOON 070 310 00 00

FAX 070 356 14 74

E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL

WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL

Inhoudsopgave

1	Onderwerp van dit advies	9
2	Terugblik op <i>Wat 't zwaarst weegt...</i>	10
3	Beantwoording van de aanvullende adviesvragen	13
3.1	De hoogte van de gewichten in relatie tot de doelstellingen van het LBK	13
3.1.1	<i>Inleiding</i>	13
3.1.2	<i>Algemene basis voor de berekening van de gewichten</i>	13
3.1.3	<i>De gewichten per leerling, onderscheiden naar de diverse leeftijdscategorieën</i>	14
3.1.4	<i>Van gewichten per leerling naar schoolgewichten</i>	16
3.1.5	<i>Het voorstel van de Onderwijsraad voor een nieuwe gewichtenregeling</i>	17
3.2	Vroege investeringen en de piramidale opbouw	18
3.2.1	<i>Vroege investeringen</i>	18
3.2.2	<i>Invoeringstraject piramidale opbouw</i>	21
3.3	Taaltoetsen voor een nieuwe NT2-regeling	22
4	Conclusie	24
	Literatuur	25
	Bijlagen	
BIJLAGE 1	De adviesaanvraag	B.1– 1
BIJLAGE 2	Elke leerling telt	B.2– 5
1	Inleiding	B.2– 8
1.1	De adviesvragen	B.2– 8
1.2	Opbouw van het advies	B.2– 9
2	Achterstanden en de doelstellingen van het overheidsbeleid	B.2–10
2.1	De feitelijke achterstanden	B.2–10
2.2	De omvang van de te reduceren achterstand	B.2–11
2.3	Twee typen achterstand	B.2–12
3	Effectieve aanpakken van achterstandsbestrijding	B.2–15
4	Afleiding van de hoogte van de gewichten	B.2–17
4.1	De globale gedachtegang	B.2–17
4.2	Gewichten voor groepsgewijze achterstanden van twee- tot zesjarigen	B.2–19
4.3	Gewichten voor achterstanden van zes- tot twaalfjarigen	B.2–19
4.4	Gewichten voor achterstanden van twaalf- tot achttienjarigen	B.2–20
4.5	Maximering van het relatieve schoolgewicht	B.2–20
4.6	Enkele illustraties	B.2–22
5	Conclusie en afsluitende opmerkingen	B.2–25
	Literatuur	B.2–28

1 Onderwerp van dit advies

In november 2001 publiceerde de Onderwijsraad zijn advies *Wat 't zwaarst weegt... Een nieuwe aanpak voor het onderwijsachterstandenbeleid*. Staatssecretaris Adelmund van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft de Onderwijsraad in aansluiting daarop een aantal aanvullende vragen voorgelegd. In bijlage 1 is de adviesaanvraag opgenomen.

De vragen hebben vooral betrekking op de gewenste hoogte van de door de raad voorgestelde gewichten ter bestrijding van onderwijsachterstanden in relatie tot de doelstellingen van het Landelijk Beleidskader Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (LBK) 2002-2006 (adviesvraag 1). Tevens worden vragen gesteld over investeringen op jonge leeftijd en het piramidaal inzetten van de middelen (adviesvraag 2), evenals over de taaltoetsen in het kader van de door de Onderwijsraad voorgestelde nieuwe regeling Nederlands als tweede taal (NT2-regeling) (adviesvraag 3).

2 Terugblik op *Wat 't zwaarst weegt...*

In zijn advies *Wat 't zwaarst weegt... Een nieuwe aanpak voor het onderwijsachterstandenbeleid* van 14 november 2001 heeft de Onderwijsraad geadviseerd om in de toekomst twee nieuwe regelingen te ontwerpen voor de aanpak van onderwijsachterstanden. Het gaat hierbij om groepsgewijze gewichten voor de bestrijding van algemene onderwijsachterstanden (gebaseerd op het opleidingsniveau van de ouders) en gewichten voor de extra taalachterstanden waarmee bepaalde groepen niet-westerse allochtone leerlingen te maken hebben.

Bij de toekenning van de gewichten voor de algemene onderwijsachterstanden is in het voorstel van de raad het criterium 'etniciteit' uit de gewichtenregeling gehaald. De gewichten die de algemene onderwijsachterstanden beogen terug te dringen, zijn alleen nog gebaseerd op de met het opleidingsniveau van de ouders samenhangende ontwikkelingsachterstanden. Het opleidingsniveau van de ouders blijkt namelijk beter dan elk ander achtergrondkenmerk, prestaties in het basisonderwijs te voorspellen. De gewichten voor de algemene onderwijsachterstanden betreffen dus zowel de autochtone als allochtone leerlingen. Bij het opleidingsniveau van de ouders maakt de raad onderscheid tussen een laag opleidingsniveau (maximaal lbo/vbo) en een zeer laag opleidingsniveau (maximaal basisonderwijs). Voor het zeer lage opleidingsniveau moet een hoger gewicht gelden dan voor het lage opleidingsniveau. Deze gewichten zijn bedoeld voor de leeftijdscategorie van twee tot twaalf jaar. De nieuwe regeling ter bestrijding van de algemene onderwijsachterstanden gaat dus reeds in de voorschoolse periode van start en loopt door tot het eind van het basisonderwijs. Verder dienen de grootste investeringen plaats te vinden in de leeftijdscategorie van twee tot zes jaar: de periode van de voor- en vroegschoolse educatie. Een meer fundamentele beschouwing van deze cruciale ontwikkelingsfase heeft de raad gegeven in het in juni 2002 verschenen advies over het kind in de vve-leeftijd.¹

Naast de algemene onderwijsachterstanden (dit betreft zowel taal- als rekenachterstanden) ten gevolge van het lage opleidingsniveau van hun ouders, hebben bepaalde groepen niet-westerse allochtone leerlingen echter ook nog met extra taalachterstanden te maken omdat hun moedertaal een andere is. Deze extra taalachterstanden kunnen onvoldoende worden teruggedrongen met de gewichten voor de algemene achterstandenbestrijding. Het gaat hier om leerlingen van diverse etnische achtergronden, die voor extra faciliteiten in aanmerking kunnen komen vanaf de leeftijd van zes jaar. Deze extra taalfaciliteiten zijn dus bedoeld voor leerlingen vanaf groep 3 van het basisonderwijs (de leeftijd waarop de specifieke taalachterstandenbestrijding is af te splitsen van de algemene onderwijsachterstandenbestrijding) tot en met het voortgezet onderwijs. Voor de bepaling van de doelgroep voor deze extra taalfaciliteiten, heeft de raad als eerste criterium 'land van herkomst' voorgesteld. Daarbinnen heeft de raad, vanuit het oogpunt

¹ *Onderwijsraad, 2002a.*

van efficiëntie, voorgesteld om een beperking aan te brengen tot die groepen allochtonen waarvan empirisch is aangetoond dat inderdaad sprake is van extra taalachterstanden. Eenduidige groepsriteria zoals verblijfsduur of thuistaal blijken niet om te zetten in beleidsmatig te hanteren criteria voor het voorspellen van de extra taalachterstand. Daarom heeft de raad aanbevolen om de daadwerkelijke extra taalachterstand van individuele leerlingen die tot de (aldus bepaalde) doelgroep behoren, vast te stellen door het afnemen van taaltoetsen. Als 'norm' waaraan kan worden afgemeten of er sprake is van 'extra taalachterstand' (die dus niet reeds via de algemene onderwijsachterstandenbestrijding kan worden bestreden) geldt de score van een gemiddelde leerling. Hierbij maakt de raad vervolgens onderscheid tussen een 'grote taalachterstand' en een 'middelgrote taalachterstand' ten opzichte van het gemiddelde taalniveau. Ook hiervoor geldt dat een leerling met een grote extra taalachterstand een hoger gewicht krijgt dan de leerling met een minder grote extra taalachterstand. Deze aanpak heeft wel als nadeel dat hij bepaalde kinderen die de extra stimulans wel nodig hebben, toch uitsluit. Immers, goede allochtone leerlingen die maar middelmatig presteren in de Nederlandse taal zullen niet voor facilitering in aanmerking komen, omdat zij niet onder de categorieën 'grote' taalachterstanden of 'middelgrote' taalachterstanden vallen. Het individueel testen van het taalniveau van allochtone leerlingen heeft anderzijds als voordeel dat er ook een vergeten groep in beeld komt, te weten kinderen van hoog opgeleide allochtone ouders. Uit het onderzoek van Bosker (zie bijlage 2) blijkt namelijk, dat ook kinderen van hoog opgeleide Marokkaanse en Turkse ouders vaak nog forse taalachterstanden hebben.

In de voorstellen van de raad gaat het bij de bestrijding van extra taalachterstanden om een nieuwe NT2-regeling, die gericht is op de boven beschreven extra taalachterstanden van bepaalde categorieën allochtone leerlingen. Binnen deze nieuwe regeling zullen ook de bestaande NT2-maatregelen een plaats moeten krijgen, evenals het (desbetreffende) deel van de taalondersteunende component van Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT).

Vervolgens heeft de raad geconstateerd dat het tot nu toe ontbreekt aan een inhoudelijke onderwijskundige onderbouwing voor de hoogte van de gewichten. Om in de toekomst in een dergelijke onderbouwing te kunnen voorzien, heeft de raad de redenering gehanteerd dat het noodzakelijk is dat er een relatie wordt gelegd tussen de toe te kennen achterstandsgelden enerzijds en de daarvan te verwachten effecten anderzijds. Daartoe is er in 2001, in opdracht van de raad, onderzoek uitgevoerd door Bosker, Mulder en Glas. De resultaten van dat onderzoek zijn opgenomen in de door de Onderwijsraad uitgebrachte studie bij het advies *Wat 't zwaarst weegt...*, getiteld *Met 't oog op onderwijsachterstanden*.

Als uitgangspunt voor de inhoudelijke onderbouwing van de hoogte van de gewichten is door Bosker, Mulder en Glas de te bereiken vermindering van onderwijsachterstanden gehanteerd zoals nagestreefd in het LBK 2002-2006. Gegeven de achterstanden van bepaalde groepen leerlingen in het basisonderwijs en gegeven de beleidsintenties zoals verwoord in het LBK, is het vervolgens de vraag welke middelen scholen nodig hebben om maatregelen te kunnen uitvoeren waarvan is bewezen dat die tot de beoogde achterstandsvermindering kunnen leiden. In oriënterende zin is het bovengenoemde onderzoek ingegaan op deze vraagstelling. Aan de hand daarvan kon echter nog niet worden bepaald welke gewichten daadwerkelijk nodig zijn om de doelstelling van het LBK te halen. Geconcludeerd werd dat diepgaander onderzoek noodzakelijk was om tot een beargumenteerd en hanteerbaar voorstel te kunnen komen.

Verder heeft de raad in *Wat 't zwaarst weegt...* aanbevolen de 9% drempel die in de huidige gewichtenregeling zit, te laten vervallen. Gemiddeld gaat het bij de 9% drempel om ongeveer twee achterstandsleerlingen per groep. De rationale achter deze drempel is dat van scholen verwacht mag worden dat zij in staat zijn die leerlingen binnen de reguliere financiering adequaat op te vangen. Echter, in de praktijk blijkt dat veel scholen verspreid over het land met in absolute zin aanzienlijke aantallen achterstandskinderen in de buurt van de 9% drempel, onvoldoende in staat blijken die kinderen goed op te vangen. De raad acht het niet verdedigbaar dat deze kinderen niet die hulp krijgen die zij wel zouden ontvangen wanneer zij een school zouden bezoeken die wel boven de 9% drempel uitkomt.

3 Beantwoording van de aanvullende adviesvragen

3.1 De hoogte van de gewichten in relatie tot de doelstellingen van het LBK

3.1.1 INLEIDING

Zoals in het advies van de raad *Wat 't zwaarst weegt...* is aangegeven, was het voor het vervolgadvis noodzakelijk nader te onderbouwen welke gewichten nodig zijn om effectief de algemene onderwijsachterstanden en de extra taalachterstanden te bestrijden, overeenkomstig de doelstelling van het LBK 2002-2006. Hiertoe heeft prof. dr. R.J. Bosker in opdracht van de Onderwijsraad een vervolgonderzoek uitgevoerd naar de onderwijskundige onderbouwing van de door de raad voorgestelde nieuwe gewichtenregeling. Bosker heeft de bevindingen van zijn vervolgonderzoek neergelegd in de rapportage "Elke leerling telt", die als bijlage 2 bij dit advies is opgenomen.

Zoals voorgesteld in het advies *Wat 't zwaarst weegt...*, gaat het hierbij enerzijds om het bepalen van twee gewichten voor de bestrijding van 'groepsgewijze', algemene onderwijsachterstanden (die gerelateerd zijn aan de twee door de raad gedefinieerde opleidingsniveaus van de ouders: laag en zeer laag) en anderzijds om het bepalen van twee gewichten voor individueel geconstateerde extra taalachterstanden: veel taalachterstand en zeer veel taalachterstand (vast te stellen via een genormeerde toets). Dit is conform de door de raad in zijn advies *Wat 't zwaarst weegt...* aanbevolen nieuwe aanpak voor de bestrijding van onderwijsachterstanden.

3.1.2 ALGEMENE BASIS VOOR DE BEREKENING VAN DE GEWICHTEN

Noodzakelijk was het derhalve om na te gaan of er nieuwe gewichten afgeleid kunnen worden die corresponderen met de volgende indeling (naar opleidingsniveau van de ouders en de gemeten extra taalachterstand):

Opleidingsniveau ouders				
		Hoog/midden	Laag	Zeer laag
Taalachterstand	Geen	0,00	A	B
	Veel	C	A+C	B+C
	Zeer veel	D	A+D	B+D

Het gaat er dus om de gewichten A, B, C en D te bepalen, zodanig dat de omvang van bijvoorbeeld het totale gewicht B+D (B= zeer laag opleidingsniveau van de ouders en D= zeer veel taalachterstand) overeenstemt met de middelen die nodig zijn om effectief de betreffende achterstanden te verminderen. Het gaat hier dus om groepsgebonden achterstanden (die gerelateerd zijn aan het opleidingsniveau van de ouders) en individueel geconstateerde achterstanden (taalachterstand zoals vastgesteld met een genormeerde toets).

Uit bovenstaande tabel blijkt reeds dat de nieuwe gewichtenregeling geen eenvoudige regeling zal zijn maar wel op een betere wijze dan de huidige gewichtenregeling recht kan doen aan het voorkomen en bestrijden van zowel algemene onderwijsachterstanden als extra taalachterstanden.

3.1.3 DE GEWICHTEN PER LEERLING, ONDERSCHIEDEN NAAR DE DIVERSE LEEFTIJDSCATEGORIEËN

Om te kunnen bepalen hoeveel leerlingen in aanmerking komen voor gewichtengelden is berekend om welk gewichten het per leerling gaat.² Deze berekeningen zijn gerelateerd aan de benodigde extra formatie die noodzakelijk is om effectief gebleken aanpakken voor de vermindering van achterstanden (zoals Piramide, Kaleidoscoop, Reading Recovery en kleine klassen), mogelijk te maken.³

Dit wil niet zeggen dat scholen deze programma's moeten kiezen. Ze dienen uitsluitend als berekeningsgrondslag voor het bepalen van de gewichten. Uit onderzoek is gebleken dat deze programma's (waarbij een bepaalde hoeveelheid formatie hoort), het behalen van de desbetreffende doelstelling van het LBK (het terugbrengen van de taalachterstand van de gewichtenleerlingen met 25% in vier jaar) mogelijk maken. Het extrapoleren van de extra formatie die effectieve programma's vergen, is de beste manier om de hoogte van de gewichten empirisch te onderbouwen. Bij de berekening van de gewichten is overigens uitgegaan van zowel een vooruitgang met 25% bij de taalachterstanden als bij de rekenachterstanden. Uiteraard is het aan de scholen zelf om te bepalen op welke wijze zij tot de gewenste resultaten komen.

Het gaat bij de gewichten, zoals gezegd, enerzijds om groepsgebonden gewichten (samenhangend met de twee door de Onderwijsraad onderscheiden opleidingsniveaus van de ouders), voor de bestrijding van algemene onderwijsachterstanden (dit betreft zowel taal- als rekenachterstanden) in de diverse leeftijdscategorieën. Anderzijds komen er voor leerlingen vanaf zes jaar gewichten bij voor de bestrijding van individueel geconstateerde extra taalachterstanden van bepaalde groepen niet-westerse allochtone leerlingen.⁴

² Bij de getallen voor de gewichten wordt uitgegaan van de nieuwe aanduidingen die hiervoor door een wijziging van het Formatiebesluit WPO zijn gaan gelden (Staatsblad 2000, nr. 440). De gewichten worden steeds met een factor 1 verminderd: bijvoorbeeld het gewicht 1.25 wordt 0.25 en het gewicht 1.9 wordt 0.9. Overigens is in de daarbij behorende formatiegelden voornamelijk niets veranderd.

³ Zie tabel 8 van het vervolgonderzoek van Bosker in bijlage 2 bij dit advies.

⁴ Voor de leeftijdscategorie van twee tot zes jaar gelden dus alleen de gewichten voor de algemene onderwijsachterstandenbestrijding. Pas vanaf zes jaar wordt, overeenkomstig Wat 't zwaarst weegt..., onderscheid gemaakt tussen algemene onderwijsachterstanden en extra taalachterstanden.

Dit levert de volgende overzichten op:

Gewichten voor groepsgebonden achterstanden			
Opleidingsniveau	Twee tot zes jaar	Zes tot twaalf jaar	Twaalf tot achttien jaar
Midden/hoog	0.0	0.0	0.0
Laag	1.0	0.5	0.0
Zeer laag	2.0	1.0	0.0

Gewichten voor geconstateerde individuele taalachterstanden			
Taalbeheersing	Twee tot zes jaar	Zes tot twaalf jaar	Twaalf tot achttien jaar
Voldoende	0.0	0.0	0.0
Onvoldoende	0.0	0.5	1.0
Zeer onvoldoende	0.0	1.0	2.0

Voor de diverse leeftijdscategorieën geldt dus het volgende:

Voor de *twee- tot zesjarigen* is een gewicht van 2 (in de oude terminologie gewicht 3) voor de laagste opleidingscategorie (maximaal basisonderwijs) nodig, waarmee het mogelijk is zo'n leerling veel individuele hulp te bieden als dat nodig is. Indien de schoolpopulatie voor meer dan een kwart uit dergelijke leerlingen bestaat, kan de school een gerichte groepsaankpak implementeren. Voor het lage opleidingsniveau (maximaal lbo/vbo) is een meer algemene maatregel als groeps-grootteverkleining naar verwachting voldoende, en dus komt het gewicht voor die categorie uit op 1 (in de oude terminologie 2), indien het gaat om ten minste eenderde van de leerlingen. Behoort de helft van de leerlingen tot die categorie, dan is het tevens mogelijk voor de school om een gericht pakket te implementeren.

De conclusie luidt, dat er met deze gewichten voldoende keuzemogelijkheden zijn voor een school om tot een goede aanpak te komen en dus de 'basisgewichten' van respectievelijk gewicht 2 en 1, voor de bestrijding van algemene onderwijsachterstanden, voor de leeftijdscategorie van twee tot zes jaar volstaan.

Voor leerlingen in de leeftijd van *zes tot twaalf jaar* luidt de redenering dat door de 'basisgewichten' in de leeftijdscategorie van twee tot zes jaar (waarbij sprake is van preventieve achterstandenbestrijding) de gewichten in deze leeftijdscategorie gehalveerd kunnen worden tot 1 en 0.5 (in de oude terminologie dus 2 en 1.5). Bij een aanzienlijke concentratie van leerlingen uit het lage of allerlaagste opleidingsmilieu zijn dan nog steeds gerichte interventies mogelijk. Daar staat tegenover dat als een leerling een feite-

lijk gebrekkige taalvaardigheid heeft, de gewichten te laag zijn voor een gerichte geïndividualiseerde interventie. Daarom is het voorstel, de taalgewichten op 1 te stellen voor een leerling met een zwaar onvoldoende taalvaardigheid, en op 0.5 voor een leerling met een onvoldoende taalvaardigheid (beide te bepalen met een genormeerde toets).

Voor de *twaaalf- tot achttienjarigen* zijn, conform het voorstel van de raad in zijn advies *Wat 't zwaarst weegt...*, alleen taalgewichten aan de orde. Dit betekent dat het hier alleen gaat om feitelijk geconstateerde individuele extra taalachterstanden, waarbij als norm de score van een gemiddelde leerling geldt. Voor het voortgezet onderwijs gelden voor deze norm (afhankelijk van het soort onderwijs dat een leerling volgt) drie niveaus: het gemiddelde taalniveau van een havo/vwo-leerling, het gemiddelde taalniveau van de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo en het gemiddelde taalniveau van de kaderberoepsgerichte leerweg/theoretische leerweg van het vmbo. Om voor deze leeftijds-categorie een individuele aanpak mogelijk te maken zullen de gewichten voor leerlingen waarvan de taalvaardigheid zwaar onvoldoende of onvoldoende is ten opzichte van het desbetreffende gemiddelde taalniveau, gesteld moeten worden op respectievelijk 2 en 1. Zonder deze hoge taalgewichten voor de twaaalf- tot achttienjarigen is namelijk geen gerichte, individuele aanpak mogelijk.⁵

Tevens merkt de raad op dat voor de leeftijdscategorie van twaalf tot achttien jaar nog een ander probleem speelt, te weten dat van de nieuwkomers en zij-instromers, al dan niet alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's). De raad vraagt hiervoor nadrukkelijk de aandacht omdat de door hem hierboven aanbevolen taalregeling een algemene taalregeling betreft die voor het reguliere onderwijs is bedoeld. Deze taalregeling voorziet dus niet in maatregelen voor specifieke groepen. Dit neemt niet weg dat de problematiek van specifieke groepen ook om een oplossing vraagt. Echter deze algemene voorziening, die is gericht op het verminderen van extra taalachterstanden, beoogt die oplossing daarvoor niet te geven. Overigens heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen op basis van eerder overleg met de Tweede Kamer over de eerste opvang van asielzoekers in het primair en voortgezet onderwijs, in oktober 2001 door het bureau Andersson Elffers Felix onderzoek laten uitvoeren naar een nieuw stelsel van bekostiging. Deze opdracht vloeiende voort uit de constatering dat voor de bekostiging van het onderwijs aan schoolgaande asielzoekers een andere systematiek gekozen moest worden dan de systematiek van het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA). Welke beleidskeuzes hiervan het gevolg zullen zijn en of dit een oplossing biedt aan de hierboven genoemde problematiek, is niet bekend.

3.1.4 VAN GEWICHTEN PER LEERLING NAAR SCHOOLGEWICHTEN

Aan de hand van de gewichten per leerling die voor de diverse soorten achterstanden zijn bepaald en waarbij elke leerling telt, kan berekend worden op hoeveel extra formatiegelden een school recht heeft.

Zoals hierboven is aangegeven, is de berekening van de gewichten per leerling gerelateerd aan de extra formatie die nodig is voor het implementeren van effectief gebleken aanpakken voor achterstandenbestrijding (zoals Piramide, Kaleidoscoop, Reading Recovery en kleine klassen).

⁵ *Hierbij dient opgemerkt te worden dat de redenering van de effectief gebleken aanpakken voor leerlingen tot twaalf jaar, geëstrapoleerd is naar de leeftijdscategorie boven de twaalf jaar. Dit omdat er geen effectieve programma's voor die leeftijdscategorie als voorbeeld dienst kunnen doen.*

Op basis van deze aanpakken is in kaart gebracht hoeveel extra formatie per 20 leerlingen, waarvan meerdere met achterstand, nodig is om zo'n aanpak te realiseren. Dit resulteert in een overzicht waaruit blijkt dat de betreffende aanpakken tussen de 0,3 en de 0,5 fte extra formatie vragen, per groep.⁶ Omdat de berekening van de extra formatie voor die effectieve aanpakken dus gebaseerd is op een bepaalde verhouding tussen het aantal leerlingen in de groep en het aantal achterstandsleerlingen binnen die groep, is op basis daarvan tevens vast te stellen welke hoeveelheid extra formatie een school in totaliteit nodig heeft om die aanpakken te kunnen realiseren.

In de vorige paragraaf is aangegeven, dat het uitgangspunt voor de toekenning van de gewichtengelden, de gewichten per leerling zijn. Echter omdat de som van deze individuele gewichten ertoe kan leiden dat aan een school in totaliteit meer formatie wordt toegerekend dan nodig is om effectief achterstanden te bestijden (dus hoger zou uitkomen dan de bovengenoemde 0,3 - 0,5 fte extra formatie per groep), ligt een maximering voor de hand.

In het voorstel van de raad voor een nieuwe gewichtenregeling zijn daarom de volgende twee uitgangspunten cruciaal: enerzijds vervalt de 9% drempel, omdat elke leerling telt. Anderzijds komt er wel een plafond in de nieuwe gewichtenregeling zoals die de raad voor ogen staat. Dit plafond is terug te vinden in het maximale relatieve schoolgewicht. Het relatief schoolgewicht (nog zonder een plafond), kan worden opgevat als het *gemiddelde leerlinggewicht* in de betreffende school. Dit betreft de uitkomst van een optelsom die bestaat uit de som van de diverse individuele gewichten (A, B, C en D in paragraaf 3.1.2) die op een school aanwezig zijn, gedeeld door het totaal aantal leerlingen op die school.

Vervolgens wordt berekend welk *maximaal* relatief schoolgewicht geldt voor scholen, op basis van de redenering dat een bepaalde hoeveelheid gewichtenformatie voldoende moet zijn om effectieve aanpakken mogelijk te maken. Dit hangt samen met het feit dat bij meerdere leerlingen met een achterstand deze efficiënter kan worden bestreden en de hoeveelheid extra formatie dus niet onbeperkt hoeft toe te nemen. De raad noemt dit het 'genoeg is genoeg'-principe. Indien het relatieve schoolgewicht dus hoger uitpakt dan het (op basis van formules vastgestelde) maximale relatieve schoolgewicht, dan ligt het plafond bij het voor die school bepaalde maximale relatieve schoolgewicht. Dit omdat scholen met die totale hoeveelheid extra formatie in staat moeten worden geacht de achterstanden te verminderen conform de doelstelling van het LBK 2002-2006. Zolang het relatieve schoolgewicht onder het maximale relatieve schoolgewicht blijft, ontvangt de school uiteraard de extra formatie die hoort bij de uitkomst van de berekening van het relatieve schoolgewicht.⁷

3.1.5 HET VOORSTEL VAN DE ONDERWIJSRAAD VOOR EEN NIEUWE GEWICHTENREGELING

Op basis van de uitgangspunten van de Onderwijsraad zoals neergelegd in het advies *Wat 't zwaarst weegt...* en de uitkomsten van het vervolgonderzoek van Bosker, doet de Onderwijsraad het volgende voorstel voor een nieuwe gewichtenregeling:

- Ontwerp een regeling die gerelateerd is aan de doelstelling van het vigerende Landelijk Beleidskader 2002-2006 (het terugbrengen van de achterstand van gewichtenleerlingen met 25% in vier jaar).

6
7

Zie tabel 8 van het vervolgonderzoek van Bosker in bijlage 2 bij dit advies.
In bijlage 2 staan de formules die betrekking hebben op het berekenen van het maximale relatieve schoolgewicht.

- Laat de 9% drempel vervallen, want elke leerling telt.
- Bepaal, op basis van effectieve aanpakken van achterstandenbestrijding, welke extra formatie er nodig is om de doelstelling van het LBK te halen.
- Bepaal op basis daarvan de voor de diverse leeftijdscategorieën benodigde gewichten voor de algemene onderwijsachterstandenbestrijding (taal- en rekenachterstanden) en die voor de extra taalachterstanden.
- Verdisconteer beide typen gewichten in een relatief schoolgewicht, dat een plafond kent (gerelateerd aan die effectieve aanpakken) en dus een beperking kent in de vorm van een maximaal relatief schoolgewicht (*genoeg is genoeg*).
- Het maximale relatieve schoolgewicht wordt berekend aan de hand van vastgestelde formules, die samenhangen met de percentages achterstandsleerlingen op de betreffende school (zie bijlage 2).
- Op basis van het (maximale) relatieve schoolgewicht waarop een school recht heeft, wordt bepaald hoeveel gewichtengelden (extra formatie) een school ontvangt.
- Laat berekenen welke herverdeeffecten er volgens deze nieuwe regeling optreden. Doe dit aan de hand van een representatieve steekproef van bijvoorbeeld 100 scholen, waarvan uiteraard ook scholen deel moeten uitmaken die thans door de huidige 9% drempel niet in aanmerking komen voor gewichtengelden.⁸ Op deze manier kan in kaart worden gebracht wat de verschillen zullen zijn ten opzichte van de verdeling en omvang van de huidige gewichtengelden.
- Mocht blijken dat de benodigde investeringen zo omvangrijk zullen zijn dat daar geen draagvlak voor is te vinden, dan dient de doelstelling van het Landelijk Beleidskader naar beneden te worden bijgesteld. Eventueel valt te overwegen met de succesvol gebleken programma's waarop de berekeningen van de gewichten zijn gebaseerd te experimenteren door te bezien hoeveel minder resultaat er met een 'verdunde aanpak' (meer leerlingen per leraar), wordt behaald. Bestaande programma's zonder voldoende empirische onderbouwing uitspreiden over een langere periode dan vier jaar wordt door de raad ontraden. Uiteraard is het ook mogelijk om via een experimentele aanpak de voorgestelde bekostiging van start te doen gaan. 'Verdunde' bekostigingsmethoden kunnen dan als variant worden meegenomen.

3.2 Vroege investeringen en de piramidale opbouw

3.2.1 VROEGE INVESTERINGEN

In zijn advies *Wat 't zwaarst weegt...*, heeft de Onderwijsraad geadviseerd reeds op jonge leeftijd grote investeringen te doen om onderwijsachterstanden te voorkomen en te bestrijden. De investering per leerling zou bovendien het grootst moeten zijn in de leeftijdscategorie van twee tot zes jaar. Door een steeds iets kleiner wordend budget per leerling in de leeftijd van zes tot twaalf jaar en in de leeftijd van twaalf tot achttien jaar, vertonen de investeringen de vorm van een piramide.

⁸ *Juist vanwege het feit dat thans niet bekend is om hoeveel leerlingen het gaat die na het vervallen van de 9% drempel in aanmerking komen voor gewichtengelden, is het niet mogelijk te bepalen welke herverdeeffecten precies zullen optreden als de door de raad voorgestelde nieuwe regeling wordt ingevoerd. Dit zal eerst moeten worden nagegaan om een goede vergelijking mogelijk te maken.*

In de adviesaanvraag worden in dit kader vragen gesteld over:

- A** de relatie tussen die vroege investeringen en de winst die dit oplevert door de schoolcarrière heen;
- B** de rechtvaardiging van een selectieve interventie aan de voorkant, tegen de achtergrond van de ontwikkelingen om het beleidsvoerend vermogen van scholen te vergroten; en
- C** de mogelijke effecten van het (door de raad aanbevolen) afschaffen van de 9% drempel op de piramidale opbouw van de budgetten.

De raad gaat hierna achtereenvolgens op deze vragen in.

Ad A

Over de relatie tussen het op jonge leeftijd investeren in het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden en de winst die dit voor de verdere schoolcarrière oplevert, heeft de raad in zijn advies *Wat 't zwaarst weegt...*, reeds aangegeven dat vroege investeringen, met name in kwalitatief goede educatieve (interventie)programma's, hun vruchten afwerpen. Ook vanuit overheidsstandpunt lijken investeringen in die programma's (uit het oogpunt van kosten en baten) goede investeringen te zijn. Tevens is de 'terugverdiendtijd' op jonge leeftijd het langst. Verder is door de raad betoogd dat het vanwege het 'Mattheus-effect' ook aan te raden is om reeds op jonge leeftijd te investeren in de stimulering van achterstandsleerlingen. Hierbij gaat het om het fenomeen dat achterstandskinderen minder snel profiteren van de aangeboden stimuli dan kinderen die niet vanuit een achterstandssituatie in diezelfde omgeving verkeren. Het is daarom zaak in een zo vroeg mogelijk stadium een aanvang te maken met het aanbieden van positieve stimuli aan achterstandskinderen.

Om vast te kunnen stellen of het investeren in voorschoolse educatie rendabel of effectief is, is het van belang de kosten en baten van deze investering in kaart te brengen. Bij de kosten gaat het om de kosten die de overheid per kind betaalt. Baten zijn de voordelen die voorschoolse educatie heeft voor het individu en de samenleving.

In verschillende nationale en internationale effectstudies wordt aangetoond dat voorschoolse programma's een positief (langetermijn)effect hebben. Over deze effectstudies zijn verscheidene overzichtsstudies verschenen.⁹ De uitkomsten en de kwaliteit van de studies zijn wisselend. Longitudinale studies laten zien dat voorschoolse programma's op de lange termijn verschillende positieve effecten kunnen hebben op onder andere onderwijsprestaties, schoolloopbanen, positie op de arbeidsmarkt, verminderde afhankelijkheid van uitkeringen en afname van de deelname aan criminele activiteiten (onder andere Barnett, 1995; Leseman, Otter, Blok & Dekkers, 1998; Leseman, 2002; Webbink & Hassink, 2002).

Ook de Amerikaanse onderzoeker en Nobelprijswinnaar Heckman (2000) heeft de kosten en baten (van het Perry-Preschool project) op een rij gezet en komt tot de conclusie dat de maatschappelijke baten van dit project de kosten ruimschoots overtreffen. Onderzoek naar de effectiviteit van het Perry-Preschool project laat zien dat elke dollar die aan dit programma werd besteed, een opbrengst gaf van \$ 5,70 op een leeftijd van 27 jaar. Extrapolatie naar de toekomst laat een opbrengst zien van \$ 8,70. Volgens Heckman kan

op basis van de onderzoeken naar de effectiviteit van voorschoolse educatie, waaronder het onderzoek naar het Perry-Preschool project, de conclusie worden getrokken dat met voorschoolse educatie een basis wordt gelegd voor sociale en emotionele vaardigheden van kinderen. Deze vaardigheden, die door voorschoolse educatie worden aangeleerd, zorgen op de lange termijn voor positieve effecten zoals vermindering van criminaliteit en een betere positie op de arbeidsmarkt.

Uit een studie van Webbink en Hassink getiteld *Preventie van onderwijsachterstanden* (2002) blijkt dat zowel Europese als Amerikaanse studies aantonen dat investeringen in voorschoolse educatie leiden tot verbetering van prestaties van leerlingen in het daaropvolgende onderwijs. Als wordt gekeken naar de baten die voor de samenleving op de langere termijn van belang zijn, dan zijn dat opbrengsten in de vorm van verhoging van belastinginkomsten, minder uitkeringen en vermindering van criminaliteit.

In het advies *Spelenderwijs. Kindercentrum en basisschool hand in hand*, dat de raad in juni 2002 uitbracht,¹⁰ wordt nader ingegaan op het rendement van vroege investeringen. De conclusie over de vraag naar de doorwerking van de winst van vroege investeringen op de verdere (school)carrière luidt, dat deze op basis van onderzoek positief kan worden beantwoord.

Ad B

Op de vraag naar de rechtvaardiging voor een 'selectieve interventie aan de voorkant, tegen de achtergrond van de ontwikkelingen om het beleidsvoerend vermogen van scholen te vergroten', reageert de raad als volgt. De rechtvaardiging voor het pleidooi van de raad voor forse vroege investeringen ligt, zoals hierboven is aangegeven, in de tot nu toe aangetoonde effecten ervan.

Uiteraard vergt de toekenning van extra middelen aan scholen veel van het beleidsvoerend vermogen. Dit is echter een gegeven dat niet exclusief geldt voor de toekenning van gewichtsgelden, maar bijvoorbeeld ook speelt bij de brede school, de voor- en vroegschoolse educatie en de klassenverkleining. De raad staat positief tegenover de vergroting van het beleidsvoerend vermogen van scholen, zoals betoogd in zijn advies *Wat scholen vermogen. Autonomie, beleidsvoerend vermogen en bestuurlijke inrichting van het primair en voortgezet onderwijs*.¹¹ Het spreekt voor zich dat er bij de diverse maatregelen waar scholen mee te maken hebben, voor scholen verschillende mogelijkheden zijn om hieraan invulling en uitvoering te geven. Dat het voor de ene school gemakkelijker is met deze keuzes om te gaan dan voor een andere school, is evident. De kwaliteit van de uitvoering hangt dan ook af van de kwaliteit van het beleidsvoerend vermogen, maar dit geldt dus niet exclusief voor de gewichtenregeling.

De raad concludeert dat zijn aanbeveling om fors te investeren in jonge kinderen, in algemene zin dus niet op gespannen voet staat met de (on)mogelijkheden van scholen ten aanzien van de vergroting van hun beleidsvoerend vermogen.

Ad C

Over de vraag naar de mogelijke effecten van het afschaffen van de 9% drempel op de piramidale opbouw van de budgetten voor het verminderen van onderwijsachterstanden,

¹⁰ *Onderwijsraad, 2002a.*

¹¹ *Onderwijsraad, 2002b.*

kan de raad kort zijn. In het door de raad voorgestelde model neemt de 9% drempel geen geïsoleerde positie in. De vraag wat het afschaffen van de 9% drempel kost, kan dan ook alleen beantwoord worden binnen het huidige bekostigingsmodel. Bovendien hebben veel scholen die de drempel van 9% niet halen, geen centrale opgave gedaan van het aantal achterstandsleerlingen. De nu in de beleidsdocumenten voorkomende aantallen achterstandsleerlingen zijn dus een onderschatting. In het door de raad voorgestelde nieuwe model zullen sommige scholen meer gewichtengelden ontvangen en andere scholen minder, maar dat komt door zowel de afschaffing van de 9% drempel als door de nieuwe door de raad voorgestelde programmagerichte berekeningssystematiek.

3.2.2 INVOERINGSTRAJECT PIRAMIDALE OPBOUW

Voor de toekenning van de budgetten (in de verschillende leeftijdscategorieën), stelt de raad voor om bij de piramidale opbouw uit te gaan van een groeimodel. Dit vanwege het feit dat er in dit traject eerst nog enkele invoeringsproblemen moeten worden opgelost. Hierbij gaat het om de volgende knelpunten:

- 1 Er is nog lang geen 100% deelname aan vve-programma's. De grootste investeringen die aan de voet van de piramide worden gedaan (uitgaven die gestaag in omvang toenemen voor de voor- en voerschoolse educatie), zullen dus pas tot volledige omvang komen op het moment dat alle kinderen van twee tot zes jaar die hiervoor in aanmerking komen er ook gebruik van (kunnen) maken.
- 2 De veronderstelde winst die in dit voor- en voerschoolse traject bij kinderen van twee tot zes jaar kan worden behaald, is hierdoor dus voorlopig ook nog niet voor alle kinderen aan de orde. Daarom verdient het aanbeveling de omvang van de budgetten voor de volgende stap in de piramide (leerlingen tussen de vijf à zes en twaalf jaar) geleidelijk vast te stellen. Denkbaar is, dat de beslissing over het bepalen van de precieze omvang van het huidige (en straks op basis van de nieuwe gewichten vastgestelde) budget per leerling voor de bestrijding van onderwijsachterstanden voor de leeftijdscategorie van zes tot twaalf jaar, pas wordt genomen op het moment dat duidelijk is dat voldoende leerlingen daadwerkelijk deelnemen aan een vve-programma. Er mag immers van worden uitgegaan dat de hoge investeringen in de voor- en voerschoolse periode van positieve invloed zijn op de vermindering van onderwijsachterstanden in de periode daarna. Welke consequenties daaraan in financiële zin verbonden worden, blijft echter altijd een beleidskeuze, die op basis van zorgvuldige afwegingen zal worden genomen.
- 3 Ook zijn er nog problemen in het kader van vve op te lossen die liggen in de sfeer van het personeel, de fysieke ruimte en de ouderbijdrage. Zo zijn er nog niet genoeg peutervoorzieningen om alle peuters die ervoor in aanmerking komen te kunnen laten deelnemen, is er nog een tekort aan voldoende gekwalificeerde leid(st)ers en leraren en is er nog vaak sprake van een financiële drempel voor de ouders. Om tot een volwaardige implementatie van de vve-programma's te kunnen komen, is het van groot belang dat deze problemen worden opgelost, zoals ook door de raad is betoogd in zijn advies *Spelenderwijs. Kindercentrum en basisschool hand in hand* (2002a).

3.3 Taaltoetsen voor een nieuwe NT2-regeling

De adviesvragen omtrent de taaltoetsen betreffen met name de realiseerbaarheid en de mogelijke neveneffecten ervan. De raad heeft voorgesteld de daadwerkelijke extra taalachterstand van individuele leerlingen te bepalen door het afnemen van taaltoetsen. Terecht speelt bij deze optie de vraag naar de hanteerbaarheid van die toetsen en de validiteit van een dergelijk instrument. Alles afwegende ziet de raad dit echter als een goede optie die bovendien recht doet aan een zo optimaal mogelijke inzet van de beschikbare middelen. Over het door de raad voorgestelde eerste identificatiecriterium (niet-westerse allochtonen) voor de vaststelling van de vraag welke leerlingen in aanmerking kunnen komen voor een vergoeding voor extra taalachterstanden, geeft de raad overigens in overweging (in tegenstelling tot zijn eerdere voorstel) overeenkomstig de resultaten van de *Rapportage Minderheden* van het Sociaal en Cultureel Planbureau, waaruit blijkt dat ook de Antilliaanse leerlingen nog erg veel taalachterstand hebben,¹² bij de bepaling van de niet-westerse landen, de Nederlandse Antillen/Aruba niet uit te sluiten.

De raad ziet de taaltoets om verschillende redenen als een reële optie. Allereerst omdat Nederlandse taaldeskundigen aangeven dat er voor de leeftijdscategorie van vier tot acht jaar een adequate taaltoets voorhanden is.¹³ Deze toets komt in aanmerking voor de eerste twee toetsmomenten die de Onderwijsraad heeft voorgesteld ter vaststelling van de extra taalachterstand: aan het eind van groep 2 en aan het eind van groep 4 van de basisschool. Het gaat om een toets die relatief eenvoudig (en in ongeveer anderhalf uur) is af te nemen. Omdat hiervoor longitudinaal verzamelde normgegevens beschikbaar zijn, is het mogelijk om na te gaan in hoeverre bij zes- en achtjarigen sprake is van een achterstand van één, twee of meer jaren.

Voor de leeftijdscategorie rond twaalf jaar (het derde door de raad voorgestelde toetsmoment: de leeftijd waarop een leerling in het algemeen instroomt in het voortgezet onderwijs) is er een potentieel geschikte taaltoets beschikbaar,¹⁴ maar die moet nog wel verder worden ontwikkeld. Het gaat dan om het aanpassen en opnieuw (longitudinaal) normeren van die toets, alvorens die als adequate toets kan fungeren voor de door de raad beoogde meting van taalachterstanden.

Wat de mogelijke neveneffecten van taaltoetsen betreft, wil de raad het volgende opmerken. Allereerst geldt dat een taaltoets niet te vaak moet worden afgenomen (dat wil zeggen niet meer dan één keer per jaar) omdat die anders door herinneringseffecten niet meer valide is voor dat kind. Met de door de raad voorgestelde toetsmomenten die liggen rond de leeftijd van zes, acht en twaalf jaar, zal dit neveneffect niet optreden.

Een mogelijk tweede neveneffect betreft de fraudegevoeligheid. Voor het minimaliseren van de kans op fraude ziet de raad twee mogelijkheden. Indien de scholen zelf de taaltoetsen afnemen, kunnen deze met behulp van steekproeven gecontroleerd worden. Een tweede optie om fraude met de taaltoetsresultaten te voorkomen, is de taaltoetsen niet te laten afnemen door de school zelf, maar deze in handen te geven van een onafhankelijke instantie. Overigens merkt de raad op dat scholen thans ook de voor de toekenning van de gewichtengelden benodigde gegevens zelf aanleveren.

¹² Tesser & Iedema, 2001.

¹³ Verhoeven & Vermeer, 2001. (Een taaltoets voor zowel allochtone als autochtone kinderen van vier tot acht jaar).

¹⁴ Verhoeven & Vermeer, 1993. (Een taaltoets voor allochtone kinderen van acht tot en met twaalf jaar).

Een mogelijk derde neveneffect betreft het negatieve signaal dat kan uitgaan van het verminderen van het budget voor extra taalachterstanden, op het moment dat de resultaten van de leerlingen verbeterd zijn. Dit kan door scholen worden ervaren als een negatieve beloning (minder budget) voor het behalen van goede resultaten (de taalvorderingen van leerlingen zijn belangrijk vooruitgegaan). De raad wil het risico voor scholen van een mogelijk 'bestraffingseffect' van behaalde positieve taalresultaten echter nuanceren. Hiervoor zijn twee redenen te noemen. Allereerst zullen de schokken in de toegekende budgetten over de jaren heen niet omvangrijk zijn, omdat de verwachtingen ten aanzien van een substantiële reductie van forse taalachterstanden (helaas) niet te hoog gespannen moeten zijn. De feitelijke kans dat basisscholen er binnen zes jaar (de taalregeling geldt voor leerlingen van zes tot twaalf jaar) in slagen de forse achterstanden zodanig te reduceren dat scholen rekening moeten houden met verminderde extra taalfaciliteiten, is namelijk klein. Zelfs als sprake is van een vooruitgang van 25% vermindering van de taalachterstand binnen vier jaar (de doelstelling van het LBK 2002-2006), hetgeen een heel mooi resultaat zou zijn, gaat het feitelijk om een vooruitgang van 6% per jaar. Grote schokeffecten in de budgetten van basisscholen zijn op dit punt dus niet te verwachten. Grotere schokeffecten zijn gelegen in het grote verloop waarmee scholen te maken hebben in hun leerlingenpopulatie. Uit de diverse rapportages van de PRIMA-cohortonderzoeken blijkt dat slechts zo'n 50% van de basisschoolleerlingen de gehele periode op dezelfde school blijft. Voorts komt er elk jaar een nieuw cohort leerlingen de school binnen. Deze verschuivingen in de leerlingenpopulatie, ten gevolge van verhuizingen, nieuwkomers/zij-instromers en dergelijke, stelt de scholen voor veel grotere problemen.

Wat betreft ervaringen in het buitenland met taaltoetsen als basis voor bekostiging, luidt de conclusie van de raad dat die er in vergelijkbare zin niet zijn. Dit blijkt uit raadpleging van taaldeskundigen.¹⁵

4 Conclusie

Met dit vervolgadvis heeft de Onderwijsraad zijn voorstellen zoals gedaan in het advies *Wat 't zwaarst weegt... Een nieuwe aanpak voor het onderwijsachterstandenbeleid*, nader ingevuld en afgerond. Het voorstel van de raad voor een herziene gewichtenregeling is terug te vinden in paragraaf 3.1.5 van dit advies. De onderzoeksgegevens waarop dit voorstel is gebaseerd, staan in bijlage 2.

De eindconclusie van de raad luidt dat het bestrijden van onderwijsachterstanden een zwaarwegende materie betreft die een navenante beleidsaanpak vergt. Daarom is het nastreven van ambitieuze doelstellingen alleen reëel te noemen als eveneens de daarvoor benodigde faciliteiten kunnen worden vrijgemaakt. Het werken met onhaalbare doelstellingen krijgt al snel het karakter van een georganiseerde teleurstelling. De raad pleit voor congruentie tussen realistische doelen en feitelijke mogelijkheden.

Literatuur

Barnett, S.W. (1995).

“Long-term Effects of Early Childhood Programs on Cognitive and School Outcomes”. In: *The Future of Children*, 5 (3). p. 25-50.

Blok, H. & Leseman, P.P.M. (1996).

“Effecten van voorschoolse stimuleringsprogramma's: een review van reviews”. In: *Pedagogische studiën*. jrg. 73, nr. 3, p. 184-197.

Leseman, P.P.M., Otter, M.E., Blok, H. & Dekkers, P. (1998).

“Effecten van voor- en voerschoolse educatieve centrumprogramma's. Een meta-analyse van studies gepubliceerd tussen 1985 en 1996”. In: *Nederlands tijdschrift voor opvoeding, vorming en onderwijs*, vol. 14, nr. 3. p. 134-154.

Leseman, P.P.M. (2002).

Onderzoek in de voor- en voerschoolse periode: trends en nieuwe vragen. Amsterdam: NWO programmaraad Onderwijsonderzoek.

Onderwijsraad. (2002a).

Spelonderwijs. Kindercentrum en basisschool hand in hand. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2002b).

Wat scholen vermogen. Autonomie, beleidsvoerend vermogen en bestuurlijke inrichting in het primair en voortgezet onderwijs. Den Haag: Onderwijsraad.

Tesser, P.J. & Iedema, J. (2001).

Rapportage Minderheden 2001. Vorderingen op school. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Verhoeven, L. & Vermeer, A. (1993).

Taaltoets Allochtone Kinderen Bovenbouw. Tilburg: Zwijzen.

Verhoeven, L. & Vermeer, A. (2001).

Taaltoets Alle Kinderen. Arnhem: Cito.

Webbink, D. & Hassink, W. (2002).

Preventie van onderwijsachterstanden. Den Haag: Centraal Planbureau.

Yoshikawa, H. (1995).

“Long-term Effects of Early Childhood Programs on Social Outcomes and Delinquency”. In: *The Future of Children*, 5 (3). p. 51-75.

Bijlage 1

De adviesaanvraag

De Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Uw brief van

Ons kenmerk

PO/OO/2002/7743

Contactpersoon

winia

Zoetermeer

15 MRT 2002

Onderwerp

vervolgadviesaanvraag gewichtenregeling

Bijlage(n)

Doorkiesnummer

2584

Geachte heer Van Wieringen,

In ons gesprek van 17 januari jl. over het uitbrengen van een advies door de raad op de eerder door de Onderwijsraad uitgebrachte adviezen 'Wat het zwaarst weegt' en 'De rugzak gewogen', heb ik aangegeven dat ik veel waardering heb voor de adviezen van de Onderwijsraad. De Onderwijsraad heeft op basis van heldere analyses een aantal uitspraken gedaan over de beleidsterreinen WSNS, LGF en de gewichtenregeling basisonderwijs en cumi-regeling VO, die van belang kunnen zijn bij een verdere (uitwerking van de) beleidsvorming van de genoemde terreinen. Zo geeft de raad duidelijk aan dat er sprake is van maatschappelijke verschillen die leiden tot onderwijsachterstandssituaties bij bepaalde (bevolkings)groepen. Daarmee onderschrijft de raad dat er onverkort moet blijven worden ingezet op het zorg- en achterstandenbeleid. Voorts geeft de raad vanuit onderzoeken goed onderbouwd aan dat er bij de verdeling van de middelen ook in de toekomst, beter niet gekozen kan worden voor een individueel kenmerk (feitelijke achterstand) van het kind. De raad komt tot de conclusie dat integratie van de allocatiemechanismen van WSNS, LGF en de gewichtenregeling niet mogelijk is.

Zoals ik hierboven reeds aangaf zullen beide adviezen van de raad van groot belang zijn bij de verdere beleidsvorming van de genoemde terreinen. Alvorens ik echter een inhoudelijke beleidsreactie kan geven moet ik een goede inschatting kunnen maken van de effecten van een aantal van de door de raad voorgestelde maatregelen. Een deel van de aanbevolen maatregelen is namelijk dermate fundamenteel van aard dat dit ten opzichte van de huidige stelsels grote onderwijskundige en bestuurlijke verschuivingen met zich mee zal brengen.

Over de beleidsmatige effecten van deze verschuivingen wil ik nader inzicht hebben alvorens ik een inhoudelijke beleidsreactie kan geven. Hieronder ga ik nader in op vragen waartoe ik de raad verzoek zo spoedig mogelijk een vervolgadvis uit te brengen.

De raad doet in het advies 'Wat 't zwaarst weegt' het voorstel om in de toekomst twee nieuwe regelingen te ontwerpen voor de aanpak van onderwijsachterstanden namelijk een regeling algemene onderwijsachterstandenbestrijding en een nieuwe NT2-regeling.

Algemene onderwijsachterstandenbestrijding

Ik vraag de raad in zijn vervolgadvis in te gaan op de volgende punten:

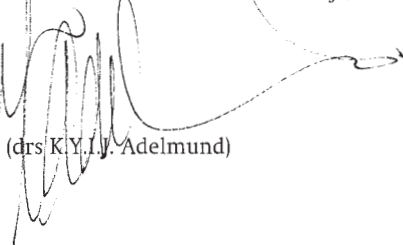
1. Wat is de gewenste hoogte van de voorgestelde twee gewichten om de doelstellingen van het Landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2002-2006 te kunnen halen?
2. De raad gaat uit van het belang om zo vroeg mogelijk te beginnen met educatie ter bestrijding van achterstanden en doet het voorstel om de beschikbare middelen piramidaal in te zetten. Kan de raad daarbij aangeven of het afschaffen van de 9% drempel effecten heeft op deze piramidale opbouw. Als hiervan sprake is verzoek ik de raad deze (onderwijskundige) effecten in beeld brengen. Kan de raad ook aangeven of de in de 'startperiode' behaalde winst zonder verdere intensiveringen in het verder verloop van de schoolcarrière kan worden gehandhaafd cq. kan worden verbeterd. Tot slot zou ik de raad willen vragen aan te geven tegen de achtergrond van de ontwikkelingen om het beleidsvoerend vermogen van scholen te vergroten, wat de rechtvaardiging voor een selectieve interventie aan de voorkant is?

Een nieuwe NT2-regeling

3. De raad stelt in zijn NT2 regeling voor om de daadwerkelijke taalachterstand bij leerlingen vast te stellen aan de hand van een taaltoets. Kan de raad vanuit internationaal perspectief aangeven of het afnemen van taaltoetsen een reële optie is en tevens de neveneffecten van deze optie in kaart brengen.

Indien de Raad bij het opstellen van het vervolgadvis berekeningen wil maken, kan gebruik gemaakt worden van de faciliteiten van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,



(drs K.Y.L.J. Adelmund)

Bijlage 2

Elke leerling telt

Elke leerling telt

R.J. Bosker

Universiteit Twente

1 Inleiding

1.1 De adviesvragen

De docentformatie voor basisscholen wordt berekend aan de hand van (onder andere) zogenaamde leerlinggewichten.¹ In de huidige situatie krijgt een arbeiderskind van Nederlandse afkomst het gewicht 0.25 en een arbeiderskind van buitenlandse herkomst gewicht 0.90. Voor schipperskinderen en kinderen van woonwagenbewoners en zigeuners gelden nog weer aparte gewichten (0.40 en 0.70 respectievelijk). De overige leerlingen hebben geen gewicht. De toekenning van de formatie aan een school is gebaseerd op het totale aantal leerlingen vermeerderd met de som van de gewichten.² Dankzij de gewichtenregeling krijgt een geheel 'zwarte' school bijna twee keer zoveel formatie als een geheel 'witte' school.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft de Onderwijsraad in het verleden gevraagd te adviseren over een eventuele modernisering van de leerlinggewichten. Dat advies, getiteld *Wat 't zwaarst weegt...*, is in 2001 uitgebracht (Onderwijsraad, 2001). Een nog niet geheel uitgewerkt onderdeel van dat advies betrof de onderwijskundige onderbouwing van een herziene gewichtenregeling (Bosker, Mulder & Glas, 2001). In hoofdlijnen kwam dat onderdeel er op neer, dat de hoogte van de gewichten afgeleid zou kunnen worden van de personeelskosten die gemoeid zijn met invoering van effectieve aanpakken van achterstandsbestrijding.

De Onderwijsraad koos er in zijn advies aan de minister uiteindelijk voor een onderscheid te maken tussen groepsgebonden achterstanden in het onderwijs en individueel vast te stellen taalachterstanden. In de studie van Bosker, Mulder en Glas werd dit onderscheid nog niet gemaakt, omdat deze studie zich richtte op een mogelijk verfijndere gewichtenregeling op basis van een nadere differentiatie in opleidingsniveaus van ouders. De hoop was daarbij gevestigd op een vereenvoudiging waarbij etniciteit geen grondslag meer zou hoeven te vormen voor een apart gewicht. Nu de Onderwijsraad echter een regeling voorstaat waarbij langs twee verschillende wegen achterstanden bestreden worden, doet zich de vraag voor hoe één geïntegreerde gewichtenregeling eruit zou kunnen zien. Om de minister een vervolgadvis te kunnen geven, stelt de Onderwijsraad nu de volgende vragen:

- a Hoe zouden de gewichten bepaald moeten worden om de volgende achterstandsgroepen in vier jaar 25% van hun achterstand in te laten lopen:³
 - l de allochtone leerling uit de laagste opleidingscategorie (de ouders hebben maximaal het basisonderwijs doorlopen);

¹ Zie "Wijziging van het Formatiebesluit WPO per 1 augustus 2000" in Uitleg Gele Katern nr. 9 van 29 maart 2000 (Centrale Financiën Instellingen, 2000). Merk op dat hier de oude gewichten steeds met een factor 1 verminderd zijn. Voor de formatie-toekenning maakt dit niets uit, maar het ministerie heeft de nieuwe regeling bedacht om scholen duidelijk te maken waarvoor de gewichtenregeling bedoeld is.

² We behandelen hier de gewichtenregeling op hoofdlijnen, en zien voornamelijk af van details rond bijvoorbeeld de kleinescholentoeslag, de splitsing tussen onder- en bovenbouwformatie en de 9% drempel.

³ Deze doelstelling vloeit voort uit het Landelijk Beleidskader (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2001).

- II de allochtone leerling uit de op één na laagste opleidingscategorie (de ouders hebben maximaal een vbo/lbo-diploma);
 - III de autochtone leerling uit de laagste opleidingscategorie (de ouders hebben maximaal het basisonderwijs doorlopen); en
 - IV de autochtone leerling uit de op één na laagste opleidingscategorie (de ouders hebben maximaal een vbo/lbo-diploma)?
- b Kan op basis van de berekening een onderscheid worden gemaakt naar algehele achterstanden en de gewichten die nodig zijn om deze gedeeltelijk weg te werken (zoals bepaald bij III en IV), en de specifieke gewichten die nodig zijn om verder specifieke taalachterstanden van allochtone leerlingen te bestrijden (zoals bijvoorbeeld het verschil tussen I en III, respectievelijk II en IV)?

De bedoeling is dus na te gaan of er nieuwe gewichten afgeleid kunnen worden, die corresponderen met de volgende indeling:

Tabel 1: Gezochte gewichten naar opleidingsniveau ouders en taalachterstand				
Opleidingsniveau ouders				
		Hoog/midden	Laag	Zeer laag
Taalachterstand	Geen	0,00	A	B
	Veel	C	A+C	B+C
	Zeer veel	D	A+D	B+D

Het gaat er dus om de gewichten A, B, C en D te bepalen, zodanig dat de omvang van bijvoorbeeld het totale gewicht B+D overeenstemt met de middelen die nodig zijn om effectief de betreffende achterstand te verminderen. Het gaat hier dus om groepsgerichte achterstanden (die gerelateerd zijn aan het opleidingsniveau van de ouders) en individueel geconstateerde achterstanden (taalachterstand zoals vastgesteld met een genormeerde toets).

1.2 Opbouw van het advies

In deze rapportage wordt geprobeerd een antwoord op de genoemde vragen te vinden. Daartoe herhalen we eerst in paragraaf 2 en 3 de voornaamste bevindingen uit de studie van Bosker, Mulder en Glas (2001). In paragraaf 2 gaat het daarbij om de achterstanden die zich voordoen in het onderwijs, en de mate waarin de overheid deze terug wil brengen. In paragraaf 3 bespreken we enkele effectieve maatregelen om achterstanden in het onderwijs te bestrijden. In paragraaf 4 wordt vervolgens de hoogte van de herziene gewichten beredeneerd, waarna in de afsluitende paragraaf 5 de voornaamste conclusies worden samengevat en voorzien van enkele kanttekeningen.

2 Achterstanden en de doelstellingen van het overheidsbeleid

2.1 De feitelijke achterstanden

Een analyse van de PRIMA-gegevens van 1998 leerde ons het volgende over taal- en rekenachterstanden van de diverse groepen leerlingen (zie tabel 2).

Hoogste opleidingsniveau in gezin	Herkomstland	Relatieve omvang van de bevolkingsgroep	Taal-achterstand	Reken-achterstand
lo 1-6 jaar	Nederlands	1,3%	-0,42	-0,53
	Sur/Ant/Mol.	0,2%	-0,78	-0,86
	Turks/Mar.	3,2%	-1,12	-0,88
	Overige all.	0,8%	-0,81	-0,74
lbo	Nederlands	27,9%	-0,34	-0,35
	Sur/Ant/Mol.	1,5%	-0,70	-0,68
	Turks/Mar.	2,4%	-1,04	-0,70
	Overige all.	2,5%	-0,73	-0,56
mbo/hbo/wo	Nederlands	53,5%	0,00	0,00
	Sur/Ant/Mol.	1,3%	-0,36	-0,33
	Turks/Mar.	1,1%	-0,70	-0,35
	Overige all.	4,0%	-0,39	-0,21
Totaal		100,0%		

Uitgedrukt in effectgroottes (dat is het verschil tussen het gemiddelde prestatieniveau van een groep en dat van een vergelijkingsgroep in termen van de spreiding in prestaties in de vergelijkingsgroep) blijkt de taalachterstand van Turkse en Marokkaanse leerlingen met zeer laag of laag opgeleide ouders meer dan 1 te bedragen. Terwijl in het algemeen de taalachterstand die een groep heeft van dezelfde orde van grootte is als de geconstateerde rekenachterstand, blijkt dit voor Turkse en Marokkaanse leerlingen niet te gelden. De taalachterstand van deze leerlingen (van alle opleidingsniveaus) is exceptioneel groot.

De *Rapportage Minderheden 2001* van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Tesser & Iedema, 2001, p. 67) laat bovendien zien, dat de achterstand van de Antilliaanse leerlingen sterk gelijkst op die van de Turkse en Marokkaanse leerlingen, terwijl de achterstand van de Surinaamse leerlingen meer overeenkomsten vertoont met die van de overige allochtonen.

2.2 De omvang van de te reduceren achterstand

De gewichtenregeling was en is het instrument bij uitstek bij de bestrijding van achterstanden in het onderwijs. Of de beleidsmiddelen - en dan met name de extra formatie - voldoende waren om het achterstandsprobleem te verminderen is een moeilijk uit te maken zaak. Feit is (zie Mulder, 1996; of recentelijk: het rapport van de Rekenkamer, zie Tweede Kamer, 2001), dat moeilijk aantoonbaar is dat de formatieregeling effectief is, omdat aan de ene kant goed vergelijkingsmateriaal ontbreekt (wat was er met de achterstandsgroepen gebeurd zonder het Onderwijsvoorrangsbeleid?) en aan de andere kant een duidelijk streefcijfer ontbrak. In dit laatste tekort is gedeeltelijk voorzien in de *Schets van het Landelijk Beleidskader 2002-2006* voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2001, p. 16). Daarin wordt gesteld:

“Indicator voor succesvol taalbeleid is de reductie van de taalachterstand bij het verlaten van het basisonderwijs. De ambitie is de taalachterstand van de ‘gewichtenleerlingen’ ten opzichte van de ‘ongewogen’ leerlingen terug te brengen met 25% in vier jaar. Als nul-situatie geldt de eindtoetscore basisonderwijs op 1-8-2002 van alle leerlingen per school. Als referentiemaat geldt de landelijk geconstateerde achterstand van allochtone leerlingen van 2 jaar, en van autochtone doelgroepleerlingen van 1 jaar.”

Met andere woorden: in 2006 moet de taalachterstand van de risicogroepen met een kwart zijn verminderd wil het beleid succesvol genoemd kunnen worden. Het genoemde streefcijfer kunnen we rechtstreeks vertalen in termen van de door ons in tabel 2 opgevoerde achterstandsindex.

Tabel 3: Streecijfers voor 2006					
Hoogste opleidingsniveau bij taal in gezin	Herkomst-land	Relatieve omvang van de bevolkingsgroep	Taal-achterstand in 1998	Taal-achterstand in 2006	Te boeken vooruitgang
lo 1-6 jaar	Nederlands	1,3%	-0,42	-0,32	+0,10
	Sur/Ant/Mol.	0,2%	-0,78	-0,59	+0,19
	Turks/Mar.	3,2%	-1,12	-0,84	+0,28
	Overige all.	0,8%	-0,81	-0,61	+0,20
lbo	Nederlands	27,9%	-0,34	-0,26	+0,08
	Sur/Ant/Mol.	1,5%	-0,70	-0,53	+0,17
	Turks/Mar.	2,4%	-1,04	-0,78	+0,26
	Overige all.	2,5%	-0,73	-0,55	+0,18
mbo/ hbo/wo	Nederlands	53,5%	0,00	0,00	+0,00
	Sur/Ant/Mol.	1,3%	-0,36	-0,36	+0,00
	Turks/Mar.	1,1%	-0,70	-0,70	+0,00
	Overige all.	4,0%	-0,39	-0,39	+0,00
Totaal		100%			

We hebben in tabel 3 de streecijfers toegepast op de achterstanden zoals die in 1998 zijn geconstateerd, en formuleren vervolgens de achterstand zoals die er maximaal in 2006 uit zou moeten zien. Het verschil tussen de streecijfers voor 2006 en de uitgangssituatie van 1998 is de te boeken vooruitgang. Weliswaar neemt het Landelijk Beleidskader de (nog onbekende) situatie in 2002 als uitgangspunt, hetgeen betekent dat ook de streecijfers voor 2006 er iets anders uit zullen zien, maar het lijkt een redelijke aanname dat de omvang van de te boeken vooruitgang ongeveer in dezelfde orde van grootte zal liggen.

2.3 Twee typen achterstand

In tabel 3 zagen we de streecijfers voor 2006. Merk op dat volgens de aldus berekende streecijfers de Turkse en Marokkaanse leerlingen uit een gezin met een gemiddeld tot hoog opleidingsniveau in 2006 een nagenoeg zelfde niveau van taalbeheersing hebben als Turkse en Marokkaanse leerlingen uit de lagere sociaal-economische milieus; er zijn voor deze groep immers geen streecijfers geformuleerd. Een andere manier van achterstandsbestrijding is die, zoals gepropageerd in het advies van de Onderwijsraad. De NT2-middelen worden daar losgekoppeld van de formatiegewichten, zodat men uiteindelijk langs twee lijnen aan achterstandsbestrijding kan werken: aan groepsgebonden en aan individueel geconstateerde achterstanden. Deze tweede lijn zou ertoe moeten bijdragen dat alle allochtone leerlingen, ongeacht het opleidingsniveau van hun ouders, er in taalbeheersing op vooruit gaan.

Een tentatieve benadering van de omvang van de achterstanden uitgesplitst naar deze twee lijnen, waarbij we gemakshalve de taalachterstand van de Turkse en Marokkaanse als 'zeer veel' benoemen en die van alle overige allochtonen als 'veel', ziet er nu als volgt uit (zie tabel 4):

Tabel 4: Omvang van de taalachterstanden naar opleidingsniveau en drie typen taalachterstand (met de streefcijfers voor 2006 tussen haakjes)				
Opleidingsniveau ouders				
		Hoog/midden	Laag	Zeet laag
Taal-achterstand	Geen/weinig	0,00 (0,00)	-0,34 (-0,26)	-0,42 (-0,32)
	Veel	-0,38 (-0,29)	-0,72 (-0,54)	-0,80 (-0,60)
	Zeet veel	-0,70 (-0,53)	-1,04 (-0,78)	-1,12 (-0,84)

We kunnen tabel 4 ook omzetten in de vooruitgang die de diverse groepen zullen moeten boeken (zie tabel 5).

Tabel 5: Te boeken vooruitgang bij taal naar opleidingsniveau en drie typen taalachterstand (door afronding tellen de getallen niet 'netjes' op)				
Opleidingsniveau ouders				
		Hoog/midden	Laag	Zeet laag
Taal-achterstand	Geen/weinig	0,00	+0,08	+0,10
	Veel	+0,09	+0,18	+0,20
	Zeet veel	+0,17	+0,26	+0,28

Alhoewel in het Landelijk Beleidskader geen streefcijfer voor rekenen wordt genoemd, is het toch zinvol om de taalachterstanden te vergelijken met de rekenachterstanden van de diverse groepen leerlingen. Wederom benoemen we gemakshalve de rekenachterstanden van de Turkse en Marokkaanse leerlingen als 'zeer veel' en die van de overige allochtonen als 'veel'. In tabel 6 staan de rekenachterstanden van de diverse groepen leerlingen weergegeven.

Tabel 6: Omvang van de rekenachterstanden naar opleidingsniveau en drie typen reken-achterstand (met de streefcijfers voor 2006 tussen haakjes)				
Opleidingsniveau ouders				
		Hoog/midden	Laag	Zeer laag
Reken-achterstand	Geen/weinig	0,00 (0,00)	-0,35 (-0,26)	-0,53 (-0,40)
	Veel	-0,24 (-0,18)	-0,59 (-0,44)	-0,79 (-0,59)
	Zeer veel	-0,35 (-0,26)	-0,70 (-0,53)	-0,88 (-0,66)

Merk op dat, in vergelijking met de taalachterstanden die we in tabel 4 presenteerden, de rekenachterstanden die niet met het opleidingsniveau van de ouders te maken hebben, bijna een factor twee kleiner zijn dan de overeenkomstige taalachterstanden (-0,24 versus -0,38 respectievelijk -0,35 versus -0,70).

We zouden de achterstandscijfers voor rekenen ook kunnen vertalen in streefcijfers, indien we de 25% norm ook hier zouden toepassen (zie tabel 7):

Tabel 7: Te boeken vooruitgang bij rekenen naar opleidingsniveau en drie typen reken-achterstand (door afronding tellen de getallen niet 'netjes' op)				
Opleidingsniveau ouders				
		Hoog/midden	Laag	Zeer laag
Reken-achterstand	Geen/weinig	0,00	+0,09	+0,13
	Veel	+0,06	+0,15	+0,20
	Zeer veel	+0,09	+0,17	+0,22

Nu zien we iets duidelijker de verschillen in de te boeken vooruitgang bij leerlingen waarvan de ouders een laag respectievelijk een zeer laag opleidingsniveau hebben. Het blijft dus relevant te differentiëren tussen deze twee opleidingsniveaus. Voorts zien we dat de vooruitgang die geboekt moet worden voor de twee groepen leerlingen met 'veel' respectievelijk 'zeer veel' rekenachterstand in dezelfde orde van grootte ligt.⁴

⁴ Een andere reden om tussen deze twee opleidingsniveaus te differentiëren, zelfs al zou de te boeken vooruitgang nagenoeg gelijk zijn (zoals dat bij taal het geval is), is gelegen in het feit dat het wegwerken van een achterstand niet bij alle niveaus van taal- of rekenvaardigheid dezelfde inspanning vergt.

3 Effectieve aanpakken van achterstandsbestrijding

In de literatuur over effectieve achterstandsbestrijding⁵ komen we onder meer tegen Success for All (de gerapporteerde effectgroottes lopen nogal uiteen, maar een tamelijk conservatieve wordt gerapporteerd in Slavin & Madden, 1999, p. 14) met een effectgrootte van 0,50, de Australische variant daarvan Early Reading Literacy (Crévola & Hill, 1998) met een effectgrootte van circa 0,60, het Nederlandse Piramide met effectgroottes na 1 en 2 jaar van rond 0,20 bij woordenschat (Veen, Roeleveld & Leseman, 2000) en Kaleidoscoop met effectgroottes in hetzelfde domein van 0,18 respectievelijk 0,36 (idem).⁶

Een meer algemene aanpak, niet speciaal bedoeld voor maatschappelijke maar voor individuele achterstanden, is Reading Recovery (een programma gericht op het op individuele basis remediëren van stagnaties in de taal-/leesontwikkeling) waarvan de effectgrootte op 0,25 tot 0,67 wordt geschat afhankelijk van het domein (Shanahan & Barr, 1995, p. 970). Deze auteurs tekenen hierbij echter aan, dat deze effectgroottes overdreven zijn, omdat bij het onderzoek naar de effecten van Reading Recovery, de leerlingen die het traject niet hebben afgemaakt (vermoedelijk wegens gebrek aan succes) buiten beschouwing zijn gelaten. Elementen van Reading Recovery zijn overigens ook geïmplementeerd in de bovengenoemde projecten en in het Nijmeegse ELLO-project (Van de Ven & Verhoeven, 1998).

Een zeer algemene aanpak is verkleining van de groepsgrootte, waarbij Hedges (2000) in een meta-analyse laat zien dat de effectgroottes bij een verkleining van 22 naar 15 leerlingen worden geschat op ca. 0,15 tot 0,20. Finn en Achilles (1991) laten op grond van het experimentele STAR-onderzoek zien dat de effectgroottes voor risicoleerlingen (in concreto minderheden) zelfs nog wat hoger uitvallen (0,32 tot 0,35). Verkleining van de groepsgrootte is dus geen maatregel om gericht onderwijsachterstanden te bestrijden, maar gelet op de genoemde effecten zou het als zodanig eventueel kunnen worden ingezet.

Er zijn met andere woorden bewezen effectieve aanpakken voorhanden, die bij invoering zouden kunnen leiden tot het gestelde doel van reductie van achterstanden. Kenmerkend voor deze aanpakken is dat er extra formatie moet zijn. En de gewichtenregeling is nu

5 In het navolgende pogen we niet uitputtend te zijn. Zie voor omvangrijkere overzichten bijvoorbeeld de studie van Webbink en Hassink (2001) of de studie van Vedder en Kloprogge (2001). Ons criterium voor opname van een maatregel is, dat er op basis van goed opgezet quasi- of zelfs echt experimenteel onderzoek een effectgrootte gerapporteerd is.

6 Het effect van 0,21 bij Piramide (voor woordenschat Nederlands) is overigens niet significant wanneer alleen gekeken wordt naar de leerlingen in het onderzoek die vanuit de peuterspeelzaal doorstroomden naar het basisonderwijs. In een latere studie laten de Goede en Reezigt (2002) zien dat de effecten aanmerkelijk sterker zijn als er een aanvang wordt gemaakt in de peuterleeftijd in plaats van in de kleuterleeftijd. Overigens vinden deze auteurs zeer kleine effecten voor het rekenonderdeel ordenen, en in één geval zelfs een negatief effect bij taal voor een Kaleidoscoop-aanpak die in de kleuterleeftijd start. Ze wijten dit aan implementatiefouten: het programma is niet uitgevoerd zoals bedoeld.

net daarop ontworpen. In tabel 8 geven we weer hoeveel extra formatie een bepaalde aanpak vereist.

Tabel 8: Effectieve aanpakken van achterstandsbestrijding			
Aanpak	Benodigde extra formatie per 20 leerlingen, waarvan meerdere met achterstand	Bijkomende kosten	Opmerkingen
<i>Piramide</i>	0,5 (4 dagdelen)	Marginaal	Start al in de peuterspeelzaal
<i>Kaleidoscoop</i>	0,5 (4 dagdelen)	Marginaal	Idem
<i>Success for All</i>	0,4 (90 minuten per dag)	0,2 coördinator	Fulltime coördinator in VS kan naar 0,2 in NL in verband met concentratie op onderbouw en geringe schoolgrootte in Nederland
<i>Early Reading Literacy</i>	0,4	0,2 coördinator	Halftime coördinator in Melbourne kan naar 0,2 in Nederland (zie hierboven)
<i>Reading Recovery</i>	0,4	Geen	Schatting van 1,0 fte per 10 leerlingen is afkomstig van Shanahan & Barr (1995); we houden een gemiddelde omvang van de achterstandsléerlingen van 4 per groep aan (20%)
<i>Kleine klassen (15 in plaats van 20)</i>	0,33	Geen	0,33 fte is voldoende als er combinatiegroepen gemaakt kunnen worden

De betreffende aanpakken vragen dus per groep van 20 leerlingen, waarvan er meerdere achterstanden hebben, 0,3 tot 0,5 fte extra formatie.

4 Afleiding van de hoogte van de gewichten

4.1 De globale gedachtegang

We hebben gezien dat er extra formatie nodig is voor elk van de verschillende effectieve aanpakken van achterstandsbestrijding in het onderwijs. Om effectief achterstanden te kunnen bestrijden heeft een school dus extra formatie nodig. De hoogte van de gewichten zou nu in overeenstemming moeten zijn met de hoeveelheid extra formatie die nodig is om de achterstand bij een leerling of een groep van leerlingen te reduceren tot de omvang zoals geschetst in het Landelijk Beleidskader.

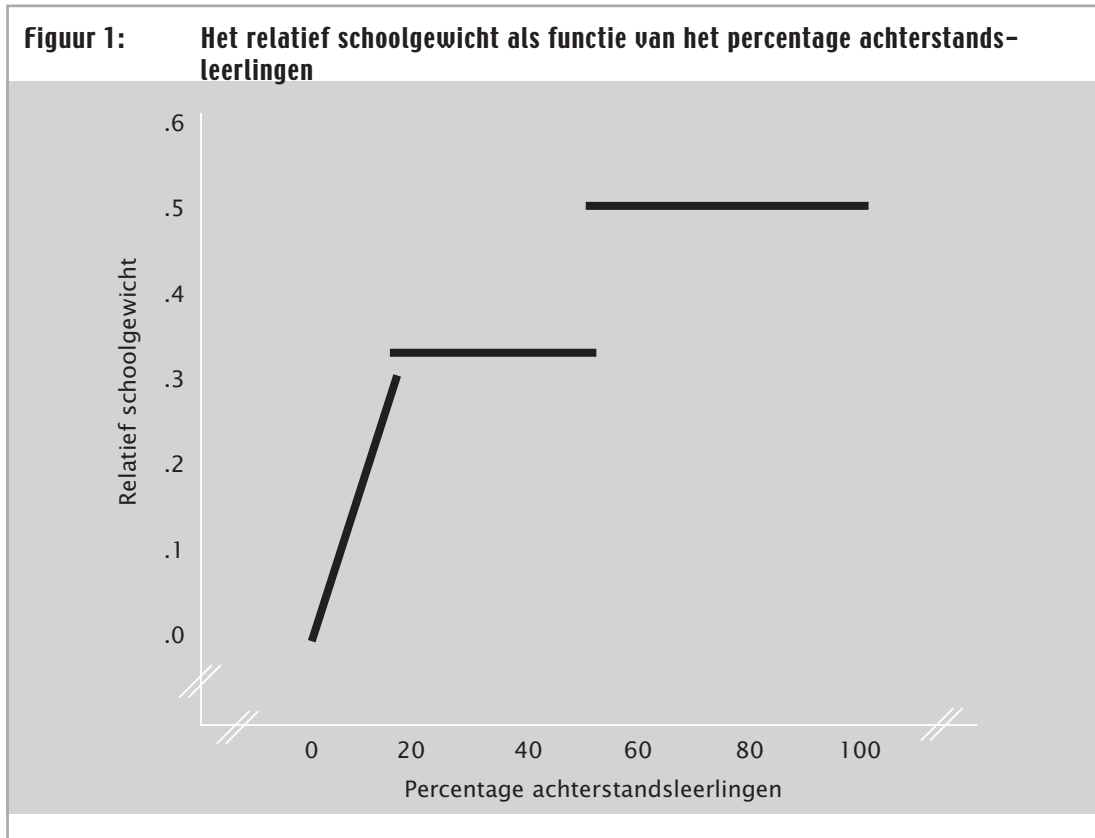
Voor de invoering van Reading Recovery laat zich de hoogte van het gewicht eenvoudig afleiden. Aangezien een tutor volgens Shanahan en Barr (1995) een 'caseload' van 10 leerlingen op jaarbasis aankan, kunnen we het gewicht voor zo'n achterstandsleerling afleiden als: deze leerling heeft 0,1 fte extra formatie nodig. In de onderbouw telt elke leerling voor 0,05 leraarformatie (vanaf 1 augustus 2002). De achterstandsleerling heeft dus een gewicht van 2.00 (namelijk: $(0,1/0,05)$) nodig om de uitvoering van Reading Recovery mogelijk te maken.

Stel dat de school wil kiezen voor het middel van de kleine groep, bijvoorbeeld omdat er in de onderbouw meerdere achterstandsleerlingen zitten. Dan is er per 15 leerlingen, en dus niet per 20 leerlingen, een fulltime leerkracht nodig. Of anders gezegd: per 20 leerlingen is er in dat geval $20/15 = 1,33$ fte leraarformatie nodig. Het maakt nu eigenlijk niet uit of de groep 4 of 8 of zelfs 13 achterstandsleerlingen herbergt. Laten we als 'common sense' ondergrens nemen, dat als er minimaal 5 achterstandsleerlingen in een groep van 20 zitten, er een substantiële groepsgrootteverkleining mogelijk moet zijn. Dan moeten die 5 leerlingen dus als gewicht 1.32 hebben (want $[15 \times 0,05] + 5 \times [0,05 \times (1 + \text{'gewicht'})] = 1,33$ fte leraarformatie).

Ten slotte kan de school besluiten een zeer gericht pakket van maatregelen te treffen van het type dat boven kort is aangeduid (Success for All, Early Reading Literacy, Piramide, Kaleidoscoop). We houden aan dat er 0,5 fte extra formatie nodig is, en we veronderstellen dat een dergelijke aanpak het overwegen waard is als de groep voor minimaal de helft (10 leerlingen dus) uit achterstandsleerlingen bestaat. Dan moeten die 10 leerlingen derhalve als gewicht 1.00 hebben (want $[10 \times 0,05] + 10 \times [0,05 \times (1 + \text{'gewicht'})] = 1,5$ fte leraarformatie).

Een gewichtenregeling die langs deze lijnen ontworpen wordt, kent óf een gewicht toe aan individuele leerlingen, óf een gewicht aan de school als geheel voor het geval de school met veel achterstandsleerlingen van doen heeft. Het laat zich eenvoudig bewijzen, dat bij meer dan 3 leerlingen (op een groep van 20) groepsverkleining een goedkopere aanpak is dan Reading Recovery (zie Bosker, Mulder & Glas, 2001, p. 41). Als we nu de voorgaande gedachtegang iets veralgemeniseren door, in plaats van een groep van

20 leerlingen met daarin een aantal achterstandsleerlingen, de verhouding van het aantal achterstandsleerlingen op het totaal aantal leerlingen in de school te beschouwen, dan kunnen we het voorlopig gewenste relatieve schoolgewicht⁷ eenvoudig afleiden (zie figuur 1).



In figuur 1 staat op de horizontale as het percentage achterstandsleerlingen afgebeeld, en op de verticale as het relatieve schoolgewicht. Voor de eerste 15% achterstandsleerlingen is het relatief schoolgewicht een lineair stijgende functie van het percentage achterstandsleerlingen. Elke achterstandsleerling meer, vereist immers meer formatie om Reading Recovery in te kunnen zetten. Omdat bij meer dan 3 op 20 achterstandsleerlingen klassenverkleining een kosteneffectievere maatregel is dan Reading Recovery, geldt dat we bij 15% of meer achterstandsleerlingen een constant relatief schoolgewicht van 0.33 toekennen, waarmee immers een substantiële groeps grootteverkleining mogelijk wordt gemaakt. Dit relatief schoolgewicht stijgt tot 0.5 als de school voor meer dan de helft uit achterstandsleerlingen bestaat. Daarmee wordt het de school mogelijk gemaakt een gericht programma voor achterstandsbestrijding in te zetten.

In het onderstaande zullen we de hier geschetste gedachtegang nader gaan verfijnen door een onderscheid te maken tussen een basisvoorziening voor groepswijze achterstanden en een aanvullende voorziening voor individueel geconstateerde taalachterstanden. Daarbij zullen we een maximum voorstellen in de formatietoekenning, zodat

⁷ Het relatieve schoolgewicht definiëren we hier als de som van de gewichten gedeeld door het leerlingaantal. Men kan dit relatieve schoolgewicht dan interpreteren als het gemiddelde leerlinggewicht in de betreffende school.

een school bij een gegeven percentage achterstandsleerlingen niet een hoger relatief schoolgewicht kan krijgen dan globaal aangeduid in figuur 1.

4.2 Gewichten voor groepsgewijze achterstanden van twee- tot zesjarigen

Groepsgewijze achterstanden zijn die achterstanden die samenhangen met het herkomstmilieu van een leerling. Hebben de ouders van een leerling zelf een laag opleidingsniveau dan is er een gereede kans dat de leerling in het onderwijs achterop zal geraken. Een basisvoorziening maakt het een school of een instelling voor voorschoolse educatie mogelijk in een dergelijk geval passende, effectieve maatregelen te treffen.⁸ Om de omvang van de basisvoorziening te kunnen bepalen maken we een koppeling tussen het opleidingsniveau van de ouders en de maatregel voor achterstandsbestrijding. De gedachtegang is, dat wanneer het opleidingsniveau van de ouders zeer laag is (maximaal basisonderwijs/lager onderwijs), het zeer waarschijnlijk is dat een specifieke aanpak gekozen zal moeten worden. Is het opleidingsniveau van de ouders daarentegen laag (maximaal vbo/lbo) dan is het zeer waarschijnlijk dat een meer algemene maatregel als groepsgrootteverkleining afdoende is. Om de school daadwerkelijk de mogelijkheid te geven een dergelijke aanpak uit te kunnen voeren, zal het gewicht van de leerlingen uit gezinnen uit de allerlaagste opleidingscategorie op 2 gesteld moeten worden. Dan is het mogelijk dat zo'n leerling veel individuele hulp kan krijgen als dat nodig is. En als de schoolbevolking voor meer dan een kwart uit dergelijke leerlingen bestaat, dan kan de school een gerichte aanpak implementeren. Immers $0,25 \times 2 + 0,75 \times 0 = 0,5$. Bij dit relatieve schoolgewicht kan de school bijvoorbeeld Piramide invoeren (vergelijk figuur 1), en daarmee de gewenste vooruitgang bij deze leerlingen bewerkstelligen.

Heeft de school daarentegen relatief veel leerlingen die afkomstig zijn uit gezinnen uit de lage opleidingscategorie, dan moet er de mogelijkheid bestaan tot bijvoorbeeld een groepsgrootteverkleining. We stellen de grens op een derde van de leerlingen, en daarmee komt het gewicht voor deze leerlingen uit op 1. Immers $0,33 \times 1 + 0,67 \times 0 = 0,33$, hetgeen blijken figuur 1 voldoende is voor een aanzienlijke verkleining van de groepsgrootte. De implicatie is tevens dat de school een gericht pakket kan implementeren als minimaal de helft van de leerlingen uit deze gezinnen afkomstig is, immers $0,5 \times 1 + 0,5 \times 0 = 0,5$.

De hoogte van de voorgestelde gewichten is zodanig, dat het dus mogelijk is een volledig op het kind toegesneden aanpak te kiezen, zoals Reading Recovery, als het om een zesjarige gaat uit een gezin van de allerlaagste opleidingscategorie. Een dergelijke geïndividualiseerde aanpak is ook mogelijk bij één op de twee leerlingen uit een gezin uit de lage opleidingscategorie. Voor twee- tot zesjarigen volstaat dus de basisvoorziening.

4.3 Gewichten voor achterstanden van zes- tot twaalfjarigen

De basisvoorziening maakt het mogelijk preventief aan achterstandsbestrijding te werken. De consequentie hiervan is, dat de achterstanden die leerlingen zullen hebben op zesjarige leeftijd in de toekomst reeds aanmerkelijk gereduceerd zullen zijn. Daarmee

8

Om de lijn van het betoog vast te kunnen houden stellen we de systematiek van formatietoekenning voor instellingen voor voorschoolse educatie gelijk aan die voor het basisonderwijs. Dat is natuurlijk in werkelijkheid niet het geval (peuters zijn immers niet leerplichtig). Voor het betoog is dit onderscheid niet relevant. In het vervolg zullen we alleen nog over scholen spreken.

kan het gewicht voor de basisvoorziening voor deze leerlingen dus ook omlaag. Halveren we de gewichten dan blijven bij een aanzienlijke concentratie van leerlingen uit de lage of de allerlaagste milieus nog steeds gerichte interventies mogelijk.

Daar staat tegenover, dat als een allochtone leerling een feitelijk gebrekkige taalvaardigheid heeft, de gewichten te laag zijn voor een gerichte geïndividualiseerde interventie. Onderscheiden we nu als niveaus van taalvaardigheid achtereenvolgens zwaar onvoldoende, onvoldoende en voldoende (zulks te bepalen met een genormeerde test), dan kunnen aanvullende gewichten een dergelijke individuele aanpak weer mogelijk maken. Deze gewichten zijn dan achtereenvolgens 1, 0.5 en 0.

Het resultaat van deze gewichtenregeling is, dat een allochtone leerling met een zeer grote taalachterstand en afkomstig uit een gezin met een zeer laag opleidingsniveau, het totale gewicht 2 krijgt. De ene helft van het gewicht komt dus voort uit de geconstateerde individuele taalachterstand, de andere helft uit de groepsgebonden achterstand. De verhouding van 2 : 1 voor het totale gewicht en het groepsgebonden deel, correspondeert met de empirisch gevonden verhouding van 2 : 1 voor (specifieke) taalachterstanden en (algemene) rekenachterstanden (vergelijk het gestelde op pagina 8).

4.4 Gewichten voor achterstanden van twaalf- tot achttienjarigen

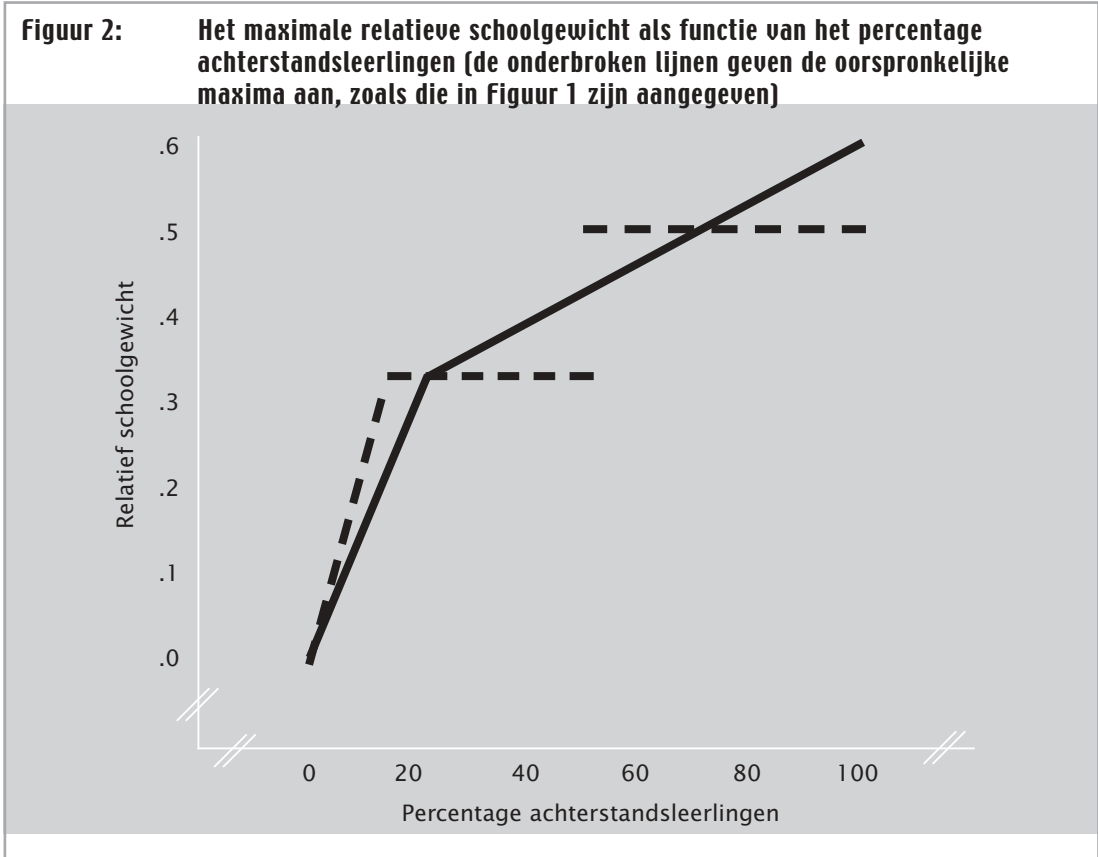
Omdat in de toekomst de leerlingen in de bovenbouw van de basisschool hebben kunnen profiteren van de hiervoor geschetste aanpak, ligt het in de rede voor leerlingen in het voortgezet onderwijs de gewichten verder terug te brengen. Dit kan gebeuren door de groepscomponent in het gewicht, dat wil zeggen dat deel van het gewicht dat te maken heeft met het opleidingsniveau van de ouders van de leerling, niet langer te gebruiken. Volstaan kan worden met een regeling die enkel en alleen nog gebaseerd is op feitelijk geconstateerde individuele taalachterstanden. Om een individuele aanpak mogelijk te maken, zullen deze gewichten voor leerlingen wier taalvaardigheid achtereenvolgens als zwaar onvoldoende, onvoldoende of voldoende is beoordeeld, gesteld moeten worden op 2, 1 respectievelijk 0.

4.5 Maximering van het relatieve schoolgewicht

In paragraaf 4.1 hebben we betoogd dat het relatieve schoolgewicht zodanig hoog moet zijn dat een gerichte aanpak van achterstanden mogelijk wordt. Daarbij kwamen we op de volgende maxima uit:

- 1 een school met 0-15% achterstandsléerlingen: $0,02 \times$ percentage achterstandsléerlingen
- 2 een school met meer dan 15 maar minder dan 50% achterstandsléerlingen: 0.33
- 3 een school met 50% of meer achterstandsléerlingen: 0.5

Merk op dat er een sprong zit bij 50% achterstandsleerlingen. Eén achterstandsleerling meer of minder kan dus grote gevolgen hebben voor de formatietoekenning. Een dergelijke discontinuïteit is niet wenselijk. We kunnen de maximering vereenvoudigen en tevens meer continuïteit bewerkstelligen conform figuur 2.



In figuur 2 is het maximum relatieve schoolgewicht, als een vereenvoudiging van figuur 1, geconstrueerd door één lijn met een knik bij 20% achterstandsleerlingen. Tot aan 20% achterstandsleerlingen is het maximale relatieve schoolgewicht (MRS) gedefinieerd als

$$\text{MRS} = 0.0167 \times \text{percentage achterstandsleerlingen} \quad (1)$$

Dit correspondeert met een 'caseload' van 12 leerlingen op jaarbasis voor een remedial teacher, in plaats van 10 leerlingen. De lijn loopt dus iets minder steil dan in de oorspronkelijke figuur 1, en gaat bovendien iets langer door. Daarna stijgt het maximale relatieve schoolgewicht minder steil, waarbij het maximum gekozen is als een 'compromis' tussen de twee horizontale lijnen die achtereenvolgens het maximum van 0.33 en 0.5 representeren. De functie die deze lijn beschrijft is de volgende:

$$\text{MRS} = 0.262 + (0,0034 \times \text{percentage achterstandsleerlingen}) \quad (2)$$

De vraag die resteert is nu, hoe we het percentage achterstandsleerlingen bepalen. Als we dat alleen definiëren op basis van het opleidingsniveau van de ouders, dan kan het maximum relatieve schoolgewicht voor een school waar alle leerlingen uit de midden of hogere sociaal-economische milieus komen, nooit boven de 0 uit stijgen, ook niet als veel allochtone leerlingen geconstateerde individuele taalachterstanden hebben. Het percentage achterstandsleerlingen definiëren op basis van groepsgebonden én geconstateerde individuele taalachterstanden, gaat voorbij aan de overlap die er tussen beide kan bestaan, terwijl het verdisconteren van de overlap een administratieve rompslomp met zich mee brengt. Derhalve is een praktische oplossing die, waarbij we de overlap tussen beide deelverzamelingen in geheel Nederland empirisch bepalen, waarna we voor deze overlap corrigeren. Stel dat van de allochtone leerlingen die een taalachterstand hebben bijvoorbeeld de helft afkomstig is uit een gezin waar de ouders een laag of zeer laag opleidingsniveau hebben, dan kunnen we de overlap verdisconteren door het percentage achterstandsleerlingen op een school te bepalen als de som van het aantal leerlingen van 6 jaar en ouder met groepsgebonden achterstanden (zoals geïndiceerd door het opleidingsniveau van de ouders) vermeerderd met de helft van het aantal allochtone leerlingen van zes jaar en ouder dat geconstateerde individuele taalachterstanden heeft.

Voor het voorgezet onderwijs hebben we een dergelijke ingewikkelde procedure niet nodig, omdat daar alleen gewerkt wordt met geconstateerde individuele taalachterstanden. We kunnen daar simpelweg het percentage van dergelijke leerlingen op de schoolomvang nemen.

4.6 Enkele illustraties

We geven een paar voorbeelden om de geschetste regeling te verduidelijken.

School A heeft 250 leerlingen. Van de 90 leerlingen die jonger dan zes jaar zijn, zijn er 17 met zeer laag opgeleide ouders, en 23 met laag opgeleide ouders. Van de 160 leerlingen die zes jaar of ouder zijn, bedragen deze aantallen respectievelijk 12 en 18. Bovendien blijken bij deze laatste leeftijdsgroep 6 allochtone leerlingen zeer veel en 9 allochtone leerlingen veel taalachterstand te hebben. De som van de gewichten is nu:

$$(17 \times 2) + (23 \times 1) + (12 \times 1) + (18 \times 0.5) + (6 \times 1) + (9 \times 0.5) = 88,5$$

Het gemiddeld leerlinggewicht is conform voetnoot 7:

$$88,5/250 = 0.354$$

Het percentage achterstandsleerlingen op deze school is:

$$100\% \times \{(17 + 23 + 12 + 18 + 0.5 \times (6 + 9))/250\} = 31\%$$

Bij 31% achterstandsleerlingen is het maximum relatief schoolgewicht:

$$0,262 + (0,0034 \times 31) = 0.367$$

School A overschrijdt deze limiet niet en krijgt dus formatie voor 338,5 (= 250 + 88,5) gewogen leerlingen.

School B heeft 120 leerlingen, waarvan 46 in de leeftijdsgroep tot zes jaar, en de overige 74 zijn ouder. Alle leerlingen zijn afkomstig uit gezinnen waar het opleidingsniveau hoog of midden is. Bij de zesjarigen en ouder blijken er 4 veel en 2 zeer veel taalachterstand te hebben. De som van de gewichten is:

$$(4 \times 0.5) + (2 \times 1) = 4$$

Het gemiddeld leerlinggewicht is:

$$4/120 = 0.033$$

Het percentage achterstandsleerlingen op school B is:

$$100\% \times \{(0.5 \times (4 + 2))/120\} = 2,5\%$$

Het maximum relatief schoolgewicht voor school B is:

$$(0,0167 \times 2,5) = 0.042$$

Ook school B overschrijdt de limiet niet en krijgt voor 124 (= 120 + 4) gewogen leerlingen formatie.

School C heeft 320 leerlingen, waarvan 120 jonger dan zes jaar en 200 zes jaar of ouder. Voor beide leeftijdsgroepen geldt dat 15% van de ouders zeer laag is opgeleid, en 25% laag. Voorts hebben bij de oudere allochtone leerlingen 33 zeer veel en 55 veel taalachterstand. De som van de gewichten op deze school is:

$$(18 \times 2) + (30 \times 1) + (30 \times 1) + (50 \times 0.5) + (33 \times 1) + (55 \times 0.5) = 181,5$$

Het gemiddeld leerlinggewicht is:

$$181,5/320 = 0.567$$

Het percentage achterstandsleerlingen op deze school is:

$$100\% \times \{[18 + 30 + 30 + 50 + 0.5 \times (33 + 55)]/320\} = 54\%$$

Het maximum relatieve schoolgewicht voor deze school bedraagt:

$$0,262 + (0,0034 \times 54) = 0.446$$

Deze school overschrijdt het maximum van 0,449 en krijgt dus slechts voor 462,7 gewogen leerlingen (320 + (0.446 x 320)) formatie.

School D is een school voor voortgezet onderwijs en heeft 470 leerlingen. 12 allochtone leerlingen hebben zeer veel en 35 allochtone leerlingen veel taalachterstand. De som van de gewichten op deze school is:

$$(12 \times 2) + (35 \times 1) = 59$$

Het gemiddeld leerlinggewicht is:

$$59/470 = 0.126$$

Het percentage achterstandsleerlingen op deze school bedraagt:

$$100\% \times \{(12 + 35)/320\} = 18\%$$

Het maximum relatief schoolgewicht voor school D is:

$$(0,0167 \times 18) = 0.301$$

Deze school overschrijdt het maximum niet en krijgt dus voor 529 (= 470 + 59) gewogen leerlingen formatie toegekend.

5 Conclusie en afsluitende opmerkingen

In het begin hebben we betoogd dat we op zoek gingen naar vier gewichten, waarvan er twee te maken hebben met het opleidingsniveau van de ouders, en twee met geconstateerde feitelijke taalachterstanden van allochtone leerlingen.

In plaats van één regeling hebben we hiervoor als uitwerking van het advies van de Onderwijsraad een regeling per leeftijdsfase ontworpen. Die regeling voorziet erin dat aan leerlingen gewichten worden toegekend voor groepsgebonden achterstanden die te maken hebben met het opleidingsniveau van de ouders van de leerling, en voor geconstateerde individuele taalachterstanden. De regeling bestaat dus uit twee reeksen leerlinggewichten, die we hieronder in tabel 9 en tabel 10 samenvatten.

Opleidingsniveau ouders	Leeftijd		
	Twee tot zes jaar	Zes tot twaalf jaar	Twaalf tot achttien jaar
Hoog/midden	0.0	0.0	0.0
Laag	1.0	0.5	0.0
Zeer laag	2.0	1.0	0.0

Taalbeheersing	Leeftijd		
	Twee tot zes jaar	Zes tot twaalf jaar	Twaalf tot achttien jaar
Voldoende	0.0	0.0	0.0
Onvoldoende	0.0	0.5	1.0
Zeer onvoldoende	0.0	1.0	2.0

De twee regelingen zijn onafhankelijk van elkaar, zodat een individuele leerling twee keer een gewicht kan krijgen: één keer voor het gegeven dat zijn of haar ouders laag of zeer laag zijn opgeleid, en één keer voor een gebleken taalachterstand. Maar ook een allochtone leerling met een taalachterstand en wiens ouders hoog zijn opgeleid krijgt daarvoor een gewicht toegekend, dat zodanig hoog gekozen is dat er effectief iets aan die taalachterstand gedaan kan worden.

Het betreft leerlinggewichten. We hebben echter voorgesteld de som van de leerlinggewichten aan een maximum te binden, namelijk zodanig dat het gemiddeld leerlinggewicht op een school (ook aangeduid als het relatief schoolgewicht) niet een bepaald maximum mag overschrijden. Dat maximum is bepaald aan de hand van de hoeveelheid middelen die de school nodig heeft om effectief de achterstanden te kunnen bestrijden.

De formatietoekenning verloopt nu in vijf stappen:

- Stap 1 Bepaal het relatief schoolgewicht (ook wel het gemiddeld leerlinggewicht) als de som van de gewichten gedeeld door het aantal leerlingen;
- Stap 2 Bepaal het percentage achterstandsleerlingen als de som van het aantal leerlingen waarvan de ouders een laag of zeer laag opleidingsniveau hebben vermeerderd met de helft van het aantal allochtone leerlingen met onvoldoende of zeer onvoldoende taalbeheersing, waarna deze som vermenigvuldigd wordt met 100% en gedeeld door het leerlingaantal;
- Stap 3 Bepaal het maximum relatief schoolgewicht (MRS) aan de hand van de volgende twee formules:
 - Stap 3a Heeft de school 0-20% achterstandsleerlingen volgens Stap 2 dan geldt:
 $MRS = 0,0167 \times \text{percentage achterstandsleerlingen}$;
 - Stap 3b Heeft de school 20% of meer achterstandsleerlingen volgens Stap 2 dan geldt:
 $MRS = 0,262 + (0,0034 \times \text{percentage achterstandsleerlingen})$;
- Stap 4 Neem het minimum van Stap 1 en Stap 3 en noem dit MINIMUM;
- Stap 5 De hoeveelheid formatie die de school krijgt wordt gebaseerd op het gewogen leerlingaantal: aantal leerlingen + (MINIMUM x aantal leerlingen).

Is deze benadering nog wel piramidaal, zoals de Onderwijsraad voorstelt? Het antwoord luidt: op het niveau van individuele leerlingen niet, maar wel op het niveau van leeftijdsgroepen. In de praktijk zal het er namelijk op neer komen dat in de leeftijdsfase van twee tot zes jaar relatief veel zal worden opgewogen, daarna iets minder, en vanaf twaalf jaar weer minder.

We merken op dat de voorgestelde gewichten zodanig gekozen zijn, dat groepsgebonden en individueel geconstateerde taalachterstanden effectief bestreden kunnen worden. We herhalen een opmerking die we eerder maakten (Bosker, Mulder & Glas, 2001, p. 43):

“Een kritiekpunt zou kunnen zijn dat de voorgestelde gewichtenregeling, die vanzelfsprekend nog gepreciseerd en gestroomlijnd moet worden, de als effectief bestempelde aanpakken min of meer dwingend oplegt. Dat is niet de portée van het betoog. De essentie van het geheel is, dat er een gewichtenregeling is ontworpen die scholen extra formatie oplevert, zoals dat ook thans het geval is. Maar anders dan in het verleden is er nu een onderbouwing van de hoogte van de gewichten gegeven, zodat scholen ook ter verantwoording kunnen worden geroepen. De verstrekte middelen maken een inhaalslag van de achterstandsleerlingen mogelijk. De keuze van de aanpak is aan de individuele school, zij

het dat ze het bevoegd gezag, de inspectie, de overheid en het publiek het een en ander uit te leggen heeft mocht er geen succes worden geboekt. Anders dan in het verleden, waarin met de gewichtenregeling extra verkregen formatie ponds-ponds-gewijs werd verdeeld, zonder dat de doelgroepen van het beleid er direct van profiteerden (soms veroorzaakt door het feit dat de school niet eens wist dat ze extra formatie kreeg; zie Mulder, 1996), kan op basis van de hier aangevoerde legitimering van de systematiek, met recht de falende school de wacht worden aangezegd."

We merken voorts op dat we in de hier voorgestelde gewichtenregeling geen drempel kennen van 9% (zoals die wel aanwezig is in de vigerende regeling), maar dat we daarentegen wel een maximum of plafond hebben voorgesteld met een relatief schoolgewicht dat nooit groter mag worden dan 0.6. In de terminologie van de inleiding: een geheel 'zwarte' school krijgt daarmee niet bijna twee keer zoveel, maar nog slechts ruim anderhalf keer zoveel formatie als een geheel 'witte' school.

Literatuur

Bosker, R.J., Mulder, L. & Glas, C.A.W. (2001).

“Naar een nieuwe gewichtenregeling?” In: Onderwijsraad. (2001). *Met 't oog op onderwijsachterstanden*. Den Haag: Onderwijsraad.

Centrale Financiën Instellingen. (2000).

Wijziging van het Formatiebesluit WPO per 1 augustus 2002. *Uitleg Gele Katern*. nr. 9 (29 maart 2000). Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Crévola, C.A. & Hill, P.W. (1998).

Evaluation of a Whole-school Approach to Prevention and Intervention in Early Literacy. *Journal of Education for Students Placed at Risk*, 3, p. 133-157.

Finn, J.D. & Achilles, C.M. (1991).

“Answers and Questions about Class Size: A Statewide Experiment”. In: *American Educational Research Journal*, 27, p. 557-577.

Goede, D. de, & Reezigt, G.J. (2002).

Implementatie en effecten van de voorschool in Amsterdam. Groningen: RUG/GION.

Hedges, L.V. (2000).

“Using Converging Evidence in Policy Formation: The Case of Class Size Research”. In: *Evaluation and Research in Education*. 14. p. 193-205.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2001).

Schets van het landelijk beleidskader 2002-2006. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Mulder, C.W.J. (1996).

Meer voorrang, minder achterstand? Het onderwijsvoorrangsbeleid getoetst. Nijmegen: ITS.

Onderwijsraad. (2001).

Wat 't zwaarst weegt... Een nieuwe aanpak voor het onderwijsachterstanden-beleid. Den Haag: Onderwijsraad.

Shanahan, T. & Barr, R. (1995).

“Reading Recovery: An Independent Evaluation of the Effects of an Early Instructional Intervention for At-risk Learners”. In: *Reading Research Quarterly*. 30. 4. p. 958-996.

Slavin, R.E. & Madden, N.A. (1999).

Success for All/Roots & Wings. Summary of Research on Achievement Outcomes.
Crespar-report no. 4. Baltimore: Johns Hopkins University.

Tesser, P.T.M. & Iedema, J. (2001).

Rapportage minderheden 2001. Deel I: Vorderingen op school. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2001).

Aanpak onderwijsachterstanden. Rapport nr. 22: Bestrijding van onderwijsachterstanden. Den Haag: SDU.

Vedder, P. & Klopogge, J. (2001).

Onderwijskansen op tafel. Het bestrijden en voorkomen van onderwijsachterstand. Wat zeggen de onderzoekers? Den Haag: Procesmanagement Primair Onderwijs.

Veen, A., Roeleveld, J. & Leseman, P. (2000).

Evaluatie van Kaleidoscoop en Piramide. Eindrapportage. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Ven, H. van de. & Verhoeven, L. (1998).

Effectief leren lezen. Ondersteuningsprogramma. Evaluatierapport. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.

Webbink, D. & Hassink, H. (2002).

Preventie van onderwijsachterstanden. CPB-memorandum nr. 30. Den Haag: Centraal Planbureau.

ONDERWJS raad

NASSAULAAN 6

2514 JS DEN HAAG

TELEFOON 070 310 00 00

FAX 070 356 14 74

E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL

WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL

