

WAT 'T ZWAARST WEEGT...
advies



Wat 't zwaarst weegt...

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 zeventien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies Wat 't zwaarst weegt... Een nieuwe aanpak voor het onderwijsachterstandenbeleid, uitgebracht aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Nr. 20010498/562, november 2001.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2001

Bestellingen van publicaties:

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

Ontwerp en opmaak:

Balyon Grafische Vormgeving bv

Drukwerk:

Drukkerij Artoos

© Onderwijsraad, Den Haag.

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

Wat 't zwaarst weegt...

Een nieuwe aanpak voor het
onderwijsachterstandenbeleid

Aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschappen,
mevrouw drs. K.Y.I.J. Adelmund
Postbus 25000
2700 LZ Zoetermeer

Mevrouw de Staatssecretaris,

Met genoegen biedt de Onderwijsraad u hierbij zijn advies
*Wat 't zwaarst weegt... Een nieuwe aanpak voor het onderwijs-
achterstandenbeleid* aan.

Dit advies gaat in op de drie adviesaanvragen die u aan de
Onderwijsraad heeft voorgelegd over modernisering van de
gewichtenregeling basisonderwijs, over de samenhang tussen
Voor- en Vroegschoolse Educatie en de gewichtenregeling en
over modernisering van de cumi-regeling voortgezet onderwijs.
In dit advies presenteert de raad een opzet voor twee toekom-
stige regelingen voor de aanpak van onderwijsachterstanden:
een regeling algemene onderwijsachterstandenbestrijding; een
regeling voor zowel autochtone als allochtone leerlingen en een
nieuwe NT2-regeling die specifiek is gericht op het verminderen
van extra taalachterstanden van bepaalde categorieën allochto-
ne leerlingen.

Samen met dit advies verschijnt een studie, getiteld *Met 't oog
op onderwijsachterstanden. Studies bij het advies Wat 't
zwaarst weegt... Een nieuwe aanpak voor het onderwijsachter-
standenbeleid*. In deze studie zijn twee onderzoeken opgenomen
die de raad in het kader van dit adviesproject heeft laten uit-
voeren naar de gewichtenregeling basisonderwijs en naar de
maatstaven voor onderwijsachterstanden in een vijftal Europese
landen.

Tevens heeft u de raad, op verzoek van de Voorzitter van de Vaste
Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van de
Tweede Kamer der Staten Generaal, in het kader van dit project-
onderwerp nog een vierde adviesaanvraag voorgelegd. Die aan-
vraag betreft een mogelijke samenhang in bekostiging tussen Weer
Samen Naar School, Leerlinggebonden financiering en de gewich-

ONS KENMERK
OR 20010498/562

UW KENMERK
PO/OO/2000/22982
PO/OO/2000/35695
VO/TAB/2000/35699
PO/OO/2000/49595

CONTACTPERSOON

DOORKIESNUMMER

PLAATS / DATUM
Den Haag, 14 november 2001

ONDERWERP
Advies Wat 't zwaarst weegt...

ONDERWIJS Raad

MASSAULAAN 6

2514 JS DEN HAAG

TELEFOON 070 310 00 00

FAX 070 356 14 74

E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL

WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL

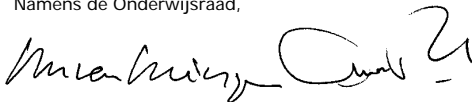
ONS KENMERK
OR 20010498/562

Pagina 2

tenregeling basisonderwijs in de vorm van een systeem waarin het geld het kind volgt. Tegelijkertijd met het advies *Wat 't zwaarst weegt...* brengt de raad hierover een afzonderlijk advies uit, getiteld *De rugzak gewogen... Over de bekostiging van WSNS, LGF en de gewichtenregeling basisonderwijs.*

ONDERWIJS RAAD

Namens de Onderwijsraad,



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

drs. A. van der Rest
algemeen secretaris

Inhoudsopgave

Samenvatting	9
1 Het projectonderwerp aan de hand van de adviesaanvragen	12
1.1 Inleiding op het projectonderwerp	12
1.2 Samenvatting van de inhoud van de adviesaanvragen	12
1.3 Opbouw van het advies	13
2 Algemeen kader van dit advies	14
2.1 Inleiding	14
2.2 De (veranderende) culturele diversiteit van de Nederlandse samenleving	14
2.3 Taalontwikkeling en taalvaardigheid als cruciale elementen in de bestrijding van onderwijsachterstanden	15
2.4 De vraag naar de leeftijdsfasen waarin de bestrijding van taalachterstanden (als investering) het meest effectief is	16
3 De VVE-regeling, de gewichtenregeling basisonderwijs en de cumi-vo-regeling	19
3.1 Inleiding	19
3.2 De huidige VVE-regeling (regeling voor- en vroegschoolse educatie) samengevat	19
3.2.1 <i>Knelpunten huidige VVE-regeling samengevat</i>	21
3.3 De huidige gewichtenregeling basisonderwijs samengevat	22
3.3.1 <i>Knelpunten huidige gewichtenregeling samengevat</i>	23
3.4 De huidige cumi-vo-regeling samengevat	23
3.4.1 <i>Knelpunten huidige cumi-vo-regeling samengevat</i>	24
3.5 Wijzigingen in VVE-regeling, gewichtenregeling en cumi-vo-regeling gewenst?	24
4 Voorstellen voor een nieuwe opzet ter bestrijding van onderwijsachterstanden	26
4.1 Inleiding	26
4.2 De toekenningsbasis van de huidige gewichtenregeling basisonderwijs	26
4.3 Herziening van de huidige sociaal-culturele kenmerken van de gewichtenregeling gewenst?	28
4.4 De huidige sociaal-culturele kenmerken van de gewichtenregeling onderzocht	30
4.5 Voorstellen voor twee regelingen ter bestrijding van onderwijsachterstanden	32

4.6	Voorstel voor de opzet van een regeling algemene onderwijsachterstandenbestrijding	33
4.6.1	<i>Hoogte van de toe te kennen gewichten voor de bestrijding van algemene onderwijsachterstanden</i>	34
4.6.1.1	<i>De onderzoeksresultaten met betrekking tot de hoogte van de gewichten</i>	34
4.6.1.2	<i>Conclusies van de Onderwijsraad over de hoogte van de gewichten</i>	36
4.7	Voorstel voor de opzet van een nieuwe NT2-regeling	38
4.7.1	<i>Inleiding</i>	38
4.7.2	<i>Bestaande maatregelen op het gebied van taal</i>	38
4.7.3	<i>Inhoudelijke onderbouwing van de nieuwe taalregeling</i>	46
4.7.4	<i>Voorstel voor de opzet van een regeling ter bestrijding van extra taalachterstanden: de nieuwe NT2-regeling</i>	48
4.8	Consequenties van de voorstellen voor de onderscheiden leeftijdscategorieën	50
5	Eindconclusies	52
	Literatuur	54
	Bijlagen	B1-1
	Bijlage 1: de adviesaanvragen	B1-2
	Bijlage 2: analyse van de cumi-regeling voortgezet onderwijs	B2-1

Samenvatting

HET ADVIESONDERWERP

In eerste instantie zou dit advies geconcentreerd worden op de vraag naar een modernisering van de regeling voor de aanpak van onderwijsachterstanden in het basisonderwijs (de zogenaamde gewichtenregeling). In de loop der tijd echter, is het adviesonderwerp uitgebreid met de volgende adviesvragen: een eventuele samenhang tussen voor- en voerschoolse educatie (VVE) en de gewichtenregeling, een modernisering van de cumi-regeling voor het voortgezet onderwijs en een eventuele samenhang tussen WSNS (Weer Samen Naar School), LGF (Leerlinggebonden Financiering) en de gewichtenregeling basisonderwijs door het in elkaar schuiven van de verschillende regelingen tot één bekostigingsstelsel waarin het geld het kind volgt.

De laatstgenoemde vraag heeft de Onderwijsraad in een afzonderlijk advies aan de orde gesteld. De titel van dat advies, dat tegelijkertijd is uitgebracht, luidt: *De rugzak gewogen... Over de bekostiging van WSNS, LGF en de gewichtenregeling basisonderwijs.*

Als afzonderlijke publicatie is tegelijkertijd een studie uitgebracht, getiteld: *Met 't oog op onderwijsachterstanden. Studies bij het advies Wat 't zwaarst weegt... Een nieuwe aanpak voor het onderwijsachterstandenbeleid.* In deze studie zijn twee onderzoeken opgenomen die de raad in het kader van dit adviesproject heeft laten uitvoeren. Het betreft hier allereerst de voorstudie die prof. dr. Roel Bosker (OCTO, Universiteit Twente), dr. Lia Mulder (ITS, Katholieke Universiteit Nijmegen) en prof.dr. Cees Glas (OCTO, Universiteit Twente) hebben verricht: *Naar een nieuwe gewichtenregeling? De feitelijke achterstanden van risicogroepen in het basisonderwijs en een onderwijskundige onderbouwing van een aangepaste gewichtenregeling. Een voorstudie op verzoek van de Onderwijsraad.* Het tweede deel van de studie betreft het door ir. D.C. van Ingen (IOO bv, Economisch onderzoek voor de publieke sector) uitgevoerde onderzoek met de titel *Internationale verkenning maatstaven onderwijsachterstanden. Beleid en bekostiging.*

INHOUD VAN DIT ADVIES

Dit advies start met een korte schets van de drie thema's culturele diversiteit, bestrijding van taalachterstanden en de vraag naar de periode waarin investeringen in achterstandenbestrijding het meest effectief is. Deze thema's vormen het algemeen kader van dit advies. Vervolgens wordt ingegaan op de VVE-regeling, de gewichtenregeling basisonderwijs en de cumi-vo-regeling (voortgezet onderwijs). Deze regelingen worden kort beschreven, signaleerde knelpunten worden weergegeven.

Vervolgens gaat de raad uitgebreid in op de huidige toekenningscriteria uit de gewichtenregeling basisonderwijs en op de vraag of die aan herziening toe zijn. Een belangrijk element betreft de vraag of het criterium 'ethniciteit' uit de bestaande gewichtenregeling kan verdwijnen.

Aansluitend komt de raad met het voorstel voor de opzet van twee nieuwe regelingen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden: een opzet voor een regeling 'algemene onderwijsachterstandenbestrijding', in de vorm van een herziene gewichtenregeling, en een opzet voor een nieuwe NT2-regeling (Nederlands als tweede taal). Van deze nieuwe NT2-regeling zal onder meer een herziene cumi-regeling voor het voortgezet onderwijs deel gaan uitmaken, evenals de taal-ondersteunende component van het huidige OALT-beleid (Onderwijs in Allochtone Levende Talen).

DE TWEE TOEKOMSTIGE REGELINGEN VOOR DE AANPAK VAN ONDERWIJSACHTERSTANDEN

De raad adviseert om in de toekomst twee nieuwe regelingen te ontwerpen voor de aanpak van onderwijsachterstanden.

Algemene onderwijsachterstandenbestrijding

Allereerst een regeling algemene onderwijsachterstandenbestrijding, gebaseerd op het opleidingsniveau van de ouders. Het betreft hier derhalve het terugdringen van de met het opleidingsniveau van de ouders samenhangende ontwikkelingsachterstanden van zowel autochtone als allochtone leerlingen. Voor het bestrijden van de algemene onderwijsachterstanden wordt gekozen voor een herziening van de huidige gewichtenregeling. Het land van herkomst wordt voor deze regeling niet langer als toekenningscriterium gehanteerd.

De nieuwe regeling met betrekking tot de bestrijding van de algemene onderwijsachterstanden dient reeds in de voor- en vroegschoolse periode van start te gaan en loopt door tot het eind van het basisonderwijs.

Wat de hoogte van de gewichten betreft, doet de raad in dit advies nog geen uitspraken. Wel maakt de raad voor de aanpak van algemene onderwijsachterstanden een onderscheid in twee gewichten, gerelateerd aan de daarbij gehanteerde twee opleidingsniveaus van de ouder(s). Aan de hand van een diepgaander onderzoek (dan de thans in opdracht van de raad uitgevoerde voorstudie door Mulder, Bosker en Glas) kan in aansluiting op dit advies een beargumenteerde en hanteerbare hoogte van de gewichten worden ontworpen.

Een nieuwe NT2-regeling

De tweede regeling betreft een nieuwe NT2-regeling die specifiek is gericht op het verminderen van de extra taalachterstanden van bepaalde categorieën allochtone leerlingen. Het gaat hier om de extra taalachterstanden van allochtone leerlingen die volgens het ITS/OCTO-onderzoek 'bovenop' de 'algemene' onderwijsachterstanden blijken te bestaan. In deze regeling is als het ware de factor 'ethniciteit' verdisconteerd, die als factor uit de door de raad voorgestelde nieuwe gewichtenregeling (algemene onderwijsachterstandenbestrijding) verdwijnt.

Naast het criterium 'land van herkomst', zal voor de nieuwe NT2-regeling als tweede criterium een taaltoets gaan gelden waarmee de daadwerkelijke taalachterstand wordt vastgesteld van individuele leerlingen die tot de doelgroep behoren.

De nieuwe NT2-regeling dient een doorgaande lijn te betreffen die zich uitstrekt van groep 3 van het basisonderwijs (de leeftijd waarop de specifieke taalachterstandsbestrijding is af te splitsen van de algemene onderwijsachterstandenbestrijding) tot en met het voortgezet onderwijs.

WIJZE VAN INVESTEREN

Naar het oordeel van de raad kunnen de investeringen in de bestrijding van onderwijsachterstanden het beste 'piramidaal' vorm worden gegeven. Dit betekent dat de grootste investeringen dienen plaats te vinden in de leeftijdscategorie van 2-6 jaar. Voor kinderen in het voor- en vroegschoolse traject dient dus een groter budget per kind beschikbaar te zijn dan voor kinderen in de leeftijdscategorie van 6-12 jaar. Vervolgens neemt in het voortgezet onderwijs het budget per leerling nog verder af. Deze differentiatie in de toekenning van de diverse budgetten zal er toe leiden dat de hoogte van die budgetten de vorm van een piramide te zien geeft.

In dit kader past naar de mening van de raad dan ook een meer fundamentele beschouwing op de cruciale ontwikkelingsfase van 2-6 jaar. In dit advies geeft de raad wel een korte schets van het beleidsterrein VVE en wordt er een relatie gelegd met de gewichtenregeling, maar worden nog geen concrete voorstellen gedaan wat de toekomst van VVE betreft. De raad is voornemens om in 2002 in een advies nader in te gaan op het VVE-terrein.

Tevens adviseert de raad de zogenaamde 9% drempel (scholen ontvangen op grond van de gewichtenregeling basisonderwijs pas extra formatie als het totaal van de aan de leerlingen toegekende gewichten tenminste negen procent hoger is dan het totaal aantal leerlingen op de school) te laten vervallen.

1 Het projectonderwerp aan de hand van de adviesaanvragen

1.1 Inleiding op het projectonderwerp

In eerste instantie zou dit project geconcentreerd worden op de vraag naar een modernisering van de regeling voor de aanpak van onderwijsachterstanden in het basisonderwijs: de zogenaamde gewichtenregeling (zie de adviesaanvraag van 19 juli 2000, bijlage 1).

Sindsdien echter, zijn er drie adviesaanvragen toegevoegd aan dit projectonderwerp. Die aanvullende vragen betreffen de volgende onderwerpen:

- 1 een eventuele samenhang tussen voor- en vroegschoolse educatie en de gewichtenregeling (aanvraag van 29 september 2000, bijlage 1);
- 2 een modernisering van de cumi-regeling voor het voortgezet onderwijs (in de vorm van een 'afzonderlijke adviesaanvraag' van 23 november 2000, bijlage 1) en
- 3 een eventuele samenhang tussen WSNS, LGF en de gewichtenregeling basisonderwijs door het in elkaar schuiven van de verschillende regelingen tot één bekostigingsstelsel waarin het geld het kind volgt (aanvraag van 18 december 2000, bijlage 1).

De Onderwijsraad heeft ervoor gekozen de laatstgenoemde vraag in een afzonderlijk advies aan de orde te stellen. Dat advies is tegelijkertijd met dit advies uitgebracht en heeft als titel: *De rugzak gewogen... Over de bekostiging van WSNS, LGF en de gewichtenregeling basisonderwijs.*

Als afzonderlijke publicatie is tegelijkertijd tevens een studie uitgebracht, getiteld: *Met 't oog op onderwijsachterstanden. Studies bij het advies Wat 't zwaarst weegt... Een nieuwe aanpak voor het onderwijsachterstandenbeleid.* In deze studie zijn twee onderzoeken opgenomen:

- *Naar een nieuwe gewichtenregeling? De feitelijke achterstanden van risicogroepen in het basisonderwijs en een onderwijskundige onderbouwing van een aangepaste gewichtenregeling. Een voorstudie op verzoek van de Onderwijsraad,* door Bosker, Mulder en Glas; en:
- *Internationale verkenning maatstaven onderwijsachterstanden. Beleid en bekostiging,* door IOO bv, Economisch onderzoek voor de publieke sector (Van Ingen).

1.2 Samenvatting van de inhoud van de adviesaanvragen

Uit de vragen die in de adviesaanvragen staan, zijn de volgende grote lijnen af te leiden:

- Het gaat in eerste instantie om een 'modernisering' van zowel de gewichtenregeling basisonderwijs als van de cumi-regeling voor het voortgezet onderwijs.

- Randvoorwaarden die daarbij (in die twee adviesaanvragen) worden gegeven zijn: eenvoud en administratieve hanteerbaarheid van de systematiek(en), de totale kosten, de controleerbaarheid (die misbruik en oneigenlijk gebruik kunnen voorkomen) en de wenselijke overgangstermijn.
- Modernisering voor basisonderwijs houdt in: niet meer toekennen van middelen op basis van sociale kenmerken, maar op basis van de feitelijke achterstand van individuele leerlingen. Mocht dit niet mogelijk zijn, dan gaat het om de vraag of het huidige onderscheid tussen de verschillende gehanteerde gewichten in stand moet blijven.
- Bij de gewichtenmiddelen gaat het ook om de vraag of er niet beter met budgetten kan worden gewerkt in plaats van met fte's en wat hiervan dan de consequenties zijn.
- Ook is de vraag neergelegd of de verantwoordingssystematiek van de gewichtenmiddelen (zoals in de GOA-wetgeving is vastgelegd) voldoende effectief is.
- Modernisering voor het voortgezet onderwijs betreft: vorm en plaats bepalen van de cumi-regeling in een samenhangend achterstandenbeleid. Aan deze (algemene) vraag worden de volgende deelvragen toegevoegd:
 - 1 moeten de huidige uitgangspunten van de cumi-regeling blijven? (Is de doelstelling taal nog steeds actueel? Wat is een goed taalbeleid? Zijn er andere onderwerpen die in aanmerking komen voor de cumi-middelen? Leiden de huidige criteria 'land van herkomst' en 'verblijfsduur' tot een goede verdeling van de middelen?;
 - 2 moet de toekenning van de cumi-middelen onafhankelijk blijven van de schoolsoort waar een cumi-leerling staat ingeschreven?;
 - 3 Wat zou de positie van de cumi-regeling ten opzichte van de andere voorzieningen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden moeten zijn?

1.3 Opbouw van het advies

Hoofdstuk 2 schetst het algemeen kader van dit advies. Culturele diversiteit, bestrijding van taalachterstanden en de vraag naar de periode waarin investeringen in achterstandenbestrijding het meest effectief is, vormen de thema's van dit hoofdstuk.

Hoofdstuk 3 gaat in op de VVE-regeling, de gewichtenregeling basisonderwijs en de cumi-vo-regeling (voortgezet onderwijs). Deze regelingen worden kort beschreven, gesignaleerde knelpunten worden weergegeven.

Hoofdstuk 4 vormt het hart van dit advies. In dit hoofdstuk wordt uitgebreid ingegaan op de huidige toekenningscriteria uit de gewichtenregeling basisonderwijs en op de vraag of die aan herziening toe zijn. Een belangrijk element van dit onderdeel van het advies betreft onder meer de vraag of het criterium 'ethniciteit' uit de bestaande gewichtenregeling kan verdwijnen.

De Onderwijsraad komt in dit hoofdstuk met het voorstel voor de opzet van twee nieuwe regelingen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden: een opzet voor een regeling 'algemene onderwijsachterstandenbestrijding' en een opzet voor een nieuwe NT2-regeling (Nederlands als tweede taal).

Hoofdstuk 5 sluit het advies af met een aantal eindconclusies.

2 Algemeen kader van dit advies

2.1 Inleiding

In dit advies staat de problematiek van de onderwijsachterstanden centraal. Er is bij een beschouwing op deze problematiek een keur aan mogelijke invalshoeken te bedenken. In het kader van dit projectonderwerp vormen de adviesvragen naar een mogelijke herziening van zowel de gewichtenregeling basisonderwijs als van de cumi-vo-regeling de specifieke invalshoeken van waaruit de raad deze problematiek beschouwt.

Vanuit deze invalshoeken springen drie thema's in het oog die volgens de Onderwijsraad als centrale uitgangspunten gelden voor de beschouwing van dit projectonderwerp. Zij vormen het algemeen kader van dit advies.

Het gaat om de volgende drie thema's:

- 1 de (veranderende) culturele diversiteit van de Nederlandse samenleving,
- 2 taalontwikkeling en taalvaardigheid als cruciale elementen in de bestrijding van onderwijsachterstanden, en
- 3 de vraag naar de leeftijdsfasen waarin de bestrijding van taalachterstanden (als investering) het meest effectief is.

2.2 De (veranderende) culturele diversiteit van de Nederlandse samenleving

In Nederland neemt niet alleen de culturele diversiteit toe, maar maken mensen uit geheel verschillende herkomstlanden in toenemende mate een substantieel en groeiend deel van de totale bevolking uit.

De huidige verscheidenheid is onder andere het gevolg van migratie naar ons land. Deze diversiteit is in het afgelopen decennium bovendien nog verder toegenomen doordat de internationale migratie naar Nederland is veranderd: naast migratie in het kader van gezinshereniging en gezinsvorming meer asielmigratie. Hierdoor is het scala van herkomstlanden van allochtonen ook meer divers geworden. Het aantal asielzoekers stijgt van bijna 23.000 in 1996 naar bijna 43.000 in 1999. Uit CBS-gegevens blijkt dat een derde van de asielzoekers tussen 1992 en 1997 jonger dan 15 jaar is. In de jaren negentig kwamen er in totaal jaarlijks gemiddeld 113.00 migranten naar Nederland.

In 1990 telde Nederland 831.000 niet-Westerse en 1.204.000 westerse allochtonen. In 1999 waren deze aantallen gestegen tot 1.346.000 niet-westerse en 1.353.000 westerse allochtonen.¹

¹ Valk, H.A.G. de, I. Esveldt, K. Henkens en A.C. Liefbroer. Oude en nieuwe allochtonen in Nederland; een demografisch profiel. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, juli 2001. (WRR Werkdocument 123).

Overigens zijn ook de afzonderlijke migrantengroepen niet homogeen. Er bestaan ook binnen deze groepen variëteit naar bijvoorbeeld regio van herkomst, religie en migratiereden.²

Met de groei van het aantal en de diversiteit aan migrantengroepen, worden aspecten met betrekking tot de incorporatie van migrantengroepen en de verschillen in normen- en waardensystemen tussen migrantengroepen en autochtonen steeds belangrijker. Een te lage opleiding en een gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal worden algemeen beschouwd als belangrijke obstakels voor de integratie van minderheden in de Nederlandse samenleving. Binnen de minderheidsgroeperingen die al langer hier verblijven, tekent zich een tendens in gunstige richting af. De belangrijkste positieve factor is dat de oudere generaties minderheden worden opgevolgd door jongere generaties die aanzienlijk beter zijn opgeleid en die de Nederlandse taal veel beter onder de knie hebben. De verbetering van het opleidingsprofiel en de beheersing van de Nederlandse taal van minderheden door de wisseling van generaties duurt echter lang. En er zijn ook andere redenen om een actief (onderwijs)beleid te blijven voeren ter bestrijding van onderwijsachterstanden. In de eerste plaats is er ook onder jongeren uit de vier grootste minderheidsgroeperingen (Turks, Marokkaans, Surinaams en Antilliaans) nog een veel te groot deel ongediplomeerden met geringe maatschappelijke mogelijkheden. In de tweede plaats is het opleidingsprofiel van de tussengeneratie en van een deel van de gezinsvormers erg ongunstig. In de derde plaats zijn er ook onder de 25-40 jarigen nog velen die grote moeite hebben met het Nederlands. In de vierde plaats is er de voortgaande asielmigratie. Een deel van deze nieuwe migranten heeft weliswaar een goede opleiding, maar een ander deel niet en zij hebben nauwelijks minder moeite met het Nederlands dan de 'traditionele' eerste-generatiemigranten.³

Bovenstaande tendensen geven aan dat een goed taalbeleid een essentieel onderdeel blijft van overheidsbeleid dat beoogt onderwijsachterstanden te bestrijden. De raad zal daarom in de loop van dit advies de nodige aandacht besteden aan de taalachterstandenproblematiek.

2.3 Taalontwikkeling en taalvaardigheid als cruciale elementen in de bestrijding van onderwijsachterstanden

Het beheersen van de Nederlandse taal is van fundamenteel belang voor maatschappelijke kansen van individuen. Daarom dient het taalbeleid zich te richten op een goede taalontwikkeling en een goede taalvaardigheid.

Vanuit het perspectief van de taalontwikkeling van een kind is in dit kader onder meer het volgende relevant. Bij het ouder worden van een kind 'verzelfstandigt' de taalbeheersing zich min of meer ten opzichte van de algemene ontwikkeling. In het eerste leerjaar van het basisonderwijs zijn opvoeding en onderwijs nog gericht op de ontwikkeling van *algemene leervoorwaarden*. In het tweede leerjaar beginnen de meeste scholen met onderwijs dat gericht is op de *aanvankelijke voorwaarden* voor het leren rekenen en lezen en komt diversificatie naar rekenen en taal dus al op gang. Tijdens de periode

2 Vermeulen, H. en R. Penninx (eds). Immigrant integration: the Dutch case . Het Spinhuis, Amsterdam, 2000.

3 Tesser, P., J.G.F. Merens en C.S. van Praag. Rapportage minderheden 1999; positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt . Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 1999.

daarna op de basisschool wordt het beheersen van het Nederlands een apart vormingsdomein, al of niet onderdeel van een geïntegreerd taalbeleid. Dat taalbeleid strekt zich ook vaak uit tot andere vormingsgebieden, waardoor er nog duidelijke momenten van een integrale stimulering blijven. In het voortgezet onderwijs is het Nederlands een apart vak geworden met sporadisch didactische vertakkingen naar andere vakken. Dan wordt ook zichtbaar dat sommige leerlingen meer 'aanleg' hebben voor wiskunde dan wel voor talen.

Een beleid gericht op het bestrijden van taalachterstanden dient de hierboven beschreven ontwikkeling te volgen. Dit betekent volgens de raad dat het achterstandenbeleid tot en met groep 2 van het basisonderwijs gericht dient te worden op de algemene ontwikkeling van kinderen inclusief taalontwikkeling. Vanaf groep 3 is het mogelijk taalachterstanden vast te stellen bovenop algemene ontwikkelingsachterstanden en daartoe faciliteringsmaatregelen in het leven te roepen. In het voortgezet onderwijs kan de facilitering, vanuit dit perspectief, beperkt worden tot bestrijding van de taalachterstand. Dit laat onverlet de maatregelen die men kan treffen om gehele schooltypen dan wel leerwegen extra te faciliteren gelet op de aanwezige leerlingbevolking (praktijkonderwijs, leerwegondersteunend onderwijs, het onderwijs aan asielzoekers).

In dit advies van de Onderwijsraad wordt uitgegaan van bovengenoemde visie op de taalontwikkeling van kinderen.

2.4 De vraag naar de leeftijdsfasen waarin de bestrijding van taalachterstanden (als investering) het meest effectief is

Het derde thema dat volgens de visie van de Onderwijsraad een belangrijk element vormt bij het vraagstuk van de onderwijsachterstandenbestrijding, betreft de vraag naar het moment waarop maatregelen het meest effectief zijn. Het gaat hier met name om de vraag in welke leeftijdsfasen het meeste rendement uit investeringen ter bestrijding van onderwijsachterstanden kan worden gehaald.

In de wetenschappelijke literatuur begint zich een consensus af te tekenen waaruit blijkt dat het is aan te bevelen met name in de voor- en vroegschoolse leeftijdsfase aanzienlijk te investeren in de bestrijding van onderwijsachterstanden.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat de investeringsopbrengsten vanuit verscheidene invalshoeken kunnen worden benaderd. Zo kan geredeneerd worden vanuit het oogpunt van de kinderen/leerlingen zelf, maar ook uit dat van de ouders of uit het oogpunt van de maatschappij in zijn geheel. In het kader van dit advies zal echter niet uitgebreid op al deze invalshoeken worden ingegaan. Hier worden slechts enkele tendensen uit de literatuur aangegeven ten aanzien van het nut van vroege investeringen in de bestrijding van onderwijsachterstanden.⁴

4 *Groot, W., H. Maassen van den Brink e.a.: The economics of early childhood education* . Universiteit van Amsterdam, SCHOLAR, Research Center for Schooling, Labor Market and Economic Development. Amsterdam, 2001; *Oosterbeek, H. Voortschrijdend inzicht* . Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de Onderwijsconomie aan de Universiteit van Amsterdam op dinsdag 20 maart 2001; *Heckman, J.J. Policies to foster human capital. Research in Economics* (2000) nr. 54, page 3-56; *Webbink, D. en W. Hassink. Achterblijvers in de Kenniseconomie* . Concept-rapport 20 juni 2001. Centraal Planbureau, Afdeling kenniseconomie.

Zo blijkt uit de literatuur dat vroege educatieve interventieprogramma's (aanzienlijke en langdurige) voordelen bieden aan kinderen uit achterstandssituaties. Een belangrijke kanttekening hierbij betreft dat dit met name geldt voor kwalitatief goede programma's. Ook vanuit overheidsstandpunt lijken investeringen in die programma's (uit kosten en baten oogpunt) goede investeringen te zijn. Tevens is de 'terugverdiendtijd' op jonge leeftijd het langst. Bovendien is het op basis van het 'Mattheus-effect' ook aan te raden om reeds op jonge leeftijd te investeren in de stimulering van achterstandsléerlingen. 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 reeds in een zo vroeg mogelijk stadium een aanvang te maken met het aanbieden van positieve stimuli aan achterstandskinderen.

Hierbij dient echter wel aangetekend te worden dat diverse onderzoekers er op wijzen dat er nog niet zoveel empirische onderzoeksgegevens voorhanden zijn, dat in alle opzichten tot eenduidige conclusies kan worden gekomen over het rendement van vroege investeringen. Een vraag die nog geen eensluidende conclusie oplevert betreft bijvoorbeeld die naar de effectiviteit op de langere termijn. Ook speelt het feit dat er een grote diversiteit in kwaliteit bestaat tussen de verschillende voorschoolse programma's onderling en ook in die van de diverse evaluatiestudies die door onderzoekers zijn geanalyseerd, in algemene zin een rol bij het (al dan niet) kunnen komen tot eenduidige conclusies.

Toch luidt de algemene conclusie dat er goede theoretische en empirische argumenten zijn voor een zo vroeg mogelijke bestrijding van onderwijsachterstanden.

De raad is er op grond van deze positieve bevindingen dan ook voorstander van om de investeringen in de onderwijsachterstandenbestrijding 'piramidaal' vorm te geven. Dit wil zeggen dat de investeringen het grootst moeten zijn in de leeftijd van 2-6 jaar. Voor kinderen in het voor- en voerschoolse traject dient dus een groter budget per kind beschikbaar te zijn dan voor kinderen in de leeftijdscategorie van 6-12 jaar. Vervolgens neemt in het voortgezet onderwijs het budget per leerling nog verder af.

De overweging van de raad om te pleiten voor een grotere investering in de jongste leeftijdsfase hangt overigens ook samen met hetgeen hiervoor is gezegd over de taalontwikkeling van kinderen. Gegeven het feit dat de ontwikkeling van kinderen tot ongeveer het zesde jaar een algemene ontwikkeling betreft waarvan taalontwikkeling deel uitmaakt, dient dit ook in het toekennen van de faciliteiten zijn weerslag te vinden. In deze periode dient dus breed te worden geïnvesteerd in het bouwen van een zo goed mogelijk fundament voor de (taal)ontwikkeling van kinderen. Vanaf de leeftijd van ongeveer 6 jaar is het mogelijk de taalachterstandenbestrijding af te splitsen van de algemene achterstandenbestrijding en kunnen de faciliteiten meer gedifferentieerd worden ingezet voor 'algemene ontwikkeling' en 'taalontwikkeling'.

Deze leeftijdsdifferentiatie in de toekenning van de diverse budgetten heeft tot gevolg dat de hoogte van die budgetten de vorm van een piramide te zien geven: de grootste budgetten op jonge leeftijd (2-6 jaar) met een steeds iets kleiner wordend budget voor leerlingen in de leeftijd van 6-12 jaar en die van 12-18 jaar.

In dit kader past naar de mening van de raad dan ook een meer fundamentele beschouwing op de cruciale ontwikkelingsfase van 2-6 jaar. In het kader van het onderwijsachterstandenbeleid wordt sinds 2000 veel geld beschikbaar gesteld door de rijksoverheid voor de Voor- en Vroegschoolse Educatie. In 1998 heeft de Onderwijsraad advies uitgebracht over het voorschoolse en buitenschoolse beleidsterrein.⁵ Sindsdien heeft de aandacht voor met name de voor- en vroegschoolse educatie een grote vlucht genomen die heeft geresulteerd in het in steeds ruimere mate beschikbaar stellen van budgetten voor VVE. In het voorliggende advies zal de raad wel het beleidsterrein VVE kort schetsen en in het verloop van het advies een relatie leggen met de gewichtenregeling, maar zal hij nog geen concrete uitwerkingen geven of voorstellen doen betreffende de toekomst van VVE. De raad is, overeenkomstig zijn werkprogramma, voornemens om in 2002 in een advies nader in te gaan op het VVE-terrein.

In het vervolg van dit advies zal de raad bij de desbetreffende voorstellen refereren aan het algemeen kader zoals geschetst in dit hoofdstuk.

5 Voorschools en buitenschools; dwarsverbanden, verantwoordelijkheden.
Onderwijsraad, Den Haag, 1998

Advies van 22 juni 1998.

3 De VVE-regeling, de gewichtenregeling basisonderwijs en de cumi-vo-regeling

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de raad ingaan op de VVE-regeling (voor- en vroegschoolse educatie), de gewichtenregeling basisonderwijs en de cumi-vo-regeling. Bij alle drie de regelingen zal een samenvatting worden gegeven van de regeling, gevolgd door de belangrijkste knelpunten.

3.2 De huidige VVE-regeling (regeling voor- en vroegschoolse educatie) samengevat

Geconstateerd kan worden dat de (politieke) aandacht voor VVE de afgelopen jaren een grote vlucht heeft genomen. Dit heeft geresulteerd in de *Regeling voor- en vroegschoolse educatie*, die dateert van 2 oktober 2000.⁶ VVE-gelden worden (in de vorm van een specifieke uitkering) aan *gemeenten* beschikbaar gesteld.

De doelstelling van het VVE-beleid is: de uitbreiding te realiseren van de deelname van het aantal 2-5 jarigen met grote (taal)achterstand aan effectieve voor- en vroegschoolse programma's teneinde de (taal)achterstand in groep 3 van het basisonderwijs te voorkomen.

De doelgroep van de VVE-regeling zijn de gewichtenleerlingen. Op basis van een bepaalde rekenformule krijgen gemeenten waarin één of meer basisscholen boven een bepaald percentage gewichtenleerlingen komen VVE-gelden.

VVE-programma's zijn specifiek voor de doelgroep (zowel allochtone als autochtone achterstandsleerlingen) ontwikkeld en richten zich op het verkleinen van taal- en ontwikkelingsachterstanden aan het begin van de schoolloopbaan. Het is de bedoeling dat kinderen uit de doelgroep zullen gaan deelnemen aan intensieve doorlopende programma's in een voorschoolse voorziening en de eerste twee jaren van het basisonderwijs. Dit vraagt niet alleen voldoende capaciteit, kwaliteit, professionaliteit en aanbod van voor- en vroegschoolse educatie, maar ook vroegsignalering en betrokkenheid van ouders.

In de afgelopen jaren hebben de ministeries van VWS en OCenW extra geïnvesteerd in de ontwikkeling van twee VVE-programma's voor 3-6 jarigen gericht op het vroegtijdig

⁶ OCenW-Regelingen. Uitleg, Gele Katern, nr. 24, 11 oktober 2000, p.11-18 (Kenmerk: PO/OO/2000/23894. Met terugwerkende kracht tot 1 mei 2000).
Op 25 juli 2001 is een aanvullende VVE-regeling verschenen, die verderop in deze paragraaf aan de orde zal komen. Datum inwerkingtreding van die aanvullende regeling is 1 augustus 2001.

aanpakken van achterstanden bij allochtone en autochtone kinderen. Deze programma's, Kaleidoscoop en Piramide, zijn inmiddels beschikbaar voor scholen en voorschoolse voorzieningen. De gemeente kiest echter zelf welk programma wordt gebruikt. Overigens gebeurt dit veelal in goed overleg met de betrokken scholen en voorschoolse voorzieningen en dienen de gekozen programma's te voldoen aan de voorwaarden die de regeling stelt aan een effectief voor- en vroegschoolse programma. Kaleidoscoop en Piramide voldoen aan de gestelde voorwaarden.⁷

Gemeenten zijn tevens verantwoordelijk voor de realisering en inrichting van de voorschoolse voorzieningen, voor het bereik van de doelgroep en voor de kosten van huisvesting. In het kader van BANS (bestuursakkoorden nieuwe stijl) is tussen de rijksoverheid, IPO (Interprovinciaal overleg) en VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten) de afspraak gemaakt dat gemeenten hiervoor zelf investeringen plegen naast de ontvangen extra rijksmiddelen. Gemeenten kiezen zelf welke voorschoolse voorzieningen en/of welke basisscholen delen in de extra middelen.

De gelden die een gemeente van het rijk voor VVE ontvangt moeten worden besteed aan personele uitgaven en de aanschaf van onderwijsmaterialen en methodieken. Per f 30.000,- die een gemeente ontvangt voor VVE dient voor een groep van 15 kinderen een VVE-programma voor vier dagdelen per week te worden gerealiseerd.

Voor het eerste jaar van de VVE-regeling (2000) is door het rijk in totaal een bedrag uitgetrokken van 78 miljoen gulden. In de daarop volgende jaren loopt het voor VVE beschikbare bedrag fors op. Op de begroting van OCenW staat voor 2001 een bedrag van 143 miljoen genoteerd, oplopend naar 178 miljoen in 2002. Samen met de gelden die in het kader van VVE op de begrotingen staan van VWS (consultatiebureaus) en Binnenlandse Zaken (CRIEM, oudercampagne), zal het totale VVE-budget 183 miljoen bedragen in 2001 en 218 miljoen vanaf 2002. Vanaf augustus 2002 zal het VVE-budget worden toegevoegd aan het GOA-budget.⁸

In aansluiting op de VVE-regeling van 2 oktober 2000 is op 25 juli 2001 een 'aanvullende regeling uitbreiding voor- en vroegschoolse educatie (VVE)' verschenen.⁹ Met deze aanvullende regeling komen 316 gemeenten in aanmerking voor VVE-gelden, tegenover 172 op basis van de regeling van oktober 2000. De doelgroep en doelstelling van VVE zijn ongewijzigd, maar de berekeningswijze voor de toedeling van VVE-gelden aan de gemeenten is anders dan in de regeling van oktober 2000. Dit heeft te maken met de in 2001 gemaakte keuze van OCenW en VWS om VVE vanaf 1 augustus 2002 deel te laten uitmaken van het GOA-kader. De belangrijkste overwegingen die aan deze keuze ten grondslag liggen, zijn van inhoudelijke en bestuurlijke aard.¹⁰ De toedelingssystematiek is in de aanvullende regeling gebaseerd op de som van de schoolgewichten per gemeente.

7 De makelaar VVE (die de lokale welzijns- en onderwijsinstellingen, onder regie van het Procesmanagement primair onderwijs (PMPO) en het Nederlands instituut voor zorg en welzijn (NIZW) ondersteunt en begeleidt bij de implementatie van VVE), heeft december 2000 een keuzegids VVE uitgebracht waarin diverse ontwikkelingsgerichte programma's worden vergeleken met de voorwaarden uit de regeling VVE.

8 Zie Overzicht VVE-middelen (stand RBG2001) . Bijlage bij de brief van staatssecretaris Adelmund van OCenW en staatssecretaris Vliegthart van VWS d.d. 10 november 2000 aan de Tweede Kamer over de financiering van VVE. Tweede Kamer, 2000-2001, 27.190, nr. 8.

9 OCenW-Regelingen. Uitleg, Gele Katern, nr. 18a deel1, 25 juli 2001, p.54-60 (Kenmerk: PO/OO/2001/28940. Datum inwerkingtreding: 1 augustus 2001).

10 Zie voor deze onderbouwing de brief 'VVE' van staatssecretaris Adelmund van OCenW (mede namens de staatssecretaris van VWS) van 14 mei 2001 (kenmerk PO/OO/2001/20069) aan de Tweede Kamer.

Voor de aanvullende regeling komen alleen gemeenten in aanmerking die ook ná 1 augustus 2002 structureel GOA-middelen kunnen blijven inzetten voor de aanpak van (taal)achterstanden bij jonge kinderen (2 tot 5 jarigen). Bijgevolg worden de extra middelen verdeeld over gemeenten die vanaf 1 augustus 2002 GOA-middelen krijgen en er dan in vergelijking met de huidige ontvangen middelen inzake onderwijsachterstandenbestrijding (de specifieke uitkering), VVE en Onderwijskansen op vooruitgaan.

3.2.1 KNELPUNTEN HUIDIGE VVE- REGELING SAMENGEV AT

De belangrijkste knelpunten van de VVE-regeling hebben met name te maken met de verdere invoering van VVE. Er is vanwege het feit dat de (aanvullende) VVE-regeling nog zo nieuw is, met name sprake van aanloopproblemen. De uitvoering van de regeling vergt nog de nodige voorbereiding alvorens aan de in de VVE-regeling gestelde eisen kan worden voldaan.

Deze problemen spitsen zich toe op de volgende punten:

- het kost tijd om lokaal te komen tot bestuurlijke afspraken over samenwerking tussen voorschoolse voorzieningen en schoolbesturen,
- het voorbereiden van de uitvoering kost tijd en geld. Gewezen wordt op het doen van een programmakeuze, het aantrekken van personeel, het scholen van personeel om met de programma's te kunnen werken, het benaderen en voorlichten van doelgroepouders, het realiseren van 'toeleidingstrajecten' (bijvoorbeeld via consultatiebureaus) en het vinden en/of realiseren van extra huisvesting,
- de veronderstelling dat de voorschoolse basiscapaciteit (waarbinnen de plusfunctie VVE gerealiseerd moet worden) in voldoende mate aanwezig is, is te optimistisch. In een aantal gevallen moet men lokaal eerst met het realiseren van de basisvoorziening zelf aan de slag, wil men VVE kunnen realiseren,
- de ondersteuning bij het realiseren van de doelstellingen komt op onderdelen pas gedurende de looptijd van de regeling beschikbaar, zoals bijvoorbeeld de training van schoolbegeleiders.

In een reactie van OCenW op deze knelpunten, wordt gesteld dat bij de toets op de verantwoording van besteding van middelen, rekening wordt gehouden met het feit dat het realiseren van het resultaat een aanloopfase kent.¹¹ Wel wordt reeds aangegeven dat bij de controle op de bestedingen die door de gemeenten als voorbereidingen worden aangemerkt de volgende toepassingen niet acceptabel worden gevonden: investeringen in de huisvesting, financiering van de basisbekostiging zelf (bijvoorbeeld de peuterspeelzaal) en alle uitgaven die niet rechtstreeks te herleiden zijn tot het scheppen van condities voor het realiseren van het gewenste VVE-resultaat (bijvoorbeeld realisering van algemeen gemeentelijk jeugdbeleid). Denkbaar is wel: uitgaven voor personeel, zoals voor werving, selectie, voorlichting en scholing; het tot stand brengen van de voor VVE functionele samenwerkingsrelatie(s) tussen voorschoolse voorziening en basisschool/scholen; aanschaf van materialen voor deelnemers, leidsters en onderwijsgevendenden ten behoeve van VVE.

11 Mededelingen OCenW. Uitleg, Gele Katern, nr. 18a, deel 1, 25 juli 2001, p.67-69 (Kenmerk: PO/OO/2001/29310).

Naast deze aanloopp problemen spelen naar de mening van de raad ook een aantal meer fundamentele vragen een rol in het kader van een beschouwing op VVE. Hierbij denkt de raad bijvoorbeeld aan de wijze waarop de integrale programma's, die zowel de voor- als vroegschoolse leeftijd fase betreffen, zullen worden gehanteerd. Tevens leeft de vraag naar de verschillende leeftijd periodes die in de stukken worden genoemd. De ontwikkelde VVE-programma's zijn voor kinderen in de leeftijd van 3-6 jaar, terwijl de VVE-regeling spreekt over de 2-5 jarigen als doelgroep.

Verder denkt de raad aan vragen die de verdeling van de VVE-middelen betreffen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag naar de verdeling van de financiële middelen over de gemeenten en de (voorschoolse) instellingen en scholen. Maar ook de verdeling van die middelen over de verschillende leeftijdscategorieën en de samenhang met het uitgangspunt dat het hier gaat om een integrale aanpak is hierbij aan de orde. De vraag is of het zwaartepunt voor de toekenning van de VVE-middelen niet naar de (voorschoolse) instellingen en de scholen moet verschuiven.

Wat de criteria betreft op basis waarvan de VVE-gelden thans worden toegekend (gekoppeld aan de criteria van de huidige gewichtenregeling): deze zullen in de toekomst moeten worden aangepast aan de wijzigingen in de gewichtenregeling die door de raad (verderop in dit advies) worden voorgesteld.

3.3 De huidige gewichtenregeling basisonderwijs samengevat

De kern van het onderwijsachterstandenbeleid voor het basisonderwijs wordt gevormd door de gewichtenregeling. Deze dateert oorspronkelijk van 1986.¹² De gewichtenregeling houdt in dat basisscholen met een substantieel aantal achterstandsleerlingen op basis van een 'weging' van de leerlingen in aanmerking komen voor extra personeelsformatie. De hoeveelheid extra formatie die een school ontvangt hangt af van de gewichten die aan de desbetreffende achterstandsleerlingen worden toegekend. Aan leerlingen wordt namelijk, afhankelijk van hun sociaal-economische en sociaal-culturele/etnische achtergrond een gewicht toegekend waarmee zij bij de toekenning van formatie meer of minder meetellen. Er zijn verschillende 'categorieën' achterstandsleerlingen, met elk hun eigen gewicht. Uitgaande van een gewicht van 1.0 voor een doorsnee leerling (die dus voor de formatieberekening voor één telt), bestaan er op dit moment de volgende gewichten: 1.25 voor autochtone achterstandsleerlingen, 1.4 voor schipperskinderen, 1.7 voor woonwagen- en zigeuner kinderen en 1.9 voor allochtone achterstandsleerlingen.

¹² De gewichtenregeling geldt alleen voor het regulier basisonderwijs. De wettelijke grondslag voor de gewichtsgelden ter bestrijding van onderwijsachterstanden is gelegen in artikel 120 van de Wet op het Primair Onderwijs (WPO). De uitwerking ervan is terug te vinden in artikel 15b van het Formatiebesluit WPO (voor de nieuwste versie van dit Formatiebesluit, zie Staatsblad 2000, 440). Daarin staan de gewichten omschreven en de criteria op grond waarvan die gewichten worden toegekend. Voor het speciaal basisonderwijs geldt een andere wijze van berekenen van de formatie die voor de bestrijding van onderwijsachterstanden van rijkswege wordt verstrekt (zie artikel 122 WPO en artikel 16d van het Formatiebesluit WPO). Voor het speciaal basisonderwijs wordt de hoeveelheid formatie vastgesteld door een vermenigvuldiging van het aantal leerlingen met een niet-Nederlandse culturele achtergrond (boven het aantal van vier) met een bepaald aantal formatierekeneenheden: de cumi-faciliteiten speciaal basisonderwijs. Voor het speciaal onderwijs is de berekening van de formatie voor de bestrijding van achterstanden op nog weer een andere manier geregeld (zie artikel 22b van het Formatiebesluit WEC -Wet op de Expertisecentra- Staatsblad 1998, 576). Voor de scholen voor speciaal onderwijs (in de toekomst regionale expertisecentra geheten) geldt een berekening die is gebaseerd op een vermenigvuldiging van het aantal leerlingen met een niet-Nederlandse culturele achtergrond (boven het aantal van vier) met een bepaald aantal minuten per week.

Een basisschool krijgt echter niet voor alle gewichtenleerlingen extra formatie. Voordat een basisschool in aanmerking komt voor extra formatie, moet eerst een 'drempel' (van 9%) worden genomen. Dit hangt samen met het feit dat er vanuit wordt gegaan dat een school een beperkt percentage leerlingen met onderwijsachterstanden binnen de reguliere formatie kan opvangen. Scholen ontvangen op grond van de gewichtenregeling pas extra formatie als het totaal van de aan de leerlingen toegekende gewichten tenminste negen procent hoger is dan het totaal aantal leerlingen op de school.

De regeling kost op jaarbasis ruim 500 miljoen gulden. Totaal gaat het om zo'n 450.000 achterstandsleerlingen, waarvan ongeveer 250.000 leerlingen het gewicht 1.25 hebben (de autochtone achterstandsleerlingen), ongeveer 200.000 leerlingen het gewicht 1.9 (de allochtone achterstandsleerlingen), ongeveer 1200 leerlingen het gewicht 1.4 (de schipperskinderen) en ongeveer 3400 leerlingen het gewicht 1.7 (de woonwagen- en zigeunerkinderen).

3.3.1 KNELPUNTEN HUIDIGE GEWICHTENREGELING SAMENGEVAT

In de loop der tijd is er op diverse momenten en bij verschillende gelegenheden aanleiding geweest de gewichtenregeling kritisch te beschouwen. De knelpunten spitsen zich in het algemeen toe op de volgende vragen: zijn de gewichten voldoende afgestemd op de achterstanden van de diverse categorieën leerlingen? Zijn de verhoudingen tussen de gewichten in orde? Is de toekenningsbasis van de gewichtenregeling aan vervanging toe? En: kan de drempel (van 9%), die geldt alvorens een school in aanmerking komt voor gewichtengelden, vervallen?

In de loop van dit advies zal de Onderwijsraad aan al deze knelpunten aandacht besteden. Centraal staat echter, conform de adviesaanvraag, de vraag of de toekenningsbasis van de gewichtengelden gewijzigd kan worden. Het gaat hierbij met name om de vraag of het mogelijk is in de gewichtenregeling uit te gaan van een systeem dat is gebaseerd op de feitelijke achterstand van individuele leerlingen in plaats van op sociale (collectieve) kenmerken. Indien dit niet mogelijk blijkt, is de vervolgvraag, dient dan het huidige onderscheid tussen de gewichten nog gehandhaafd te worden?

3.4 De huidige cumi-vo-regeling samengevat

De basis van de *Regeling personele vergoeding culturele minderheidsgroepen en anderstalige leerlingen*, ligt in de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO), artikel 85a, eerste lid.¹³

De cumi-vo-regeling is opgesteld om de taalachterstanden van leerlingen die behoren tot culturele minderheidsgroepen en anderstalige leerlingen te bestrijden. In het kader van deze regeling ontvangen scholen voor elke leerling die voldoet aan de criteria, extra faciliteiten die zij moeten besteden aan personele uitgaven. De hoogte van de vergoeding is gebaseerd op een combinatie van twee criteria, namelijk: 'land van herkomst' en 'verblijfsduur van de leerling in Nederland'.

13 OCenW-Regelingen. Uitleg, Gele Katern, nr.2/3, 28 januari 1998, p.13-15. (Kenmerk: VO/TAB-97/26327).

Uitgangspunt bij de cumi-vo-regeling is dat de leerlingen behoren tot een culturele minderheidsgroep. De basis hiervoor is het doelgroepenbeleid zoals dat door het ministerie van Binnenlandse Zaken is geformuleerd. Voor de toekenning van de vergoeding gelden de twee hierboven genoemde criteria. Met betrekking tot het criterium 'land van herkomst' wordt een onderscheid gemaakt in zes categorieën landen. Voor het criterium 'verblijfsduur' worden zes fasen onderscheiden. De hoogte van de vergoeding wordt vervolgens vastgesteld op basis van de voor die diverse combinaties geldende leraar/leerling-ratio's.

De cumi-vo-middelen (ruim f 100 miljoen) worden aan de scholen voor voortgezet onderwijs overgemaakt, die daar volgens de regeling recht op hebben.¹⁴

3.4.1 KNELPUNTEN HUIDIGE CUMI -VO -REGELING SAMENGEV AT

Het belangrijkste knelpunt van de huidige cumi-vo-regeling is, dat het een complexe en ingewikkelde regeling is. De knelpunten die hiervan het gevolg zijn, spitsen zich toe op de volgende vragen: zijn de huidige criteria toereikend voor een goede verdeling van middelen? Kan aan de hand van deze criteria worden vastgesteld welke groep cumi-leerlingen de grootste taalachterstand heeft ten aanzien van het verwerven van de Nederlandse taal? Hoe kan een oplossing worden gevonden voor de hoge administratieve lasten die scholen ondervinden om aanspraak te kunnen maken op de cumi-vo-faciliteiten?

Tot slot kan als tamelijk recent probleem de groei van de groep nieuwkomers (asielzoekers en andere nieuwkomers die minder dan een jaar in Nederland zijn) worden genoemd. Zij leggen een steeds groter beslag op het huidige cumi-vo-budget.

Zie voor een nadere toelichting op deze knelpunten paragraaf 4.7.2 (ad3) van dit advies.

3.5 Wijzigingen in VVE-regeling, gewichtenregeling en cumi-vo-regeling gewenst?

Op basis van de beschrijvingen van deze drie regelingen en de daarbij optredende knelpunten, komt de raad tot de volgende conclusies.

De VVE-regeling is een nieuwe regeling, daterend van oktober 2000. De gesignaleerde knelpunten hebben dan ook vooral te maken met aanloopproblemen. Het is op dit moment nog te vroeg om hierover conclusies te trekken.

Ook ten aanzien van de meer fundamentele vragen met betrekking tot VVE geldt dat de raad hierop in dit advies niet nader ingaat. In het kader van dit advies zal de raad dan ook geen diepgaande analyse presenteren van de toekenningsbasis van VVE en van de wijze waarop VVE tot nu toe in de regeling zijn beslag heeft gekregen. Wel lijkt het de raad zinvol, zoals hij in het algemeen kader van dit advies reeds heeft aangegeven, in een later stadium een meer fundamentele beschouwing op deze cruciale ontwikkelings-

¹⁴ Zie voor een analyse van de huidige cumi-vo-regeling bijlage 2.

fase van 2-6 jaar te geven. Hierbij denkt de raad aan een advies in het kader van het werkprogramma 2002.

Wat de gewichtenregeling basisonderwijs betreft wordt verwezen naar de antwoorden die in hoofdstuk 4 van dit advies worden gegeven op de vragen die naar aanleiding van de adviesaanvraag aan de raad zijn voorgelegd.

Wat de cumi-vo-regeling betreft, komt de raad tot de conclusie dat een herziening van deze regeling gewenst is. De doelstelling van de cumi-vo-regeling (bestrijden van taalachterstanden van allochtone leerlingen) blijft ongewijzigd, maar de ingewikkelde toekenningscriteria die thans voor deze regeling gelden, zijn naar de mening van de raad aan een herziening toe. De raad zal hiertoe een voorstel doen in hoofdstuk 4 van dit advies. De herziene cumi-vo-regeling zal, volgens dat voorstel, deel gaan uitmaken van een nieuwe NT2-regeling.

4 Voorstellen voor een nieuwe opzet ter bestrijding van onderwijsachterstanden

4.1 Inleiding

Alvorens de raad een nieuwe opzet ter bestrijding van onderwijsachterstanden presenteert, gaat hij naar aanleiding van de adviesaanvraag in dit hoofdstuk allereerst in op de toekenningsbasis van de huidige gewichtenregeling basisonderwijs en de daarbij behorende criteria (de sociaal-culturele kenmerken). Bekeken wordt of daarin verandering moet komen en op welke wijze dat zou kunnen. Hiertoe heeft de raad onderzoek laten verrichten door het ITS van de Universiteit Nijmegen en het OCTO van de Universiteit Twente.¹⁵ De belangrijkste resultaten van dat onderzoek staan in dit hoofdstuk vermeld.

Vervolgens komt de raad op basis van het algemeen kader van dit advies, en gezien de knelpunten die zich voordoen bij de diverse huidige regelingen zoals in het vorige hoofdstuk geschetst en gegeven de uitkomsten van het onderzoek naar de sociaal-culturele kenmerken van de gewichtenregeling, tot een voorstel voor een nieuwe opzet ter bestrijding van onderwijsachterstanden.

Dit voorstel omvat de opzet voor twee (deels) nieuwe regelingen ter bestrijding van onderwijsachterstanden: een opzet voor een regeling 'algemene onderwijsachterstandenbestrijding' en een opzet voor een nieuwe NT2-regeling (Nederlands als tweede taal).

Bij zijn voorstellen voor bovengenoemde regelingen betreft de raad tevens de vraag die hem is voorgelegd naar een eventuele samenhang tussen de gewichtenregeling en de voor- en vroegschoolse educatie.

4.2 De toekenningsbasis van de huidige gewichtenregeling basisonderwijs

Tot op heden wordt bij de gewichtenregeling uitgegaan van groepskenmerken (de sociaal-culturele kenmerken) waarvan op basis van onderzoek is gebleken dat die samenhangen met onderwijsachterstand.¹⁶

In het kader van de adviesaanvraag is de vraag aan de orde of er andere criteria (dan de thans gehanteerde sociaal-culturele kenmerken) te bedenken zijn op basis waarvan de gelden voor het achterstandenbeleid kunnen worden toegekend. Kan er bijvoorbeeld niet

¹⁵ Zie het onderzoeksrapport van Roel Bosker (OCTO/UT), Lia Mulder (ITS/KUN) en Cees Glas (OCTO/UT): Naar een nieuwe gewichtenregeling? De feitelijke achterstanden van risicogroepen in het basisonderwijs en een onderwijskundige onderbouwing van een aangepaste gewichtenregeling. In: Met 't oog op onderwijsachterstanden. Studies bij het advies Wat 't zwaarst weegt... Studie Onderwijsraad, Den Haag 2001.

¹⁶ Voor de autochtone leerlingen zijn dat de (lage) opleiding van beide ouders en voor de allochtone leerlingen een combinatie van de (lage) opleiding of het beroep van één van de ouders en het land van herkomst.

beter worden uitgegaan van het per kind meten van de feitelijke individuele onderwijsachterstand voor de toekenning van middelen?¹⁷

Het probleem hierbij is echter dat een individuele meting slechts in kaart brengt hoe een kind op een gegeven moment presteert in vergelijking met een algemeen gemiddelde. Bij zwak presterende leerlingen kan dan inderdaad gericht ingegrepen worden en in die zin is individuele toetsing nuttig.

Máár: het onderwijsachterstandenbeleid richt zich *niet alleen* op de leerlingen binnen de achterstandsgroepen die (ver) achterblijven bij het algemeen gemiddelde, de *zwakke* presteerders dus. Het uitgangspunt van het thans geldende onderwijsachterstandenbeleid is namelijk dat de prestaties van *alle* leerlingen in de betreffende groepen door de uitzonderlijke sociaal-culturele achtergrond negatief beïnvloed worden, dus ook die van de *relatief* betere leerlingen in deze groepen.

De prestaties van deze relatief betere achterstandsleerlingen liggen echter lang niet altijd onder het landelijk gemiddelde. *Wel* is het altijd zo dat hun prestaties (aanzienlijk) achterblijven bij het niveau dat zij gehaald zouden hebben als zij in een gunstiger situatie waren opgegroeid. Waaruit blijken deze achterstanden?¹⁸ Uit de groepsgemiddeldes: achterstandsgroepen halen *als groep* lagere toetsgemiddeldes in vergelijking met een algemeen gemiddelde (zie bijvoorbeeld het PRIMA-cohort). En zo blijken achterstandsleerlingen ook *als groep* minder in hogere schooltypen vertegenwoordigd te zijn dan niet-achterstandsleerlingen.

Zijn er dan toch geen mogelijkheden om op *individueel niveau* het achterblijven van *prestaties* (ten gevolge van sociaal-culturele omstandigheden) ten opzichte van het *potentieel* van die leerling vast te stellen? Helaas hebben in achterliggende decennia alle pogingen van wetenschappers om bij individuele kinderen een verschil tussen feitelijk en potentieel presteren vast te stellen slechts de conclusie opgeleverd dat dit *onhaalbaar* is. De wetenschappelijke consensus is dat dit ook niet haalbaar zal zijn in de (nabije) toekomst. Er is geen praktisch criterium om achterstand te ontlenen aan het verschil tussen individueel *potentieel* en feitelijke individuele *prestatie*.

Wel is het mogelijk (zoals hierboven reeds aangegeven) om op individuele basis het ontwikkelingsniveau van kinderen vast te stellen en is daarmee een gerichte benadering mogelijk van wat bij bepaalde leerlingen aan specifieke tekorten opvalt. Uiteraard is dit op zichzelf een zinvolle zaak, maar het is niet hetzelfde als het vaststellen van de mate van achterstand ten opzichte van het potentieel van een leerling.

Op basis van bovenstaande redenering luidt de conclusie van de Onderwijsraad dat er beter niet voor kan worden gekozen om voortaan op *deze individuele basis* (in plaats van op basis van groepskenmerken) de achterstandsmiddelen toe te kennen. Ook uit de (in opdracht van de Onderwijsraad) door het IOO uitgevoerde studie naar toekenningscriteria

17 Dit zou immers optimaal inzicht geven in het probleem waar het uiteindelijk om draait bij de bestrijding van onderwijsachterstanden: weten waarover je het hebt (op welke punten bestaat achterstand) en dáár iets aan doen (gericht ingrijpen).

18 Het gaat hier om achterstanden in de zin van een door sociaal-culturele factoren veroorzaakt achterblijven van leerlingprestaties ten opzichte van het potentieel van deze leerlingen.

die men in het buitenland hanteert, blijkt dat altijd een groepskenmerk c.q. een sociaal kenmerk als toekenningscriterium wordt gebruikt.¹⁹

Uiteraard kán die beleidskeuze (toekenning van middelen op basis van individuele achterstanden) wel gemaakt worden, maar dan vervalt daarmee het thans geldende *beleidsdoel* om sociaal-cultureel bepaalde achterstanden over de *hele breedte* te bestrijden. Dan komen alleen nog de *zwakke* presteerders in aanmerking voor onderwijsachterstandsmiddelen maar dan wordt er *geen extra geld* meer uitgetrokken voor bijvoorbeeld achterstandskinderen die in het vmbo terecht komen maar eigenlijk havo- of vwo-potentieel bezitten.

Daarom is de Onderwijsraad vóór het handhaven van groepskenmerken als criterium voor de toekenning van onderwijsachterstandsmiddelen. Niet voor niets is één van de hoofddoelstellingen van (zowel het thans geldende als het voor de periode 2002-2006 geldende) Landelijk beleidskader GOA, het bereiken van een meer evenredige deelname door allochtone leerlingen aan havo en vwo. Een grotere vertegenwoordiging van allochtone leerlingen in havo en vwo heeft bovendien een inspirerende voorbeeldfunctie voor de doelgroep.

Samenvattend: het in beeld brengen van het ontwikkelingsniveau van een individuele leerling is *niet hetzelfde* als het vaststellen van wat een kind tekort schiet ten opzichte van wat het *eigenlijk* zou kunnen als het *niet* in een achterstandssituatie zou verkeren (zijn/haar potentieel). Pas als het laatste wel mogelijk zou zijn, kan worden bepaald wat de feitelijke mate van achterstand is. En om *die* vaststelling gaat het volgens de Onderwijsraad bij het beantwoorden van de vraag of op individuele basis kan worden vastgesteld om welke (mate van) achterstand op basis van sociaal-culturele kenmerken het gaat.

Daarom luidt het antwoord van de raad dat het niet mogelijk is om bij de gewichtenregeling in plaats van groepskenmerken, uit te gaan van de feitelijke achterstand van individuele leerlingen. De raad houdt vast aan het beleidsdoel om sociaal-cultureel bepaalde achterstanden over de hele breedte te bestrijden. Als toekenningsbasis voor de middelen vormen sociaal-culturele kenmerken in dat geval nog steeds de beste criteria.

4.3 Herziening van de huidige sociaal-culturele kenmerken van de gewichtenregeling gewenst?

Met inachtneming van de hiervoor gemaakte principiële keuze om bij de gewichtenregeling te blijven uitgaan van achtergrondkenmerken, staat in deze paragraaf de vraag centraal of de thans gehanteerde sociaal-culturele kenmerken aan herziening toe zijn.

Momenteel worden bij de gewichtenregeling die sociaal-culturele kenmerken gehanteerd waarvan op basis van onderzoek is gebleken dat die samenhangen met onderwijsachterstand. Het betreft de volgende kenmerken: voor de autochtone leerlingen de (lage)

¹⁹ *Ingen, D.C. van. Internationale verkenning maatstaven onderwijsachterstanden . In: Met 't oog op onderwijsachterstanden. Studies bij het advies Wat 't zwaarst weegt... Studie Onderwijsraad, 2001.*

opleiding van beide ouders²⁰ en voor de allochtone leerlingen de (lage) opleiding of het beroep van één van de ouders enerzijds en het land van herkomst anderzijds. Het gaat hierbij om factoren die aanzienlijke achterstanden veroorzaken. In die zin betreft het dus uitzonderlijke sociaal-culturele kenmerken. Deze sociaal-culturele kenmerken vormen de criteria op basis waarvan gewichtengelden in de huidige regeling worden toegekend.

De laatste jaren is met name de vraag actueel of in de gewichtenregeling het criterium 'land van herkomst', algemeen bekend als het 'ethniciteitscriterium', als toekenningsbasis kan vervallen.

In paragraaf 2.2 is geconstateerd dat er een grote diversificatie is opgetreden onder de groep allochtonen, zowel naar opleidingsniveau van de ouders als naar verblijfsduur. Kinderen van hoog-opgeleide asielzoekers blijken weinig achterstand op te lopen in het onderwijs terwijl kinderen van laag-opgeleide ouders uit hetzelfde land dat wel doen en hun kinderen vaak ook weer. De vraag is dan ook of volstaan kan worden met het kenmerk 'opleidingsniveau van de ouders'.

Het opleidingsniveau van ouders zou dan het centrale en enige criterium van de gewichtenregeling zijn, op basis waarvan gewichtengelden worden toegekend. Een dergelijke regeling geldt dan voor de bestrijding van de onderwijsachterstanden van zowel autochtone als allochtone achterstandsl leerlingen.

Om de mogelijkheden van een dergelijke benadering na te gaan en de vraag te kunnen beantwoorden of een dergelijke regeling mogelijk en raadzaam is, heeft de raad de volgende insteek gekozen.

Zou een nadere 'verfijning' van het thans geldende maximale opleidingsniveau van ouders (ten hoogste een vbo/lbo-diploma) dusdanige informatie opleveren over de te verwachten onderwijsachterstanden van hun kinderen, dat met deze factoren kan worden volstaan? Bij die verfijning zou het gaan om het aanbrengen van onderscheid tussen de volgende drie opleidingsniveaus: ten hoogste drie jaren lager onderwijs/basisonderwijs, ten hoogste de gehele basisschool en ten hoogste een lbo/vbo-diploma.

Indien hieruit zou blijken dat leerlingen in deze drie categorieën opleidingsniveaus die tevens allochtoon zijn geen extra achterstanden hebben ten opzichte van de autochtone leerlingen in dezelfde opleidingscategorieën, dan zou de conclusie getrokken kunnen worden dat etniciteit geen rol meer speelt. Als informatiebron kunnen hiertoe de PRIMA-cohort-gegevens dienst doen. Blijkt dit een begaanbaar pad, dan zou in de toekomst gewerkt kunnen worden met drie gewichten voor alle leerlingen van ouders uit de drie genoemde opleidingscategorieën.

Van belang is naar het oordeel van de raad om vervolgens na te gaan welke inhoudelijke, onderwijskundige onderbouwing kan worden gegeven aan de hoogte van deze gewich-

20 *Sinds de herziening van de gewichtenregeling, die alleen de leerlingen met het gewicht van 1.25 betrof, gaat het voor deze categorie leerlingen om het opleidingsniveau van beide ouders. Tot 1993 werd slechts naar het opleidingsniveau van één ouder gekeken en telde het beroepscriterium (lichamelijke of handarbeid of geen inkomsten genietend uit tegenwoordige arbeid) nog mee. Ook het beroepscriterium is in 1993 voor de 1.25 leerlingen komen te vervallen.*

ten. De hoogte van de bestaande gewichten 1.25 en later 1.90 lijkt namelijk ooit tamelijk willekeurig te zijn vastgesteld. De onderlinge verhouding tussen de gewichten 1.00, 1.25, 1.40, 1.70 en 1.90 is wel empirisch onderbouwd, namelijk op basis van de relatieve achterstanden van de diverse groepen leerlingen.

Als uitgangspunt voor de inhoudelijke onderbouwing van de hoogte van de gewichten kan de te bereiken vermindering van de onderwijsachterstanden zoals nagestreefd in het Landelijk Beleidskader (LBK) 2002-2006, dienst doen. 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.

4.4 De huidige sociaal-culturele kenmerken van de gewichtenregeling onderzocht

Om na te gaan of deze opzet zou kunnen leiden tot een alternatief voorstel voor de huidige gewichtenregeling heeft de raad bovengenoemde gedachtegang wetenschappelijk laten onderzoeken. In dit kader is in opdracht van de Onderwijsraad in 2001 een onderzoek uitgevoerd door een samenwerkingsverband van het ITS van de Katholieke Universiteit Nijmegen en het OCTO van de Universiteit Twente.²¹

De Onderwijsraad heeft, uitgaande van het handhaven van groepskenmerken, de volgende onderzoeksvragen voorgelegd aan het ITS en het OCTO:

- Hoe groot zijn de achterstanden van bepaalde groepen leerlingen in het basisonderwijs?
- Hoe groot zijn achterstanden van allochtone leerlingen als er rekening wordt gehouden met het sociaal-economisch milieu?
- Welke onderwijskundige onderbouwing kan gegeven worden om de hoogte van de leerlinggewichten vast te stellen?

Antwoorden op de eerste twee onderzoeksvragen zou de Onderwijsraad inzicht moeten geven in het volgende.²² Als zou blijken dat leerlingen in de drie genoemde categorieën opleidingsniveaus die tevens allochtoon zijn geen extra achterstanden hebben ten opzichte van de autochtone leerlingen in dezelfde opleidingscategorieën, dan zou de conclusie getrokken kunnen worden dat etniciteit geen rol meer speelt. De opleidingsniveaus zouden in de toekomst als enig uitgangspunt kunnen worden genomen voor de toekenning van gewichtengelden.

Echter, de onderzoeksresultaten wijzen anders uit. Uit de resultaten van het ITS/OCTO-onderzoek blijkt namelijk dat de factor etniciteit ook na verfijning van de opleidings-

21 *Zie het onderzoeksrapport van Roel Bosker (OCTO/UT), Lia Mulder (ITS/KUN) en Cees Glas (OCTO/UT): Naar een nieuwe gewichtenregeling? De feitelijke achterstanden van risicogroepen in het basisonderwijs en een onderwijskundige onderbouwing van een aangepaste gewichtenregeling. In: Met 't oog op onderwijs-achterstanden. Studies bij het advies Wat 't zwaarst weegt... Studie Onderwijsraad, Den Haag 2001.*

22 *Antwoord op de derde onderzoeksvraag wordt gegeven in hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.1.*

niveaus toch nog een niet te verwaarlozen rol speelt ten aanzien van de leerprestaties van diverse groepen achterstandsleerlingen. Dit blijkt met name te gelden ten aanzien van de *taalachterstand*. Die taalachterstand is (zoals ook uit eerder onderzoek bekend is) het grootst bij de groep Turkse en Marokkaanse leerlingen, maar bestaat eveneens bij de groep 'overige allochtonen' die tot de doelgroep worden gerekend. De grootste taalachterstanden komen voor onder Turkse en Marokkaanse leerlingen uit de laagste opleidingscategorie.

Deze taalachterstanden, zo blijkt uit het onderzoek, komen als het ware 'bovenop' de taal- en rekenachterstanden die reeds verklaard kunnen worden door het opleidingsniveau van de ouders. Voor zowel de groep autochtone leerlingen als voor de groep Surinaamse/Antilliaanse/Molukse leerlingen geldt volgens de onderzoekers echter dat de taal- en rekenachterstanden weinig van elkaar verschillen. Bij deze categorieën leerlingen kan derhalve niet worden gesproken van een 'extra' taalachterstand.

Opmerkelijk is dat uit dit onderzoek ook is gebleken dat allochtone leerlingen uit de doelgroepen met ouders in de hoogste opleidingscategorie (mbo/hbo/wo) ongeveer op het taalniveau van de autochtone leerlingen uit de laagste opleidingscategorie scoren. Turkse en Marokkaanse leerlingen uit deze hoogste opleidingscategorie scoren zelfs nog onder dat niveau. Voor rekenen geldt deze bevinding volgens de onderzoekers in (veel) mindere mate.

Conclusie: dit betekent dat de factor etniciteit voor sommige groepen, na het opleidingsniveau van de ouders als aparte factor, dus toch nog een voorspellende waarde heeft. Dit geldt met name met betrekking tot de *taalprestaties van bepaalde* categorieën allochtone leerlingen. Geconstateerd kan worden dat bij die groepen allochtone leerlingen de (forse) taalachterstanden dus *bovenop* de achterstanden komen die met de opleidingsachtergrond samenhangen.

Verder is uit dit onderzoek gebleken dat het onderscheid tussen de twee opleidingsniveaus 'ten hoogste drie jaar lager onderwijs/basisonderwijs' en 'ten hoogste de gehele basisschool' weinig informatief is. De leerlingen uit deze twee groepen blijken namelijk achterstanden te hebben die in dezelfde orde van grootte liggen. Daarom wordt verder in het onderzoeksrapport bij het opleidingsniveau geen onderscheid meer gemaakt in het aantal jaren basisonderwijs dat is doorlopen. Er wordt in het onderzoek vervolgens nog wel onderscheid gemaakt tussen prestaties van leerlingen met ouders die 'maximaal basisonderwijs', 'maximaal lbo/vbo' en 'mbo/hbo/wo' hebben genoten.

Tot slot is voor de factor 'opleidingsniveau van de ouders' tevens de vraag relevant of het raadzaam is alleen het opleidingsniveau van de moeder of ook dat van de vader als uitgangspunt voor de toekenning van achterstandsmiddelen te nemen. Uit het onderzoek is het volgende gebleken. Het opleidingsniveau van de vader voegt inderdaad nog iets toe aan de verklaring van taal- en rekenvaardigheidsverschillen tussen leerlingen nadat het opleidingsniveau van de moeder al is verdisconteerd. Ook het hoogste opleidingsniveau binnen het gezin voegt nog iets toe. Echter, in beide gevallen gaat het om marginale verbeteringen, aldus de onderzoekers.

4.5 Voorstellen voor twee regelingen ter bestrijding van onderwijsachterstanden

De raad adviseert om in de toekomst twee regelingen te ontwerpen ter bestrijding van onderwijsachterstanden. Het betreft hier de volgende twee toekomstige regelingen:

A een regeling algemene onderwijsachterstandenbestrijding, gebaseerd op het opleidingsniveau van de ouders.

Deze regeling beoogt in algemene zin onderwijsachterstanden te bestrijden. Het gaat om een nieuwe gewichtenregeling waarbij de toekenningsbasis enkel nog is gebaseerd op het opleidingsniveau van de ouders.

Het betreft hier derhalve het terugdringen van de met het opleidingsniveau van de ouders samenhangende ontwikkelingsachterstanden van zowel autochtone als allochtone leerlingen.

B een nieuwe NT2-regeling die specifiek is gericht op het verminderen van de extra taalachterstanden van bepaalde categorieën allochtone leerlingen.

Deze tweede (toekomstige) regeling betreft een specifieke facilitering die is gericht op de 'extra' taalachterstanden van allochtone leerlingen die volgens het ITS/OCTO-onderzoek 'bovenop' de 'algemene' onderwijsachterstanden blijken te bestaan.

In deze regeling is als het ware de factor 'ethniciteit' verdisconteerd, die als factor uit de door de raad voorgestelde nieuwe gewichtenregeling (algemene onderwijsachterstandenbestrijding) zal verdwijnen.

Bij deze nieuwe NT2-regeling wordt ook de huidige cumi-vo-regeling ondergebracht, evenals de cumi-faciliteiten voor het speciaal basisonderwijs.

Tevens doet de raad het voorstel de taal-ondersteunende component van het huidige beleid betreffende het onderwijs in allochtone levende talen (OALT) in deze regeling een plaats te geven. De principiële keuze daaromtrent is gemaakt in het afzonderlijke advies dat de Onderwijsraad uitbrengt over het beleidsterrein OALT.²³

De belangrijkste overwegingen op grond waarvan de raad dit voorstel voor de opzet van twee regelingen doet, zijn:

- het criterium 'opleiding van ouders' blijkt nog steeds het beste criterium te zijn als basis voor de toekenning van gelden voor de bestrijding van algemene onderwijsachterstanden,
- daarom houdt de raad vast aan het hanteren van dit achtergrondskenmerk voor de toekenning van gewichtengelden,
- voor het bestrijden van de algemene onderwijsachterstanden die samenhangen met het opleidingsniveau van de ouders wordt gekozen voor een herziening van de huidige gewichtenregeling die dan in de vorm van een algemene regeling wordt gegoten. Deze regeling geldt voor zowel autochtone als allochtone leerlingen. Het land van herkomst wordt voor de algemene regeling dus niet langer als toekenningscriterium gehanteerd. Het opleidingsniveau van ouders vormt in de toekomst het enige criterium voor de (herziene) gewichtenregeling. Dit geldt

23 Samen naar de taalschool. Allochtone levende talen in perspectief.

Onderwijsraad, Den Haag, 2001.

daarmee ook voor de leerlingen die thans het gewicht 1.4 (schipperskinderen) en 1.7 (woonwagen/zigeunerkinderen) hebben²⁴,

- er zijn echter ook nog extra taalachterstanden bij bepaalde groepen allochtone leerlingen die niet zijn te herleiden tot het opleidingsniveau van de ouders,
- het bestrijden van extra taalachterstanden die samenhangen met de etniciteitsfactor kan vervolgens het beste worden ondergebracht in een regeling die daar specifiek op is gericht. Daarom wordt voor deze nieuwe regeling aansluiting gezocht met het bestaande NT2-beleid. Ook de reeds bestaande cumi-vo-regeling gaat deel uitmaken van deze nieuwe regeling, evenals de taal-ondersteunende component uit het huidige OALT-beleid,
- de raad ondersteunt de in de cumi-vo-regeling gehanteerde doelstelling *taal*-achterstanden te bestrijden van allochtone leerlingen (autochtone leerlingen maken in het voortgezet onderwijs geen deel uit van een regeling ter bestrijding van onderwijsachterstanden zoals dat bij de gewichtenregeling basisonderwijs wel het geval is). De raad houdt vast aan die taaldoelstelling voor het voortgezet onderwijs en daarom dient de cumi-vo-regeling (weliswaar in een aangepaste vorm zoals door de raad zal worden voorgesteld) een plaats te krijgen in de nieuwe NT2-regeling. Dit sluit aan bij de redenering de investeringen in de onderwijsachterstandenbestrijding piramidaal vorm te geven;
- de nieuwe NT2-regeling dient een doorgaande lijn te betreffen die zich uitstrekt van groep 3 van het basisonderwijs tot en met het voortgezet onderwijs,
- de regeling met betrekking tot de bestrijding van de algemene onderwijsachterstanden dient reeds in de voor- en vroegschoolse periode van start te gaan en loopt door tot het eind van het basisonderwijs.

4.6 Voorstel voor de opzet van een regeling algemene onderwijsachterstandenbestrijding

Concreet doet de raad het volgende voorstel voor de opzet van een regeling ter bestrijding van algemene onderwijsachterstanden:

- 1 Baseer in de toekomst de toekenning van de algemene achterstandsmiddelen, voor zowel autochtone als allochtone leerlingen, nog maar op één groepskenmerk: het opleidingsniveau van de ouders.
- 2 Differentieer de toe te kennen gewichten naar twee niveaus, gebaseerd op de hoogte van de genoten opleiding van de ouder(s).
- 3 Onderscheid hierbij de volgende twee opleidingsniveaus: 1) maximaal basisonderwijs en 2) maximaal lbo/vbo.²⁵

²⁴ Uit onderzoek dat in 1998 door het ITS (L. Mulder en H. Vierke) is uitgevoerd: Onderwijsachterstanden in het basisonderwijs. De gewichtenregeling en mono-etnische scholen nader bekeken, blijkt dat voor deze twee categorieën leerlingen eveneens met het criterium 'opleidingsniveau van de ouders' kan worden volstaan.

²⁵ Dit voorstel van de raad betekent dat indien het gaat om een genoten vmbo-opleiding dat hiervan de theoretische leerweg wordt uitgezonderd. Dit betreft de leerweg in het huidige vmbo die gelijk staat met het mavo-niveau. Het mavo-niveau valt buiten dit voorstel en telt derhalve niet mee als criterium op basis waarvan gewichtengelden kunnen worden ontvangen.

- 4 Tel, zoals thans ook het geval is voor de autochtone achterstandsl leerlingen (de 1.25-leerlingen), het opleidingsniveau van beide ouders mee. Indien het een éénoudergezin betreft, gelden de opleidingsniveaus van de desbetreffende ouder.
- 5 Koppel het hoogste gewicht aan leerlingen waarvan beide ouders, respectievelijk de alleenstaande ouder, het laagste opleidingsniveau (maximaal basisonderwijs) hebben.
- 6 Koppel het laagste gewicht aan leerlingen waarvan beide ouders, respectievelijk de alleenstaande ouder, het hoogste van de twee opleidingsniveaus (maximaal lbo/vbo) hebben.
- 7 Breng in de gewichtenregeling bij de toekenning van de (bij de twee gewichten horende) budgetten een leeftijdsdifferentiatie aan in de hoogte van het toe te kennen budget, in de vorm van een piramide. Dit wil zeggen dat voor kinderen in het voor- en vroegschoolse traject een groter budget per kind beschikbaar is dan voor leerlingen in de leeftijdscategorie van 6-12 jaar.
- 8 Laat de beperking vervallen de gewichtengelden alleen te mogen besteden aan formatieplaatsen. Dit betekent dat de budgetten worden toegekend in de vorm van een geheel vrij te besteden budget voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. Dit past bij de autonomievergroting van onderwijsinstellingen.
- 9 Koppel hieraan een goed verantwoordingssysteem, gerelateerd aan de doelen van het Landelijk Beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (LBK GOA).
- 10 Laat de 9% drempel vervallen. Statistisch gaat het bij de thans geldende 9% drempel om 1 à 2 achterstandsl leerlingen per groep. De rationale achter deze 9% drempel is dat van scholen verwacht mag worden dat zij in staat zijn binnen de reguliere financiering die leerlingen adequaat op te vangen. Echter, in de praktijk blijkt dat veel scholen verspreid over het land met, in absolute zin, aanzienlijke aantallen achterstandskinderen onder de 9% drempel blijven en daarbij 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.

4.6.1 HOOGTE VAN DE TOE TE KENNEN GEWICHTEN VOOR DE BESTRIJDING VAN ALGEMENE ONDERWIJSACHTERSTANDEN

4.6.1.1 DE ONDERZOEKSRESULTATEN MET BETREKKING TOT DE HOOGTE VAN DE GEWICHTEN

In het onderzoek dat in opdracht van de Onderwijsraad is uitgevoerd door het ITS /OCTO, is tevens de vraag voorgelegd welke onderwijskundige onderbouwing kan worden gegeven om de hoogte van leerlinggewichten vast te stellen. Hierbij is de volgende redenering gehanteerd:

De gewichtenregeling was en is het instrument bij uitstek voor de bestrijding van achterstanden in het basisonderwijs. Of de beleidsmiddelen -en dan met name de extra formatie- voldoende zijn om het achterstandenprobleem te verminderen is tot op heden een betwistbare zaak.

De effectiviteit van de formatieregeling wordt nogal eens ter discussie gesteld, omdat aan de ene kant goed vergelijkingsmateriaal ontbreekt (wat was er met de achterstandsgroepen gebeurd zonder het onderwijsachterstandenbeleid?) en aan de andere kant een duidelijk streefcijfer ontbrak.²⁶

Inmiddels is in dit laatste tekort deels voorzien in de Schets van het Landelijk Beleidskader 2002-2006 (LBK) voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.²⁷ Daarin wordt, aldus de onderzoekers, 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 nulmeting geldt de eindtoetsscore 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 hebben de onderzoekers rechtstreeks vertaald in termen van een door hen opgevoerde achterstandsindex. Die index (zie tabel 5.3 ‘Streefcijfers voor 2006’ van het onderzoeksrapport) geeft een overzicht van de per onderscheiden opleidingsniveaus te boeken vooruitgang, wil de bovengenoemde doelstelling van het LBK in 2006 gerealiseerd kunnen worden.

Vervolgens is berekend wat het kost om een school het meest effectieve middel dat bekend is, te laten inzetten, met als resultaat dat het door de overheid in het LBK gestelde doel kan worden bereikt. Dit is berekend voor een aantal reeds bekende effectieve programma’s ter bestrijding van (taal)achterstanden, zoals ‘Succes for all’, ‘Early Reading Literacy’, ‘Piramide’ en ‘Kaleidoscoop’, maar ook hebben zij berekend wat dit betekent bij een meer algemene aanpak, die niet speciaal is bedoeld voor maatschappelijke maar voor individuele achterstanden: ‘Reading Recovery’. Tot slot hebben de onderzoekers ook gekeken naar een zeer algemene aanpak in de vorm van verkleining van de groepsgrootte. Bij alle drie de categorieën maatregelen is kenmerkend, aldus de onderzoekers, dat er extra formatie moet zijn om deze te kunnen implementeren.

De onderzoekers komen vervolgens tot de volgende manier om de hoogte van de gewichten vast te stellen: berekend is de hoeveelheid extra formatie die nodig is om de betreffende maatregel te kunnen implementeren. Dit leidt overigens niet tot de vaststelling van één gewicht. Afhankelijk van het aantal achterstandsleerlingen per groep van 20 leerlingen en afhankelijk van de gekozen maatregel variëren deze gewichten tussen de 3,0 en de 2,0. Echter, dit zijn berekeningen voor het verminderen van taalachter-

26 Zie, Mulder, L. Meer voorrang, minder achterstand? Het Onderwijsvoorrangsbeleid getoetst . Tandem Felix, Ubbergen, 1996. (Proefschrift Katholieke Universiteit Nijmegen) en zie Bestrijding van onderwijsachterstanden. Algemene Rekenkamer en Haag, 2001.

27 Ontwerp-besluit Landelijk Beleidskader Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid 2002-2006. Ministerie van OCenW, 1 mei 2001 (WJZ/2001/11965 (2574).

standen en binnen deze gewichten worden geen nadere differentiaties aangebracht betreffende autochtone en allochtone leerlingen, en ook niet naar de twee opleidingsniveaus die de Onderwijsraad aanbeveelt om in de toekomst te gaan hanteren.

Voor de berekening van de formatie die nodig is voor de 25% vooruitgang die volgens het LBK met betrekking tot taalachterstanden moet worden geboekt, hebben de onderzoekers dus geen nadere onderscheidingen gehanteerd. Zij geven zelf aan dat zij bewust geen onderscheid hebben aangebracht tussen autochtone en allochtone leerlingen, om de eenvoudige reden dat de geanalyseerde 'effectieve' aanpakken bij implementatie voor beide groepen tot de gewenste achterstandsreductie zou leiden. Er is met deze aanpakken volgens de onderzoekers weliswaar sprake van een 'overdosis' voor het probleem (de taalachterstanden) maar zij kunnen daar in deze fase helaas geen alternatieven tegenover zetten.

Een nadere differentiatie naar de twee opleidingsniveaus is niet terug te vinden in dit onderzoek, omdat dit onderscheid ook niet wordt gemaakt in de geanalyseerde effectieve aanpakken en de onderzoekers dus niet over deze gegevens beschikken.

Verder leidt het door de onderzoekers gehanteerde 'construct' van een 'ideale' groep van 20 leerlingen tot ingewikkelde berekeningswijzen voor de hoogte van de gewichten, die variëren al naar gelang de verhoudingen tussen het aantal achterstandsléerlingen en het aantal niet-achterstandsléerlingen binnen die groep. Tevens geven de onderzoekers aan dat de door hen genoemde maatregelen ter bestrijding van (taal)achterstanden allemaal bedoeld zijn om ingezet te worden in de *onderbouw* van het basisonderwijs. Maatregelen voor de bovenbouw basisonderwijs en het voortgezet onderwijs komen niet aan de orde.

Tot slot is relevant te vermelden dat de onderzoekers bij deze poging de hoogte van de gewichten onderwijskundig te onderbouwen, er van uitgegaan zijn dat de doelstelling van 25% uit het LBK voor alle groepen achterstandsléerlingen zou moeten gelden. De filosofie van de gewichten was echter (en die is naar het oordeel van de raad nog steeds geldig), dat die groepen leerlingen die het verst achter blijven het meest hebben in te halen. Het percentage van 25% dient volgens de raad dus te worden gezien als een gemiddelde, voortvloeiend uit de per 'gewichtsgroep' variërende percentages. Leerlingen uit de groepen met de grootste achterstand komen in aanmerking voor de hoogste categorie faciliteiten.

4.6.1.2 CONCLUSIES VAN DE ONDERWIJSRAAD OVER DE HOOGTE VAN DE GEWICHTEN

Vooruitlopend op de conclusies

De raad had de intentie om, met een inhoudelijk onderbouwing op basis van de onderzoeksresultaten, zowel een indicatie voor de hoogte van de twee gewichten voor de algemene onderwijsachterstandsbestrijding vast te kunnen stellen, als voor de verhouding tussen deze gewichten en die voor de toekomstige NT2-regeling. Zijn bedoeling was om dit op de volgende wijze te doen:

- 1 Baseer de achterstandsindex op basis van de geconstateerde rekenachterstanden en onderscheid daarbij twee opleidingsniveaus: maximaal basisonderwijs en maximaal lbo/vbo.

- 2 Bereken hoeveel formatie de categorie leerlingen die de grootste achterstanden hebben (Turkse/Marokkaanse leerlingen²⁸ waarvan de ouders maximaal basisonderwijs hebben genoten), nodig heeft om de *taal*achterstand in groep 8 van het basisonderwijs met 25 % te verminderen.
- 3 Bereken hoeveel formatie de categorie Turkse/Marokkaanse leerlingen waarvan de ouders maximaal basisonderwijs hebben genoten, nodig heeft om de *reken*achterstand in groep 8 met 25 % te verminderen.²⁹
- 4 Het verschil tussen taal en rekenen in de benodigde formatie bepaalt de hoogte van de formatie die nodig is voor de nieuwe NT2-regeling. Hiermee wordt inzicht verkregen in de verhouding tussen wat nodig is aan formatie voor de algemene achterstandenregeling (de groep leerlingen waarvan de ouders tot de laagste opleidingscategorie behoren, krijgen het hoogste gewicht) en de nieuwe NT2-taalregeling.
- 5 Dezelfde exercitie herhalen voor de groep Turkse/Marokkaanse leerlingen waarvan de ouders maximaal het niveau eindexamen lbo/vbo heeft: dus: bereken hoeveel formatie deze categorie nodig heeft om de *taal*achterstand in groep 8 van het basisonderwijs met 25 % te verminderen; bereken hoeveel formatie de categorie Turkse/Marokkaanse leerlingen waarvan de ouders maximaal het niveau eindexamen lbo/vbo heeft nodig hebben, om de *reken*achterstand in groep 8 met 25 % te verminderen.

Conclusies

Op basis van de onderzoeksresultaten komt de Onderwijsraad echter tot de volgende conclusies:

- De in het onderzoek gehanteerde redenering is overeenkomstig de wens van de Onderwijsraad uitgevoerd, maar de onderzoeksresultaten van deze voorstudie leiden voornamelijk niet tot het op bovenstaande wijze inhoudelijk kunnen berekenen van de hoogte van de in de toekomst benodigde gewichten.
- In het oog moet worden gehouden dat het hier een *eerste poging* van de onderzoekers betreft om tot een onderwijsinhoudelijke onderbouwing te komen voor de hoogte van de gewichten.
- Wel hebben de onderzoekers een constructie bedacht waaruit indicaties zijn af te leiden voor de hoogte van de gewichten, wil het 25%-taaldoel van het LBK gehaald kunnen worden.
- Echter, de berekeningswijzen zijn voornamelijk zodanig ongedifferentieerd en ingewikkeld dat zij in deze vorm niet bruikbaar zijn voor het vaststellen van de hoogte van de gewichten die passen in het voorstel van de raad betreffende een nieuwe regeling ter bestrijding van algemene onderwijsachterstanden.

²⁸ Gegeven het feit dat de rekenachterstanden en de taalachterstanden binnen zowel de groep autochtone achterstandsléerlingen als binnen de groep Surinaamse/Antilliaanse/Molukse achterstandsléerlingen volgens de onderzoekers elkaar weinig ontlopen, betekent dit dat deze categorieën leerlingen geen extra taalfacilitering behoeven. Wel is er duidelijk verschil tussen de reken- en taalachterstanden binnen de groepen Turkse/Marokkaanse achterstandsléerlingen en binnen de categorie 'overige allochtonen'. Deze komen derhalve wel in aanmerking voor de in dit advies voorgestelde NT-2 taalregeling.

²⁹ De veronderstelling hierbij is, dat het investeren in het verminderen van rekenachterstanden dezelfde hoeveelheid inspanning/formatie vergt als het doen verminderen van taalachterstanden. Echter wanneer de taalachterstanden groter zijn dan de rekenachterstanden, vergt de totale investering in de taalachterstanden uiteraard meer dan die voor rekenen.

- Er kan, gelet op de reeds gemaakte vorderingen, in de toekomst door middel van een diepgaander extern onderzoek een beargumenteerde en hanteerbare hoogte van de gewichten worden ontworpen.
- Thans kan de Onderwijsraad dus geen concrete voorstellen doen omtrent de hoogte van de gewichten. Belangrijk is voor de raad dat in de toekomst kan worden bepaald welke gewichten nodig zijn om zowel de leerlingen die de grootste onderwijsachterstanden hebben (doelgroep: opleidingsniveau maximaal basisonderwijs) als de leerlingen die een iets minder grote achterstand hebben (doelgroep: maximaal lbo/vbo) een winst te laten behalen van 25% bij taalachterstanden, overeenkomstig het nieuwste LBK.³⁰
- Op basis van deze onderzoeksgegevens is de raad nu nog niet in staat aan te geven of bij het handhaven van de doelstelling van het LBK (25% vooruitgang boeken bij taalachterstanden) de huidige gewichtengelden toereikend zullen zijn.
- Tot slot: er zal in de toekomst bij het bepalen van de hoogte van de gewichten naar het oordeel van de raad wel een duidelijke keuze moeten worden gemaakt: of er worden van rijkswege voldoende faciliteiten beschikbaar gesteld om de doelstellingen van het LBK te kunnen halen, of de doelstellingen worden naar beneden bijgesteld.

4.7 Voorstel voor de opzet van een nieuwe NT2-regeling

4.7.1 INLEIDING

Zoals in het voorgaande is beschreven, heeft de raad gekozen voor een nieuwe NT2-regeling. Voorafgaand aan de inhoudelijke onderbouwing en beschrijving van de hoofdlijnen voor een opzet van deze nieuwe NT2-regeling wordt eerst een schets gegeven van de reeds bestaande maatregelen op het gebied van taal.

4.7.2 BESTAANDE MAATREGELEN OP HET GEBIED VAN TAAL

De verschillende bestaande maatregelen op het gebied van taalbeleid zijn:

- 1 Het huidige NT2-beleid
- 2 De huidige taalondersteunende component van OALT
- 3 De huidige cumi-vo-regeling

Hieronder wordt per maatregel ingegaan op het huidige beleid, de knelpunten en de praktijk. Bovendien volgt per maatregel een korte reflectie.

AD 1: HET HUIDIGE NT2-BELEID

Huidige NT2-beleid samengevat

Het huidige NT2-beleid is gericht op het aanleren van de Nederlandse taal aan kinderen en volwassenen die een andere moedertaal hebben.³¹ Taal is een belangrijk element in

³⁰ Besluit Landelijk Beleidskader Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid 2002-2006. Staatsblad nr. 445, 2001.
³¹ Van struikelblok naar springplank. Over het belang van een schoolbrede benadering van taalbeleid en Nederlands als tweede taal . Ministerie van OCenW, Zoetermeer, 1997.

het bestrijden van achterstanden omdat het enerzijds een communicatiemiddel is en anderzijds is de beheersing van schooltaal een belangrijke factor voor schoolsucces.

Bij de invoering van het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid, in 1998, hebben gemeenten meer invloed en middelen gekregen voor het bestrijden van onderwijsachterstanden. Bij de overheveling van verantwoordelijkheden en middelen naar de gemeente heeft de rijksoverheid in het Landelijk Beleidskader GOA (1998-2002) aangegeven aan welke doelstellingen het lokaal onderwijsachterstandenbeleid moet voldoen. Eén van die doelstellingen is de ondersteuning van integraal taalbeleid en de implementatie daarvan op scholen. Daarnaast moeten belemmeringen worden weggenomen die zich bij de uitvoering van dat beleid voordoen en moet het buitenschools aanbod, dat is gerelateerd aan het onderwijs in de school, gestimuleerd en mede georganiseerd worden in samenwerking met scholen en andere instellingen. Het aanbod betreft ook de ouders van de doelgroep leerlingen. In het nieuwe LBK, dat richtinggevend is voor de lokale onderwijsachterstandsplannen voor de periode 2002-2006, is de beheersing van de Nederlandse taal eveneens een belangrijke doelstelling.

Alle leerlingen waarvan de Nederlandse taal niet de moedertaal is, kunnen extra NT2-leslessen volgen in het reguliere onderwijsprogramma op de school voor basisonderwijs en in het voortgezet onderwijs. Hieruit blijkt dat het huidige NT2-beleid geen duidelijke doelgroepomschrijving kent. In de praktijk echter wordt NT2 veelal aan de allochtone doelgroep leerlingen van het onderwijsachterstandenbeleid besteed.

Het verwerven van het Nederlands als tweede taal door allochtone leerlingen verdient volgens de inspectie ruime aandacht op basisscholen.³² Naar de mening van de inspectie moet het NT2-onderwijs gebaseerd zijn op de meest recente kennis over het tweede taalverwervingsproces en moet het specifiek (op de doelgroep gericht) en systematisch worden aangeboden. Ook voor het voortgezet onderwijs acht de inspectie het van belang dat aandacht wordt besteed aan een specifiek NT2-aanbod. De inspectie denkt hierbij aan een gericht NT2-aanbod in de vorm van een basisprogramma NT2 en/of cursus functioneel Nederlands. Idealiter bestaat het basisprogramma uit tien lessen per week, gedurende een heel jaar, dat wordt afgesloten met een cursus functioneel Nederlands van vier lessen per week voor de periode van een half jaar. De aparte NT2-leslessen kunnen binnen of buiten schooltijd worden gegeven. Voorts is de inspectie van mening dat het noodzakelijk is dat de leraren Nederlands die NT2 geven, voldoende kennis in huis hebben van de specifieke NT2-problematiek.

In het lokaal onderwijsachterstandenplan wordt beschreven op welke wijze de bestrijding van onderwijsachterstanden wordt aangepakt en hoe de middelen hiervoor worden ingezet. De onderwijsachterstandsplannen en de inzet van middelen kunnen dus per gemeente verschillend zijn. Wat betreft de middelen zijn er voor NT2 meerdere geldstromen beschikbaar. Er bestaat echter geen specifiek NT2-budget. De budgetten waarop thans voor NT2-onderwijs een beroep kan worden gedaan zijn: GOA-middelen, middelen die in het kader van OALT beschikbaar zijn gesteld en VVE-middelen. Deze budgetten vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente.

32 Zicht op resultaat; De kwaliteit van het onderwijs aan achterstandsleerlingen
Utrecht, Inspectierapport nr. 1997-1.

. Inspectie van het Onderwijs,

Knelpunten huidige NT2-beleid

Uit onderzoek blijkt dat de inzet van de NT2-leermiddelen niet voldoende heeft bijgedragen aan het leren van de Nederlandse taal door anderstaligen.³³ De onderzoekers constateren dat de inzet van de NT2-leerkracht, de duur van de NT2-lessen en de aparte NT2-leermiddelen niet hebben bijgedragen aan de verbetering (de leerwinst) van de beheersing van de Nederlandse taal. Zo wordt in het onderzoek beschreven dat er op scholen te weinig NT2-lessen worden gegeven (een half uur per week), er veel NT2-lessen uitvallen en de NT2-methoden onvoldoende aansluiten op het reguliere curriculum. Wel vinden de onderzoekers dat het gedifferentieerd werken in kleine groepen, aandacht voor veiligheid en geborgenheid en meer tijd besteden aan taal, ook bij de zaakvakken, positief uitwerken op het leren van de Nederlandse taal.

Behalve dat er te weinig tijd aan NT2 wordt besteed en het beschikbare materiaal onvoldoende wordt gebruikt, komt uit hetzelfde onderzoek ook naar voren dat op dit moment op scholen meer NT2-methoden aanwezig zijn dan in 1992 het geval was. Hieruit kan worden afgeleid dat er op scholen meer aandacht is voor NT2. Echter het feit dat er nu meer methoden op scholen aanwezig zijn, geeft geen garantie dat scholen de methoden daadwerkelijk gebruiken. Bovendien zegt de hoeveelheid van de op de school aanwezige methoden, niets over de manier waarop de methoden worden gebruikt.

NT2 in de praktijk

Tot nu toe is het NT2-onderwijs in het basisonderwijs en in het voortgezet onderwijs in de praktijk nog onvoldoende van de grond gekomen. Het aanbod van NT2 kan specifieker worden ingezet en systematischer worden aangepakt, met een uitbreiding van het aantal uren. Echter, er zijn ook positieve ontwikkelingen waar te nemen. Hieronder volgen twee praktijkvoorbeelden.

Een praktijkvoorbeeld NT2 in het basisonderwijs

Op een basisschool in Zuid-Holland gebruiken docenten in de groepen 3 tot en met 8 de NT2-lijn van de taalmethoden 'Taalleesland en Taalactief'. Per week wordt ruim één uur besteed aan onderwijs in NT2. De lessen zijn bedoeld voor zowel de nieuwkomers als de allochtone kinderen die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen. In principe besteden de docenten in alle leergebieden aandacht aan taal. Echter, in de praktijk gebeurt dit niet altijd even consequent. Bij 'spel' (onderdeel van het leergebied 'expressie-activiteiten') speelt taal wel een belangrijke rol. De leraren zijn positief over de mogelijkheden om de reguliere taalmethode en de NT2-lijn te combineren. Verder is men op school in het algemeen matig tevreden over de effectiviteit van de NT2-lessen. Wel is men van mening dat de taalondersteunende activiteiten, die de onderwijsassistente op deze school in het kader van OALT verricht, een duidelijk effect hebben op het verwerven van het Nederlands als tweede taal.

Een praktijkvoorbeeld NT2 in het voortgezet onderwijs

Een lyceum in Brabant (een school voor mavo, havo, atheneum en gymnasium) is een 'witte' school. Van de 1685 leerlingen zijn er 38 zogenaamde cumi-leerlin-

gen. Voor de extra begeleiding van deze leerlingen ontvangt de school dit jaar f 33.000,-.

De leerlingen met een taalachterstand vanwege niet-Nederlandse ouders krijgen vanaf de herfstvakantie één uur in de week begeleiding. De mentor meldt die leerlingen aan bij de zorgcoördinator die de begeleidingsgroepen formeert. De begeleiding is georganiseerd per jaarlaag en per schooltype. Zo krijgen bijvoorbeeld de cumi-leerlingen uit mavo-2 op woensdag tijdens het vierde lesuur NT2 en cumi-leerlingen uit havo-2 op dinsdag het derde uur. De mentor formuleert op een speciale kaart waar de problemen zich voordoen: bij welk vak, bij welke vaardigheden. De leerling wordt eveneens gevraagd om aan te geven waar hij of zij moeilijkheden ervaart. Met behulp van die gegevens richt de NT2 docent de begeleiding in. Veelal bestaat de begeleiding uit het aanleren van leesstrategieën, werken aan tekstbegrip, uitbreiden van woordenschat. De NT2 docent stimuleert de leerling ook om te lezen om zo leesstrategieën te oefenen en de woordenschat uit te breiden. De NT2 begeleiding is onderdeel van een brede begeleidingsband waarin andere leerlingen bijvoorbeeld remedial teaching, faalangst-training of vakmatige begeleiding krijgen.

De deskundigheidsbevordering rondom NT2 is op deze school nog beperkt. Na het vertrek van een docent met een doctoraal NT2 is veel specifieke knowhow weggefallen. De collega's die nu NT2 geven zijn Neerlandici met een warm hart voor de cumi-doelgroep. De school probeert ook collega's in te zetten die daarnaast een bijscholing op het terrein van remedial teaching hebben gevolgd. Voor alle collega's (zowel docenten als onderwijsondersteunend personeel) worden er jaarlijks cursussen interculturele communicatie georganiseerd.

Reflectie

Het onderwijs NT2 kent nog een aantal belangrijke knelpunten. Om het NT2-onderwijs goed vorm te geven zijn er inhoudelijke en organisatorische verbeteringen nodig. Hierbij kan gedacht worden aan een integraal taalbeleid (onder andere aanpassing/afstemming taalmethoden en didactiek), professionaliteit van leerkrachten en dergelijke.

AD 2: DE HUIDIGE TAAL-ONDERSTEUNENDE COMPONENT VAN OALT

De taal-ondersteunende component van het huidige OALT samengevat

De doelstelling van het huidige OALT is tweeledig.³⁴ Ten eerste is OALT gericht op het leren van de moedertaal en daardoor contact te houden met de eigen cultuur. Het uitgangspunt hierbij is dat een individu door kennis van de eigen culturele achtergrond zelfbewuster kan integreren en participeren in de Nederlandse samenleving. Bovendien zou OALT een bijdrage moeten leveren aan het behoud en de bevordering van de culturele verscheidenheid in Nederland. Als tweede doel van OALT wordt de mogelijkheid geboden dat gemeenten ervoor kunnen kiezen om OALT-middelen in te zetten voor taalondersteuning voor allochtone leerlingen in de eerste vier leerjaren van het basis-onderwijs. Het heeft dan tot doel taalachterstanden van allochtone leerlingen met name

34

Uitleg, Gele Katern, nr. 11, 8 april 1998. De wet OALT van 5 maart 1998 (Staatsblad 148) geeft geen duidelijke omschrijving van de doelen van OALT. In de Memorie van toelichting bij de OALT-wet wordt de doelstelling als volgt omschreven: OALT kan een bijdrage leveren aan de emancipatie en participatie van allochtonen in de Nederlandse samenleving en aan het meer intercultureel worden van de Nederlandse samenleving als geheel.

op het gebied van de Nederlandse taal terug te dringen. Een belangrijk verschil tussen OALT als cultuureducatie en OALT als taalondersteuning is dat het eerste niet en het laatste wel tijdens de reguliere lessen mag worden gegeven.

Met de inwerkingtreding van de wet OALT in 1998 heeft de gemeente een grote verantwoordelijkheid gekregen voor onderwijs in allochtone levende talen. Dit houdt in dat de gemeente beslist over welk taalaanbod in een gemeente zal worden aangeboden en over de organisatie ervan, dat wil zeggen door welke scholen of instellingen het aanbod wordt verzorgd. Bij deze besluitvorming is de gemeente verplicht ouders en scholen te betrekken. OALT wordt namelijk aangeboden op verzoek van ouders van allochtone leerlingen en wordt opgezet in overleg met schoolbesturen.

Voor de uitvoering van het gemeentelijk OALT-beleid zijn de scholen of andere instellingen die het OALT-aanbod verzorgen verantwoordelijk. De onderwijsinspectie bewaakt de kwaliteit van het gegeven onderwijs. Dat geldt zowel voor OALT op scholen als voor OALT op niet-schoolse instellingen.

In het geval gemeenten ervoor kiezen OALT-middelen in te zetten voor taalondersteuning in de onderbouw van het basisonderwijs, wordt OALT een onderdeel van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA). Het betreft hier dan het beleidsterrein NT2 waarbij de allochtone levende talen worden gebruikt ter ondersteuning van de ontwikkeling van het Nederlands als tweede taal.

Knelpunten taalondersteunende component van het huidige OALT

Uit een eerste inventarisatie in een aantal gemeenten blijkt dat er niet veel helderheid bestaat over wat die taalondersteuning in de praktijk nu precies inhoudt en is er evenmin zicht op de vraag hoe het leerlingen verder kan helpen in hun ontwikkeling.³⁵ De praktijk leert overigens ook dat de taalondersteunende component van OALT kan overeenkomen met het geven van NT2-onderwijs.³⁶

Deze gegevens bevestigen naar de mening van de raad dat het van groot belang is dat alle maatregelen die samenhangen met de extra problemen die allochtone leerlingen in het Nederlandse onderwijs ondervinden in verband met het feit dat het Nederlands niet de moedertaal is, in een samenhangende taalregeling worden ondergebracht.

Andere knelpunten zijn onder andere:

- het ontbreken van voldoende draagvlak voor OALT op schoolniveau;
- de kwaliteit en beschikbaarheid van OALT-leraren;
- de functionele relaties tussen de OALT-leraar, de desbetreffende groepsleerkracht en het schoolteam;
- het aantal kinderen per taalgroep.

35 Turkenburg, M. *Onderwijs in allochtone levende talen. Een verkenning in zeven gemeenten*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2001.

36 *In het meest recente voorstel van wet dat een wijziging in enkele onderwijswetten voorstelt in verband met het uitwerken van de taal-ondersteuningscomponent van OALT (Tweede Kamer, 2000-2001, 27.682, nr. 3), staat hierover het volgende: 'Taalondersteuning maakt onderdeel uit van het taalbeleid, in het bijzonder van het beleid ten aanzien van Nederlands als tweede taal (NT2), maar onderscheidt zich in zoverre van NT2-onderwijs dat bij taalondersteuning de allochtone levende taal nadrukkelijk als instrument wordt gebruikt om te komen tot beheersing van het Nederlands'.*

OALT in de praktijk

De praktijk laat zien dat de gemeenten meestal kiezen voor een gecombineerde inzet van de OALT-middelen.³⁷ Dit wil zeggen dat enerzijds de taalondersteunende component van OALT in de onderbouw en anderzijds onderwijs in de eigen taal -cultuureducatie- in de bovenbouw van het basisonderwijs wordt aangeboden. Er zijn echter ook gemeenten die de OALT-gelden alleen voor taalondersteuning of alleen voor cultuureducatie inzetten. Uit onderzoek van de KPC Groep blijkt dat wanneer OALT als taalondersteuning in de groepen 1 tot en met 4 wordt aangeboden, dit met name plaats blijkt te vinden in Turks, Arabisch en Berbers.³⁸

Met betrekking tot de organisatievorm en de omvang van de betreffende taalgroep kan opgemerkt worden dat het vanuit praktisch oogpunt alleen mogelijk is om OALT als taalondersteuning (binnenschools) voor de grote groepen als Turks en Arabisch te verzorgen. Dit betekent dat alleen voor grote taalgroepen gekozen kan worden voor OALT als volledige taalondersteuning of als taalondersteuning in combinatie met cultuureducatie. OALT als taalondersteuning of als cultuureducatie voor kleine taalgroepen zullen altijd buitenschools georganiseerd moeten worden.

Een praktijkvoorbeeld OALT

Op verschillende manieren wordt op een basisschool in Zuid-Holland getracht de taalachterstanden van kinderen aan te pakken. Dit wordt onder andere mogelijk gemaakt door een OALT-subsidie van de gemeente. De OALT-middelen worden voor een deel ingezet voor de Marokkaanse onderwijsassistente, die de Nederlandse taallessen in de groepen 1 tot en met 4 ondersteunt. Deze lessen zijn bedoeld als ondersteuning voor het leren van het Nederlands als tweede taal. De onderwijsassistente werkt met kleine groepen kleuters die voorafgaand aan de les van de docent een vertelling te horen krijgen. Deze vertelling gebeurt vaak aan de hand van concreet materiaal. Daarnaast observeert de onderwijsassistente de docent. De begeleiding van de onderwijsassistent gebeurt door de docenten en de interne begeleiders die ook het werkschema van de onderwijsassistente maken. Per week is deze onderwijsassistente twaalf uur in de school werkzaam.

Voor een ander deel wordt het OALT-budget ingezet voor de Arabische les die na schooltijd wordt gegeven. Op dit moment zijn er vijf groepen van 15 leerlingen. De lessen taal en cultuur worden verzorgd door Marokkaanse docenten.

Reflectie

De praktijk laat zien dat gemeenten vaak kiezen voor OALT als taalondersteuning. Mede hierdoor is de doelstelling van cultuureducatie van het huidige OALT min of meer naar de achtergrond verschoven. Door het onderbrengen van de taalondersteunende component van het huidige OALT in de nieuwe NT2-regeling, wordt die doelstelling helder gepositioneerd en ontstaan tegelijkertijd mogelijkheden om op andere wijze gestalte te geven aan de cultuur-educatieve aspecten van het huidige OALT.

37 Zie het advies Samen naar de taalschool. Allochtone levende talen in perspectief . Onderwijsraad, Den Haag, 2001.

38 Visser, J. en M. van Antwerpen. OALT in beeld. Een onderzoek naar de inrichting van het Onderwijs in Allochtone Levende Talen in de praktijk . KPC Groep, Den Bosch, november 2000.

Huidige cumi-vo-regeling samengevat

De basis van de *Regeling personele vergoeding culturele minderheidsgroepen en anderstalige leerlingen*, ligt in de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO), artikel 85a, eerste lid. Zie voor een korte beschrijving van deze cumi-vo-regeling paragraaf 3.4 van dit advies.

Bijlage 2 bevat een analyse van de huidige cumi-regeling voortgezet onderwijs.

Knelpunten huidige cumi-vo-regeling

De cumi-vo-regeling is een complexe en ingewikkelde regeling. De vraag die kan worden gesteld is, of de huidige criteria nog steeds de goede criteria zijn op basis waarvan een goede verdeling van middelen wordt gerealiseerd? Met andere woorden, kan aan de hand van de criteria worden vastgesteld welke groep cumi-leerlingen de grootste taalachterstand heeft ten aanzien van het verwerven van de Nederlandse taal? Het criterium 'land van herkomst' zoals dat in de huidige regeling wordt gehanteerd, zegt iets over de culturele achtergrond van de leerling (de leerling heeft in ieder geval een niet-Nederlandse culturele achtergrond) maar zegt zo goed als niets over de mogelijkheid om de Nederlandse taal te leren. Het criterium 'verblijfsduur in Nederland' is op enige manier wel van invloed op de verwerving van de Nederlandse taal en op het inhalen van de achterstanden maar het is niet cruciaal. Een veel belangrijker determinant is het opleidingsniveau van de ouders: hoe hoger opgeleid hoe voorspoediger het verloop van de beheersing van het Nederlands.

Kortom: het doelbereik van de huidige cumi-vo regeling laat te wensen over.

Een ander knelpunt is dat de omvang van de groep nieuwkomers (asielzoekerskinderen en andere nieuwkomers die minder dan 1 jaar in Nederland zijn), groeiende is. Uit cijfers van het ministerie van OCenW blijkt dat het aantal nieuwkomers in het voortgezet onderwijs in het schooljaar 1998/1999 5.964 en in het schooljaar 1999/2000 7.132 was. In het schooljaar 2000/2001 is het aantal nieuwkomers gestegen tot 8.176. Naar alle waarschijnlijkheid zal de omvang van de groep 'nieuwkomers' in de komende jaren steeds groter worden. Hierdoor zal bij ongewijzigd beleid van het totale cumi-vo-budget een steeds groter wordend deel worden besteed aan deze groep. De cumi-vo-regeling is oorspronkelijk bedoeld om taalachterstand te bestrijden. De vraag die kan worden gesteld is of de groep nieuwkomers met de middelen die de school ontvangt op basis van de cumi-vo-regeling, voldoende geholpen wordt om hun achterstand in te halen (asielzoekerskinderen hebben veelal niet alleen een taalachterstand als zij in Nederland aankomen).

Verder zijn de administratieve lasten voor scholen om aanspraak te kunnen maken op de cumi-vo-faciliteiten hoog. Een school dient documenten te verzamelen om te kunnen aantonen waarom zij voor bepaalde leerlingen in aanmerking komt voor extra faciliteiten. De benodigde documenten die scholen moeten overleggen, zitten voornamelijk in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA).³⁹

39 *Het gaat hier om documenten die op de leerlingenadministratie aanwezig moeten zijn en waaruit de juistheid van de gegevens over de cumi-leerling blijkt. Het betreft het aantonen van de juistheid van de gegevens over: de nationaliteit van de ouder, voogd of kind, het land van geboorte van de ouder, voogd of het aantal jaren dat het kind in Nederland is. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de aard van de documenten per onderscheiden cumi-groep verschillend kan zijn. Het gaat bijvoorbeeld om documenten zoals: een kopie van het paspoort van de ouder(s), uittreksel gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (van een Nederlandse gemeente) en een kopie van een verklaring van de directeur van de vorige Nederlandse school van de leerling.*

Gelet op de privacywetgeving heeft de GBA toestemming van de ouders nodig om de gegevens aan de school beschikbaar te stellen. Dit stuit nogal eens op problemen. Ouders zijn terughoudend in het overleggen van documenten of begrijpen, vanwege de taalbarrière, niet precies wat er gevraagd wordt. Voor het aanleveren van de juiste documenten is de school altijd afhankelijk van de medewerking van de ouders. Veel scholen hebben te kennen gegeven dat zij deze lasten te hoog vinden.⁴⁰ Om het probleem van de administratieve lasten voor scholen te verhelpen zijn, op initiatief van het ministerie, twee experimenten uitgevoerd.⁴¹ De raad sluit zich aan bij het voorstel van de staatssecretaris om de gemeenten de benodigde gegevens te laten verzamelen en deze geanonimiseerd aan de scholen terug te sturen.

Cumi-vo-regeling in de praktijk

Scholen ontvangen op basis van de cumi-vo-regeling extra faciliteiten (formatiegelden) voor het bestrijden van taalachterstanden. Van de scholen wordt verwacht dat zij door de extra middelen de onderwijsaanpak verbeteren voor leerlingen met taalachterstanden. De scholen leggen in hun schoolplannen verantwoording af over de wijze waarop taalachterstanden worden aangepakt. Ook kan de school in de schoolgids aandacht besteden aan het wegwerken van taalachterstanden. Eerder in het advies is al aangegeven dat scholen de extra cumi-faciliteiten moeten inzetten voor het aanstellen van personeel. Hierdoor ontstaat er voor scholen meer formatieruimte waardoor onderwijs in kleinere klassen kan worden gegeven. Behalve het verkleinen van de klassen, kunnen scholen allochtone leerlingen de mogelijkheid bieden om extra lessen Nederlands te volgen. Dit laatste wil echter niet zeggen dat er dan op de school een specifiek aanbod NT2 wordt gerealiseerd.⁴²

Reflectie

De inspectie⁴³ heeft geconstateerd dat op scholen voor voortgezet onderwijs in het algemeen de cumi-faciliteiten wel gericht worden ingezet voor de doelgroep. Echter, de kwaliteit van het taalbeleid van scholen, in het bijzonder de kwaliteit van het NT2-onderwijs, is onvoldoende. Om taalachterstand van cumi-leerlingen aan te pakken is het volgens de inspectie noodzakelijk dat scholen systematisch de ontwikkelingen van hun leerlingen volgen en een plan maken op basis van de gesignaleerde problemen.

Bovendien constateert de raad dat de groep 'nieuwkomers' met een aparte problematiek te maken heeft. Het zou wenselijk zijn voor deze groep separate maatregelen te treffen. De voorkeur van de raad gaat uit naar het gericht blijven inzetten van cumi-vo-middelen op het oorspronkelijke doel, namelijk het bestrijden van taalachterstanden. Echter, omdat de administratieve lasten voor scholen hoog zijn, vindt de raad het wel belangrijk dat de regeling wordt vereenvoudigd.

40 *Het ministerie van OCenW ontvangt hierover veel brieven van scholen.*

41 *Het experiment houdt in dat de school een lijst met namen van leerlingen aan de gemeente, de GBA, geeft. De GBA zoekt vervolgens de benodigde gegevens op en geeft de geanonimiseerde lijst terug aan de school. De kosten die de gemeente hiervoor in rekening brengt komen neer op f 10,- per leerling. Het ministerie heeft het voornemen deze kosten aan de gemeenten te vergoeden, mits de gemeenten akkoord gaan met dit plan. Er is dus geen sprake van vrijblijvende keuze bij de gemeenten.*

42 *Zicht op resultaat: De kwaliteit van het onderwijs aan achterstandsl leerlingen . Inspectie van het Onderwijs, Utrecht, Inspectierapport nr. 1997-1.*

43 *Ibid.*

Het ligt voor de hand de hierboven beschreven maatregelen onder te brengen in een nieuwe taalregeling. De door de raad voorgestelde bestrijding van de extra taalachterstanden (dus de achterstanden die 'bovenop' de algemene taalachterstand blijken te bestaan, zoals in paragraaf 4.4 is aangetoond) wordt hier ook ondergebracht. Hieronder volgt een inhoudelijke onderbouwing voor de nieuwe NT2-regeling.

Het beheersen van de Nederlandse taal is van fundamenteel belang voor maatschappelijke kansen van individuen. Onderscheid moet dan echter worden gemaakt naar beheersing op 'technisch' en 'cognitief' niveau. Voor autochtone leerlingen vallen beide niveaus min of meer samen: zij beheersen het Nederlands dat bij hun ontwikkelingsniveau past. Voor kinderen die in een andere taal zijn of worden opgevoed, geldt dat vaak niet. Hun ontwikkelingsniveau is vaak hoger dan het niveau waarop zij zich in het Nederlands kunnen uitdrukken.

In het onderwijs wordt in het algemeen de vaardigheid in het Nederlands direct gekoppeld aan een te behalen ontwikkelingsniveau: allochtone leerlingen worden beoordeeld naar min of meer nationale standaarden ongeacht de oorzaken van de taalachterstand (technisch of cognitief). Dat levert vaak veel misverstanden op met betrekking tot te verwachten effecten van taalonderwijs. Wanneer er een discrepantie is tussen het algemene ontwikkelingsniveau van een leerling en zijn Nederlandse taalbeheersing zullen inspanningen door de leerkracht grote resultaten laten zien. De praktijk bewijst dit telkenmale. Zo beheersen kinderen van vluchtelingen of kinderen van ouders uit de westerse wereld de Nederlandse taal al binnen korte tijd op een acceptabel niveau. De oorzaak daarvan is dat het ontwikkelingsniveau (= opleidingsniveau) van hun ouders en het daarmee gepaard gaande ontwikkelingsniveau van hun kinderen (gemiddeld genomen) hoog is.⁴⁴

Desalniettemin blijven sporen van deze 'technische' achterstand vaak gedurende de hele onderwijsloopbaan (tot en met de universiteit) waarneembaar. Zelfs bij kinderen van hoog opgeleide allochtone ouders. Kinderen van laag opgeleide allochtonen daarentegen hebben, gemiddeld genomen, niet alleen een lager ontwikkelingsniveau maar hebben ook meer moeite om de corresponderende vaardigheid in het Nederlands te verwerven, laat staan een niveau te verwerven dat boven hun algemene ontwikkelingsniveau uitstijgt. Zij worden dus geconfronteerd met een dubbele handicap: de verwerving gaat moeizamer en hun startniveau is te laag.

Het gevolg is dat veel allochtone leerlingen zelfs in het vervolgonderwijs, waar al een selectie naar ontwikkelingsniveau is gemaakt, met name lagere prestaties behalen in het vak Nederlandse taal. Directeuren van basisscholen zijn zich van de discrepantie tussen het algemene ontwikkelingsniveau en de 'technische' taalbeheersing bewust en baseren hun advies voor het vervolgonderwijs van allochtone leerlingen dan ook meer op de rekenscores van de CITO-eindtoets dan op de taalscores, in de veronderstelling dat het algemene ontwikkelingsniveau de doorslag zal geven bij de verdere onderwijsloopbaan.⁴⁵

⁴⁴ Mulder, L. Kinderen van asielzoekers in het basisonderwijs. Nijmegen, ITS, 2000.

⁴⁵ Tesser, P.T.M. en J. Iedema. Rapportage minderheden 2001. Deel 1 Onderwijs: vorderingen op school. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2001.

De vraag is dan ook aan de orde of de 'verwantschap' tussen de moedertaal en het Nederlands een dusdanig bepalende factor is voor het leren van het Nederlands dat een faciliteringsregeling daarmee rekening moet houden. Onderzoek gebaseerd op de methode van de 'contrastieve analyse' laat zien dat dit een moeilijk begaanbaar pad is en bovendien zijn de uitkomsten niet eenduidig waar het gaat om de verwervingsnelheid.⁴⁶

Samengevat: de verwerving van taalvaardigheid in het Nederlands door leerlingen hangt samen met:

- het herkomstland, maar niet eenduidig⁴⁷
- de verblijfsduur, maar niet eenduidig
- het opleidingsniveau van de ouders, maar niet eenduidig

Bij het ouder worden van een kind 'verzelfstandigt' de taalbeheersing zich min of meer ten opzichte van de algemene ontwikkeling. In het eerste leerjaar van het basisonderwijs zijn opvoeding en onderwijs nog gericht op de ontwikkeling van *algemene leervoorwaarden*. In het tweede leerjaar beginnen de meeste scholen met onderwijs gericht op de *aanvankelijke voorwaarden* voor het leren rekenen en lezen en komt diversificatie naar rekenen en taal dus al op gang. Tijdens de periode daarna op de basisschool wordt het beheersen van het Nederlands een apart vormingsdomein, al of niet onderdeel van een geïntegreerd taalbeleid. Dat taalbeleid strekt zich ook vaak uit tot andere vormingsgebieden, waardoor er nog duidelijke momenten van een integrale stimulering blijven. In het voortgezet onderwijs is het Nederlands een apart vak geworden met sporadisch didactische vertakkingen naar andere vakken.

Opmaat tot het voorstel voor een nieuwe NT2-regeling

Een beleid gericht op het bestrijden van taalachterstanden dient de hierboven beschreven ontwikkeling te volgen. Dit betekent dat het achterstandenbeleid tot en met groep 2 van het basisonderwijs gericht dient te worden op de algemene ontwikkeling van kinderen inclusief taalontwikkeling. Omdat in deze fase algemene achterstand in diagnostisch opzicht niet duidelijk te onderscheiden is van taalachterstand, zal voor allochtone leerlingen de facilitering in deze fase gebaseerd moeten worden op de som van beide regelingen die voor het basisonderwijs is ontworpen zijnde de algemene onderwijs-achterstandenbestrijding en de taalachterstandenbestrijding. Vanaf groep 3 is het mogelijk de taalachterstandenbestrijding af te splitsen van de algemene achterstandenbestrijding. In het voortgezet onderwijs wordt de facilitering vanuit dit perspectief beperkt tot bestrijding van de taalachterstand. Dit laat onverlet de maatregelen die men kan treffen om gehele schooltypen dan wel leerwegen extra te faciliteren gelet op de aanwezige leerlingpopulatie (praktijkonderwijs, leerwegondersteunend onderwijs, het onderwijs aan asielzoekers).

46 Zie : Ruiters, J.J. de. Young Moroccans in the Netherlands: an integral approach to their language situation and acquisition of Dutch . *Dissertatie Rijksuniversiteit Utrecht, 1989, waarin onder meer de contrastieve analyse aan de orde komt. Zie daaruit met name de volgende bronnen: Lado, R. Linguistics across cultures . Ann Arbor, 1957 (de 'Contrastive Analysis Hypothesis' is door Lado geïntroduceerd); Dulay, H.C., M.K. Burt & S. Krashen. Language two . New York, Oxford, 1982. En zie ook: Craats, I. van de. Conservation in the acquisition of possessive constructions. A study of second language acquisition by Turkish and Moroccan learners of Dutch . Dissertatie Katholieke Universiteit Brabant, 2000.*

47 *De factoren 'land van herkomst', 'verblijfsduur', en 'opleidingsniveau van ouders' hebben invloed op de (snelheid van) verwerving van de Nederlandse taal, maar het verband tussen deze factoren en de verwerving van de Nederlandse taal is niet overduidelijk en derhalve moeilijk aan te tonen.*

Overigens is de raad (in antwoord op de in de adviesaanvraag over de cumi-vo-regeling gestelde vraag) wel van mening dat de toekenning van de cumi-vo-middelen onafhankelijk moet blijven van de schoolsoort. Volgens de huidige cumi-vo-regeling kunnen scholen extra faciliteiten ontvangen voor het bestrijden van taalachterstanden van cumi-leerlingen, ongeacht de schoolsoort waar deze leerling aan deelneemt. De achterliggende gedachte hierbij is dat alle allochtone leerlingen die voldoen aan de gestelde criteria, in de gelegenheid moeten worden gesteld om hun taalachterstand in te halen. De raad is in principiële zin van mening dat het in het onderwijsbeleid gehanteerde onderscheid tussen de toekenningscriteria voor leerlingen met (taal-)achterstanden en leerlingen die extra zorg behoeven, gehandhaafd moet blijven.⁴⁸ Dit betekent dat de toekenning van de cumi-faciliteiten niet afhankelijk moeten worden gesteld van de schoolsoort waar een cumi-leerling staat ingeschreven.

4.7.4 VOORSTEL VOOR DE OPZET VAN EEN REGELING TER BESTRIJDING VAN EXTRA TAALACHTERSTANDEN : DE NIEUWE NT2-REGELING

Concreet doet de raad het volgende voorstel voor de opzet van een nieuwe NT2-regeling:

- 1 De nieuwe NT2-regeling zal in de toekomst het volgende omvatten:
 1. de huidige NT2- faciliteiten, 2. de huidige cumi-vo-regeling (in aangepaste vorm), 3. een deel van de gewichtenregeling (bedoeld voor extra taalachterstanden) en 4. de eventueel vrijkomende faciliteiten voor de taal-ondersteunende activiteiten van het huidige OALT.
- 2 De NT2-regeling is bedoeld om de discrepantie te bestrijden die zich bij anderstalige (allochtone) leerlingen voordoet tussen hun ontwikkelingsniveau en hun taalvaardigheid in het Nederlands.
- 3 De raad is van mening dat er één NT2-faciliteringsregeling moet komen ten behoeve van het bestrijden van taalachterstanden van anderstalige leerlingen in het basisonderwijs en in alle schoolsoorten van het voortgezet onderwijs. De NT2-faciliteringsregeling zal starten in het basisonderwijs vanaf groep 3 en loopt door tot en met het voortgezet onderwijs (maximum leeftijd 18 jaar). De bestrijding van taalachterstanden in het voor- en vroegschoolse traject (VVE) valt samen met de facilitering van de algemene onderwijsachterstandenbestrijding.
- 4 Om vast te kunnen stellen welke leerlingen in aanmerking kunnen komen voor een vergoeding op basis van de NT2-taallijn, kiest de raad als eerste identificatiecriterium 'land van herkomst'. Dit criterium zegt vanzelfsprekend niets over de aard en omvang van een mogelijke taalachterstand, maar geeft aan dat de leerling 'anderstalig' is. In dit kader stelt de raad voor de indeling van het CBS te hanteren, echter beperkt tot de niet-westerse landen.⁴⁹
De raad beveelt vervolgens aan om de volgende uitzondering op deze landenin-

48 Zie het advies van de Onderwijsraad De rugzak gewogen. Over de bekostiging van WSNS, LGF en de gewichtenregeling basisonderwijs, Onderwijsraad, Den Haag, 2001.

49 De indeling van het CBS is als volgt:

Het CBS maakt een onderscheid tussen westerse en niet-westerse allochtonen. Onder allochtoon verstaat het CBS 'een persoon van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren.' Tot westerse landen behoren alle landen in Europa (met uitzondering van Turkije), Noord-Amerika, Oceanië, Japan en Indonesië (met inbegrip van het voormalig Nederlands-Indië). De niet-westerse landen bestaan uit: Turkije en alle landen in Afrika, Latijns-Amerika en Azië (met uitzondering van Japan en Indonesië). Maandstatistiek van de bevolking. Jaargang 48. Centraal Bureau voor de Statistiek, Heerlen/Voorburg, 2000.

deling van toepassing te verklaren: Suriname, de Nederlandse Antillen/Aruba en de Molukken. De raad hecht eraan toe te lichten waarop deze aanbeveling is gebaseerd. Het betreft hier namelijk geen principiële keuze maar een keuze die gebaseerd is op de empirische bevindingen afkomstig uit het ITS/OCTO onderzoek en op efficiencyoverwegingen.

Uit het ITS/OCTO-onderzoek is gebleken dat de rekenachterstanden en de taalachterstanden van de hele groep Surinaamse/Antilliaanse /Molukse leerlingen weinig van elkaar verschillen, zoals dat ook geldt voor de groep autochtone achterstandsleerlingen. Verondersteld wordt door de raad dat deze taal- (en reken) achterstanden in de algemene achterstandenlijn afdoende kan worden bestreden. Deze groepen leerlingen behoeven dus geen extra taalfaciliteiten te ontvangen omdat er bij hen geen extra taalachterstanden zijn geconstateerd. De nieuwe NT2-regeling, zoals voorgesteld door de raad, is immers bedoeld voor het bestrijden van extra taalachterstanden waarvan verondersteld kan worden dat die niet met de regeling algemene onderwijsachterstandenbestrijding te verhelpen zijn. Uit efficiencyoverwegingen ligt het voor de hand de groepen waarvan bekend is dat die geen te verwachten extra taalachterstanden hebben, ook niet tot doelgroep van het beleid te rekenen. De toekenningsbasis voor deze extra taalmidde-len wordt hiermee beperkt tot de doelgroepen waarvan empirisch is aangetoond dat inderdaad sprake is van extra taalachterstanden.

Dit toekenningscriterium (bepaalde landen van herkomst vormen de doelgroep van deze taalregeling) fungeert bovendien als een eerste 'zeef' voor het voorstel dat de raad hierna zal doen met betrekking tot het toetsen van taalachterstanden van individuele leerlingen die tot de doelgroep behoren. De raad is van mening dat dit vanuit efficiency-oogpunt een aansprekend argument is.

5 Om de daadwerkelijke taalachterstand vast te stellen van individuele leerlingen die tot de doelgroep behoren, stelt de raad voor gebruik te maken van taal-toetsen. Gedurende de periode vanaf de basisschool tot en met het voortgezet onderwijs kunnen drie toetsmomenten plaatsvinden. Het eerste toetsmoment is aan het einde van groep 2 van het basisonderwijs, het tweede aan het einde van groep 4 van het basisonderwijs en het derde toetsmoment vindt plaats als de leerling het voortgezet onderwijs instroomt. Leerlingen die gedurende het schooljaar in het basisonderwijs of het voortgezet onderwijs instromen (nieuwkomers) moeten op het moment van instroom getest worden.

De redenering van de raad om de taalachterstand van anderstalige leerlingen te testen is dat de criteria 'verblijfsduur' en 'opleiding van de ouders' geen eenduidige criteria zijn om de mate van taalachterstand vast te kunnen stellen. Een test doet dat wel.

Bovendien is de raad van mening dat het individueel testen van het taalniveau van belang is voor anderstalige leerlingen van hoog opgeleide allochtone ouders. Uit onderzoeksresultaten van ITS/OCTO blijkt, dat ook kinderen van hoog opgeleide allochtone ouders nog forse taalachterstanden kunnen hebben. Dit gegeven pleit er voor alle 'anderstalige/c.q. van allochtone herkomst zijnde kinderen' (dus ongeacht het opleidingsniveau van de ouders), die behoren tot de doelgroep, in aanmerking te laten komen voor extra taallessen.

Als norm waaraan kan worden afgemeten of er sprake is van een 'extra taalachterstand' (die dus niet reeds via de algemene onderwijsachterstandenbestrijding effectief genoeg kan worden bestreden), geldt de score van een gemiddelde leerling.

Voor de 'afwijkingsnorm' voor de toekenning van de extra middelen gelden twee maten:

1. een grote achterstand ten opzichte van het gemiddelde taalniveau;
2. een middelgrote achterstand ten opzichte van het gemiddelde taalniveau.

De bovenstaande norm en afwijkingsmaat gelden zowel voor het basisonderwijs als voor het voortgezet onderwijs, met dien verstande dat het voortgezet onderwijs drie niveaus kent in de norm: 1. het gemiddelde taalniveau van een havo/vwo- leerling, 2. het gemiddelde taalniveau van de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo en 3. het gemiddelde niveau van de kaderberoepsgerichte leerweg/theoretische leerweg van het vmbo.

De leerling blijft zijn taalgewicht houden tot het volgende meetmoment.

De raad realiseert zich dat het testen van individuele anderstalige leerlingen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs bepaalde kosten en administratieve lasten met zich mee zal brengen. Echter, de raad is van mening dat in dit opzicht de voordelen opwegen tegen de nadelen. Zeker wanneer gebruik gemaakt kan worden van eenvoudig te hanteren valide toetsen.⁵⁰

- 6 De nieuwe NT2-middelen worden in de nieuwe NT2-taallijn aan de scholen voor basisonderwijs en de scholen voor voortgezet onderwijs toegekend. Het gaat hierbij om schoolgebonden middelen. De hoogte van de vergoeding die scholen ontvangen wordt bepaald door het aantal kinderen en hun toetsresultaten. Over de besteding van de NT2-middelen stelt de raad voor de scholen voor basisonderwijs en de scholen voor voortgezet onderwijs zelf de keuze te laten maken. De nieuwe NT2-middelen die worden toegekend aan leerlingen in het basisonderwijs verschuiven van de gewichtenregeling basisonderwijs en van de cumi-faciliteiten speciaal basisonderwijs naar de nieuwe NT2-regeling. Voor het voortgezet onderwijs worden de huidige cumi-vo-middelen omgezet in NT2-middelen.

4.8 Consequenties van de voorstellen voor de onderscheiden leeftijdscategorieën

Voor de onderscheiden leeftijdscategorieën, VVE, basisonderwijs en voortgezet onderwijs, heeft invoering van voorgaande voorstellen voor de twee nieuwe regelingen de volgende consequenties.

Voor VVE (leeftijdscategorie van 2-6 jaar) betekenen de voorstellen van de Onderwijsraad dat voor de bestrijding van onderwijsachterstanden het grootste totale budget per leerling in deze periode komt te liggen.

Het totaalbudget per leerling bestaat in de VVE-periode uit: het huidige VVE-budget, het (deel van het) budget dat in de huidige situatie aan de taal-ondersteunende component van OALT wordt besteed en het toekomstige budget voor algemene onderwijsachterstandenbestrijding dat in deze leeftijdscategorie het meest omvangrijk zal zijn. In de eerste plaats omdat een vroege investering het hoogste rendement lijkt op te leveren en in de tweede plaats omdat in deze leeftijdscategorie geen onderscheid wordt gemaakt tussen

50 *Vergelijk bijvoorbeeld met de 'TOEFL' ' Test of English as a Foreign Language. Zie de website van de Educational Testing Service: toefl.org*

de bestrijding van algemene onderwijsachterstanden en de bestrijding van taalachterstanden.

Per saldo zullen in de door de raad voorgestelde toekomstige situatie de volgende regelingen van toepassing zijn op de voor- en vroegschoolse educatie-periode: de regelingen VVE en de toekomstige regeling algemene onderwijsachterstandenbestrijding.

Voor de leeftijdscategorie van 6-12 jaar, zal vanaf groep 3 van het basisonderwijs voor de bestrijding van onderwijsachterstanden een onderscheid worden gemaakt tussen algemene onderwijsachterstandenbestrijding (voor zowel autochtone als allochtone leerlingen) en de bestrijding van extra taalachterstanden van bepaalde categorieën allochtone leerlingen.

Onder de nieuwe NT2-regeling die de extra taalachterstanden beoogt te bestrijden, zullen ook de bestaande NT2-maatregelen een plek moeten krijgen. Dit geldt ook voor het (desbetreffende) deel van de taalondersteunende component van OALT.

Per saldo zullen in de door de raad voorgestelde toekomstige situatie de volgende regelingen van toepassing zijn op het basisonderwijs vanaf groep 3: de toekomstige regeling algemene onderwijsachterstandenbestrijding en de nieuwe NT2-regeling.

Voor het voortgezet onderwijs zullen de maatregelen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden zich concentreren op de bestrijding van taalachterstanden van bepaalde categorieën allochtone leerlingen. Hiertoe dient naar de mening van de raad de nieuwe NT2-regeling die in het basisonderwijs beoogt de extra taalachterstanden van deze leerlingen te doen verminderen, doorgetrokken te worden naar het voortgezet onderwijs. De criteria op basis waarvan scholen gelden ontvangen uit de nieuwe NT2-taalregeling (het land van herkomst en een taaltoets), gelden derhalve voor zowel het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs.

In de door de raad voorgestelde toekomstige situatie zal op het voortgezet onderwijs de nieuwe NT2-regeling van toepassing zijn.

In financieel opzicht zullen de investeringen in de leeftijdsfase van 2-6 jaar het grootst zijn. Voor kinderen in het voor- en vroegschoolse traject zal het beschikbare budget per kind groter dienen te zijn dan voor kinderen in de leeftijdscategorie van 6-12 jaar. In het voortgezet onderwijs neemt het budget per leerling nog verder af. Deze differentiatie in de toekenning van de diverse budgetten zal er toe leiden dat de hoogte van die budgetten de vorm van een piramide te zien geeft.

5 Eindconclusies

Het gaat in dit advies gaat om een samenhangende aanpak van verschillende problematieken die allemaal technische en complexe regelingen meebrengen. De belangrijkste consequenties van hetgeen in dit advies wordt voorgesteld, worden hieronder kort gepresenteerd.

- Er dient naar de mening van de Onderwijsraad een nieuwe opzet te worden gemaakt voor de bestrijding van onderwijsachterstanden.
- Hiertoe dienen de bestaande regelingen die op dit terrein van kracht zijn, voor een deel te worden ontrafeld en herzien en voor een ander deel te worden samengevoegd.
- De bestrijding van onderwijsachterstanden zal het effectiefst zijn als er twee nieuwe regelingen worden ontworpen:
 - A De eerste omvat een nieuwe gewichtenregeling basisonderwijs die beoogt algemene onderwijsachterstanden te bestrijden van zowel autochtone als allochtone leerlingen. Het opleidingsniveau van de ouder(s) vormt in de toekomst het enige criterium voor deze gewichtenregeling. Het criterium 'land van herkomst' wordt voor deze algemene onderwijsachterstandenbestrijding dus niet langer als toekenningscriterium gehanteerd;
 - B De tweede regeling zal een nieuw te ontwerpen NT2-regeling betreffen, die specifiek gericht is op het verminderen van de extra taalachterstanden van bepaalde categorieën allochtone leerlingen. Voor de nieuwe NT2-regeling zullen twee criteria van kracht zijn. Deze betreffen het land van herkomst en een taaltoets. De nieuwe NT2-regeling zal in de toekomst het volgende omvatten: 1. de huidige NT2- faciliteiten, 2. de huidige cumi-vo-regeling (in aangepaste vorm), 3. een deel van de gewichtenregeling (bedoeld voor extra taalachterstanden) en 4. de eventueel vrijkomende faciliteiten voor de taalondersteunende activiteiten van het huidige OALT.
- Over de concrete hoogte van de in de toekomst te hanteren gewichten doet de raad in dit advies nog geen uitspraken. Wel wordt door de raad voor de aanpak van algemene onderwijsachterstanden een onderscheid gemaakt in twee gewichten, gerelateerd aan de daarbij gehanteerde twee opleidingsniveaus van de ouder(s). Het hoogste gewicht zal gelden voor leerlingen waarvan de ouder(s) maximaal basisonderwijs hebben genoten. Het laagste gewicht zal gelden voor leerlingen waarvan de ouder(s) maximaal lbo/vbo hebben.
- De thans bestaande gewichten 1.25, 1.4, 1.7 en 1.9 zullen in de toekomst dus vervangen worden door deze twee, op de opleidingsniveau's van de ouder(s) gebaseerde, gewichten.
- De raad beoogt in 2002 een meer fundamentele beschouwing te presenteren op de Voor- en Voerschoolse Educatie (VVE).
- In aansluiting op het advies *Wat 't zwaarst weegt...* en het in 2002 door de Onderwijsraad uit te brengen advies over VVE, kan in de toekomst aan de hand

van een diepgaander extern onderzoek een beargumenteerde en hanteerbare hoogte van de gewichten worden ontworpen.

- De zogenaamde 9% drempel (scholen ontvangen op grond van de gewichtenregeling pas extra formatie als het totaal van de aan de leerlingen toegekende gewichten tenminste negen procent hoger is dan het totaal aantal leerlingen op de school) dient te vervallen.
- De investeringen in de bestrijding van onderwijsachterstanden dienen 'piramidaal' te worden opgebouwd. De investeringen moeten het grootst zijn in de leeftijd van 2-6 jaar, met een steeds iets kleiner wordend budget voor leerlingen in de leeftijd van 6-12 en die van 12-18 jaar.

Literatuur

- Aanvullende regeling uitbreiding voor- en voerschoolse educatie (VVE),
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Uitleg, Gele Katern*,
nr. 18a deel 1, kenmerk: PO/OO/2001/28940, 25 juli 2001.
- Besluit Landelijk Beleidskader Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid
2002-2006,
Staatsblad nr. 445, 2001.
- Bestrijding van onderwijsachterstanden,
Algemene Rekenkamer, Den Haag, 2001.
- Bosker, R., L. Mulder en C. Glas,
Naar een nieuwe gewichtenregeling? De feitelijke achterstanden van risico-
groepen in het basisonderwijs en een onderwijskundige onderbouwing van een
aangepaste gewichtenregeling. In: *Met 't oog op onderwijsachterstanden. Studies
bij het advies Wat 't zwaarst weegt... Een nieuwe aanpak voor het onderwijs-
achterstandenbeleid*. Studie Onderwijsraad, Den Haag, 2001.
- Ceders in de tuin,
Naar een nieuwe opzet van het onderwijsbeleid voor allochtone leerlingen.
Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Commissie
Allochtone Leerlingen in het Onderwijs, 1992.
- Craats, I. van de,
*Conservation in the acquisition of possessive constructions. A study of second
language acquisition by Turkish and Moroccan learners of Dutch*. Proefschrift
Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg, 2000.
- De rugzak gewogen,
Over de bekostiging van WSNS, LGF en de gewichtenregeling basisonderwijs.
Onderwijsraad, Den Haag, 2001.
- Dulay, H.C., M.K. Burt en S. Krashen,
Language two. New York, Oxford, 1982.
- Emmelot, Y., E. van Schooten en Y. Timman,
Determinanten van succesvol NT2-onderwijs. SCO-Kohnstamm Instituut,
Amsterdam, 2001.

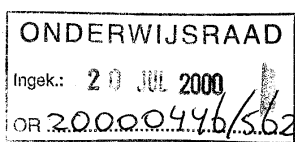
- Groot, W., H. Maassen van den Brink e.a.,
The economics of early childhood education. Universiteit van Amsterdam,
 SCHOLAR, Research Center for Schooling, Labor Market and Economic
 Development, Amsterdam, 2001.
- Heckman, J.J.,
 Policies to foster human capital, *Research in Economics*, (2000), nr. 54, p. 3-56.
- Ingen, D.C. van,
 Internationale verkenning maatstaven onderwijsachterstanden. Economisch
 onderzoek voor de publieke sector. Zoetermeer, 2001. In: *Met 't oog op onder-
 wijsachterstanden. Achtergrondstudies bij het advies Wat 't zwaarst weegt...
 Een nieuwe aanpak voor het onderwijsachterstandenbeleid*. Studie Onderwijsraad,
 Den Haag, 2001.
- Lado, R.,
Linguistics across cultures. Ann Arbor, 1957.
- Maandstatistiek van de bevolking,
 Centraal Bureau voor de Statistiek, jrg. 48, Heerlen/Voorburg, 2000.
- Mulder, L. en H. Vierke,
*Onderwijsachterstanden in het basisonderwijs. De gewichtenregeling en
 mono-etnische scholen nader bekeken*. ITS, Nijmegen, 1998.
- Mulder, L.,
Kinderen van asielzoekers in het basisonderwijs. Nijmegen, ITS, 2000.
- Mulder, L.,
Meer voorrang, minder achterstand? Het Onderwijsvoorrangsbeleid getoetst.
 Proefschrift Katholieke Universiteit Nijmegen, Tandem Felix, Ubbergen, 1996.
- Ontwerp-besluit Landelijk Beleidskader Gemeentelijk
 Onderwijsachterstandenbeleid 2002-2006,
 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
 kenmerk: WJZ/2001/11965 (2574), Zoetermeer, 1 mei 2001.
- Oosterbeek, H.,
Voortschrijdend inzicht. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van
 hoogleraar in de Onderwijseconomie aan de Universiteit van Amsterdam,
 20 maart 2001.
- Overzicht VVE-middelen (stand RBG2001),
 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Bijlage bij de brief van
 staatssecretaris Adelmund van OCenW en staatssecretaris Vliegenthart van VWS
 d.d. 10 november 2000 aan de Tweede Kamer over de financiering van VVE.
 Tweede Kamer, 2000-2001, 27.190, nr.8.

- Regeling personele vergoeding culturele minderheidsgroepen en anderstalige leerlingen Wet voortgezet onderwijs,
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. *Uitleg, Gele Katern*, nr.2/3, kenmerk: VO/TAB-97/26327, 28 januari 1998.
- Regeling voor- en vroegschoolse educatie (VVE),
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. *Uitleg, Gele Katern*, nr. 24, kenmerk: PO/OO/2000/23894, 11 oktober 2000.
- Ruiter, J.J. de,
Young Moroccans in the Netherlands: an integral approach to their language situation and acquisition of Dutch. Proefschrift Rijksuniversiteit Utrecht, 1989.
- Tesser, P.T.M., J.G.F. Merens en C.S. van Praag,
Rapportage minderheden 1999; positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 1999.
- Tesser, P.T.M. en J. Iedema,
Rapportage minderheden 2001. Deel 1 Onderwijs: vorderingen op school. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2001.
- Turkenburg, M.,
Onderwijs in allochtone levende talen. Een verkenning in zeven gemeenten. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2001.
- Valk, H.A.G. de,
Oude en nieuwe allochtonen in Nederland: een demografisch profiel. Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, juli 2001. (WRR Werkdocument123).
- Van struikelblok naar springplank,
Over het belang van een schoolbrede benadering van taalbeleid en Nederlands als tweede taal. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Zoetermeer, 1997.
- Verantwoording regeling voor- en vroegschoolse educatie (VVE) van 2 oktober 2000,
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Uitleg, Gele Katern*, nr. 18a, deel 1, kenmerk: PO/OO/2001/29310, 25 juli 2001.
- Vermeulen, H. en R. Penninx (eds),
Immigrant integration: the Dutch case. Het Spinhuis, Amsterdam, 2000.
- Visser, J. en M. van Antwerpen,
OALT in beeld. Een onderzoek naar de inrichting van het Onderwijs in Allochtone Levende Talen in de praktijk. KPC Groep, Den Bosch, november, 2000.

- Voorschools en buitenschools;
dwarsverbindingen, verantwoordelijkheden, Onderwijsraad, Den Haag, 1998.
- VVE,
Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van staatssecretaris Adelmund van OCenW (mede namens staatssecretaris Vliegenthart van VWS). Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, kenmerk: PO/OO/2001/20069, 14 mei 2001.
- Wachlijsten speciaal basisonderwijs;
Situatie per 1 oktober 2000. Inspectie van het Onderwijs, Utrecht, Inspectierapport nr. 2000-8.
- Webbink, D. en W. Hassink,
Achterblijvers in de Kenniseconomie. Centraal Planbureau, De Haag, concept-rapport 20 juni, 2001.
- Wet van 5 maart 1998,
houdende wijziging van enkele onderwijswetten in verband met het onderwijs in allochtone levende talen en enkele technische aanpassingen.
Staatsblad nr. 148, 1998.
- Wijziging van de Wet op het primair onderwijs,
de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met het uitwerken van taalondersteuning en het vastleggen van de eisen om taalondersteuning van allochtone leerlingen te geven.
Tweede Kamer, 2000-2001, 27 682, nr. 3.
- Zicht op resultaat,
De kwaliteit van het onderwijs aan achterstandsleerlingen. Inspectie van het Onderwijs, Utrecht, Inspectierapport nr. 1997-1.

Bijlage 1: De adviesaanvragen

OCenW



Ministerie van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen

Europaweg 4
Postbus 25000
2700 LZ Zoetermeer
Telefoon (079) 323 23 23
Telefax (079) 323 23 20

De Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Uw brief van

Ons kenmerk

PO/OO/2000/22982

Contactpersoon

C. Buis

Zoetermeer

19 JULI 2000

Onderwerp

Adviesaanvraag gewichtenregeling
basisonderwijs

Doorkiesnummer

3329

De gewichtenregeling, op basis waarvan basisscholen extra faciliteiten ontvangen om de onderwijskansen van doelgroepleerlingen in het basisonderwijs te vergroten, is diverse malen in de Tweede Kamer besproken. Bij de behandeling van de notitie Onderwijskansen op 22 maart jl. in de Tweede Kamer heb ik de Kamer toegezegd de Onderwijsraad, met het oog op het volgende regeerakkoord, advies te laten uitbrengen over een modernisering van de gewichtenregeling.

Op grond van deze toezegging verzoek ik de Onderwijsraad mij vóór 1-1-2002 te adviseren over een modernisering van de gewichtenregeling en in dit advies in te gaan op de volgende vraagpunten:

1. Is het mogelijk in de gewichtenregeling uit te gaan van een systeem dat gebaseerd is op de feitelijke achterstand van individuele leerlingen in plaats van op sociale kenmerken?
2. Indien dit niet mogelijk blijkt en meer aangesloten wordt bij de kenmerken van huidige regeling, dient dan het huidige onderscheid tussen de verschillen in bekostiging van leerlingen met de gewichten 1,25 en 1,9 (en met de gewichten 1.4 en 1.7) nog langer gehandhaafd te worden? Dit mede gezien de bevindingen in het Onderwijsverslag 1999 van de inspectie.
3. Is het mogelijk bij de modernisering een systematiek te ontwikkelen waarbij de toekenning geschiedt op basis van een budget in plaats van op fte's. Kunnen daarbij de consequenties in beeld worden gebracht?

4. Is de verantwoordingssystematiek van de gewichtenmiddelen, zoals deze is vastgelegd in de GOA-wetgeving voldoende effectief?

Ik verzoek de Onderwijsraad in zijn advies rekening te houden met de volgende punten:

- de eenvoud en administratieve hanteerbaarheid van de systematiek(en);
- de totale kosten. Hierbij dient onderscheid gemaakt te worden tussen de omvang van de toegekende middelen en de kosten van (eventuele) toetsing.
- de controleerbaarheid, mede met het oog op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik;
- de wenselijke overgangstermijn.

De Onderwijsraad kan voor het maken van berekeningen in het kader van de advisering in overleg gebruik maken van faciliteiten van het ministerie van OCenW.

Toelichting.

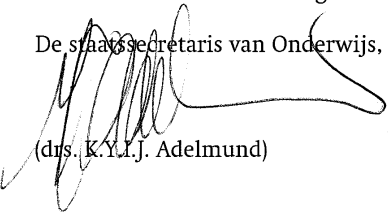
Zoals u weet heeft de commissie Kohnstamm in 1996 geconstateerd dat een individueel bekostigingscriterium dat gebaseerd is op feitelijke achterstand bij de aanvang van het basisonderwijs voorlopig niet realiseerbaar is. Wellicht zijn er sedertdien onderzoeksresultaten verschenen die deze constatering thans nuanceren.

In 1998 heeft het ITS een onderzoek uitgevoerd waarbij de vraag aan de orde was of de gewichten (1.25, 1.4, 1.7 en 1.9) nog in overeenstemming zijn met de feitelijke onderwijsachterstand van de desbetreffende groepen.

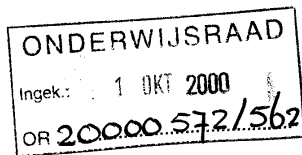
Het ITS pleitte in het onderzoeksrapport voor het aanscherpen van de criteria voor het toekennen van de gewichten door een aantal groepen niet meer onder de 1.9 te handhaven, het gewicht 1.4 te laten vervallen en de verhouding van de gewichten 1.25 en 1.9 nader te bezien. Hoewel het rapport veel waardevolle bevindingen bevat, is destijds besloten niet tot herijking over te gaan, maar met het in gang gezette gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid eerst ervaringen op te doen en eventuele aanpassingen in een breder perspectief te plaatsen.

De Tweede Kamer heeft gevraagd om eveneens over de huidige cumi-regeling voor het voortgezet onderwijs advies te vragen. Separaat ontvangt u binnenkort daarover een adviesaanvraag.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,


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

OCenW



Ministerie van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen

Europaweg 4
Postbus 25000
2700 LZ Zoetermeer
Telefoon (079) 323 23 23
Telefax (079) 323 23 20

De Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Uw brief van	Ons kenmerk	Contactpersoon	Zoetermeer
	PO/OO/2000/35695	Weekenburg	29 SEP. 2000
Onderwerp		Doorkiesnummer	
aanvullende adviesaanvraag		3541	

In aanvulling op mijn brief van 19 juli jl. (PO/OO/2000/22982) inzake het advies over de modernisering van de gewichtenregeling voeg ik het volgende vraagpunt toe.

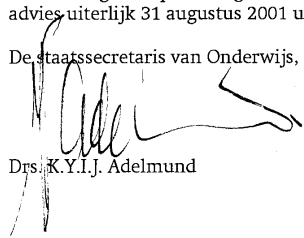
5. De OR wordt gevraagd te adviseren over de mogelijkheid en wenselijkheid van een op termijn aan te brengen samenhang tussen voor- en vroegschoolse educatie en de gewichtenregeling.

Ter toelichting het volgende. In 2000 zijn door het Kabinet extra middelen voor Voor- en Vroegschoolse Educatie beschikbaar gesteld. Vanaf 2001 is sprake van een structureel extra bedrag van ten minste fl. 100 mln. per jaar. De middelen worden toegekend aan de gemeenten met scholen waar zich een concentratie van gewichtenleerlingen voordoet. Gelet op de doelstelling, de gekozen inzet en daaruit voortvloeiende resultaten van de VVE- en vroegschoolse Educatie, is het de vraag wat de wenselijke en mogelijke samenhang met die van de gewichtenregeling dient te zijn.

Voor de goede orde heeft zij opgemerkt dat de VVE-middelen voor een belangrijk deel ook in voorschoolse voorzieningen worden aangewend.

Tot slot nog een opmerking over het tijdstip van uitbrengen van dit advies. Ik verzoek u om het advies uiterlijk 31 augustus 2001 uit te brengen.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,


Drs. K.Y.I.J. Adelmund

Ingek.: 28 NOV 2000

OR 20000677/562

Ministerie van Onderwijs,
Cultuur en WetenschappenEuropaweg 4
Postbus 25000
2700 LZ Zoetermeer
Telefoon (079) 323 23 23
Telefax (079) 323 23 20De Onderwijsraad
T.a.v. prof. dr. J.M.G. Leune
Nassaulaang 6
2514 JS Den Haag

Uw brief van	Ons kenmerk	Contactpersoon	Zoetermeer
	VO/TAB/2000/35699	drs. E.M.A. Tijssen	23 november 2000
Onderwerp	Bijlage(n)	Doorkiesnummer	
Adviesaanvraag cumi		6023	

Geachte heer Leune,

In mijn adviesaanvraag voor modernisering van de gewichtenregeling basisonderwijs heb ik reeds aangekondigd dat u ook een adviesaanvraag zou ontvangen voor de *Regeling personele vergoeding culturele minderheidsgroepen en anderstalige leerlingen Wet voortgezet onderwijs* (de cumi-regeling). Bij de behandeling van de notitie "Aan de slag met onderwijskansen" in de Tweede kamer op 19 juni jl. heb ik de Kamer toegezegd de Onderwijsraad advies te vragen over een modernisering van deze cumi-regeling.

Huidige situatie**a) De cumi-regeling.**

Met behulp van de cumi-regeling, de *Regeling personele vergoeding culturele minderheidsgroepen en anderstalige leerlingen Wet voortgezet onderwijs*, kan aan een school of scholengemeenschap per schooljaar een vergoeding voor personeelskosten worden toegekend in verband met de bestrijding van onderwijsachterstanden van leerlingen behorende tot culturele minderheidsgroeperingen en tot anderstaligen (artikel 2, lid 1). De hoogte van deze vergoeding wordt vastgesteld aan de hand van twee factoren: land van herkomst en verblijfsduur in Nederland van de leerling. De regeling is bedoeld voor de bestrijding van taalachterstand. Met de regeling is jaarlijks fl. 108 miljoen gemoeid.

b) Andere regelingen bestrijding achterstanden.

De cumi-regeling kan niet los gezien worden van de andere maatregelen die bedoeld zijn voor de bestrijding van achterstanden van leerlingen binnen het onderwijs. De belangrijkste in dit verband zijn:
De *wet Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid* (GOA); aan de hand waarvan gemeenten geld ontvangen om achterstanden binnen hun gemeente te bestrijden. Het bevoegd gezag van de school die cumi-faciliteiten ontvangt moet in het kader van GOA met de gemeente overleg voeren over de inzet van deze middelen.

De regeling tegemoetkoming voor gemeenten bij exceptionele toename van het aantal leerplichtige asielzoekers in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs; bedoeld voor gemeenten die, als gevolg van een exceptionele groei van het aantal asielzoekers, een ontoereikende specifieke uitkering voor schoolgaande asielzoekers hebben.

c) Samenhang cumi en zorg

In de notitie over de kwaliteit, organisatie en bekostiging van de zorg in het voortgezet onderwijs is een nieuwe lijn voor de opvang van nieuwkomers ingezet. Het gaat hier om een uitbreiding van de cumi-regeling specifiek voor de nieuwkomers. Gelet op het advies dat aan de onderwijsraad over deze notitie gevraagd is, veronderstel ik dat de inhoud bij u bekend is.

Ik wil hierbij opmerken dat in deze ontwikkelingen de term 'zorg' vooral gereserveerd is voor 'de zorg die de zwakste leerlingen nodig hebben om binnen de leerwegen startkwalificaties te halen'. Daarnaast hebben scholen vanzelfsprekend ook voor de overige leerlingen in VMBO, HAVO en VWO de taak om goede begeleiding te verzorgen, zodat de leerlingen het bij hen passende onderwijs kunnen volgen.

Modernisering cumi-regeling

Een aantal ontwikkelingen heeft geleid tot deze aanvraag over de herziening van de cumi-regeling.

a) In het rapport 'Ceders in de tuin' (1992) is de cumi-regeling ter discussie gesteld. Dit heeft o.a. tot gevolg gehad dat de cumi-regeling vooral bestemd is voor de bestrijding van taalachterstand.

In 1998 is de regeling vereenvoudigd, waarbij de principes van de regeling gelijk bleven. De invloed van de factoren, afkomst en verblijfsduur, op de hoogte van de cumi-faciliteiten die een school kan ontvangen worden nogal eens als onduidelijk ervaren. Daarbij komt dat de factoren aan de hand waarvan cumi-middelen worden toegekend de enige criteria zijn aan de hand waarvan 'allochtone leerlingen' binnen het voortgezet onderwijs geteld kunnen worden.

Verder merk ik over de huidige cumi-regeling nog op dat de 'bewijslast' om in aanmerking te komen voor cumi-faciliteiten door scholen als knelpunt ervaren wordt. Inmiddels is het agentschap van het Ministerie van OCenW Cf in gesprek met de VNG en het COA om na te gaan of de levering van gegevens van leerlingen voor de scholen te vereenvoudigen is.

b) Er zijn verschillende maatregelen voor bestrijding van achterstanden binnen het voortgezet onderwijs. Het gevaar bestaat dat de verschillende regelingen versnippering in het achterstandenbeleid tot gevolg hebben, in plaats van dat ze elkaar versterken.

c) Uit het Onderwijsverslag over het jaar 1999 van de inspectie van het onderwijs blijkt dat allochtone leerlingen achterblijven in de doorstroom naar de hogere onderwijssoorten als havo/ vwo. Er is sprake van een oververtegenwoordiging van cumi-leerlingen in de lagere onderwijssoorten en een ondervertegenwoordiging in de hogere.

Hoofdvragen

De hier bovenstaande tekst in ogenschouw nemend, verzoek ik de Onderwijsraad mij te adviseren over de vorm en de plaats van de cumi-regeling in een samenhangend achterstandenbeleid. Ik vraag de Onderwijsraad in dit advies de volgende deelvragen mee te nemen:

1. Moeten de huidige uitgangspunten van de cumi-regeling voortgezet worden?
 - 1a) Is de doelstelling taal nog steeds actueel? Welke verschillende facetten horen bij een goed taalbeleid, en welke andere onderwerpen zouden eventueel ook voor de cumi-middelen in aanmerking komen?
 - 1b) Hebben de huidige factoren een goede verdeling van middelen tot gevolg?
2. Moet de toekenning van cumi-middelen onafhankelijk blijven van de schoolsoort waar een cumi-leerling aan deelneemt? Dit o.a. in het kader van de extra middelen die er binnen de zorg reeds beschikbaar komen.
3. Wat zou volgens de Onderwijsraad de positie moeten zijn van de cumi-regeling ten opzichte van de andere voorzieningen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden?

Tijdpad

De Algemene Rekenkamer gaat op verzoek van de Kamer een secundair onderzoek naar de doelmatigheid en wetmatigheid van de inzet van de middelen voor bestrijding onderwijsachterstanden doen, o.a. van de middelen van de cumi-regeling. Naar verwachting zal de rekenkamer januari 2001 over de resultaten rapporteren. In de zomer 2001 moeten de nieuwe prioriteiten voor het Landelijk Beleidskader en de verdelingscriteria voor GOA worden vastgesteld.

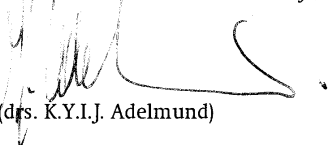
Om het advies van de onderwijsraad goed in te kunnen passen in deze ontwikkelingen vraag ik de Onderwijsraad mij september 2001 een advies uit te brengen.

Evenals bij de adviesaanvraag voor de gewichtenregeling vraag ik de Onderwijsraad in zijn advies rekening te houden met de volgende punten:

- de eenvoud en administratieve hanteerbaarheid van de systematiek(en);
- de totale kosten. Hierbij dient onderscheid gemaakt te worden tussen de omvang van de toegekende middelen en de kosten van (eventuele) toetsing;
- de controleerbaarheid, mede met het oog op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik;
- de wenselijke overgangstermijn.

Hoogachtend,

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,



(d/s. K.Y.I.J. Adelmund)

OCenW

ONDERWIJSRAAD

Ingek.: 19 DEC 2000

OR 20000714/562

Ministerie van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen

Europaweg 4
Postbus 25000
2700 LZ Zoetermeer
Telefoon (079) 323 23 23
Telefax (079) 323 23 20

De Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Uw brief van

Ons kenmerk

PO/OO/2000/49595

Contactpersoon

M.M. de Vries

Zoetermeer

18 DEC. 2000

Onderwerp

Aanvullende adviesaanvraag

Doorkiesnummer

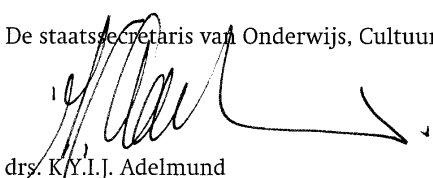
3176

In de eerste termijn van de behandeling van de begroting van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voor het jaar 2001 is door lid Barth (PvdA) de vraag gesteld of verschillende regelingen voor het Primair Onderwijs (gewichteregeling, WSNS en rugzak) in elkaar te schuiven zijn tot een bekostigingsstelsel waarin geld het kind volgt. Daarbij is het zaak te zorgen voor een goed evenwicht tussen individueel maatwerk en de administratieve last die een dergelijk stelsel met zich meebrengt. Mevrouw Barth verzocht mij dit thema toe te voegen aan de adviesaanvraag aan de Onderwijsraad over de gewichtenregeling. Ik heb toegezegd dit verzoek te honoreren.

In aanvulling op mijn brief van 19 juli 2000 (PO/OO/2000/22982) inzake het advies over de modernisering van de gewichtenregeling en mijn brief van 29 september jl. (PO/OO/2000/35695) inzake een aanvullende adviesaanvraag voeg ik daarom alsnog het volgende vraagpunt toe.

6. De Onderwijsraad wordt gevraagd te adviseren over de mogelijkheid en wenselijkheid van een op termijn aan te brengen samenhang tussen WSNS, LGF en de gewichtenregeling door het in elkaar schuiven van de verschillende regelingen tot één bekostigingsstelsel waarin geld het kind volgt.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,



drs. K.Y.I.J. Adelmund

Bijlage 2: Analyse van de cumi-regeling voortgezet onderwijs

1

In het kader van bestrijding van onderwijsachterstanden van leerlingen die behoren tot culturele minderheidsgroepen wordt aan onderwijsinstellingen een aanvullende vergoeding voor personeelskosten toegekend. De hoogte van de vergoeding wordt gebaseerd op twee criteria, namelijk het land van herkomst en de verblijfsduur van de leerling. Voor de uitvoering van de regeling is voor het schooljaar 2000/2001 een bedrag van f 124 miljoen beschikbaar. In 1999/2000 was dat f 112 miljoen en in 1998/1999 was dat f 104 miljoen.

Aandachtspunten bij de cumi-vo-regeling:

- 1 Hoe zit de regeling in elkaar? Wat is de huidige situatie? Hoe is verdeling van de cumi-vo-middelen?
- 2 Op welke wijze worden de middelen aan de scholen toegekend?
- 3 Welke ins en outs kent de regeling?
- 4 Hoe is de regeling tot stand gekomen?
- 5 De cumi-faciliteiten zijn bedoeld voor bestrijding van taalachterstand. Is de taalcomponent nog steeds actueel?
- 6 Waarom is het moeilijk om vast te stellen welke leerlingen in aanmerking komen voor de cumi-regeling? De factoren afkomst en verblijfsduur zijn de enige factoren op basis waarvan faciliteiten beschikbaar kunnen worden gesteld. Welke problemen ervaren scholen bij het vaststellen of leerlingen wel/niet voor extra faciliteiten in aanmerking komen? Hoe is de administratie daarvan?
- 7 Worden de middelen rechtmatig besteed door de school? Of is dit lastig voor scholen? Hoe fraudegevoelig is de toekenning van de cumi-middelen?

- ad 1. Hoe zit de regeling in elkaar? Wat is de huidige situatie?
Hoe is de verdeling van de cumi-vo-middelen?

Het budget wordt per kind vastgesteld en wordt toegekend aan de school. De hoogte van het budget is afhankelijk van twee factoren, namelijk: het land van herkomst en de verblijfsduur van het kind in Nederland. De cumi-middelen zijn zogenaamde formatie-middelen en zijn bestemd voor personele uitgaven. De cumi-middelen worden via de lumpsumbekostiging aan de scholen overgemaakt.

Welke leerlingen komen voor een vergoeding in aanmerking? Hoe vindt de verdeling van het geld plaats? Welke ratio's (verhouding leraar/leerling) zijn van toepassing?

NB. De indeling van de doelgroepen is afgeleid van de systematiek van het doelgroepenbeleid van het ministerie van BZK.

1 *Regeling personele vergoeding culturele minderheidsgroepen en anderstalige leerlingen Wet voortgezet onderwijs ('Cumi-vo-regeling'). (Kenmerk VO/TAB-97-26327, gepubliceerd in Uitleg Gele Katern, nummer 2/3, 28 januari 1998).*

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de criteria: land van herkomst (letters A t/m F, zie het schema op bladzijde B2-3) en de verblijfsduur van de leerling.

Voor leerlingen die behoren tot de Surinaamse, Antilliaanse en Arubaanse minderheids-groepen is niet de verblijfsduur van toepassing, maar het feit of zij minder dan vier schooljaren onderwijs in Nederland hebben gevolgd. Dus wanneer zij langer dan vier jaar onderwijs in Nederland hebben gevolgd vallen zij niet binnen de cumi-vo-regeling. Voor leerlingen die behoren tot de groep van zigeuners of woonwagenbewoners is de verblijfsduur niet van toepassing. Dit geldt ook voor de leerlingen die behoren tot de groep van Molukkers. De hoogte van de vergoeding die de school voor elke leerling uit de minderheidsgroepen ontvangt, wordt vervolgens vastgesteld op basis van de desbetreffende ratio leraar/leerling.

Overzicht van (de twee) criteria waarmee kan worden vastgesteld welke vergoeding voor een leerling uit een minderheidsgroepering aan een school wordt toegekend.

Land v. herkomst \ Verblijfsduur	A	B	C	D	E	F
	Ratio	Ratio	Ratio	Ratio	Ratio	Ratio
< 1 jaar	1/25,83				1/25,83	1/25,83
1-4 jaar	1/32,22				1/32,22	
4-8 jaar	1/72,51				1/72,51	
> 8 jaar buiten NL geb.	1/145,01				1/145,01	
> 8 jaar in NL geb.	1/322,58					
> 1 jaar: < 2 jaar onderwijs in NL						1/32,22
Surinamers, Antillianen, Arubanen			1/72,51			
Zigeuners, Woonwagen- bewoners				1/72,51		
Molukkers		1/72,51				

Voorbeelden: Voor een leerling die geboren is in Portugal en langer dan acht jaar in Nederland woont, geldt de ratio 1/145,01. Dit betekent dat de school voor deze leerling een bedrag van f 758,95 ontvangt. Voor een leerling behorende tot de Turkse minderheidsgroep die in Nederland is geboren en langer dan acht jaar in Nederland woont, geldt de ratio 1/322,58. Dit betekent dat de school voor deze leerling een bedrag van f 341,17 ontvangt. Voor een leerling afkomstig uit bij voorbeeld Senegal en die korter dan één jaar in Nederland is, geldt de ratio 1/25,83. Dit betekent dat de school voor deze leerling een vergoeding ontvangt van f 4.260,78.

In het onderstaande schema is de onderverdeling naar land van herkomst overzichtelijk gemaakt.

A	Leerlingen van wie de ouders of voogden afkomstig zijn uit: Griekenland, Italië, Kroatië, Slovenië, Bosnië-Herzegovina en overig voormalig Joegoslavië, Kaap Verdië, Marokko, Portugal, Spanje, Tunesië en Turkije dan wel van wie beide ouders de desbetreffende nationaliteit bezitten
B	Leerlingen die behoren tot de Molukse bevolkingsgroep
C	Leerlingen die behoren tot de Surinaamse, Antilliaanse of Arubaanse bevolkingsgroep en die minder dan 4 jaar schooljaren onderwijs in Nederland hebben gevolgd
D	Leerlingen die behoren tot de groep van zigeuners en woonwagenbewoners
E	Anderstalige leerlingen afkomstig uit een land buiten Europa, die het basis-onderwijs niet (geheel) in Nederland hebben gevolgd
F	Leerlingen die afkomstig zijn uit Oost-Europese landen, met uitzondering van de voormalige DDR, die minder dan 2 schooljaren onderwijs in Nederland hebben gevolgd

HUIDIGE SITUATIE : FEITEN EN CIJFERS

- Het aantal cumi-vo-leerlingen dat in aanmerking komt voor middelen op basis van de cumi-vo-regeling, steeg tussen 1995 en 2000 van 63.500 naar 75.800 leerlingen. De stijging kan vooral worden toegeschreven aan het aantal nieuwkomers dat is toegenomen.
- De toename van het aantal cumi-leerlingen in het leerwegondersteunend onderwijs is het grootst.
- Van het totale aantal vo-leerlingen is 8,5% cumi-leerling. In het leerwegondersteunend onderwijs kan 30% tot de cumi-leerlingen worden gerekend.
- De cumi-vo-leerlingen zijn ondervetegenwoordigd in het havo/vwo. Er is echter een lichte stijging te zien van cumi-leerlingen in deze onderwijssectoren.

In 1995/1996 zat 5,9% in de tweede fase van het vo, in 1999/2000 ligt het percentage op 7,4%.

- Het percentage cumi-vo-leerlingen in de grote steden dat in aanmerking komt voor middelen op basis van de cumi-vo-regeling, ligt tussen de 20 en 30%. Het is daarmee gemiddeld drie maal zo hoog als in Nederland als geheel (zie tabel hieronder).

Percentage cumi-vo-leerlingen in de vier grote steden

2

	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99
Nederland	6,6	7,0	7,3	7,5	8,0
Amsterdam	28,8	29,4	30,2	29,5	28,8
Rotterdam	21,2	20,8	21,5	20,9	21,4
Den Haag	19,8	19,3	20,1	21,7	22,5
Utrecht	21,7	23,1	22,5	25,5	27,3

Bron: cumi-telling (uit: OCenW in kerncijfers 2000)

HOE ZIET DE VERDELING VAN DE CUMI-VO-MIDDELEN ER UIT ?

In het schema op bladzijde B2-5 wordt een overzicht gegeven van de verdeling van de cumi-vo-middelen naar land van herkomst en verblijfsduur (bron: OCenW, VO/FB, 2001).

WELKE CONCLUSIES KUNNEN UIT HET CUMI-OVERZICHT 2000/2001 (zie p. B2-5) WORDEN GETROKKEN ?

- de groep leerlingen die langer dan 8 jaar in Nederland is (al dan niet in Nederland geboren) vormt 55% van de cumi-vo-leerlingen. Van het totale budget cumi-middelen dat beschikbaar is, komt 15,6% ten goede aan deze 55%.
- van alle cumi-vo-leerlingen is 27% relatief kort in Nederland (korter dan 1 jaar en 1-4 jaar). Van het totale cumi-vo-budget komt 65,9% bij deze groep terecht.
- van het totale cumi-vo-budget (uitgaande van 123 mln) is 34,1% beschikbaar voor 73% van alle cumi-vo-leerlingen.

ALGEMENE CONCLUSIE :

De verdeling van het cumi-vo-budget over de cumi-leerlingen is niet efficiënt. Een kleine groep (27%) ontvangt een groot deel (65,9%) van het budget. Het is logisch dat er voor leerlingen die relatief kort in Nederland zijn, relatief veel middelen beschikbaar zijn. Maar voor 55% van alle cumi-vo-leerlingen is een zeer gering bedrag beschikbaar voor bestrijding van onderwijsachterstanden.

2 Opgemerkt moet worden dat de meeste Surinaamse, Antilliaanse en Arubaanse leerlingen in de vier grote steden niet zijn meegeteld; alleen de leerlingen die, conform de cumi-vo-regeling, minder dan vier schooljaren onderwijs in Nederland hebben gevolgd, zijn in dit overzicht meegenomen.

Cumi-overzicht 2000/2001

	Aantal	%	Bedrag	%
< 1 jaar	8176	11,0	37.556.857,-	30,3
1-4 jaar	11985	16,0	44.135.217,-	35,6
4-8 jaar	8839	11,8	14.463.653,-	11,6
> 8 jaar buiten NL geb.	9596	13,0	7.851.724,-	6,3
> 8 jaar in NL geb.	31278	42,0	11.504.673,-	9,3
> 1jaar; < 2 jaar ondw. in NL	386	0,5	1.421.459,-	1,2
Surinamers, Antillianen, Arubanen	2067	2,8	3.382.325,-	2,7
Zigeuners, woonwagen- bewoners	803	1,0	1.313.985,-	1,1
Molukkers	1427	1,9	2.335.064,-	1,9
Totaal	74557	100	123.964.960,-	100

Bron: ministerie van OCenW, VO/FB, maart 2001.

Ad 2. Op welke wijze worden de middelen aan de scholen toegekend?

Scholen krijgen telformulieren, bijgevoegd bij de *Uitleg* en het *Gele Katern*, toegestuurd. Sinds 2000 betreft het een Integrale leerlingentelling. De cumi-leerlingentelling levert de basisgegevens voor het toekennen van extra faciliteiten. Aan de cumi-vo-telling ligt de cumi-vo-regeling ten grondslag. Scholen dienen per schoolsoort het aantal cumi-leerlingen aan te geven. De verwerking van de telformulieren³ gebeurt door het uitvoeringsorgaan Cfi, van het ministerie van OCenW.

³ *Op basis van de Integrale leerlingentelling wordt door Cfi de vergoeding vastgesteld. De vergoeding wordt vastgesteld door het aantal formatieplaatsen te vermenigvuldigen met de gemiddelde personeelslast (GPL) van de school. Het aantal formatieplaatsen wordt vastgesteld door de desbetreffende ratio leraar/leerling te vermenigvuldigen met het aantal cumi-leerlingen. De berekende formatieplaatsen worden verhoogd met het ADV-percentages voor het onderwijzend personeel. Voor de vergoeding is de all-over GPL van de cumi-faciliteiten uit het Bekostiging Salaris en Administratie-systeem (BSA-systeem) genomen; dit GPL-bedrag is f 110.056,-. Dit bedrag is gelijk aan 1 fte.*

Ad 3. Welke ins en outs kent de cumi-vo-regeling?

- 1 Aanpassing van de regeling heeft in 1998 plaatsgevonden. Het betrof een technische aanpassing. De uitgangspunten van de regeling zijn gehandhaafd. Criteria zijn opnieuw geijkt en percentages opnieuw bezien. Het ging om een beleidsarme aanpassing.
- 2 De cumi-vo-regeling is opgesteld om onderwijsachterstanden in het voortgezet onderwijs te bestrijden. In het kader van deze regeling ontvangen scholen extra faciliteiten die zij moeten besteden aan personele uitgaven. Om onderwijsachterstanden te bestrijden is het noodzakelijk dat leerlingen de Nederlandse taal goed beheersen om vervolgens voldoende kennis, inzicht en vaardigheden te kunnen verwerven. Van de scholen wordt verwacht dat zij met de extra middelen de onderwijsaanpak verbeteren voor leerlingen met taalachterstanden. In de schoolplannen leggen scholen verantwoording af over de wijze waarop de bestrijding van taalachterstanden wordt aangepakt. Ook kunnen scholen in de schoolgids aangeven hoe zij taalachterstanden bestrijden.
- 3 Er wordt in de regeling nauwkeurig en concreet gespecificeerd welke leerlingen in aanmerking komen voor een vergoeding van een bepaalde hoogte.
- 4 De eerste opvang van nieuwkomers (waaronder alleenstaande minderjarige asielzoekers-kinderen (AMAs) vallen) vindt plaats door scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs. In de meeste gevallen wordt het onderwijs gegeven in een dependance van de school waar de leerling staat ingeschreven. Omdat de leerlingen op elk willekeurig moment Nederland binnenkomen en dus ook op dat moment naar school moeten (kinderen in Nederland onder de 18 jaar moeten, ongeacht hun verblijfsstatus naar school), stromen zij veelal niet in aan het begin van het schooljaar. Om die reden kunnen de leerlingen vaak niet meegeteld worden met de reguliere leerlingtelling van 1 oktober. Om te voorkomen dat een school veel nieuwkomers (een deel van het jaar) les moet geven, zonder dat ze daarvoor bekostigd wordt, kan de school een beroep doen op de 'Regeling tegemoetkoming voor gemeenten bij exceptionele toename van het aantal schoolgaande asielzoekers in het basis- en voortgezet onderwijs 1999-2000' (Uitleg Gele Katern, nummer 12/13, 28 april 1999). In het kader van deze regeling ontvangen gemeenten f 9.000,- extra per leerling voor de eerste opvang. Gemeenten die niet zijn aangemerkt als GOA-gemeente (en dus geen middelen ontvangen voor bestrijding van onderwijsachterstanden) maar toch asielzoekers-kinderen moeten opvangen, kunnen ook een beroep doen op de hierboven genoemde regeling.

Ad 4. Hoe is de regeling tot stand gekomen?

In het advies *Ceders in de tuin*⁴ ligt een belangrijke basis voor het huidige onderwijsachterstandenbeleid en het Landelijk Beleidskader. De commissie was eigenlijk voorstander van het afschaffen van zowel de cumi-regeling als de gewichtenregeling. De heroverweging van de beide regelingen heeft hier zijn oorsprong. Door dit advies is

4

Ceders in de tuin. Naar een nieuwe opzet van het onderwijsbeleid voor allochtone leerlingen. Zoetermeer: Ministerie van OCenW. Commissie Allochtone leerlingen in het onderwijs 1992.

de huidige cumi-vo-regeling ook alleen op taal gericht. Ten aanzien van de cumi-vo-regeling heeft de commissie destijds een interessante aanbeveling gedaan. Deze luidt: Aanvullende schoolbekostiging zoals cumi en gewichtengelden op grond van individuele leerlingen moet verlaten worden. Dit budget moet ingezet worden voor extra faciliteiten, bijvoorbeeld in geconcentreerde urgentiegebieden voor NT2 en voor OALT (p. 59-60).

Ad 5. Taalachterstand

In het advies *Ceders in de tuin* (1992) wordt al geconstateerd dat de mate waarin cumi-leerlingen de Nederlandse taal beheersen, van invloed is op de schoolprestaties. Ook is de opleiding van de ouders van de leerlingen van belang en in welke mate de Nederlandse taal in de thuissituatie (ouders) wordt gebruikt. Onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal en een zwakke sociaal-economische positie zijn belangrijke oorzaken van de onderwijsachterstand van cumi-leerlingen.

In de beleidsnota *Aan de slag met onderwijskansen* (ministerie van OCenW, juni 2000) wordt het belang van het voldoende beheersen van de Nederlandse taal opnieuw onderstreept. De beheersing van de Nederlandse taal is dus nog steeds een belangrijke factor in het bestrijden van onderwijsachterstanden. Dit blijkt ook uit het Landelijke Beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 1998-2002, waarin met betrekking tot deze factor landelijke doelstellingen zijn geformuleerd.

Het is lastig om empirische gegevens te vinden over taalachterstand van cumi-leerlingen in het VO. Om toch iets te weten te komen over het beginniveau van de cumi-leerlingen, met andere woorden bij de start van het voortgezet onderwijs, kan worden gekeken naar de PRIMA-cohort-metingen in het basisonderwijs. Uit deze metingen blijkt dat allochtone leerlingen tussen 1995-1999 hun relatieve achterstanden nauwelijks hebben ingelopen. In het Onderwijsjaarverslag 1999 wordt het beeld bevestigd dat de taalontwikkeling van achterstandsleerlingen achterblijft (p. 23). Om de beheersing van de Nederlandse taal bij achterstandsleerlingen te verbeteren, heeft de staatssecretaris een aantal maatregelen⁵ getroffen.

De indruk ontstaat dat de doelstelling van de cumi-vo-regeling, namelijk het bestrijden van de onderwijsachterstand door het aanpakken van de taalachterstand, nog steeds actueel is. Een slechte of minder goede beheersing van de Nederlandse taal is van invloed op schoolprestaties.

5

De maatregelen zijn:

- 1. Onderwijskansenscholen moeten in hun schoolontwikkelingsplan hun taalaanpak uitwerken en de resultaten vaststellen die ze willen behalen;*
- 2. De taalaanpak moet tegemoet komen aan de speciale behoeften van anderstalige leerlingen en moet zich uitstrekken tot Nederlandse taal in lessen in andere vakken dan Nederlands;*
- 3. Door middel van flankerend beleid moet worden gestimuleerd dat ook buiten de school en in de gezinnen aandacht wordt besteed aan de Nederlandse taal.*

Ad 6. Waarom is het moeilijk om vast te stellen welke leerlingen in aanmerking komen voor de cumi-regeling?

De bewijslast om in aanmerking te komen voor cumi-faciliteiten is voor scholen een knelpunt. Scholen dienen documenten te verzamelen om te kunnen aantonen waarom de school voor bepaalde leerlingen in aanmerking komt voor extra faciliteiten. De administratieve lasten voor scholen om aanspraak te kunnen maken op de cumi-vo-faciliteiten zijn hoog. Veel scholen hebben te kennen gegeven dat zij deze lasten te hoog vinden⁶. De benodigde documenten⁷ die scholen moeten overleggen zitten voornamelijk in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA). Omdat de gegevens die scholen moeten overleggen grotendeels in het GBA-bestand zitten, ligt het voor de hand dat scholen met cumi-leerlingen een overzicht van de namen van de leerlingen aan de desbetreffende gemeenten aanleveren. De gemeente kan vervolgens de documenten leveren die de school nodig heeft in het kader van de cumi-vo-regeling. Gelet op de privacywetgeving heeft het GBA toestemming van de ouders nodig om deze gegevens aan de school beschikbaar te stellen. Dit stuit nogal eens op problemen. Ouders zijn terughoudend in het overleggen van documenten of begrijpen, vanwege de taalbarrière, niet precies wat er aan ze gevraagd wordt. Voor het aanleveren van de juiste documenten is de school altijd afhankelijk van de medewerking van de ouders.

BIEDT HET ONDERWIJSNUMMER EEN OPLOSSING ?

Ja, maar het onderwijsnummer is nog niet door het ministerie van OCenW ingevoerd (moet nog door de Eerste Kamer worden goedgekeurd). Indien de Eerste Kamer met het wetsvoorstel akkoord gaat kan worden overwogen de Informatie Beheer-groep het onderwijsnummer van de cumi-leerlingen te laten koppelen met de benodigde gegevens uit de GBA.

CONCLUSIE

Scholen moeten erg veel moeite doen voor het verkrijgen van (de soms geringe) extra faciliteiten. Zij ervaren een grote administratieve last. Dit staat haaks op het algemene beleid van het ministerie van OCenW dat in de beleidsbrief 2001 staat verwoord.

Ad 7. Rechtmatige aanvraag en besteding van middelen

Er is sprake van fraude als instellingen bij de telling van cumi-leerlingen zich niet houden aan de geformuleerde criteria (de basis waarop instellingen in aanmerking komen voor een aanvullende vergoeding).

Om een rechtmatige besteding van de middelen te bevorderen is het wenselijk dat de relatie tussen faciliteiten voor cumi-leerlingen en de besteding van de middelen door de school strakker wordt gemaakt. Het gaat er tenslotte om dat scholen voldoende middelen hebben om de leerlingen goed te kunnen bedienen.

6

Het ministerie van OCenW ontvangt hierover veel brieven van scholen.

7

Het gaat hier om documenten die op de leerlingenadministratie aanwezig moeten zijn en waaruit de juistheid van de gegevens blijkt. Het betreft de gegevens over: de nationaliteit van de ouder, voogd of kind, het land van geboorte van de ouder, voogd of het aantal jaren dat het kind in Nederland is. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de aard van de documenten per onderscheiden cumi-groep verschillend kan zijn. Het gaat bijvoorbeeld om documenten zoals: een kopie van het paspoort van de ouder(s), een uittreksel uit de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (van een Nederlandse gemeente) en een kopie van de verklaring van de directeur van de vorige Nederlandse school van de leerling.

