

Vergaderjaar 1997–1998

25 844

Gewichtenregeling basisonderwijs

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 15 januari 1998

Bijgaand zend ik u een notitie over de herziening van de gewichtenregeling voor het basisonderwijs.

De notitie is aangekondigd in de nota «groepsgrootte en kwaliteit», die in september jl. aan u is aangeboden. In de notitie worden de volgende voorstellen gedaan:

- Er wordt onderzoek gedaan naar de onderwijsachterstanden van de leerlingen die momenteel in aanmerking komen voor de gewichten 1,40, 1,70 en 1,90. Doel hiervan is te komen tot een herijking van de gewichten, opdat de omvang van de extra faciliteiten in overeenstemming gebracht wordt met de mate van onderwijsachterstand.
- Er wordt onderzoek gedaan naar de verschillen tussen mono- en multi-etnische scholen met een naar leerlinggewicht vergelijkbare leerlingpopulatie.
Achtergrond hiervan is het vermoeden dat de problematiek van onderwijsachterstanden lastiger is op een school met veel verschillende bevolkingsgroepen dan op een school met allochtone leerlingen van één bevolkingsgroep. In de gewichtenregeling wordt hier op dit moment nog geen rekening mee gehouden.
- Afhankelijk van de omvang van de vervolginvesteringen in de groepsgrootte zal verkend worden of de drempel in de toekenning van gewichtenformatie verlaagd kan worden. Ook zal naar het instellen van een plafond, om te voorkomen dat sommige scholen «te veel» formatie krijgen, worden gekeken.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
T. Netelenbos

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Beleid tot nu toe	4
3.	De gewichten: hoogte en criteria	6
4.	Drempel en plafond	9
5.	Mono-etnische scholen	10
6.	Samenvatting en conclusies	12
	Bijlage 1. Gewichtenregeling volgens formatiebesluit WBO	14

1. Inleiding

Gelijkheid van kansen is een centraal thema in het onderwijsbeleid: iedere leerling moet mogelijkheden en stimulansen krijgen om zijn talenten ten volle te ontplooien. Voor het basisonderwijs komt dit streven tot uitdrukking in het adagium «onderwijs op maat». Op diverse manieren wordt gewerkt aan versterking van het vermogen van de basisschool om bij alle leerlingen optimale leeropbrengsten te realiseren, onder meer door beter rekening te houden met verschillen tussen leerlingen. Ook het beleid ontwikkelt zich daarbij «op maat»: initiatieven vanuit de rijks-overheid sluiten aan bij de aard van de belemmeringen die bepaalde groepen leerlingen ondervinden in de ontplooiing van hun talenten. Naast een generiek beleid dat de kwaliteit van het basisonderwijs voor alle leerlingen beoogt te versterken – onlangs nog uitvoerig beschreven in de nota «Groepsgrootte en Kwaliteit» – zijn er aparte beleidstrajecten voor groepen leerlingen: «Weer samen naar school», leerlinggebonden financiering («de rugzak»), onderwijs in allochtone levende talen, ondersteuning van het onderwijs aan zieke leerlingen en onderwijs-achterstandenbeleid. Het onderwerp voor deze nota is de gewichten-regeling, die een belangrijk onderdeel vormt van het onderwijs-achterstandenbeleid (tot voor kort aangeduid met de term onderwijsvoor-rangsbeleid).

Het onderwijsachterstandenbeleid richt zich op de aanpak van problemen die samenhangen met de sociaal-economische en culturele achtergrond van de leerlingen. Het gaat om leerlingen die vanwege hun sociaal-economische situatie zonder aanvullend beleid onvoldoende toekomen aan de ontplooiing van hun talenten. Met de wet «Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid» is de regierol voor de aanpak van deze problemen op lokaal niveau bij de gemeente belegd. Samen met de schoolbesturen maken de gemeenten hiervoor een plan. In een landelijk beleidskader zijn op algemeen niveau de doelstellingen omschreven, waar de partijen op lokaal niveau rekening mee moeten houden bij het opstellen van het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan. Dat plan heeft betrekking op de inzet van middelen die de gemeenten voor dit doel van het rijk ontvangen, maar ook op de inzet van de zogenaamde gewichtengelden: de middelen die scholen van het rijk ontvangen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. Deze middelen worden aan scholen verstrekt in de vorm van extra personeelsformatie. De leerlingen krijgen op grond van bepaalde criteria een gewicht toebedeeld, dat tot een hogere formatietoekenning (en een daarmee verband houdende hogere exploitatievergoeding) aan de school leidt. De criteria bestaan onder meer uit het herkomstland en het opleidingsniveau van de ouders van de leerling. De middelen die het ministerie per 1 augustus 1998 via de gewichtenregeling verstrekt bedragen circa 490 miljoen gulden.

De huidige regeling ziet er op hoofdlijnen als volgt uit. Het gewicht 1,90 wordt toegekend aan leerlingen indien hun ouders voldoen aan twee voorwaarden:

- hun sociaal-economische positie, vastgesteld aan de hand van het beroep en het opleidingsniveau, brengt een groter risico op onderwijs-achterstanden met zich mee;
- ze behoren tot een van de volgende bevolkingsgroepen: Molukkers, Grieken, Kaapverdianen, Marokkanen, Portugezen, Spanjaarden, Tunesiërs, Turken, Surinamers, Antillianen, Arubanen, vluchtelingen en mensen afkomstig uit een (ander) niet-Engelstalig land buiten Europa, met uitzondering van Indonesië.

Kinderen van woonwagenbewoners en zigeuners krijgen het gewicht 1,70. Het gewicht 1,40 wordt toegekend aan schipperskinderen. Kinderen die niet tot de voorgaande doelgroepen behoren en van wie beide ouders

maximaal een opleiding hebben afgerond op het niveau van het voorbereidend beroepsonderwijs, krijgen het gewicht 1,25. Alle andere leerlingen krijgen een gewicht van 1,00. De tekst van de gewichtenregeling (met een precieze omschrijving van de criteria) is opgenomen in bijlage 1.

De gewichtenregeling heeft een drempel. Deze drempel wordt gehanteerd vanuit de gedachte 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. Een voorbeeld: als op een school 50 leerlingen het gewicht 1,00 krijgen, 40 het gewicht 1,25 en 10 het gewicht 1,90, dan is het totaal van de gewichten ($50 \times 1,00 + 40 \times 1,25 + 10 \times 1,90 =$) 119, terwijl het totaal aantal leerlingen ($50 + 40 + 10 =$) 100 bedraagt. Op het totaal van de gewichten wordt een korting toegepast van negen procent van het aantal leerlingen ($0,09 \times 100 = 9$). De school ontvangt dus formatiemiddelen voor ($119 - 9 =$) 110 leerlingen. Als op een school met 100 leerlingen het totaal van de gewichten niet boven de 109 uitkomt, is de korting een drempel en wordt geen gewichtenformatie uitgekeerd.

De hoogte van de gewichten en de criteria voor de toekenning dienen periodiek tegen het licht gehouden te worden. Het kan immers zo zijn dat de gewichten voor bepaalde groepen leerlingen niet meer in overeenstemming zijn met hun feitelijke achterstanden in het onderwijs. In paragraaf 3 wordt hierop ingegaan. Ook de hoogte van de drempel is relevant voor de vraag of de beschikbare middelen op een rechtvaardige wijze verdeeld worden over de scholen. Dit onderwerp komt aan de orde in paragraaf 4. Een thema dat indirect verband houdt met de gewichtenregeling is de etnische samenstelling van de basisscholen. Eerder zijn door het kabinet zorgen geuit over de mogelijke groei van het aantal zogenaamde mono-etnische scholen. Paragraaf 5 brengt de ontwikkelingen op dit punt in kaart.

Voorafgaand aan de behandeling van deze thema's wordt in paragraaf 2 het beleid tot nu toe geschetst. In paragraaf 6 worden op basis van een samenvatting van het voorafgaande conclusies getrokken.

2. Beleid tot nu toe

De gewichtenregeling is in 1985 opgenomen in de Formatieregeling WBO. Omdat de mate van achterstand bij de diverse doelgroepen uiteenloopt, worden gewichten van uiteenlopende omvang gehanteerd. De extra formatie voor achterstandsbestrijding wordt toegekend als onderdeel van de basisformatie, vanwege het uitgangspunt dat de school de vrijheid moet hebben het onderwijs volgens eigen inzichten in te richten.

Ceders

In 1991 besloot de toenmalige staatssecretaris Wallage de Commissie Van Kemenade in te stellen om, «overwegende dat het wenselijk is de positie van allochtonen te verbeteren in het kader van het totale beleid gericht op leerlingen in achterstandssituaties», voorstellen te doen ter vergroting van de effectiviteit van het onderwijsachterstandenbeleid. In haar advies «Ceders in de tuin» (oktober 1992) meent de Commissie Van Kemenade dat de achterstand van allochtone leerlingen voornamelijk een gevolg is van hun sociaal-economische positie. Het opleidingsniveau van de ouders is hiervoor een goede indicatie. Etnisch-culturele factoren spelen volgens de commissie een ondergeschikte rol. Daarom stelt ze voor etniciteit los te laten als criterium voor toekenning van aanvullende formatie. Indien allochtone leerlingen problemen ondervinden in het Nederlandse

onderwijs vanwege een andere thuistaal, dient hier met een apart traject, gericht op het verwerven van Nederlands als tweede taal, aandacht aan besteed te worden. Verder pleit de commissie voor beperking van het aantal doelgroepleerlingen tot de 20 à 25 procent van de leerlingen met de slechtste kansen in het onderwijs. Ze stelt voor bij de toekenning van extra formatie alleen nog uit te gaan van het opleidingsniveau van de ouders. Om de effectiviteit van de inzet van de gewichtengelden te verhogen wordt voorgesteld deze uit de basisformatie te halen.

Reactie en uitwerking

In de nota «Naar meer schoolsucces» (1993) gaf het vorige kabinet een reactie op het advies. De intentie werd uitgesproken te komen tot een vermindering van de omvang van de doelgroep, waarbij de suggestie van de commissie om het land van herkomst niet meer als criterium te hanteren een positief onthaal kreeg. Bij de verdere uitwerking bleek dit voorstel echter niet uitvoerbaar. Indien de verdeling van de gewichtengelden enkel gebaseerd wordt op het opleidingsniveau van de ouders, zou dit grote herverdeel effecten oproepen. Bovendien zou de gevoeligheid van de regeling voor misbruik en oneigenlijk gebruik toenemen.

Het voorstel om de omvang van de doelgroep te reduceren, is intussen uitgevoerd. Om voor het gewicht 1,25 in aanmerking te komen was het tot 1 december 1993 voldoende als één van de ouders opgeleid was op maximaal het niveau van het voorbereidend beroepsonderwijs. Sinds 1 december 1993 geldt voor de leerlingen die aan het basisonderwijs beginnen een aangescherpt criterium: het gewicht 1,25 wordt slechts toegekend indien beide ouders maximaal een opleiding op het niveau van het voorbereidend beroepsonderwijs hebben afgerond. De aanscherping levert 80 miljoen gulden op. Dit bedrag krijgt een nieuwe bestemming in formatie voor de onderwijsassistent (inmiddels opgenomen in de formatie voor groepsverkleining en kwaliteitsverbetering in de onderbouw), het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, de uitbreiding van het onderwijsaanbod in allochtone levende talen en voorschoolse educatieve activiteiten.

Entreetoets

Op aandringen van de Tweede Kamer is in juli 1995 de Commissie Indicatiestelling Onderwijsachterstanden ingesteld om de mogelijkheid van een individuele vaststelling van achterstanden als basis voor het toekennen van gewichtengelden te onderzoeken. Deze commissie, onder voorzitterschap van prof. dr. G.A. Kohnstamm, heeft hierover in november 1996 haar advies «Zo onvoorspelbaar als het leven zelf» uitgebracht. In de beleidsreactie van 27 november 1996 is de conclusie van de commissie overgenomen: op korte termijn is het niet mogelijk de gewichtengelden toe te delen op basis van een meting van de achterstand bij de individuele leerling. Er zijn op dit moment geen toetsen beschikbaar die voldoende betrouwbaar zijn om als basis te kunnen dienen voor de verdeling van onderwijsachterstandsgelden. De commissie was verder van oordeel dat dergelijke «entreetoetsen» moeilijk te ontwikkelen zijn, zolang geen helderheid bestaat over de vraag wat leerlingen in de eerste leerjaren van de basisschool geacht worden te leren. In het kader van het project «Groepsgrootte in het basisonderwijs» is intussen een start gemaakt met het uitwerken van de doelstellingen van het onderwijs in de onderbouw door de ontwikkeling van leerlijnen en tussendoelen. Hierdoor wordt het wellicht op termijn wel mogelijk betrouwbare voorspellende toetsen te ontwikkelen. Er ontstaan met de tussendoelen ijkpunten waaraan de voorspellende waarde van de toetsen kan worden afgemeten. De

ontwikkeling van dergelijke toetsen zal nog geruime tijd vergen. Daarom zal het doelgroepenbeleid voorlopig voortgezet worden.

Gewichtenregeling en investeringen in groepsgrootte

Tot voor kort was het voor scholen niet eenvoudig om te achterhalen hoeveel gewichtengelden zij ontvingen: de gewichtengelden maken immers integraal onderdeel uit van de basisformatie. Sinds enkele jaren krijgen scholen van het ministerie inzage in de hoeveelheid formatie die zij ontvangen op grond van de gewichtenregeling. In de Wet «Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid» (GOA) is vastgelegd dat deze gewichtenformatie aangemerkt wordt als formatie voor speciale doeleinden. Het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan geeft aanwijzingen voor de inzet van deze formatie. In de nota «Groepsgrootte en kwaliteit» is bovendien de wenselijkheid uitgesproken van loskoppeling van de gewichtengelden uit de basisformatie. Dit voorstel maakt onderdeel uit van een breder plan om de formatieregeling aanzienlijk te vereenvoudigen. Bij een dergelijke vereenvoudiging treden onvermijdelijk herverdeeffecten op. Door de vereenvoudiging te combineren met vervolginvesteringen in de groepsgrootte zal geen enkele school erop achteruit hoeven gaan.

Eenzelfde redenering gaat op voor eventuele wijzigingen in de gewichtenregeling: ook dergelijke wijzigingen zullen bij een gelijkblijvend budget tot herverdeeffecten leiden. Combinatie van dergelijke wijzigingen met een extra investering in de groepsgrootte kan een eventueel nadelig effect voorkomen.

De periode tot de besluitvorming over vervolginvesteringen voor de groepsgrootte kan benut worden om meer helderheid te krijgen over de wenselijkheid van bepaalde wijzigingen. Deze verkenningen zullen zich richten op de volgende aspecten van de gewichtenregeling: de criteria voor de toekenning van de gewichten, de hoogte van de gewichten en de drempel voor toekenning van extra formatie. Ook zal verkend worden of introductie van een plafond in de toekenning van gewichtenformatie een bruikbare toevoeging aan de regeling is. In de volgende paragrafen worden deze thema's in kaart gebracht.

3. De gewichten: hoogte en criteria

De leerlinggewichten beogen recht te doen aan de relatieve onderwijsachterstand van leerlingen uit de onderscheiden doelgroepen. Daarbij gaat het om een gemiddelde achterstand, waardoor het voor kan komen dat voor individuele leerlingen een hoog gewicht wordt toegekend terwijl er van een onderwijsachterstand geen sprake is. Het gaat hier echter niet om een persoonsgebonden toekenning, zoals bij «de rugzak». Scholen die de drempel voor toekenning van de gewichtenmiddelen halen, zullen gemiddeld genomen met meer onderwijsachterstanden te kampen hebben dan scholen die de drempel niet halen. De vraag naar de rechtvaardigheid van de toekenning van gewichtenformatie is dus niet een vraag naar de relatie tussen de individuele achterstand en de toekenning van het gewicht, maar een vraag naar de omvang van de achterstandsproblematiek op de gehele school en het budget dat de school daarvoor ontvangt.

Voor de rechtvaardigheid van de regeling is het wel van belang de gewichten periodiek te herijken. Indien blijkt dat een bepaalde doelgroep (een deel van) haar onderwijsachterstand heeft ingelopen, is er reden om het toegekende gewicht opnieuw te bezien. Om deze reden zijn enkele jaren geleden de criteria voor het gewicht 1,25 aangescherpt. Uit onderzoek was gebleken dat kinderen van wie één der ouders een middelbare of hogere opleiding had afgerond, in hun onderwijsprestaties

nauwelijks afwijken van kinderen van wie beide ouders een dergelijk onderwijsniveau hebben voltooid.

Tabel 1 geeft een overzicht van de veranderingen die de afgelopen jaren zijn opgetreden in de verdeling van de leerlingen over de diverse gewichten. De aanscherping van de criteria voor het gewicht 1,25 leidde in combinatie met het langzaam stijgende opleidingsniveau van de ouders tot een daling van het percentage leerlingen met dit gewicht van 29 procent in 1994 tot 19 procent in 1997. Het percentage leerlingen met het gewicht 1,00 steeg daardoor van 58 naar 68 procent.

Tabel 1. Overzicht van de percentages gewichtenleerlingen op 1 oktober 1994 en 1 oktober 1997 (voor laatstgenoemde datum gaat het om voorlopige cijfers).

Gewichten	Percentage op 1-10-1994	Percentage op 1-10-1997
1,00	58,3	68,1
1,25	29,2	19,2
1,40	0,1	0,1
1,70	0,3	0,2
1,90	12,1	12,4
totaal	100	100

Het gewicht 1,90

Recente gegevens uit het PRIMA-cohortonderzoek geven aan dat de gemiddelde onderwijsprestaties van de leerlingen met het gewicht 1,90 nog altijd duidelijk achter blijven bij die van de 1,00- en 1,25-leerlingen (zie tabel 2).

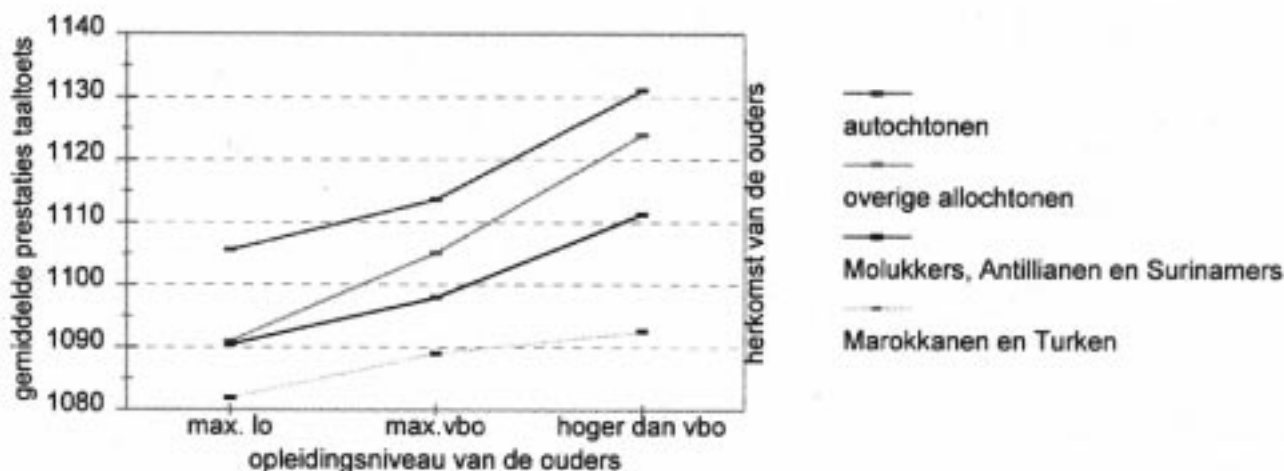
Tabel 2. Gemiddelde taalscores per gewicht in de groepen 2, 4, 6 en 8.

Gewichten	Taalscore groep 2	Taalscore groep 4	Taalscore groep 6	Taalscore groep 8
1,00	978,0	1 048,8	1 088,7	1 131,2
1,25	965,6	1 035,2	1 072,0	1 113,8
1,90	943,3	1 007,9	1 051,5	1 090,0

Nadere analyse leert dat binnen de groep leerlingen met het gewicht 1,90 aanzienlijke verschillen bestaan tussen de diverse bevolkingsgroepen. De Turkse en Marokkaanse leerlingen scoren duidelijk het laagst. Dat geldt zelfs indien hun ouders een middelbare of hogere opleiding afgerond hebben (zie figuur 1). Op dit moment wordt voor Turkse en Marokkaanse leerlingen van wie de ouders een middelbare of hogere opleiding hebben afgerond, geen extra bekostiging verstrekt (ze hebben dus het leerling-gewicht 1,00). Dit is niet in overeenstemming met hun feitelijke onderwijsprestaties.

De andere bevolkingsgroepen blijken beter te presteren. Dat geldt voor de Molukse, de Antilliaanse, de Arubaanse en de Surinaamse leerlingen, en nog sterker voor de overige allochtonen (met name kinderen van ouders afkomstig uit Zuid-Europese wervingslanden, ouders uit niet-Engelstalige landen buiten Europa en kinderen van vluchtelingen). Toch liggen de prestaties van de Molukse, Antilliaanse, Arubaanse en Surinaamse kinderen met een 1,00-gewicht (de leerlingen van wie de ouders een middelbare of hogere opleiding hebben afgerond), op hetzelfde niveau als de prestaties van de autochtone leerlingen met het gewicht 1,25. Indien men de feitelijke onderwijsprestaties als maatstaf neemt voor het gewicht, zou het gewicht 1,90 voor de kinderen uit deze bevolkingsgroepen verlaagd kunnen worden. Daar staat tegenover dat het gewicht 1,00 voor leerlingen uit deze bevolkingsgroepen wellicht verhoogd moet worden.

Dat laatste geldt niet voor de kinderen uit de overige allochtone bevolkingsgroepen: als hun ouders een middelbare of hogere opleiding hebben afgerond, doen hun prestaties nauwelijks nog onder voor die van de autochtone kinderen met het gewicht 1,00



Figuur 1. Prestatieverschillen tussen leerlingen in groep 8, ingedeeld naar opleidingsniveau van de ouders (maximaal lager onderwijs, maximaal voorbereidend beroepsonderwijs en hoger dan voorbereidend beroepsonderwijs). Leerlingen van ouders die een opleiding hoger dan vbo genoten hebben, krijgen allen het gewicht van 1,00. Autochtone leerlingen van wie beide ouders maximaal vbo hebben afgerond, krijgen een gewicht van 1,25. Allochtone leerlingen bij wie de opleiding of het beroep van de ouders indicatief is voor een achterstandssituatie, krijgen een gewicht van 1,90.

De cijfers in figuur 1 zijn gebaseerd op taaltoetsen in groep 8 van de basisschool, zoals afgenomen in het PRIMA-cohort. Vergelijkbare verschillen zijn gevonden voor de andere leerjaren. Het was op korte termijn niet mogelijk om verdere uitsplitsingen te maken binnen de omschreven groepen van leerlingen. Gezien de grote gevolgen die een herziening met zich meebrengt, is uiterste zorgvuldigheid vereist. Om die reden zal nader onderzoek gedaan worden naar de prestaties per bevolkingsgroep. Hierbij wordt ook gekeken naar de ontwikkeling van deze prestaties over het verloop van een aantal jaren. Dit onderzoek zal op basis van bestaande gegevens uit het PRIMA-cohort worden uitgevoerd door het ITS. Het onderzoek zal medio 1998 afgerond zijn.

Het gewicht 1,70

Het gewicht 1,70 wordt toegekend aan ongeveer 3600 leerplichtige kinderen van woonwagenbewoners en zigeuners. De meest recente cijfers omtrent hun onderwijsprestaties stammen uit de landelijke evaluatie van het onderwijsvoorrrangsbeleid in 1992. Daaruit blijkt dat woonwagen- en zigeunerkinderen een onderwijsachterstand hebben die vergelijkbaar is met, en vaak zelfs groter is dan die van leerlingen met het gewicht 1,90. Daarmee dient zich de vraag aan of de woonwagen- en zigeunerkinderen niet beter bij het 1,90-gewicht ingeschaald kunnen worden. Daarom zal het 1,70-gewicht meegenomen worden in bovenstaand onderzoek naar de prestaties per bevolkingsgroep.

Het gewicht 1,40

Op dit moment wordt aan circa 1400 schipperskinderen het gewicht 1,40 toegekend. Het gewicht 1,40 wordt voor een groot gedeelte van de

schipperskinderen niet gebruikt, aangezien de scholen waar zij naartoe gaan onder de drempel blijven. Voor schipperskinderen is er naast de extra formatie via de gewichtenregeling, ook formatie via het zogenaamde «aanvullend formatiebeleid». De achtergrond hiervan ligt in het feit dat de kinderen tot 6 à 7-jarige leeftijd met hun ouders meevaren; zij volgen in die periode waar mogelijk het ligplaatsonderwijs. Daarna gaan ze naar een internaat of pleeggezin en bezoeken de reguliere basisschool. Deze instroom, vaak met een aanzienlijke achterstand, vindt meestal plaats in groep drie. Ook de onderwijsprestaties van de schipperskinderen zullen betrokken worden bij het nader onderzoek dat hierboven aangekondigd werd. Daarbij zal tevens de relatie gezien worden tussen de extra middelen die op grond van de gewichtenregeling worden toegekend en de extra middelen die op grond van het aanvullend formatiebeleid worden toegekend.

Conclusie

De nu beschikbare gegevens geven onvoldoende aanwijzing voor beantwoording van de vraag hoe een aanscherping van de gewichtenregeling er concreet uit moet zien. Voorgesteld wordt in nader onderzoek te kijken naar de mate waarin de onderwijsprestaties van de diverse bevolkingsgroepen van elkaar verschillen, zodat er passende gewichten berekend kunnen worden. De gewichten 1,40, 1,70 en 1,90 zullen onderdeel zijn van dit onderzoek; voor het gewicht 1,25 is dit minder dringend na de recente aanscherping van de criteria. Aan de hand van de onderzoeksresultaten zal een concreet voorstel gedaan worden voor herziening van de hoogte en criteria van de gewichten. Daarbij zal nagegaan worden of een vermindering van het aantal gewichten mogelijk is.

4. Drempel en plafond

De huidige gewichtenregeling kent een drempel c.q. korting van negen procent. De rechtvaardigheid van deze drempel is vaak ter discussie gesteld. Als een school alleen leerlingen met de gewichten 1,00 en 1,25 heeft, moet tenminste 36 procent van de leerlingen het gewicht 1,25 hebben om het aantal gewogen leerlingen negen procent hoger te laten uitkomen dan het aantal ongewogen leerlingen¹. Indien er alleen leerlingen met de gewichten 1,00 en 1,90 op de school zitten, moet tenminste 10 procent het gewicht 1,90 hebben om de drempel te halen. Voor ruim 20 procent van de 500 000 leerlingen met een gewicht hoger dan 1,00 wordt als gevolg van de drempel geen extra formatie beschikbaar gesteld.

De achtergrond van de drempel is in paragraaf 2 al genoemd: elke school wordt geacht ook zonder extra formatie een beperkt aantal leerlingen uit risicogroepen te kunnen opvangen. Bovendien wordt door de drempel voorkomen dat de extra middelen versnipperd worden over te veel scholen. Versnippering van middelen zou de effectiviteit niet ten goede komen.

Niettemin moet ook de drempel periodiek tegen het licht gehouden worden. Als op een school 25 tot 35 procent van de leerlingen in aanmerking komt voor het gewicht 1,25, is immers ook sprake van een aanzienlijke doelgroep, waarvoor op dit moment geen extra middelen ter beschikking gesteld worden. Bovendien brengt de huidige drempel een risico met zich mee. Scholen met weinig achterstandsleerlingen krijgen door de hoge drempel een prikkel om achterstandsleerlingen door te verwijzen naar een andere school, waar men wel extra formatie ontvangt. Verlaging van de drempel kan scholen met weinig achterstandsleerlingen stimuleren om meer leerlingen met een onderwijsachterstand op te vangen.

¹ Als een school honderd leerlingen telt van wie er 36 het gewicht 1,25 krijgen en 64 leerlingen het gewicht 1,00, is het aantal gewogen leerlingen $36 \times 1,25 + 64 \times 1,00 = 109$. Daarmee wordt net de drempel van negen procent van het aantal ongewogen leerlingen gehaald.

Overwogen kan worden om naast of in plaats van een drempel ook een plafond op te nemen in de gewichtenregeling. Door de reductie van de groepsgrootte in de onderbouw zou er een situatie kunnen ontstaan dat de formatie op sommige scholen dermate omvangrijk wordt, dat de meerwaarde hiervan betwijfeld moet worden. Door de introductie van een plafond in de gewichtenregeling kan de formatie op deze scholen aan een maximum gebonden worden. Dit kan bovendien helpen segregatie tegen te gaan.

In paragraaf 2 is erop gewezen dat concrete voorstellen het best uitgewerkt kunnen worden in samenhang met vervolgstappen in de reductie van de groepsgrootte. Naarmate de omvang van de vervolginvesteringen hoger is, kan enerzijds de drempel meer verlaagd worden, terwijl anderzijds de aanleiding tot het instellen van een plafond sterker wordt. Voorgesteld wordt de drempel en het plafond zodanig vast te stellen dat, bij vervolgstappen in de groepsverkleining, de verhouding tussen het aantal formatieplaatsen en het aantal leerlingen aan een maximum gebonden wordt.

5. Mono-etnische scholen

Binnen de scholen met een hoge concentratie achterstandsl leerlingen valt onderscheid te maken tussen scholen met een multi-etnische en scholen met een mono-etnische leerlingpopulatie. In de memorie van toelichting op de onderwijsbegroting voor 1998 is zorg uitgesproken over de mogelijke groei van het aantal mono-etnische scholen. Hiermee worden scholen bedoeld die alleen of hoofdzakelijk bezocht worden door allochtone kinderen van één bevolkingsgroep. De zorg hierover komt vooral voort uit de overweging dat het voor allochtone kinderen moeilijker is de Nederlandse taal te leren, als ze met hun klasgenootjes buiten de lessen hoofdzakelijk een andere taal spreken. De integratie van deze leerlingen in de Nederlandse samenleving zou daardoor minder soepel kunnen verlopen. Aangekondigd werd dat deze ontwikkeling nader verkend zou worden. Tabel 3 geeft een overzicht van de ontwikkeling in het aantal scholen waar de leerlingenpopulatie voor meer dan de helft bestaat uit allochtone kinderen van dezelfde bevolkingsgroep.

Tabel 3. Aantal scholen met hoge percentages allochtone leerlingen van één bevolkingsgroep in 1991 en 1996.

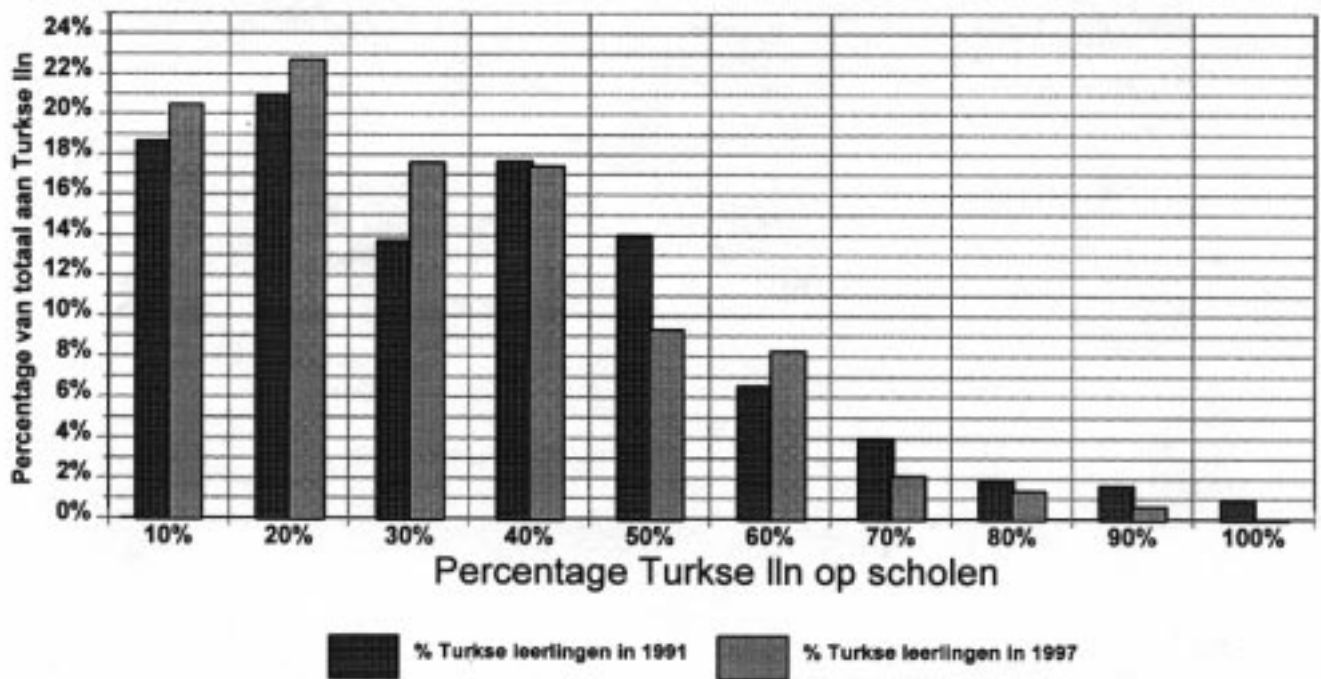
percentage allochtone leerlingen van één bevolkingsgroep	aantal scholen op 1-10-1991	aantal scholen op 1-10-1996
50 t/m 60%	47	47
61 t/m 70%	22	18
71 t/m 80%	11	9
81 t/m 90%	8	3
91 t/m 99%	9	6
100%	4	0
Totaal	101	83

Uit de tabel blijkt dat het aantal scholen met een naar (allochtone) bevolkingsgroep eenzijdig samengestelde leerlingenpopulatie afneemt. Uit tabel 4 kan afgelezen worden om welke nationaliteiten het gaat. De afname van het aantal mono-etnische scholen met voornamelijk Turkse leerlingen is het grootst: het aantal scholen met een percentage Turkse leerlingen boven de 50 procent is gedaald van 43 scholen in 1991 naar 28 scholen in 1996.

Tabel 4. Aantal scholen in 1991 en 1996 die voor meer dan 50 procent bevolkt worden door leerlingen van één bepaalde bevolkingsgroep.

	Marokkaans	Surinaams	Turks	Moluks	Vluchtelingen	Overig	Totaal
Aantal mono-etnische scholen in 1991	41	10	43	2	4	1	101
Aantal mono-etnische scholen in 1996	36	12	28	0	3	4	83

Uit tabel 4 kan niet afgelezen worden of de vermindering van het aantal mono-etnische scholen ook zorgt voor een betere spreiding van de allochtone leerlingen, of slechts bepaald wordt door de mate waarin de scholen de laatste jaren gefuseerd zijn. Daarom is in figuur 2 voor de Turkse leerlingen, de groep waar de grootste veranderingen op schoolniveau hebben plaatsgevonden, op leerlingniveau aangegeven in welke mate zij over de basisscholen verspreid zijn. Uit de figuur blijkt dat de Turkse leerlingen op dit moment meer verspreid, en daardoor minder geconcentreerd op scholen aanwezig zijn dan in 1991. In 1991 bezocht 29 procent van de Turkse leerlingen een school waar meer dan de helft van de leerlingen Turks was, terwijl dit percentage in 1997 gedaald is tot 22. Het aantal Turkse leerlingen dat op een school zit waar minder dan 30 procent van de leerlingpopulatie Turks is, is gestegen van 53 procent in 1991 naar 61 procent in 1997. Deze gegevens zijn vanuit het belang van een goede integratie van allochtonen geruststellend. Niettemin zal de ontwikkeling de komende jaren nauwgezet gevolgd worden. Een naar afkomst pluriforme samenstelling van de leerlingpopulatie verdient vanuit het oogpunt van de sociale integratie immers de voorkeur.



Figuur 2. Verdeling van de Turkse leerlingen over de basisscholen. Het percentage van het totaal aan Turkse leerlingen in Nederland is afgezet tegen de scholen met een bepaald percentage Turkse leerlingen. Voorbeeld: 1 procent van alle Turkse leerlingen in Nederland zat in 1991 op een school met 100 procent Turkse leerlingen.

Voor de gewichtenregeling is de vraag relevant of de onderwijsachterstanden op mono-etnische scholen vergelijkbaar zijn met de onderwijsachterstanden op multi-etnische scholen. Naast de zorg voor de

integratie van leerlingen van mono-etnische scholen in de Nederlandse samenleving, is de complexiteit van de onderwijstaak een relevant gegeven: zou het zo zijn dat het lesgeven aan één taalgroep in de school minder complex is dan het lesgeven in een multi-etnische school? Om deze vraag te beantwoorden zal in de komende periode een onderzoek uitgezet worden naar de verschillen in de onderwijsachterstanden tussen mono- en multi-etnische scholen met een naar leerling-gewicht vergelijkbare leerlingpopulatie. Dit onderzoek zal deel uitmaken van de opdracht aan het ITS (zie paragraaf 3).

6. Samenvatting en conclusies

De verdeling van de beschikbare gewichteninformatie over de scholen is geregeld in de Formatieregeling WBO. Afhankelijk van de sociaal-economische en culturele kenmerken van hun ouders worden aan leerlingen gewichten toegekend, die bepalend zijn voor de omvang van de formatiemiddelen die de school van het rijk ontvangt. Om een effectieve besteding van de extra middelen te garanderen, maken de gemeenten vanaf 1998 samen met de schoolbesturen een onderwijs-achterstandenplan. Daarin komen afspraken te staan over activiteiten die bijdragen aan de optimale ontplooiing van de talenten van deze leerlingen. Omdat alle scholen geacht worden een bepaald percentage leerlingen met onderwijsachterstanden binnen de reguliere formatie op te kunnen vangen, geldt een drempel van negen procent.

De hoogte van de gewichten, de criteria voor de toekenning van de gewichten en de hoogte van de drempel dienen periodiek tegen het licht te worden gehouden, opdat de regeling zo goed mogelijk blijft aansluiten bij de daadwerkelijke onderwijsachterstanden van de leerlingen. De afgelopen jaren zijn de criteria voor het gewicht 1,25 aangescherpt, waardoor de omvang van deze doelgroep is afgenomen van 29 naar 19 procent.

De gegevens uit het PRIMA-cohort bieden de mogelijkheid om voor groepen leerlingen de relatieve onderwijsprestaties in kaart te brengen. Het blijkt dat Turkse en Marokkaanse leerlingen de grootste onderwijs-achterstand vertonen. Daarbij blijkt er bij deze leerlingen minder samenhang te zijn tussen de leerprestaties en het opleidingsniveau van de ouders: ook als dat opleidingsniveau hoger is dan voorbereidend beroepsonderwijs, blijven de prestaties achter bij die van andere bevolkingsgroepen. Molukse, Surinaamse, Antilliaanse en Arubaanse kinderen blijken beter te presteren dan de Turkse en Marokkaanse leerlingen. Als hun ouders een middelbare of hogere opleiding hebben afgerond, presteren ze ongeveer op het niveau van de autochtone leerlingen met laagopgeleide ouders. De kinderen van de overige allochtone ouders doen het nog iets beter. Als hun ouders een middelbare of hogere opleiding hebben, doen ze nauwelijks onder voor autochtone leerlingen.

Het was op korte termijn niet mogelijk verdere uitsplitsingen te maken binnen de omschreven groepen van leerlingen. Gezien het grote belang dat met een herziening van de gewichten gemoeid is, wordt nader onderzoek uitgezet naar de onderwijsprestaties van de afzonderlijke bevolkingsgroepen. Dit onderzoek kan medio 1998 afgerond zijn. Bij dat onderzoek worden ook de prestaties betrokken van de schippers-, woonwagen- en zigeunerkinderen.

De rechtvaardigheid van de drempel in de gewichtenregeling is herhaaldelijk ter discussie gesteld. Er kunnen zich situaties voordoen dat meer dan een kwart van de leerlingen in aanmerking komt voor een gewicht, terwijl de school toch niet de drempel haalt. De mogelijkheid wordt onderzocht bij de vervolginvesteringen in de groepsverkleining de

drempel te verlagen. Ook wordt onderzocht of het mogelijk is een plafond in te voeren, zodat de facilitering van de scholen met de meeste achterstandsl leerlingen aan een maximum gebonden wordt. De precieze waarden voor de drempel en het plafond worden gerelateerd aan de omvang van de vervolginvesteringen.

Een nadere verkenning naar het aantal mono-etnische scholen heeft uitgewezen dat het aantal scholen met een naar (allochtone) bevolkingsgroep eenzijdig samengestelde leerlingenpopulatie afneemt. De ontwikkeling op dit punt zal in de komende jaren nauwgezet gevolgd worden met het oog op het belang van een goede integratie van allochtone leerlingen in de Nederlandse samenleving. Daarnaast zal een vergelijkend onderzoek uitgezet worden naar de verschillen in onderwijsachterstanden tussen mono- en multi-etnische scholen.

Artikel 7. Weging leerlingen

1. Voor elke leerling wordt bij de toelating tot een school een gewicht vastgesteld behorend bij de categorie, waarbij hij volgens onderstaand overzicht wordt ingedeeld, met dien verstande dat een leerling slechts bij één categorie wordt ingedeeld.

Leerling categorie	gewicht
a. Leerling van wie beide ouders of verzorgers een schoolopleiding hebben genoten tot of tot en met het niveau eindexamen voorbereidend beroepsonderwijs:	
Indien het betreft een leerling uit een een-ouder gezin, geldt deze opleidingseis ten aanzien van de desbetreffende ouder of verzorger	1,25
b. Leerling, die verblijft in een internaat of pleeggezin en van wie de vader of moeder het schippersbedrijf uitoefent of heeft uitgeoefend:	1,40
c. Leerling, van wie de ouders een trekkend bestaan leiden als bedoeld in het Besluit trekkende bevolking WBO (Stb. 1985, 465), anders dan bedoeld onder b:	1,70
d. Leerling die voldoet aan 1 van de volgende voorwaarden:	
1. De vader of verzorger heeft een schoolopleiding genoten tot of tot en met het niveau eindexamen voorbereidend beroepsonderwijs,	
2. De moeder of verzorgster heeft een schoolopleiding genoten tot het niveau eindexamen voorbereidend beroepsonderwijs, of	
3. De meest verdienende ouder of verzorger oefent een beroep uit in loondienst, waarin hij lichamelijke of handarbeid verricht, of geniet geen inkomsten uit tegenwoordige arbeid	
en die ofwel behoort tot de Molukse bevolkingsgroep ofwel van wie een van de ouders voldoet aan 1 van de volgende voorwaarden:	
1. Afkomstig uit een van de landen, genoemd in artikel 1, onder b, van het Besluit leerlingen met een niet-Nederlandse culturele achtergrond WBO (Stb. 1985, 197);	
2. Afkomstig uit Suriname, de Nederlandse Antillen of Aruba;	
3. Door onze Minister van Justitie als vluchteling toegelaten op grond van artikel 15 van de Vreemdelingenwet (Stb. 1965, 40);	
4. Afkomstig uit een ander niet-Engelstalig land buiten Europa, echter met uitzondering van Indonesië:	1,90
e. Overige leerlingen:	1,00

Met het hebben genoten van een schoolopleiding tot of tot en met het niveau eindexamen voorbereidend beroepsonderwijs, wordt gelijkgesteld het hebben doorlopen van ten hoogste de eerste twee leerjaren van een andere vorm van voortgezet onderwijs.

2. Het gewogen aantal leerlingen wordt berekend door de som van de gewichten, bedoeld in het eerste lid, toegekend aan de leerlingen op 1 oktober van het voorgaande schooljaar, te verminderen met 9% van het aantal leerlingen. Het verkregen getal wordt naar beneden afgerond.
Artikel 96b, tweede lid, van de wet is van toepassing.
3. Indien de berekening volgens het tweede lid leidt tot een gewogen aantal leerlingen dat lager is dan het aantal leerlingen op 1 oktober van het voorgaande schooljaar, wordt het gewogen aantal leerlingen gelijkgesteld aan dat aantal leerlingen.
4. Het aantal leerlingen berekend op grond van het eerste tot en met derde lid, wordt verhoogd met 3% van dat aantal leerlingen. Het verkregen getal wordt naar beneden afgerond.
M.b.t. de gewijzigde criteria voor het gewicht 1,25 bestaat een overgangsregeling tot 1 augustus 1997 (zie Stb. 1993, 608, art. II).