

Vergaderjaar 1997–1998

25 844

Gewichtenregeling basisonderwijs

Nr. 2

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 27 maart 1998

De vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen¹ heeft de navolgende vragen over de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen inzake de gewichtenregeling voor het basisonderwijs (25 844 nr. 1) en de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen ter aanbieding van het advies van de commissie indicatiestelling onderwijsachterstanden «zo onvoorspelbaar als het leven zelf» (OCW 96-1549).

De regering heeft deze vragen beantwoord bij brief van 24 maart 1998. De vragen en antwoorden zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
M. M. H. Kamp

De griffier van de commissie,
Mattijssen

¹ Samenstelling:

Leden: Beinema (CDA), Van der Vlies (SGP), Van Nieuwenhoven (PvdA), M. M. H. Kamp (VVD), voorzitter, De Cloe (PvdA), Janmaat (CD), Van Gelder (PvdA), ondervoorzitter, Van de Camp (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Hendriks (HDKR), Rabbae (GroenLinks), Jorritsma-van Oosten (D66), De Koning (D66), Koekkoek (CDA), J. M. de Vries (VVD), Liemburg (PvdA), Stellingwerf (RPF), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), Cherribi (VVD), Dijkema (PvdA), Sterk (PvdA), Van Vliet (D66) en Bremmer (CDA).
Plv. leden: Reitsma (CDA), Schutte (GPV), Lilipaly (PvdA), Klein Molekamp (VVD), Valk (PvdA), Poppe (SP), Duivesteijn (PvdA), Ten Hoopen (CDA), Van der Hoeven (CDA), Verkerk (AOV), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Bakker (D66), Van 't Riet (D66), De Haan (CDA), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), Rehwinkel (PvdA), Leerkens (U55+), Versnel-Schmitz (D66), Essers (VVD), Korthals (VVD), Passtoors (VVD), Huys (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), Verhagen (CDA) en Lansink (CDA).

Brief van de regering d.d. 27-11-1996

1

Is al begonnen met het meerjarig vervolgonderzoek? Hoe is of wordt het onderzoek opgezet? Hoeveel jaren zal het «meerjarig» onderzoek betreffen? (p. 3)

De commissie Indicatiestelling onderwijsachterstanden heeft indertijd aangegeven dat entreetoetsen pas dan te ontwikkelen zijn, wanneer er 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 en kwaliteit» is aan het Freudenthal Instituut en het Expertisecentrum Nederlands opdracht gegeven leerlijnen op te stellen voor het onderwijs in rekenen en wiskunde, respectievelijk de Nederlandse taal. Deze leerlijnen zullen de gewenste helderheid moeten bieden omtrent het onderwijsprogramma en de daarbij te realiseren doelen. Zodra hierover meer helderheid bestaat, kan bezien worden of het mogelijk is toetsen te ontwikkelen die bij de aanvang van het basisonderwijs voorspellen welke leerlingen meer of minder moeite zullen ondervinden bij het realiseren van deze doelen. Vooruitlopend op deze ontwikkelingen is in 1996 opdracht verleend aan een samenwerkingsverband van onderzoekers bij Cito, KUB en KUN voor de ontwikkeling van een «kleutertest». Het gaat hierbij om een leerlingvolgsysteem voor jonge kinderen. Primaire functie is het bieden van handreikingen aan de leraar. De onderzoekers verwachten niet dat deze «kleutertest» een hoge voorspellende waarde heeft voor de latere onderwijsprestaties.

2

Op welke manier worden de taalscores in de groepen 2, 4, 6 en 8 bepaald? Hoe verhoudt zich dit tot de bevindingen van prof. dr. G.A. Kohnstamm? (advies november 1996) (p. 3)

De taalscores in het PRIMA-cohort-onderzoek worden vastgesteld met behulp van toetsen die door het ITS zijn samengesteld. Daarbij wordt gebruik gemaakt van opgaven die eerder door het Cito zijn ontwikkeld. Het Cito hanteert als basis voor zijn toetsontwikkeling analyses van bestaande onderwijspraktijken. De conclusies van de commissie Kohnstamm komen voort uit het ontbreken van expliciete tussendoelen: zolang niet helder is welke doelen in de onderbouw van de basisschool gerealiseerd moeten worden, kan niet nagegaan worden of een entreetoets voldoende voorspellende waarde heeft voor de onderwijskansen van de instromende leerlingen.

Het Freudenthal Instituut en het Expertisecentrum Nederlands vullen momenteel dit manco door gestructureerde leerlijnen te ontwikkelen, gebaseerd op de recentste wetenschappelijke inzichten omtrent wenselijke en haalbare doelen die in de diverse leerjaren gerealiseerd kunnen worden.

Kamerstuk 25 844, nr. 1

3

De middelen die het ministerie per 1 augustus 1998 via de gewichtenregeling verstrekt bedragen circa 490 miljoen. Welke bedragen zijn in de periode vanaf 1985 tot heden uitgetrokken voor de gewichtenregeling, zowel in absolute als relatieve (per leerling) zin? (p. 1 en p. 5)

In onderstaande tabel zijn de met de gewichtenregeling gemoeide bedragen voor de schooljaren 1986/1987, 1993/1994 en 1997/1998 opgenomen. Voor de vergelijkbaarheid zijn alle bedragen omgerekend

naar het prijspeil van 1997. Tevens zijn de leerlingenaantallen per gewicht vermeld in oktober van het daaraan voorafgaande schooljaar. Deze aantallen vormen de basis voor de bekostiging in de genoemde schooljaren. Na de tabel volgt een toelichting.

Aantal leerlingen per gewicht		Teldatum		
		oktober 1985	oktober 1992	oktober 1997
Gewicht	1,00	737 020	781 614	1 036 659
	1,25	566 185	467 813	289 800
	1,40	2 393	1 844	1 341
	1,70	3 750	3 572	3 630
	1,90	118 463	161 851	188 437
totaal		1 427 811	1 416 694	1 519 867
Schooljaren		1986/1987	1993/1994	1997/1998
Gewichtenmiddelen (Mf)		390	470	490

- Het totale bedrag aan gewichtenmiddelen is berekend als het verschil tussen de basisformatie op basis van het gewogen aantal leerlingen en de basisformatie op basis van het ongewogen aantal leerlingen, vermeerderd met de hieruitvolgende effecten op andere formatiecategorieën. Bij de berekening van de basisformatie is uiteraard rekening gehouden met de korting van negen procent. Per 1 augustus 1985 bedroeg dit kortingspercentage (tevens drempel) vijf procent, maar in het schooljaar 1986/1987 werd dit percentage verhoogd naar negen procent vanwege een forse budgetoverschrijding in het schooljaar 1985/1986. Deze overschrijding werd veroorzaakt doordat het aantal leerlingen met het gewicht 1,25 veel hoger bleek dan aanvankelijk geraamd.
- In het schooljaar 1986/1987 was er slechts van een beperkte doorwerking van de gewichtenformatie op andere formatiecategorieën sprake: alleen de formatie voor de schoolleiding («taakrealisatie») werd erdoor beïnvloed. In totaal was 390 miljoen gulden beschikbaar aan gewichtenmiddelen.
- Tussen het schooljaar 1986/1987 en het schooljaar 1992/1993 daalde het aantal leerlingen met het 1,25-gewicht met ongeveer 100 000. Het aantal leerlingen met het gewicht 1,90 steeg met ongeveer 43 000. Van belang voor de hoogte van het gewichtenbudget was verder de invoering en latere afschaffing van de vierjarigenmaatregel en de introductie van de ADV. Het totale budget voor gewichtenmiddelen steeg met 85 miljoen gulden naar 470 miljoen gulden.
- Tussen 1992/1993 en 1997/1998 daalde het aantal leerlingen met het 1,25-gewicht verder, met name als gevolg van de aanscherping van de criteria voor dit gewicht. Het aantal leerlingen met het 1,90-gewicht blijft stijgen. Verder steeg het gewichtenbudget door de invoering van het schoolprofielbudget, de uitbreiding van de formatie voor de schoolleiding en de uitbreiding van de ADV; deze formatieposten zijn immers gekoppeld aan de omvang van de basisformatie (waar de gewichtenmiddelen nog onderdeel van uitmaken). Het totale gewichtenbudget is licht gestegen naar 490 miljoen gulden. Deze stijging is minder omvangrijk dan de stijging in het aantal leerlingen.

4

De regering wil kijken of aan de hand van tussendoelen criteria opgesteld kunnen worden om achterstandvoorspellende tests te laten ontwikkelen (de zogenaamde entreetoets). De regering heeft eerder de entreetoets

afgewezen. Wat zijn de redenen om nu alsnog de mogelijkheden voor het invoeren van een entreetoets te onderzoeken? (p. 3)

In de brief naar aanleiding van het advies van de commissie indicatiestelling onderwijsachterstanden van 27 november 1996 is de conclusie van de commissie overgenomen dat het op dit moment niet mogelijk is om de gewichtenmiddelen te verdelen op basis van een entreetoets, omdat er nog geen betrouwbare test voorhanden is. De commissie kwam tot de conclusie dat zo'n test pas ontwikkeld kan worden als er meer helderheid is omtrent de doelen die in de onderbouw gerealiseerd moeten worden. Aan die helderheid wordt momenteel gewerkt in de vorm van leerlijnen voor rekenen/wiskunde en Nederlandse taal. Als op grond daarvan op termijn wel een betrouwbare entreetoets ontwikkeld kan worden, kan invoering daarvan alsnog overwogen worden.

5

Kan de regering een indicatie geven van de omvang van de herverdeel-effecten, geabstraheerd van de effecten van de klassenverkleining? Welke soort scholen en hoeveel scholen gaan er op achteruit? Hoeveel formatie scheelt ze dat? Welke scholen profiteren van de voorstellen? (p. 4)

De herverdeeleffecten van wijzigingen in de gewichtenregeling zijn uiteraard geheel afhankelijk van de keuzen die daarbij gemaakt worden.

- Aanpassing van de hoogte van de gewichten leidt uiteraard tot veranderingen in de bekostiging van de scholen met veel leerlingen die voor die betreffende gewichten in aanmerking komen; het effect op de bekostiging is afhankelijk van de omvang van de aanpassing van het gewicht.
- Indien gekozen wordt voor verlaging van de drempel zijn de herverdeeleffecten bij gelijkblijvende middelen aanzienlijk: doordat bij een lagere drempel meer scholen in aanmerking komen voor gewichtenmiddelen, zullen – als het totale budget gelijk gehouden wordt – andere scholen middelen in moeten leveren. Dat is minder problematisch als tegelijk extra middelen beschikbaar komen voor reductie van de groepsgrootte.
- Introductie van een plafond in de gewichtenregeling wordt alleen overwogen in combinatie met vervolginvesteringen in de groepsgrootte: het gaat er hierbij om te voorkomen dat de reductie van de groepsgrootte in samenhang met de gewichtengelden tot een te forse formatie-omvang leidt.
- Ook de loskoppeling van de gewichtenformatie uit de basisformatie en de vereenvoudiging van de formatieregeling brengen herverdeel-effecten met zich mee. Deze wijzigingen leiden tot een stijging van het aantal scholen dat gewichtenmiddelen ontvangt: van ongeveer 2800 scholen naar ongeveer 3400 scholen. In totaal zullen circa 1800 scholen er in totaal 20 miljoen gulden in formatie op vooruit gaan, terwijl 1600 scholen eenzelfde bedrag aan gewichtenmiddelen in zullen leveren. Voor de meeste van deze 1600 scholen gaat het om een achteruitgang van 0,1 formatieplaats, voor het handvol scholen gaat het om een halve formatieplaats en voor de rest gaat het om iets daartussenin. De scholen die minder gewichtenformatie krijgen, zijn voornamelijk de wat grotere scholen met veel leerlingen met het 1,90-gewicht. Deze effecten worden veroorzaakt door het afschaffen van de trapsgewijze toekenning van formatie. Volgens de huidige formatieregeling wordt extra formatie toegekend in stappen van 7 tot 10 leerlingen. Een paar leerlingen meer betekent dan dus nog niet automatisch meer formatie. In de nieuwe regeling wordt de toekenning gelineariseerd, zodat één leerling meer ook direct tot extra formatie leidt.

Gemeenten moeten vanaf 1998 een onderwijsachterstandenplan maken, waar de inzet van de gewogen formatie een onderdeel van is. De gemeenten hebben nog geen duidelijkheid over de gelden van de niet-schoolgebonden middelen. Wijziging van de gewichtenregeling betekent voor de gemeenten een opeenstapeling van onduidelijkheden. Hoe kan er voor gezorgd worden dat gemeenten hun onderwijs-achterstandenplan niet alleen op kunnen stellen, maar ook daadwerkelijk kunnen uitvoeren? Is het mogelijk om gemeenten een bepaalde financiële garantie te geven? (p. 4)

De gemeenten zijn inmiddels geïnformeerd over de niet-schoolgebonden middelen ten behoeve van de bestrijding van onderwijsachterstanden. Dat is gebeurd met een brief van 5 februari 1998, waarin per betrokken gemeente de opbouw en omvang van de specifieke uitkering voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid is aangegeven. Eerder al hebben de gemeenten bericht ontvangen over de voorlopige vaststelling van deze specifieke uitkering (brief van 13 november 1997). Van onduidelijkheid over de niet-schoolgebonden middelen kan dan ook niet gesproken worden. Wel is gemeenten gevraagd eventuele onjuistheden in de februari-brief binnen drie weken te melden. Nadat eventuele daaruit voortvloeiende correcties zijn verwerkt, zal in maart bericht worden wat de definitief vastgestelde uitkering zal zijn voor de planperiode 1 augustus 1998 tot 1 augustus 2002. In dit licht kan wijziging van de gewichtenregeling niet gezien worden als een opeenstapeling van onduidelijkheden. Gemeenten hebben met de hier vermelde berichtgeving over de niet-schoolgebonden middelen een financiële garantie gekregen om daadwerkelijk uitvoering te kunnen geven aan hun onderwijs-achterstandenplan. Op het moment dat een herziene gewichtenregeling daadwerkelijk doorwerkt naar de formatietoekenning aan scholen, kunnen scholen en gemeenten tussentijds tot een bijstelling van het onderwijs-achterstandenplan besluiten. In de wet gemeentelijk onderwijs-achterstandenbeleid is de mogelijkheid van zo'n tussentijdse bijstelling opgenomen.

7 en 8

In de notitie is aangegeven dat het voorstel van de commissie van Kemenade om de gewichtenregeling te baseren op het opleidingsniveau van de ouders er toe zou leiden dat de regeling gevoeliger zou worden voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Waarom neemt de gevoeligheid voor misbruik en oneigenlijk toe? Is de huidige regeling die gedeeltelijk gebaseerd is op het opleidingsniveau van de ouders fraudegevoelig? Zo ja, waaruit blijkt dat? Zo nee, waarom niet? (p. 5)

De toekenning van het 1.25 gewicht is ook na aanscherping uitsluitend gebaseerd op de opleiding van de ouders. Welke waarborgen zijn er om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen? (p. 5)

Er is sprake van een regeling die gevoelig is voor misbruik en oneigenlijk gebruik, wanneer de aanspraak op de regeling afhankelijk is van gegevens die door een belanghebbende zelf worden verstrekt. In de huidige regeling rond het gewicht 1,90 moeten de ouders informatie aan de school verstrekken over hun land van herkomst en hun opleidingsniveau. Omdat de ouders medebelanghebbend zijn bij de toekenning van gewichtenmiddelen is er hier sprake van een gevoeligheid voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Daarbij is er bij de informatie over het land van herkomst sprake van een gegeven dat in beginsel controleerbaar is en waarvan eenvoudig is vast te stellen of het gegeven binnen de criteria van de regeling valt. Bij de informatie over het opleidingsniveau is er sprake van een «negatief» gegeven (men heeft een bepaald opleidingsniveau

niet) dat vrijwel niet controleerbaar is, en waarbij minder eenvoudig is vast te stellen of het gegeven binnen de criteria van de regeling valt. De commissie van Kemenade stelde voor om het criterium «land van herkomst» geheel los te laten, en daarvoor in de plaats een meer gedifferentieerd criterium betreffende de opleiding van de ouders te hanteren. Daarbij zou onder meer worden gedifferentieerd naar de mate waarin de basisschool was doorlopen. Indien de toekenning van het leerlinggewicht 1,90 geheel wordt gebaseerd op het opleidingsniveau van de ouders, neemt de gevoeligheid voor misbruik en oneigenlijk gebruik toe.

Van fraude is sprake als scholen een leerlinggewicht toekennen aan leerlingen van wie de school weet dat zij niet voldoen aan de criteria. De huidige gewichtenregeling geeft geen garantie dat zulke gevallen zich niet voordoen. Wel is het zo dat de inspectie ieder jaar steekproefsgewijs de leerlingaantallen en de opgegeven gewichten in haar controle betreft. Daarbij wordt nagegaan of voor iedere gewichtenleerling een door de ouders ondertekende verklaring aanwezig is betreffende hun opleiding (voor de leerlingen met het gewicht 1,25), respectievelijk hun opleiding, beroep en land van herkomst (voor de leerlingen met het gewicht 1,90). De inspectie rapporteert jaarlijks over de controle op de telgegevens. In de rapportages over de afgelopen jaren heeft zij telkens expliciet aangegeven dat de controle nergens een vermoeden van fraude heeft opgeleverd. Een controle op de juistheid van de door de ouders afgegeven verklaringen vindt niet plaats. Invoering van het onderwijsnummer maakt op termijn een betere controle mogelijk.

9

Het gewicht 1,25 wordt slechts toegekend indien beide ouders maximaal een opleiding op het niveau van VBO hebben afgerond. Dit betekent dat kinderen uit een-oudergezinnen met een moeder of vader met een lage opleiding niet meer in aanmerking komen voor extra formatie. Is dat niet een onrechtvaardige uitwerking van de aanscherping van het 1,25-gewicht? Zou deze vraag niet meegenomen moeten worden bij het aangekondigde onderzoek? (p. 5)

Het formatiebesluit WBO vermeldt dat «bij leerlingen uit een één-oudergezin, de opleidingseis ten aanzien van de betreffende ouder of verzorger geldt». Deze groep leerlingen komt dus in aanmerking voor het 1,25-gewicht als de ouder maximaal een opleiding op het niveau van VBO heeft afgerond.

10

De Commissie Indicatiestelling Onderwijsachterstanden adviseert om door het ITS te laten nagaan of op postcodes van de woonadressen van de leerlingen een maat voor de welstand van de straat en de buurt te baseren is, die op goedkope wijze tot een mogelijke verbetering van de huidige indicatiestelling zou kunnen leiden. Wat is/wordt met deze aanbeveling gedaan? (p. 5)

Op grond van deze aanbeveling is in 1997 een onderzoek uitgevoerd door het ITS. Het ITS heeft de prestaties van de leerlingen op de PRIMA-toetsen afgezet tegen het welstandsniveau van de wijk waarin de leerlingen wonen. Daarbij zijn de postcodes van de huisadressen van de leerlingen gebruikt om vast te stellen in welke wijk zij wonen. De gegevens over de gemiddelde welstand per wijk zijn ontleend aan een demografisch bestand van het bureau GEO-marktprofiel. Uit de analyse van het ITS is gebleken dat de postcode een matige voorspeller is van de onderwijsprestaties van de leerlingen. In termen van de onderzoekers: «de welstandscore is een matige indicator voor onderwijsprestaties». Van de leerlingen uit wijken met een zeer lage welstandsscore blijkt 44 procent tot

de 30 procent zwakste presteerders te horen. De huidige gewichtencriteria blijken de achterstand veel beter te voorspellen: 69 procent van de kinderen met het 1,90-gewicht behoort tot de 30 procent zwakste presteerders.

11

Kan meer inzicht worden gegeven in de oorzaak en de omvang van de herverdeeleffecten als de verdeling van de gewichtengelden uitsluitend wordt gebaseerd op het opleidingsniveau van de ouders? (p. 5)

Oorzaak en omvang van herverdeeleffecten van veranderingen in de gewichtenregeling hangen af van de keuzen die gemaakt worden over criteria, hoogte van de gewichten en de drempel. Indien bijvoorbeeld zou worden gekozen voor een gewicht van 1,25 als de ouders maximaal een opleiding op het niveau voorbereidend beroepsonderwijs hebben, en een gewicht van 1,90 als de ouders maximaal een opleiding op het niveau basisonderwijs hebben, dan zou van de huidige groep 1,90-leerlingen circa 15 procent niet meer voor een gewicht in aanmerking komen, terwijl circa 35 procent het gewicht 1,25 zou krijgen. Van de huidige 1,25-leerlingen zou in dat geval circa 5 procent in aanmerking komen voor het 1,90-gewicht. Uitgaande van dit voorbeeld zouden circa 2500 scholen tezamen ongeveer 100 miljoen gulden minder gewichtenmiddelen ontvangen bij een gelijkblijvend totaalbudget.

12

De Commissie adviseert om ten aanzien van de concrete tussendoelen te laten onderzoeken hoe men in Engeland recent tot zulke criteria is gekomen, wat daarvan de inhoud is, en hoe die zich verhoudt met wat door de Nederlandse scholen wordt nagestreefd. Is dit gebeurd? (p. 5)

Uit de verzamelde gegevens is het volgende gebleken. In Engeland en Wales wordt het onderwijsaanbod voor het primair en voortgezet onderwijs in verregaande mate voorgeschreven in het nationale curriculum. De algemene doelstellingen in dit nationale curriculum vertonen grote gelijkenis met de Nederlandse kerndoelen. Daarnaast kent het nationale curriculum echter ook uitvoerige specificaties van de algemene doelstellingen. Deze doelstellingen zijn geformuleerd voor vier fasen binnen het primair en voortgezet onderwijs, de «key stages». Aan het eind van de eerste drie fasen, als de leerlingen respectievelijk 7, 11 en 14 jaar oud zijn, worden nationale toetsen afgenomen. Aan de hand hiervan wordt voor elke leerling vastgesteld welk niveau van competentie behaald is. Bij elke toets worden acht niveaus van competentie onderscheiden. Fase 4 wordt op 16-jarige leeftijd afgesloten met een examen dat leidt tot het General Certificate for Secondary Education. Ook dit examen kan op meerdere niveaus afgesloten worden. De aard van de doelbeschrijvingen voor de afzonderlijke fasen is in belangrijke mate ingegeven door de koppeling aan de nationale toetsen. De formuleringen zijn zodanig gekozen dat de doelen zich eenvoudig in toetsen laten vertalen. Deze situatie is enigszins vergelijkbaar met de situatie in de basisvorming in ons land. Voor het basisonderwijs is een dergelijke aanpak van de hand geweest, omdat zorg bestaat over «de toetscultuur» die deze aanpak met zich meebrengt. Om die reden is gekozen voor een aanpak waarin tussendoelen nadrukkelijk ingebed worden in leerlijnen. Niet het periodiek toetsen staat in deze aanpak centraal, maar het bieden van een goed gestructureerde leerlijn als organisatieprincipe voor de inrichting van het onderwijs. Uit de positieve reacties van de organisaties vertegenwoordigd in het PO/VO-onderwijsoverleg op de eerste proeve van een leerlijn voor het rekenen wiskunde-onderwijs, opgesteld door het Freudenthal Instituut, valt op te maken dat de ingeslagen weg binnen de Nederlandse verhoudingen op veel draagvlak kan rekenen.

13

Volgens de regering zorgt de gelijktijdige invoering van een nieuwe formatieregeling met de vervolgstappen van groepsverkleining er voor dat scholen er in totaal niet op achteruit zullen gaan. Naar alle waarschijnlijkheid zullen er wel scholen zijn die er in hun formatie op vooruit zullen gaan. Dit houdt in dat er sprake is van herverdeeleeffecten. Kan worden aangegeven wat de omvang van de herverdeeleeffecten zal zijn?

Zie het antwoord op vraag 5.

14

Is het mogelijk om bij het aangekondigde onderzoek ook de herverdeeleffecten in kaart te brengen die de herijking van de gewichtengelden met zich mee zal brengen? Kan daarbij een overzicht worden gemaakt van de effecten van de herijking zonder extra formatie van het project groeps-grootte, en van de effecten van de herijking met extra formatie in kader van klassenverkleining? (p. 6)

Het ITS voert momenteel een onderzoek uit naar de onderwijsprestaties van de diverse bevolkingsgroepen. Ook wordt onderzocht of mono-etnische scholen betere of minder goede onderwijsprestaties vertonen dan multi-etnische scholen. De vertaling van deze bevindingen naar aanpassingen in de gewichtenregeling is natuurlijk geen zaak van de onderzoekers, maar van de overheid. Ter voorbereiding van de besluitvorming daarover zal het ministerie de effecten doorrekenen van een aantal mogelijke beleidsvarianten. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van de resultaten uit de onderzoeken van het ITS. In de beleidsnota die na het onderzoek uitgebracht wordt, zal inzicht geboden worden in de herverdeeleeffecten, mede in relatie tot extra investeringen in de groeps-grootte.

15

De regering stelt dat er bij een loskoppeling van de gewichtengelden uit de basisformatie en bij een vereenvoudiging van de formatieregeling herverdeeleeffecten optreden die bij vervolginvesteringen in klassenverkleining geen gevolgen zullen hebben voor de financiële positie van scholen. Kan de regering aangeven wat er gebeurt als de genoemde vervolginvesteringen uitblijven of minder hoog zijn dan verwacht? Is het niet zo dat er netto wel degelijk negatieve effecten te verwachten zijn, maar dat deze worden «gemaskeerd» door nieuwe formatie voor klassenverkleining? (p. 6)

Loskoppeling van de gewichtengelden uit de basisformatie en vereenvoudiging van de formatieregeling brengen, net als een herijking van de gewichten, onvermijdelijk herverdeeleeffecten teweeg. De omvang van deze effecten is beschreven in het antwoord op vraag 5. Door de genoemde maatregelen in te voeren op een moment dat er in het basisonderwijs extra middelen beschikbaar komen, kan voorkomen worden dat scholen erop achteruit gaan. Indien de vervolginvesteringen uitblijven of minder hoog uitvallen, is er dus minder ruimte om herverdeeleeffecten op te vangen.

16

Door de koppeling aan de klassenverkleining ontstaat een optisch effect. De herverdeling wordt onderdeel van een groter geheel en daardoor minder herkenbaar. Zijn er scholen die er ondanks toch op achteruitgaan? Zo ja, om hoeveel scholen gaat dat? (p. 6)

Of er scholen zijn die er ondanks extra investeringen in reductie van de groepsgrootte op achteruit gaan, is enerzijds afhankelijk van de

vormgeving van de herijking, anderzijds van de omvang van de vervolginvesteringen in reductie van de groepsgrootte.

17

Uit de notitie van de regering kán men afleiden dat de middelen voor achterstandenbeleid via een herziening van de gewichtenregeling worden uitgeruild tegen de middelen voor klassenverkleining. Natuurlijk is klassenverkleining een middel voor achterstandsbestrijding. Er is echter meer nodig dan klassenverkleining; denk aan voorschoolse educatie, verlengde schooldag, extra onderwijsondersteunend personeel etc. Deelt de regering de vrees dat het achterstandsbeleid wordt opgehangen aan klassenverkleining, terwijl de voortzetting daarvan nog allerm minst zeker en terwijl andere programma's eveneens prioriteit hebben? (p. 6)

Nee, deze vrees wordt niet gedeeld. Achterstandsbestrijding blijft een belangrijke prioriteit in het beleid, ongeacht de voortzetting van de klassenverkleining.

18

Bij de vorige herziening van de gewichtenregeling (aanscherping 1,25) hebben veel scholen niets gemerkt van de klassenverkleining, omdat de ene regeling de andere ophief. Kan de regering garanderen dat juist deze groep scholen bij de herziening daadwerkelijk te maken krijgt met verkleining van de klassen? (p. 6)

Een herziening van het 1,25-gewicht is niet aan de orde.

19

Worden de monitor-gegevens in het kader van de wet GOA meegenomen in het onderzoek; zijn deze gegevens al bekend? (p. 6)

Het onderzoek waarvan in de notitie sprake is, zal komende zomer afgerond zijn. De monitor voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid moet dan nog van start gaan. Op dit moment vinden de voorbereidingen voor deze monitor plaats.

20

Uit tabel 1 blijkt dat de «norm» van de Commissie Van Kemenade om het aantal doelgroepleerlingen te beperken tot de 20 à 25 procent van de leerlingen met de slechtste kansen in het onderwijs nog niet wordt gehaald. Is het streven daar nog wel op gericht? (p. 7)

Uit tabel 1 blijkt dat 32 procent van de leerlingen tot de doelgroepen van de gewichtenregeling gerekend wordt. Vanwege de drempel in de toekenning van de gewichten worden er de facto slechts gewichtenmiddelen verstrekt voor ongeveer een kwart van de leerlingen. Mocht uit het onderzoek blijken dat bepaalde doelgroepen niet langer een achterstand hebben, dan kan dat uiteraard leiden tot reductie van de omvang van de totale groep leerlingen waarvoor gewichtenmiddelen ter beschikking worden gesteld. Een eventuele verlaging van de drempel zou de omvang van de doelgroep daarentegen doen toenemen.

21

Het lijkt in de notitie alsof de taalscore het ijkpunt wordt om de achterstandspositie te bepalen. Is de taalscore een voldoende indicator om de (relatieve en absolute) achterstandspositie van groepen leerlingen te meten? Hoe wil de regering de mate van onderwijsachterstand van de diverse groepen te bepalen? Welke criteria worden daarbij betrokken? (p. 7)

Voor het onderzoek naar de prestaties van uiteenlopende bevolkingsgroepen en de prestaties van mono- en multi-etnische basisscholen wordt gebruikt gemaakt van de gegevens die reeds verzameld zijn in het kader van het PRIMA-cohort-onderzoek. Deze gegevens hebben betrekking op de resultaten van leerlingen in groep 2, 4, 6 en 8 op taal- en rekentoetsen. Beide soorten toetsen zullen in het onderzoek benut worden. De mate van onderwijsachterstand van de diverse groepen wordt dus uitgedrukt in termen van hun taal- en rekenprestaties.

22

Wordt er in het onderzoek en de daaruit voortvloeiende herzieningsvoorstellen niet te eenzijdig de aandacht op achterstand in de Nederlandse taal gericht? Is het niet beter om een langer onderzoek te doen, waarin meer aandacht voor andere vaardigheden en sociale integratie een rol spelen? (p. 7)

Het kortdurend onderzoek dat naar aanleiding van deze notitie plaatsvindt bestaat uit een nadere analyse van reeds bestaande onderzoeksgegevens (de PRIMA-cohorten). Deze gegevens bestaan uit leerlingsscores op taal- en rekentoetsen. Juist door het gebruik van reeds bestaande gegevens is het onderzoek uitvoerbaar binnen een kort tijdsbestek. Dat is van belang met het oog op mogelijke vervolginvesteringen in de reductie van de groepsgrootte: alleen door de herzieningsvoorstellen tijdig uit te werken, kan de herziening van de gewichtenregeling gekoppeld worden aan vervolginvesteringen.

23

Er is meerdere malen gevraagd om gegevens over de gewichtenregeling. Waren de gegevens uit het Prima-Cohort-onderzoek niet al eerder bekend? (p. 7)

Zowel de resultaten van de LEO-onderzoeken (landelijke evaluatie onderwijsvoorrangsbeleid), als de resultaten van de eerste PRIMA-cohortmeting zijn direct na publicatie aan de Tweede Kamer gezonden. De gegevens in de onderhavige notitie zijn gebaseerd op de tweede PRIMA-meting. Hierover zal dit najaar een uitvoerige rapportage verschijnen.

24

De drempel zoals hij nu geldt werkt zeer nadelig uit voor scholen met veel 1,25-kinderen. Scholen met alleen 1,00 en 1,25 kinderen moeten minstens 36% achterstandskinderen hebben om voor extra formatie in aanmerking te komen. Dit geldt met name voor plattelandsregio's die niet tot de voormalige onderwijsachterstandsgebieden behoren. De problematiek op die scholen is weliswaar anders dan op de grote stadsschool, maar wel degelijk aanwezig. Wat doet de regering aan de problematiek van deze scholen? (p. 7-8)

In de notitie wordt aangekondigd dat de mogelijkheden verkend worden voor verlaging van de drempel in de gewichtenregeling. Zo'n verlaging van de drempel zal bij gelijkblijvend budget gunstig uitpakken voor bedoelde scholen.

25

Door de gewichtenregeling periodiek te herijken wordt recht gedaan aan de dynamiek van het onderwijs en de inhaalrace van bepaalde bevolkingsgroepen. Realiseert de regering zich evenwel dat een drastische wijziging van de hoogte van de gewichten voor Arubaanse, Antilliaanse en Surinaamse kinderen (bijvoorbeeld van 1.9 naar 1.25/1.0) grote gevolgen

zal hebben voor het onderwijsachterstandsbeleid in scholen met overwegend leerlingen uit deze bevolkingsgroepen? (p. 7)

Het gaat hier om het bestrijden van achterstanden. Ingelopen achterstanden stemmen tot vreugde en niet tot zorg.

26

Onderzoeken wijzen er op dat de onderwijsprestaties onder bepaalde bevolkingsgroepen beter zijn geworden of nog beter worden, andere onderzoeken bewijzen het tegendeel. Zo blijken de taalprestaties van kinderen van hoger opgeleide Marokkaanse en Turkse ouders in tegenstelling tot wat werd verwacht, niet verbeterd te zijn. Overwogen wordt dan ook om hier de gewichtenregeling op aan te passen. Cruciaal is echter de vraag waarom deze prestaties achterblijven. Wat zijn hiervan de oorzaken? Dat geldt voor andere gewichtengelden eveneens. Welke (voorlopige) conclusies trekt de regering als het gaat om de opleiding van ouders als bepalende factor? (p. 7)

Uit alle onderzoeken blijkt dat de opleiding van ouders een hoge voorspellende waarde heeft voor het schoolsucces van kinderen. Dat dit effect voor Turkse en Marokkaanse leerlingen minder zichtbaar is, heeft alles te maken met de wijze waarop het opleidingsniveau van ouders in het PRIMA-onderzoek vastgesteld wordt. Net als bij de criteria voor de huidige gewichtenregeling wordt daarbij niet gedifferentieerd naar opleidingsniveau binnen de groep van ouders die een opleiding hebben die hoger is dan voorbereidend beroepsonderwijs. «Hoger opgeleid» omvat dus alle opleidingsniveaus van mavo tot en met wetenschappelijk onderwijs. Over het algemeen zal het gemiddelde opleidingsniveau van de groep «hoger opgeleiden» bij de Turkse en Marokkaanse bevolkingsgroep lager liggen dan bij de autochtone bevolkingsgroep. Daardoor is het verschil tussen «hoger opgeleid» en «lager opgeleid» bij de Turkse en Marokkaanse bevolkingsgroep kleiner dan bij de autochtone bevolkingsgroep. Een gevolg hiervan is dat de voorspellende waarde van het opleidingsniveau zoals hier vastgesteld, voor de Turkse en Marokkaanse ouders geringer is.

27

Welke gevolgen heeft het instellen van een «plafond» voor de formatie van scholen die momenteel veel 1,90-kinderen hebben? Wat wordt in het kader van zo'n plafond bedoeld met de zin: «Dit kan bovendien helpen segregatie tegen te gaan»? (p. 8)

Het instellen van een plafond betekent dat de formatie van scholen met veel 1,90-leerlingen aan een maximum gebonden wordt. De gedachte aan een plafond is vooral van belang in samenhang met extra investeringen in de groepsgrootte: door een plafond wordt voorkomen dat er een te omvangrijke hoeveelheid formatie aan een school wordt toegekend. Hierdoor valt de prikkel voor een school weg om voornamelijk gewichtenleerlingen aan te trekken.

28

Is het realistisch om te verwachten dat het onderzoek binnen 3 maanden op een goede manier is afgerond? Wat voor status hebben de voorstellen van de regering inzake de hoogte van de gewichten, de criteria en het instellen van een plafond aangezien zij vooruitlopen op de resultaten van een lopend onderzoek? Kunnen zij nog gewijzigd worden naar aanleiding van deze resultaten? (p. 9)

Ja, de gestelde termijn is realistisch. Het gaat in dit onderzoek niet om nieuwe dataverzameling, maar om een nadere analyse van reeds

bestaande onderzoeksgegevens. In de notitie zijn geen voorstellen gedaan, maar zijn slechts mogelijkheden beschreven voor toekomstig beleid. Op grond van het onderzoek zullen concrete beleidsvoorstellen gedaan worden.

29

In de nota wordt voorgesteld de drempel en het plafond zodanig vast te stellen dat bij vervolgstappen in de klassenverkleining, de verhouding tussen het aantal formatieplaatsen en het aantal leerlingen aan een maximum gebonden wordt. Wordt dit voorstel ook meegenomen in het aangekondigd onderzoek zodat in beeld gebracht kan worden hoe dit uitwerkt? (p. 10)

Het ministerie zal de effecten doorrekenen van een aantal mogelijke beleidsvarianten, waaronder het verlagen of afschaffen van de drempel en de mogelijkheid van het invoeren van een plafond. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van de resultaten uit het onderzoek van het ITS. In de beleidsnota die na het onderzoek uitgebracht wordt, zal inzicht geboden worden in de effecten van aanpassingen in de gewichtenregeling.

30

Getuige de zinsnede «Voorgesteld wordt de drempel en het plafond zodanig vast te stellen dat, ...» is de keuze voor het al dan niet stellen van een plafond al gemaakt. Is dat het geval? (p. 10)

De formuleringen in de notitie geven aan in welke richting bij de vormgeving van de beleidsvoorstellen kan worden gedacht. De precieze vormgeving van de voorstellen is nog afhankelijk van de uitkomsten van het aangekondigde ITS-onderzoek en van nadere analyses op het departement.

31

Het aantal scholen met een eenzijdig samengestelde leerlingenpopulatie neemt af. Geldt dit ook voor het absolute aantal leerlingen? (p. 10)

Op 1 oktober 1991 zat 8,6 procent van alle leerlingen met een Turkse, Marokkaanse of Surinaamse achtergrond op scholen waar meer dan de helft van de leerlingen afkomstig was uit de eigen etnische groep. Op 1 oktober 1996 is dit percentage licht gedaald naar 8,1 procent. In absolute aantallen gaat het om een stijging: van 9478 naar 10 455 leerlingen. De totale omvang van deze drie doelgroepen in het basisonderwijs is gestegen van 109 606 naar 129 214 leerlingen.

32

De regering stelt dat mono-etnische scholen niet bevorderlijk zijn voor het integratie-proces. Op welke manieren wil de regering het probleem aanpakken, behalve het introduceren van een plafond in de gewichten-regeling? Welke mogelijkheden ziet zij om de witte vlucht te voorkomen? (p. 10)

Het hier bedoelde verschijnsel is de laatste jaren volop onderwerp van onderzoek geweest. Daarbij is onder meer te denken aan het SCP-rapport «Concentratie en segregatie», waarvan een samenvatting is toegevoegd bij het Jaaroverzicht Minderhedenbeleid 1996 (Tweede Kamer, 1995–1996, 24 401, nr. 1–2). Op grond van onderzoeksrapporten en veldervaringen heeft de regering als beleidslijn bepaald dat voor het tegengaan van segregatie vooral ingezet moet worden op kwaliteitsverbetering van scholen en op het creëren van meer ruimte voor lokaal onderwijsbeleid. Dit is concreet gemaakt in diverse beleidsmaatregelen, waaronder de wet gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.

Kan voor andere bevolkingsgroepen eveneens een tabel worden gemaakt zoals voor het percentage Turkse leerlingen op scholen is gedaan? (p. 11)

Onderstaande tabel bevat gegevens voor de Marokkaanse en Surinaamse leerlingen. De scholen zijn verdeeld in tien categorieën naar de mate waarin de betreffende bevolkingsgroep op deze scholen geconcentreerd is. De tabel geeft de percentuele verdeling van de Marokkaanse en Surinaamse leerlingen over de categorieën scholen in zowel 1991 als 1997. De verschuivingen zijn bij deze groepen aanzienlijk geringer dan bij de Turkse leerlingen.

Concentratie	Marok- kaanse leer- lingen, 1991	Marok- kaanse leer- lingen, 1997	Surinaamse leerlingen, 1991	Surinaamse leerlingen, 1997
0-10 procent	28	30	37	44
10-20 procent	22	21	27	23
20-30 procent	18	17	14	17
30-40 procent	12	13	9	4
40-50 procent	9	8	8	6
50-60 procent	4	6	4	2
60-70 procent	3	3	1	0
70-80 procent	1	2	0	0
80-90 procent	1	0	0	0
90-100 procent	1	0	1	2

De regering noemt de gegevens over mono-etnische scholen (met name de daling van 101 naar 83 scholen) «geruststellend». Heeft zij echter bij haar berekeningen rekening gehouden met de daling van het aantal basisscholen, de stijging van het aantal nevenvestigingen en met de fusies van mono-etnische scholen met heterogeen-samengestelde scholen? Is het juist dat het aantal scholen in de onderzochte periode met 15,4% is gedaald en dat hierdoor de daling van het aantal mono-etnische scholen (17,8%) in een ander daglicht komt te staan? Zijn deze gegevens meegenomen in de berekeningen? Zo nee, blijft de regering dan nog steeds bij haar kwalificatie «geruststellend»? (p. 11)

Het is juist dat de daling in het aantal mono-etnische scholen onder meer te maken heeft met fusies. De daling in het aantal mono-etnische scholen komt procentueel gezien inderdaad ongeveer overeen met de daling in het totaal aantal basisscholen. Dit betekent dat mede door de fusies nu minder kinderen op een mono-etnische basisschool zitten. Dit is voor de Turkse leerlingen gevisualiseerd in figuur 2 van de notitie. Er zijn in 1997 aanzienlijk meer Turkse leerlingen te vinden op scholen waar minder dan 30 procent van de leerlingen van Turkse afkomst is dan in 1991. Omgekeerd is het percentage Turkse leerlingen op scholen waar meer dan 70 procent van de leerlingen van Turkse afkomst is, gedaald van 5 naar 2. Het geruststellende in deze ontwikkeling is wellicht te danken aan de fusies. Dat roept de vraag op naar de toekomstige ontwikkeling in een situatie waarin nauwelijks meer van fusies sprake zal zijn. Uit de cijfers blijkt echter ook dat – gecorrigeerd voor de effecten van fusies – geen sprake is van een toename van het aantal mono-etnische scholen. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat deze relatief stabiele situatie overgaat in een plotselinge groei.

«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.» Waarop is dit percentage

gebaseerd? Is dit percentage wel betrouwbaar of moet dit ook worden betrokken in het onderzoek? (p. 12)

Het percentage is niet bepaald op grond van empirisch onderzoek, maar op grond van het beschikbare budget (zie het antwoord op vraag 3).

36

Het onderzoek kan medio 1998 afgerond zijn. Is dit haalbaar? Kan de regering iets preciezer zijn? (p. 12)

Voor het eerste deel van deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 28. Het onderzoek naar de onderwijsprestaties van de uiteenlopende bevolkingsgroepen en van de verschillen in prestaties tussen mono- en multi-etnische basisscholen zal waarschijnlijk in juni of juli gereed zijn. Berekeningen met betrekking tot drempel en plafond zijn alleen zinvol in samenhang met informatie over de omvang van vervolginvesteringen in de reductie van de groeps grootte. Het tijdspad daarvoor is afhankelijk van besluitvorming door het volgende kabinet. De beleidsvoorstellen voor herziening van de gewichtenregeling lopen in de planning parallel met verdere voorstellen voor reductie van de groeps grootte.

37

Heeft de regering rekening gehouden met het feit dat een mogelijke nieuwe gewichtenregeling voor scholen en gemeenten tot extra inspanningen en moeilijkheden zal leiden, omdat zij per 1 augustus 1998 moeten beginnen met de uitvoering van de wet GOA wat al een taakverzwaring betekent? Zo ja, op welke manier is hiermee rekening gehouden? Welke signalen heeft de minister hierover uit het onderwijsveld opgevangen? (p. 12)

De uitvoering van het onderwijsachterstandenplan per 1 augustus 1998 zal naar verwachting niet tot extra inspanningen en moeilijkheden hoeven leiden, omdat scholen en gemeenten hun plan kunnen baseren op de zekerheid dat de schoolgebonden middelen voor het komende schooljaar in ieder geval voortvloeien uit de nu van kracht zijnde regeling. Signalen over moeilijkheden ter zake uit het onderwijsveld zijn tot op heden niet opgevangen. Inmiddels hebben de gemeenten ook meer duidelijkheid over de specifieke uitkering voor bestrijding van onderwijsachterstand; daarvoor zij verwezen naar het antwoord op vraag 6.

38

In de notitie wordt alleen ingegaan op het basisonderwijs. Kan de regering aangeven hoe het gesteld is met het achterstandenbeleid in het voortgezet onderwijs; zowel in het kader van GOA, de regeling van Cumifaciliteiten en het ontstaan van mono-etnische scholen en multi-etnische scholen? (p. 12, 13)

De CuMi-middelen in het voortgezet onderwijs worden net als de gewichtengelden in het basisonderwijs aangemerkt als formatie voor speciale doeleinden. In het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan wordt aangegeven hoe deze middelen – die rechtstreeks naar de scholen gaan – ingezet zullen worden. De middelen die tot nu toe op basis van de artikelen 5, 6 en 7 van de CuMi-regeling bij het Rijk konden worden aangevraagd, zullen vanaf 1 augustus 1998 onderdeel uitmaken van de specifieke uitkering GOA.

De CuMi-faciliteiten worden voor het overgrote deel toegekend op basis van het herkomstland van de ouders en de verblijfsduur in Nederland. In sommige situaties, zoals bij woonwagenbewoners, Molukkers, Surina-

mers en Antillianen, wordt uitgegaan van de «bevolkingsgroep». Het opleidingsniveau van de ouders speelt geen rol bij toekenning van de faciliteiten.

In het voortgezet onderwijs zijn er geen scholen met een naar bevolkingsgroep eenzijdig samengestelde leerlingpopulatie.

39

Wat zijn de consequenties van de herziening van de gewichtenregeling voor de Cumifaciliteiten in het voortgezet onderwijs?

De herziening van de gewichtenregeling zal op zichzelf geen gevolgen hebben voor de CuMi-faciliteiten in het voortgezet onderwijs. Wel wordt gezien op welke wijze artikel 4 van de CuMi-regeling kan worden vereenvoudigd, onder meer in samenhang met de herziening van de gewichtenregeling.