

Vergaderjaar 1998–1999

25 844

Gewichtenregeling basisonderwijs

Nr. 4

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 16 april 1999

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen¹ heeft op 1 april 1999 overleg gevoerd met staatssecretaris Adelmund van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over haar brief van 19 februari 1999 ter aanbieding van de ITS-rapportage **«De gewichtenregeling en mono-etnische scholen nader bekeken»** (25 844, nr. 3).

Van het overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Remak** (VVD) zei dat van een ideale situatie sprake zou zijn als er geen achterstanden in het onderwijs zouden zijn en alle kinderen een gelijke uitgangspositie zouden hebben. Dat is echter helaas nog niet het geval. Gewichtengelden zijn er om achterstanden te bestrijden en moeten zo rechtvaardig mogelijk worden ingezet.

De fractie van de VVD onderschrijft de heldere en duidelijke uitkomsten van het ITS-onderzoek. Ze leiden niet tot een verfijning aangezien het aantal categorieën wordt gereduceerd. De mening van de staatssecretaris dat op basis van de uitkomsten van het ITS-onderzoek een nadere verfijning van de gewichtengelden noodzakelijk is, is dus feitelijk onjuist. Kan de staatssecretaris haar mening toelichten? Het ITS-onderzoek leidt tot een rechtvaardiger aansluiting bij de maatschappelijke werkelijkheid en mevrouw Remak was blij dat die rechtvaardiger aansluiting een reductie van het aantal categorieën gewichten tot gevolg heeft. Dit betekent immers dat voor een aantal groepen de achterstand aanzienlijk is afgenomen.

Mevrouw Remak was de mening toegedaan dat de gewichtengelden het rechtvaardigst kunnen worden ingezet als ze op termijn worden ontkoppeld van etniciteit. Dat wil zeggen dat etniciteit geen doorslaggevende factor meer moet zijn teneinde gewichtengelden toe te kennen. Het op termijn blijven hanteren van etniciteit als criterium voor toekenning werkt stigmatiserend en kan zelfs tweedeling in de hand werken. Tevens doet het geen recht aan de maatschappelijke werkelijkheid van de etnische minderheidsgroep(en) in kwestie. Er zijn immers ook genoeg autochtone kinderen die een onderwijsachterstand hebben. De fractie van de VVD is van mening dat achterstand per individuele leerling moet worden vastgesteld middels leerlijnen waarbij taal en rekenen de

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), Van der Hoeven (CDA), voorzitter, Rabbae (GroenLinks), Lambrechts (D66), Dittrich (D66), Cornielje (VVD), De Vries (VVD), Dijkstra (PvdA), Van Zijl (PvdA), Cherribi (VVD), Rehwinkel (PvdA), ondervoorzitter, Belinfante (PvdA), Kortram (PvdA), Ross-van Dorp (CDA), Hamer (PvdA), Nicolai (VVD), Van Bommel (SP), Barth (PvdA), Remak (VVD), Halsema (GroenLinks), Örgü (VVD), Wijn (CDA) en Eurlings (CDA).
Plv. leden: Stellingwerf (RPF), Schimmel (D66), Mosterd (CDA), Atsma (CDA), Harrewijn (GroenLinks), Bakker (D66), Ravestein (D66), E. Meijer (VVD), Passtoors (VVD), Valk (PvdA), De Cloe (PvdA), Udo (VVD), Van der Hoek (PvdA), Gortzak (PvdA), Middel (PvdA), Schreijer-Pierik (CDA), Spoelman (PvdA), Brood (VVD), Poppe (SP), Arib (PvdA), Blok (VVD), Vendrik (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Verhagen (CDA) en Visser-van Doorn (CDA).

belangrijkste indicatoren zijn en blijven. Taal en rekenen zijn tevens een goede graadmeter voor het verloop van de schoolcarrière van kinderen. Naast gewichtengelden zijn er andere middelen om achterstanden gericht te bestrijden. Zo zijn er de NT2-gelden om taalachterstanden aan te pakken. Het verdient aanbeveling eens te kijken naar de inzet van deze gelden gezien het oordeel van de Algemene Rekenkamer op dit punt in haar rapport Integratie etnische minderheden. Mevrouw Remak herinnerde aan de passage in het regeerakkoord over taalbeleid als een van de speerpunten van het GOA en riep de staatssecretaris dan ook op, op zeer korte termijn het landelijk beleidskader GOA zodanig aan te passen dat de NT2-gelden effectiever worden ingezet. Hoe is de stand van zaken met betrekking tot de GOA-monitoring?

Mevrouw Remak benadrukte dat doelstelling en verdeling van de GOA-middelen door de Kamer worden bepaald en dat dat zo moet blijven. In dit verband sprak zij haar vrees uit voor het weglekken van GOA-middelen. Onderwijsgeld moet binnen het onderwijs worden ingezet en niet daarbuiten. Hoe oordeelt de staatssecretaris hierover?

De staatssecretaris vreest herverdeeffecten ten nadele van de grote steden als de uitkomsten van het ITS-onderzoek zullen worden geïmplementeerd. Mevrouw Remak was echter van mening dat de grote steden niet het patent hebben op achterstanden. Ook op andere plekken komt achterstand voor, bijvoorbeeld in de mijnstreek in Limburg en in diverse middelgrote steden. Zijn deze herverdeeffecten al eens in kaart gebracht? Als dat niet het geval is, wil de fractie van de VVD graag op korte termijn een onderzoek op dit punt.

De staatssecretaris constateert dat de maatschappelijke werkelijkheid complex is en vraagt zich af of de beperking van het begrip «onderwijsachterstanden» tot leerprestaties in taal en rekenen terecht is. Mevrouw Remak juichte het toe dat er diverse actoren werkzaam zijn om achterstanden te bestrijden. Het onderwijs heeft echter wat dit betreft een specifieke taak want het kan die achterstanden snel constateren. Andere actoren, zoals VWS, bestrijken een ander deel van het spectrum en het gaat niet aan om de specifieke onderwijstaak ondergeschikt te maken aan de taken van die andere actoren.

Samenvattend merkte mevrouw Remak op dat er aanleiding is om op basis van de uitkomsten van het ITS-onderzoek over te gaan tot een herpositionering van de gewichtengelden, hetgeen een reductie van het aantal categorieën tot gevolg heeft.

De fractie van de VVD is voorstander van het op termijn ontkoppelen van etniciteit aan de gewichtenregeling om stigmatisering tegen te gaan. Kinderen van allochtone ouders worden vaak als 1.9-kinderen gekwalificeerd, ongeacht of ze een achterstand hebben of niet. Weten ouders van 1.9-kinderen eigenlijk dat hun kinderen als zodanig worden beschouwd en weten zij wat zij van de extra formatie kunnen verwachten? Het gaat natuurlijk om het uiteindelijke effect van de gewichtenregeling.

De fractie van de VVD is voor individuele beoordeling van achterstanden omdat elk individu uniek is en recht heeft op een individuele beoordeling, hetgeen een beeld oplevert dat overeenstemt met de maatschappelijke werkelijkheid.

Mevrouw **Barth** (PvdA) stelde vast dat het bestrijden van onderwijsachterstanden een zeer complex proces is waarbij leraren, ouders en leerlingen als het ware op één lijn moeten zitten. Uit onderzoek blijkt dat sociaal-economische achtergrond en etniciteit kinderen kunnen stigmatiseren. Dat zijn in het algemeen geen individuele maar maatschappelijke problemen. Voor het wegwerken van die achterstanden is de gewichtenregeling niet het meest optimale instrument, maar nu staat voor de PvdA-fractie de vraag centraal of de gewichtengelden wel effectief worden besteed. Het ITS-onderzoek biedt enkele handvatten voor zo'n beoordeling, maar de staatssecretaris gaat nauwelijks in op een aantal

ITS-conclusies. Zo spreekt zij over een eventuele verfijning – waarvoor zij op dit moment overigens niets voelt – op basis van het geslacht van de leerlingen of verblijfsduur. Overweegt de staatssecretaris om deze criteria in de toekomst wél te gaan hanteren?

De staatssecretaris is verder bevreemd voor herverdeel-effecten van een ingreep in de gewichtenregeling die dan ten koste zou gaan van de grote steden. Mevrouw Barth wees er echter op dat de eerdere herverdeling op basis van het 1.25-criterium op het platteland tot uitputting van de gelden heeft geleid als gevolg van de verplaatsing van de geldstroom naar de grote steden. Is het bericht juist dat in de drie noordelijke provincies alleen nog scholen in de stad Groningen recht hebben op gewichten-gelden?

Het is jammer dat de staatssecretaris in haar brief niet ingaat op de drempel die het ontvangen van gewichtengelden op basis van het 1.25-criterium in de weg staat. In die gevallen zijn er net te weinig 1.25-leerlingen op de desbetreffende school. Is de staatssecretaris net als haar voorganger bereid hier eens naar te kijken?

Het ITS-rapport geeft aan dat Roma-, Sinti- en schipperskinderen kunnen worden ondergebracht in de bestaande categorieën. Deze vereenvoudiging zou geringe herverdeel-effecten hebben omdat het om erg kleine groepen gaat. Hoe oordeelt de staatssecretaris hierover?

De Turkse en Marokkaanse kinderen hebben het volgens het ITS-rapport extra zwaar, vooral als zij analfabete ouders hebben. Vandaar dat wordt voorgesteld een onderscheid te maken binnen de 1.9-categorie. Wat vindt de staatssecretaris hiervan? Het ITS stelt vast dat schipperskinderen het best goed doen en daarom naar de 1.25-categorie kunnen, maar bestaat de kans dat zij het in die categorie minder goed zullen doen als de extra steun wegvalt? Wil de staatssecretaris een onderzoek laten verrichten naar de effecten van het gewichtenbeleid voor de prestaties van de kinderen?

Mevrouw Barth was het ermee eens dat gewacht wordt op de evaluatie- en monitorgegevens van het GOA alvorens nieuwe plannen te maken. Uit een quick scan blijkt onder andere dat gemeenten weinig affiniteit hebben met de doelstelling «evenredige deelname aan onderwijs op grond van talent in plaats van afkomst». Zij hoopte dat dit verontrustende signaal in de evaluatie en monitoring verder wordt uitgewerkt.

Mevrouw **Ross-van Dorp** (CDA) vond het merkwaardig dat de staatssecretaris afstand neemt van haar eigen onderzoeksopdracht. Zij vond de brief van de staatssecretaris niet erg helder. Is de staatssecretaris van mening dat er een volledig andere berekening van de gewichten volgens nieuwe variabelen moet komen? Neemt zij het initiatief om tot een nieuwe uniforme gewichtenregeling te komen? De staatssecretaris aarzelt om de toedelingsregels te verfijnen omdat achterstanden aan steeds meer variabelen kunnen worden gerelateerd. Zij lijkt daarbij eerder praktische dan ideële overwegingen te hanteren. Kan zij dat bevestigen? De CDA-fractie wil in ieder geval zo nauwkeurig mogelijk maatwerk. Kan de staatssecretaris uitleggen waarom zij geen voorstander is van een meer rechtvaardige verdeling? Als er een leerlinggebonden onderwijsnummer komt, hoeft de verfijning minder problemen te hebben voor de administratie en zou kunnen worden onderzocht of niet alleen op basis van etniciteit en groepskenmerken maar ook op individuele basis gewichten worden toegekend. Het verdient aanbeveling een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden op dit punt.

De staatssecretaris merkt op dat herverdeling tot een vermindering van middelen voor de grote steden kan leiden. Als dat het gevolg is van minder achterstandsproblemen in de grote steden, is dat natuurlijk niet zo vreemd. Er is niets op tegen om na te gaan of de middelen wel rechtvaardig over het hele land worden verdeeld. Niet de grootte van de gemeenten, maar de achterstand van de leerlingen dient bepalend te zijn.

Integraal beleid is noodzakelijk, maar mevrouw Ross was wel van mening dat de gewichtenregeling een zaak dient te blijven voor de landelijke overheid. In ieder geval mag niet in iedere gemeente een andere gewichtenregeling gaan gelden op grond van lokale omstandigheden. Hoe oordeelt de staatssecretaris hierover? Het doorlichten van het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid is één ding en het bepalen van de onderwijsachterstand van het kind en het bijbehorende gewicht is een ander ding. Het eerste kan niet in de plaats komen van het tweede. De CDA-fractie voelt dan ook weinig voor een totale integratie in het GOA. Het verbaasde mevrouw Ross dat in de brief van minister Hermans d.d. 4 maart jl. rekening wordt gehouden met een jaarlijkse meevaller ad 5 mln. waar het gaat om de raming van leerlinggewichten. Wat is de oorzaak van deze meevaller en hoe verhoudt dit zich tot de benodigde extra formatie voor de klassenverkleining?

Samenvattend merkte mevrouw Ross op een inhoudelijke reactie van de staatssecretaris op het ITS-rapport node te missen. De CDA-fractie vindt het wél nodig de gewichtenregeling tegen het licht te houden om na te gaan of de gewichten nog wel overeenstemmen met de feitelijke onderwijsachterstandssituaties. Dat zou wat mevrouw Ross betreft eventueel ook kunnen leiden tot een bijstelling naar boven. Het gaat erom dat voor elke leerling met achterstand van maatwerk sprake is. Als de staatssecretaris niet aan de huidige gewichtenregeling twijfelt maar aan de waarde van het ITS-rapport, zou zij een nieuw onderzoek moeten laten instellen. Als zij daarentegen wel twijfelt aan de relevantie van de gewichtenregeling, zou mevrouw Ross graag een visie van de staatssecretaris willen horen op de huidige besteding van de gewichtengelden. Hoe ziet zij de toekomst van de gewichtenregeling en wil zij haar visie plaatsen in het kader van het totale onderwijsachterstandenbeleid?

Het spreekt voor zich dat het lokale onderwijsachterstandenbeleid wordt geëvalueerd omdat er een samenhang is met de gewichtenregeling. Deze evaluatie moet zich echter niet beperken tot de grote steden en zal, als de rechtvaardigheid dat gebiedt, er ook toe moeten kunnen leiden dat de geldstroom naar kleinere steden of dorpen verschuift. De gewichtenregeling staat ten dienste van het hele land en het GOA dient dat proces te ondersteunen.

Mevrouw **Lambrechts** (D66) stelde vast dat na zorgvuldig onderzoek is gebleken dat het niet goed mogelijk is om via een zogenoemde assessment-test individuele achterstanden vast te stellen. Het ITS-onderzoek vond zij waardevol, maar zij was minder gecharmeerd van de aanbevelingen. De staatssecretaris stelt terecht de vraag of het aanbeveling verdient om op basis van die aanbevelingen tot een vrij geringe wijziging van de gewichtenregeling over te gaan. De onderwijsachterstand van zigeuner- en woonwagenkinderen heeft vooral te maken met een thuisklimaat waarin weinig waardering bestaat voor onderwijs en het is nog maar de vraag of dit probleem wordt opgelost door de gewichtenregeling te verzwaren, zoals het ITS voorstelt. In het rapport staat dat Turkse en Marokkaanse kinderen beter gedijen op een multi-etnische school. Kennelijk is het voor deze kinderen belangrijk regelmatig te worden geconfronteerd met de Nederlandse taal en cultuur. Vaak worden deuren en ramen letterlijk dichtgehouden voor de Nederlandse taal en cultuur en er zou moeten worden gezocht naar manieren om die ramen en deuren open te krijgen.

Mevrouw Lambrechts was het met de staatssecretaris eens dat er aanleiding is om nog even te wachten met een wijziging van de gewichtenregeling. Dat neemt niet weg dat het aanbeveling verdient er eens zorgvuldig naar te kijken, vooral ook omdat onderzoek uitwijst dat de verschillen in schoolprestaties tussen allochtone en Nederlandse kinderen in het basisonderwijs groter zijn dan in de buurlanden.

Kan de staatssecretaris aangeven of er aanleiding is voor aanscherping van het GOA? De wethouders van de grote steden willen graag meer te zeggen hebben over de verdeling van de gewichtengelden, maar mevrouw Lambrechts zei van mening te zijn dat de uiteindelijke beslissing bij de scholen moet blijven.

De heer **Rabbae** (GroenLinks) stelde vast dat het opleidingsniveau van de ouders en het sociaal-economisch milieu in hoge mate de kansen en de onderwijscarrière van kinderen bepalen. Zolang dat het geval is, dient het opleidingsniveau van de ouders als een belangrijk criterium te worden gehanteerd. Ook het vreemdeling zijn in een samenleving dient een rol te spelen. De staatssecretaris vraagt zich terecht af, of er goede aanleiding is om de gewichtenregeling te wijzigen. Er dient een weloverwogen besluit te worden genomen dat de toets der maatschappelijke kritiek kan doorstaan. De heer Rabbae voegde hieraan toe dat het GOA nog relatief jong is en ook bestuurlijk gezien lijkt het niet verantwoord de scholen met een andere opzet te confronteren.

Ondanks alle goede bedoelingen heeft het onderwijsvoorrangsbeleid niet veel meer opgeleverd dan een stabilisatie van de achterstandssituatie. Met alleen de gewichtenregeling wordt slechts een deel van het achterstandsprobleem aangepakt. Er zal ook moeten worden gekeken naar de lesmethoden voor kinderen uit andere culturen en naar de kwaliteit van de docenten die in staat moeten worden geacht een multiculturele aanpak te kunnen realiseren. Anno 1999 moet echter een lerarenopleiding in Amsterdam toegeven dat zij die multiculturele aanpak nog steeds geen gestalte heeft gegeven! Het is jammer dat met het NT2-project is gestopt en dat het ministerie de noodzakelijke vernieuwingen niet substantieel ondersteunt en het voornamelijk overlaat aan de gemeenten. Het ministerie zou echter de scholen instrumenten moeten aanbieden om kinderen in achterstandssituaties betere kansen te kunnen geven.

De kern van de zaak is dat de gewichtenregeling de negatieve gevolgen van een relatief slecht sociaal-economisch milieu moet compenseren: wat kinderen thuis niet hebben, krijgen ze op school. Dat beleid heeft tot nu toe onvoldoende resultaat gehad en daarom zou naar de mening van de heer Rabbae het instrument van de voorschool meer dan nu het geval is moeten worden gehanteerd.

Het staat buiten kijf dat de samenstelling van de mono-etnische scholen niet op korte termijn kan worden gewijzigd. Daarom dient de aandacht uit te gaan naar de vraag hoe deze scholen zodanig kunnen worden toegerust dat zij de strijd kunnen aangaan met andere scholen. Dat vergt investeringen in onderwijsmiddelen, huisvesting, de kwaliteit van de docent en in de docentensalarissen. De heer Rabbae vond dat docenten die zich inzetten in mono-etnische scholen een extra honorering verdienen.

Mevrouw **Kant** (SP) zei dat gelijke kansen voor kinderen erg belangrijk zijn voor de SP-fractie. De gewichtenregeling is slechts een klein gewicht op de balans van gelijke kansen. Nog steeds zijn sociaal-economische omstandigheden zeer bepalend voor de kansen van kinderen. Het zijn dan ook met name deze omstandigheden die zouden moeten worden verbeterd. Daarnaast moet ook het onderwijs worden ingezet om gelijke kansen te creëren en een maatschappelijke kloof tussen kansarme en kansrijke kinderen te voorkomen. Helaas blijkt het onderwijs onvoldoende in staat om kinderen een achterstand te laten inlopen. Het verbeteren van sociaal-economische omstandigheden en van het onderwijs zou een gewichtenregeling overbodig kunnen maken.

Is de staatssecretaris ook niet van mening dat vooral voorkomen moet worden dat er steeds meer segregatie komt in het onderwijs? Mevrouw Kant doelde hierbij op de groeiende scheiding tussen kansarme en kansrijke kinderen en op segregatie langs etnische lijnen (oftewel de

toename van zwarte scholen). Elke zwarte school is er een te veel; allochtone en autochtone kinderen hebben het recht om gezamenlijk naar school te gaan. Desgevraagd merkte zij op ook geen pasklare oplossing te hebben, maar wel van mening te zijn dat iedereen de plicht heeft om hierover serieus na te denken. In dit verband herinnerde zij aan de motie van de SP-fractie waarin gevraagd wordt een onderzoek in te stellen naar het ontstaan van zwarte scholen en oplossingsrichtingen aan te duiden. De fractie werkt momenteel aan een notitie over dit onderwerp. Minister Van Boxtel heeft in december 1998 gesteld dat in sommige situaties de cumulatieve toename zodanig toeneemt, dat er iets aan gedaan moet worden en dat in overleg met de minister van OCW de mogelijkheden daartoe zouden worden bekeken. Heeft dat overleg inmiddels plaatsgevonden?

Uit de brief van de staatssecretaris over de gewichtenregeling valt helaas weinig op te maken. Het ITS-onderzoek geeft niet veel aanleiding om de regeling te veranderen. In ieder geval is er alle aanleiding om de wegingsfactor voor allochtone leerlingen minstens te handhaven. In het nog niet officieel gepubliceerde ISEO-onderzoek wordt vastgesteld dat in het onderwijs de vooruitgang van allochtonen met een vergrootglas moet worden gezocht. Volgens de heer Aboutaleb, directeur van het multicultureel expertisecentrum Forum, hebben ook allochtone kinderen die in Nederland zijn geboren wel degelijk een taalachterstand. Ze komen met een achterstand van 2000 woorden op de basisschool en verlaten die school met een achterstand van 8000 woorden. ISEO-directeur Veenman spreekt van een driedeling in Nederland. De resultaten van met name Turkse en Marokkaanse leerlingen blijven zo ver achter dat de vraag moet worden gesteld of aan deze twee groepen niet een hoger gewicht moet worden toegekend dan aan andere allochtonen. Hoe oordeelt de staatssecretaris hierover?

Mevrouw Kant vroeg zich af of het wellicht niet beter is eens goed te kijken naar de effecten van de gewichtenregeling. Ondanks de extra middelen blijft immers de kloof in het onderwijs groeien. Komen die extra middelen wel altijd ten goede aan de in het geding zijnde kinderen? Moet niet juist ingezet worden op gerichte en succesvolle projecten met goede resultaten, zoals het voorschoolproject? In de nota van minister Van Boxtel «Kansen krijgen en kansen pakken» staat dat projecten als Kaleidoscoop en het piramideproject moeten worden versterkt. Gaat dit inderdaad gebeuren? Zal het piramideproject, dat in augustus afloopt, worden vervolgd?

De staatssecretaris heeft het in haar brief over betere kansen voor kinderen die extra steun nodig hebben van scholen en hun omgeving. Het vervelende van het woord «beter» is echter dat daar veel gradaties in zijn. Wie de feiten onder ogen ziet, moet concluderen dat wat er nu gebeurt niet voldoende is om achterstanden in te lopen, laat staan dat gelijke kansen worden gecreëerd. Wanneer kan volgens de staatssecretaris gesproken worden van «betere kansen»? Waar streeft zij naar en wat gaat zij doen om dat streven waar te maken?

Het antwoord van de staatssecretaris

De **staatssecretaris** zei dat «betere kansen» inhouden dat het beste niet goed genoeg is, maar dan wel in de wetenschap dat onderwijs niet de enige hefboom is om maatschappelijke achterstanden op te heffen. In Nederland is onderzocht of bij de gewichtenregeling in navolging van Engeland geen aansluiting kan worden gezocht bij woongebieden in plaats van etniciteit. Het resultaat was dat dat criterium minder voorspellende waarde heeft dan de criteria die nu worden gehanteerd. In «Ceders in de tuin» – 1992 – wordt ervoor gepleit etniciteit als criterium te laten vallen en meer uit te gaan van een individuele benadering. Onderzoeken die daarna hebben plaatsgevonden – onder andere dat van de commissie-Kohnstamm – laten echter zien dat er de komende jaren geen toereikende

criteria zijn te formuleren voor een dergelijke individuele benadering. Er is kortom al veel gesproken en nagedacht over de gewichtenregeling, verbonden aan etniciteit, en telkenmale wordt geconstateerd dat er voor- en nadelen aan zitten. De discussie over de vraag of groepskenmerken de voorkeur verdienen boven individuele kenmerken is dus nog niet afgerond. De belangrijkste vraag die beantwoording verdient, is hoe het geld kan worden aangewend ten behoeve van degenen die het het hardst nodig hebben. Wat dit betreft gaf de staatssecretaris bij gebrek aan beter de thans gehanteerde methode het voordeel van de twijfel.

Uit de onderwijsliteratuur blijkt dat de opleiding en de sociaal-economische positie van de ouders de kans op onderwijsachterstand van de kinderen bepalen. Opvallend is wel dat er de laatste tijd naar aanleiding van de analyse van de CITO-toetsen een tegenstroom ontstaat, waarbij ook aandacht wordt gevraagd voor de kwaliteit van de school.

Ook hier zal het adagium opgeld doen dat de waarheid genuanceerd is en dat het streven erop moet zijn gericht die waarheid zo dicht mogelijk te benaderen om de middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten.

Vaak lopen emoties tijdens de discussie over de gewichtenregeling hoog op. Dat komt omdat men denkt dat het gaat om feitelijke onderwijsachterstanden, terwijl de gewichtenregeling is gebaseerd op de kans op onderwijsachterstanden. Als de gewichtenregeling dan wordt gekoppeld aan etniciteit, wordt direct het beeld bevestigd dat sprake is van onderwijsachterstanden, terwijl daarvan bij veel etnische groeperingen geen sprake is. Uiteraard wordt getracht zo dicht mogelijk bij het individuele kind te komen en wat dit betreft zijn er uiteraard verbeteringen mogelijk, maar de middelen ontbreken om de individuele onderwijsachterstand exact vast te stellen. Daarom gaf de staatssecretaris er vooralsnog de voorkeur aan om het criterium «de kans om onderwijsachterstand op te lopen» te hanteren.

De bekostigingsgrondslag levert formatieruimte op. Dat weten ouders, want zij moeten informatie verstrekken waarop de school zich dient te baseren bij het verzoek om extra formatie. In het schoolplan kunnen de ouders lezen hoe de extra middelen worden ingezet. Dat ouders hierin nog lang niet ten volle participeren, onderschrijft de stelling dat onderwijs alleen alle maatschappelijke achterstanden niet kan opheffen.

De commissie-Kohnstamm kwam tot de bevinding dat de huidige test voor kleuters te weinig voorspellende waarde heeft voor de verdere schoolloopbaan. De maatstaf voor wat leerlingen zouden moeten kunnen en kennen ontbreekt nog en de tussendoelen aan het einde van groep 3 kunnen nog niet als zodanig functioneren. In de voortgangsrapportages over de groepsgrootteverkleining zullen onder andere hierover de nodige gegevens worden vermeld.

De staatssecretaris benadrukte dat de bestrijding van onderwijsachterstanden altijd op de politieke agenda zal figureren. Momenteel wordt een brede aanpak gevolgd maar de onderzoeken laten zien dat er relatief weinig voortgang wordt geboekt. Twee keer zoveel geld betekent absoluut niet twee keer zoveel resultaat. Gelukkig heeft geen enkel commissielid ervoor gepleit te stoppen met de toepassing van de gewichtenregeling. Er zal dus worden doorgegaan met de bestrijding van het onderwijsachterstandenbeleid, ook al is het een zeer weerbarstige materie.

De staatssecretaris was van mening dat het ITS-rapport onvoldoende zicht biedt op de maatschappelijke werkelijkheid van onderwijsachterstanden. Het leek haar dat meer onderzoek nodig is op grond waarvan dan eventueel de conclusie kan worden getrokken dat het beleid moet worden aangepast. Een verfijning is voorlopig niet aan de orde omdat dan de kans groot is dat de balans tussen het GOA, de gewichtenregeling en het proces van klassenverkleining wordt verstoord. Het ITS-rapport is zeer waardevol, maar de staatssecretaris vond wel dat het moet worden

geplaatst in de reeks onderzoeken naar de gewichtenregeling en het onderwijsachterstandenbeleid.

In het kader van het landelijke beleidskader GOA wordt door gemeenten reeds prioriteit gegeven aan het onderdeel taal (NT2). NT2 is nu onderdeel van het GOA en het Rijk heeft hierin middels het expertisecentrum een ondersteunende functie.

Onderwijsgeld moet inderdaad worden besteed aan onderwijs. Nieuw is dat nu groepen worden geformeerd rond sociale infrastructuur, hetgeen afstemming vergt met beleidssectoren van minister Van Boxtel en VWS. Op dit moment wordt nagegaan hoe de schotten tussen de verschillende geldstromen kunnen worden geslecht en hoe toch tot een verantwoorde sturing kan worden gekomen als het gaat om de besteding van de middelen. Als VWS middelen voor de zorg heeft gestort in het Gemeentefonds, heeft de minister geen aansturmingsmogelijkheden meer. In het kader van het landelijk beleidskader GOA kunnen overigens wel aanwijzingen worden gegeven. Bestrijding van onderwijsachterstanden vergt een netwerk in en om de school, welke naam je ook aan die school geeft. Onderwijsgeld moet dus naar onderwijs, maar er kan een meerwaarde worden gerealiseerd door er andere geldstromen bij te betrekken.

Als het ITS-rapport wordt gevolgd, zijn de herverdeel-effecten globaal de volgende: 490 scholen zonder klassenverkleining en 65 scholen met klassenverkleining gaan er in totaal 38 mln. op achteruit. Deze achteruitgang manifesteert zich met name in de grote steden.

Mevrouw Barth heeft gelijk dat er een drempel is die het ontvangen van gewichtengelden op basis van het 1.25-criterium in de weg staat, maar de staatssecretaris wees erop dat het wegnemen van die drempel erg veel geld kost en bovendien resulteert in een herverdeling ten koste van de grote steden. Desgevraagd merkte zij op dat in de huidige situatie de grote steden niet onevenredig veel gewichtengelden krijgen en dat er sprake is van een min of meer evenredige verdeling. De staatssecretaris zegde toe dit vraagstuk nader te zullen verkennen en daarbij zeker ook het concentratievraagstuk te betrekken.

Het leek de staatssecretaris beter om over de positie van Roma-, Sinti- en schipperskinderen te praten als er een fundamentele discussie kan worden gevoerd over de gewichtenregeling in het algemeen.

Het toekennen van een hoger gewicht aan Turkse en Marokkaanse kinderen is niet een eenvoudige zaak, ook al omdat het zich moet uitstrekken over meerdere jaren. De staatssecretaris was van mening dat vooralsnog moet worden vastgehouden aan de huidige systematiek. De Kamer zal nader worden geïnformeerd over het leerlinggebonden onderwijsnummer in relatie tot de gewichtenregeling. De commissie-Kohnstamm heeft hiernaar reeds onderzoek gedaan.

De door mevrouw Ross bedoelde meevaller ad 5 mln. is het gevolg van aanscherping van het 1.25-criterium.

Verkleining van de klassen is inderdaad geen garantie dat het onderwijs een kwalitatieve impuls krijgt. Daarom ook dient klassenverkleining samen te gaan met een kwaliteitsstrategie, waartoe ook maatwerk en gedifferentieerd leren behoren. Leerkrachten moeten in staat worden gesteld op een verantwoorde manier om te kunnen gaan met de verschillen tussen leerlingen. Kleinere klassen zijn een noodzakelijke maar niet een voldoende voorwaarde om maatwerk en gedifferentieerd leren te realiseren. Wat dit betreft liggen er diverse plannen op tafel.

Het piramideproject en Kaleidoscoop zijn prachtige voorschoolprojecten, maar zijn tegelijkertijd erg duur. Er is natuurlijk veel voor te zeggen om de daar gehanteerde methode zo snel mogelijk over te dragen aan de andere onderwijsinstellingen die overigens niet onder dezelfde perfecte condities werken. Het model dient hanteerbaar te worden gemaakt voor de kinderopvang in algemene zin. Wel moet worden voorkomen dat er een tweedeling ontstaat in de kinderopvang: enerzijds peuterspeelzalen en anderzijds de kinderopvang. Dat zou immers kunnen leiden tot

ongewenste verschillen tussen de mate van «leerbaarheid» van kinderen in de leeftijd van vier en vijf jaar. Veel gemeenten besteden overigens een relatief groot deel van de gewichtenregeling aan deze categorie kinderen. Bestrijding van segregatie in het onderwijs langs etnische lijnen heeft voortdurende aandacht. Het beste wat kan gebeuren met betrekking tot scholen waar zich een cumulatie van problemen voordoet, is het bieden van zodanig onderwijs dat iedereen naar die school wil. Dat effect treedt op op bijvoorbeeld magneetscholen waar erg goed onderwijs wordt gegeven. Onder leiding van de minister heeft tussen de bewindslieden die sociale infrastructuur in hun portefeuille hebben en de gemeenten overleg plaatsgevonden over de meest doelmatige wijze van besteding van de diverse geldstromen. Het is van groot belang dat op zo kort mogelijke termijn de belemmerende regelgeving wordt afgeschaft. Het toekennen van extra salaris aan leraren in concentratiescholen is onderdeel van de CAO-onderhandelingen. Er wordt nu overlegd over de vraag hoe vorm en inhoud kan worden gegeven aan competentiebeloning.

De voorzitter van de commissie,
Van der Hoeven

De griffier van de commissie,
Mattijssen