

Vergaderjaar 2007–2008

27 020

## Aanpak onderwijsachterstanden

Nr. 57

### BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 januari 2008

#### 1. Inleiding

Het kabinet wil alle kinderen de mogelijkheid bieden hun talenten te ontwikkelen. Bij de meeste kinderen is daar geen extra stimulans voor nodig: de omgeving waarbinnen kinderen leven geeft hen genoeg prikkels om die talenten te ontwikkelen. Maar in sommige gevallen worden kinderen door hun opvoeding of omgeving onvoldoende voorbereid op het leren op school. Kinderen lopen hierdoor een onderwijsachterstand op. Scholen die relatief veel van deze leerlingen hebben, ontvangen voor deze kinderen extra geld. Hierdoor kunnen scholen compensatie bieden voor ongunstige omgevingsfactoren, waardoor de kinderen zich alsnog naar vermogen kunnen ontplooiën. De hoogte van het bedrag per school wordt berekend via de zogenoemde «gewichtenregeling». Naast scholen dragen ook gemeenten verantwoordelijkheid in het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden. Gemeenten dragen zorg voor de voorschoolse educatie en de daarbij behorende doorlopende leerlijn naar vroegschoolse educatie op scholen, het bestrijden van segregatie in het onderwijs en de opzet van schakelklassen voor een extra jaar intensief taalonderwijs.

In de periode 2002–2005 zijn de achterstanden ten opzichte van 2002 met 21% verminderd. Analyses van het SCP<sup>1</sup> tonen aan dat allochtone achterstandsleerlingen in de afgelopen jaren meer vooruitgang hebben gemaakt dan autochtone achterstandsleerlingen, zowel in taal als in rekenen. Daarnaast blijkt dat bij gelijke prestaties autochtone achterstandsleerlingen lagere schooladviezen krijgen dan allochtone achterstandsleerlingen en niet-achterstandsleerlingen. Er is nog veel te verbeteren. Het kabinet wil daarom extra middelen beschikbaar stellen voor het verminderen van de onderwijsachterstanden. Ik wil dit geld op een effectieve manier inzetten: het geld moet daar terecht komen waar het het meest nodig is. Tegelijkertijd wil ik de opbrengsten hiervan goed in beeld hebben. De inspanningen van scholen en gemeenten moeten leiden tot

<sup>1</sup> Vogels, R. en Bronneman-Helmers, R. (2003). *Autochtone achterstandsleerlingen: een vergeten groep*. Den Haag: SCP.

een concrete verhoging van het taal- en rekenniveau. In de Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs (Kamerstukken II 2007/08, 31 293, nr. 1) is met scholen en gemeenten afgesproken om de achterstanden in 2011 met 40% te verminderen ten opzichte van 2002. Dit percentage is eveneens in de begroting opgenomen. Het geld dat op grond van de gewichtenregeling aan scholen ter beschikking wordt gesteld, levert hier ook een bijdrage aan.

Deze brief beschrijft op welke wijze het kabinet de komende periode wijzigingen wil aanbrengen in de gewichtenregeling om deze doelstellingen te bereiken. Hiermee kom ik ook de toezegging na van het Algemeen Overleg op 20 juni 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VIII, nr. 170). Het kabinet wil het geld zodanig verdelen dat scholen voldoende financiële armslag hebben om onderwijsachterstanden te bestrijden. Het gaat daarbij vooral om scholen in gebieden waar de omgevingsfactoren die de onderwijsachterstanden veroorzaken, het meest aanwezig zijn en soms zelfs stapelen (probleemcumulatie). Samen met de extra middelen die het kabinet ter beschikking stelt voor de drempelverlaging, worden scholen hierdoor versterkt in de inspanningen die zij de komende tijd leveren om de doelstellingen van de Kwaliteitsagenda te realiseren. De resultaten van de leerlingen wil ik bij scholen meten. Ook daar gaat deze brief verder op in.

In paragraaf 2 beschrijven we eerst de huidige stand van zaken van de gewichtenregeling. Bij de inwerkingtreding van de wijziging in 1 augustus 2006 is vastgesteld dat de regeling nog niet af is. Paragraaf 3 beschrijft de situaties die aanleiding geven tot verdere wijziging. Paragraaf 4 geeft de varianten aan die zijn onderzocht om tot het gewenste resultaat te komen. Nadat in paragraaf 5 het budgettaire kader is beschreven, komen in paragraaf 6 de voorgestelde maatregelen op korte en langere termijn aan de orde. Deze brief sluit af met een beschrijving van het draagvlak.

## **2. Stand van zaken bij de gewichtenregeling in 2006**

Met ingang van 1 augustus 2006 is een gewijzigde gewichtenregeling in werking getreden<sup>1</sup>. Etniciteit en beroepsuitoefening van ouders zijn in de nieuwe regeling geen criterium meer. Er wordt alleen nog uitgegaan van het opleidingsniveau van beide ouders. Daarnaast zijn de vier gewichten teruggebracht tot twee gewichten. Het gewicht 0,3 wordt toegekend aan leerlingen van wie beide ouders een laag opleidingsniveau hebben. Het gewicht 1,2 wordt toegekend aan leerlingen van wie de ene ouder een zeer laag opleidingsniveau heeft en de ander een laag opleidingsniveau. Verder is toen afgesproken de drempel te verlagen tot 6,4% in het schooljaar 2010–2011. In paragraaf 4 van deze brief kom ik terug op verdere drempelverlaging.

De wijzigingen hebben tot gevolg gehad dat er de komende tijd naar verhouding meer geld voor het platteland beschikbaar komt om daar de onderwijsachterstanden (vroegtijdig) aan te pakken. De invoering is over vier jaar verspreid: de gevolgen zullen de komende tijd steeds meer merkbaar worden. Met het oog op de grote herverdeeffecten van de wijziging (waar vooral de grote steden de gevolgen van ondervonden), is afgesproken dat er drie jaar lang een compensatieregeling<sup>2</sup> geldt. Daarnaast is afgesproken dat er «taalpilots» worden opgezet. Doel van de taalpilots is het verbeteren van het taal- en leesniveau van kinderen op scholen met een hoog schoolgewicht, vooral door het investeren in vaardigheden van de leraren. De pilots lopen in de schooljaren 2006–2007 tot en met 2009–2010. Naast deze maatregelen, is tegelijkertijd vastgesteld dat de gewichtenregeling zeker nog niet af is. Er moest nog een structurele oplossing gezocht worden voor de problemen in de grote steden. Tegelij-

<sup>1</sup> Artikelen 27 en 28 van het Besluit bekostiging WPO (Stb. 2006, 283).

<sup>2</sup> Regeling vaststelling van de drempel en de compensatieregeling bij de gewichtenregeling voor het schooljaar 2007–2008.

kertijd was nog onduidelijk of voldoende tegemoet was gekomen aan de problemen op het platteland.

### 3. Aanleiding voor aanpassingen gewichtenregeling

In het Coalitieakkoord is afgesproken de drempel in de gewichtenregeling te verlagen naar 3%. Dit geeft mij, samen met de hieronder beschreven problemen die zich in de praktijk voordoen, aanleiding om de gewichtenregeling opnieuw te bezien. Deze paragraaf beschrijft de problematiek die zich voordoet.

#### *Investerings in vroegschoolse educatie*

Uit diverse onderzoeken blijkt dat het voorkomen en bestrijden van taalachterstand op jonge leeftijd tot veel positieve effecten kan leiden. Zoals aangekondigd in de brief «Samen spelen, samen leren»<sup>1</sup> investeren Rijk en gemeenten de komende jaren zeer veel in vroegschoolse educatie om alle doelgroepkinderen te bereiken. Rijk en gemeenten zijn op dit moment bezig om binnen het kader van het Bestuursakkoord afspraken te maken over de invulling daarvan. U ontvangt daarover binnenkort meer informatie. Deze investeringen zijn het meest effectief als de investeringen doorlopen op de basisschool: allereerst door middel van een doorlopende leerlijn naar de vroegschoolse educatie en daarna ook naar het vervolgonderwijs.

Op dit moment is het bereik van de doelgroep voor vroegschoolse educatie 69%<sup>2</sup>. Vooral voor het platteland liggen hier problemen om aan de kwalitatieve eisen te voldoen als de gewichtenregeling blijft zoals die nu is. De gewichtenmiddelen worden immers door scholen met name ingezet om onderwijsachterstanden middels vroegschoolse educatie te bestrijden. Op dit moment kiezen scholen op het platteland er vaak voor om wel VVE te geven aan kinderen die het nodig hebben, maar vanwege de beschikbare middelen bieden zij dikwijls minder kwaliteit aan. Een school biedt dan bijvoorbeeld twee dagdelen in plaats van vier dagdelen aan of er is geen sprake van een dubbele bezetting. Reden hiervan is dat er op het platteland in verhouding tot de steden meer kinderen zijn met het lage gewicht. Om de drempel te kunnen halen zijn er ten opzichte van een leerling met een 1,2-gewicht, vier keer zoveel leerlingen met een 0,3-gewicht nodig. Hierdoor gaat er relatief minder geld naar het platteland. In de wijziging zoals die met ingang van 1 augustus 2006 in werking is getreden, is hier voor een deel aan tegemoet gekomen door het gewicht van 0,25 te verhogen naar 0,3. Ook is toen afgesproken de drempel die dit schooljaar 2007–2008 op 8% ligt, verder te verlagen.

Met het oog op de effectiviteit van het bestrijden van onderwijsachterstanden investeert het kabinet de komende jaren extra in vroegschoolse educatie via de gewichtenregeling. Tegelijkertijd verwacht het kabinet ook van scholen dat zij het beschikbare geld op een effectieve wijze inzetten. Scholen moeten zich kunnen verantwoorden over de tussenresultaten van de kinderen. Om die reden heb ik met de inspectie afgesproken dat zij scholen kunnen aanspreken op de taal- en leesontwikkeling van kinderen in de onderbouw als daartoe aanleiding is. Er zal dan vooral worden gekeken naar de kwaliteit van het aanbod van de VVE-programma's. Als de tussenresultaten te wensen over laten en scholen blijken te werken met programma's waarvan niet (empirisch) is aangetoond dat het een kwalitatief goed programma is, moeten deze scholen kunnen aantonen waarom nu juist voor dat specifieke programma gekozen is (comply or explain). Uit overleg met de besturen- en schoolleidersorganisaties is gebleken dat scholen het VVE-beleid steunen. Zij willen de bijdragen die zij daaraan leveren graag zichtbaar maken.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VIII, nr. 169. Zie verder ook: bestuursakkoord «Samen aan de slag» van 4 juni 2007 tussen Rijk en gemeenten; het beleidsprogramma van het kabinet «Samen werken, samen leven» (Kamerstukken II 2006/07, 31 070, nr. 1), de brief van de minister van Jeugd en Gezin «Programma voor Jeugd en Gezin» (Kamerstukken II 2006/07, 31 001, nr. 5).

<sup>2</sup> Jepma, I.J., Kooiman, P. & Vegt, A.L. van der (2007). *Eerste meting van de landelijke VVE-monitor*. Utrecht: Sardes.

### *Cumulatie van problemen in de omgeving van leerlingen*

In bepaalde wijken in met name de grote steden is sprake van een stapeling van problemen. Deze problemen blijken een toename van onderwijsachterstanden te veroorzaken. Scholen die in deze wijken staan, hebben daarom extra geld nodig om dit soort omgevingsfactoren (en de effecten daarvan op onderwijsachterstanden) te kunnen compenseren. Om die reden is aan de Tweede Kamer toegezegd te onderzoeken of er een criterium aan de gewichtenregeling toegevoegd kan worden om aan deze problematiek tegemoet te komen. Met deze brief kom ik die toezegging na (zie voor de uitwerking paragraaf 4 in deze brief, waarbij wordt ingegaan op de (noodzaak van) verschillen in de aanpak tussen primair en voortgezet onderwijs).

Op het platteland zijn echter ook achterstandsleerlingen en ook daar doet zich in sommige situaties een cumulatie van problemen met effecten op blijvende onderwijsachterstanden voor. De achterstandskinderen bevinden zich bovengemiddeld op basisscholen in gebieden in bijvoorbeeld Groningen, Friesland, Drenthe en Limburg. Zoals in het begin van deze brief is aangegeven, tonen analyses van het SCP<sup>1</sup> aan dat autochtone achterstandsleerlingen in de afgelopen jaren minder vooruitgang hebben gemaakt dan allochtone achterstandsleerlingen, zowel in taal als in rekenen. Er zijn meerdere rapporten verschenen over de «stille» onderwijsachterstanden op het platteland van (delen) van Friesland, Oost-Groningen en Drenthe<sup>2</sup>. Al deze rapporten onderschrijven in hoofdlijnen de beschrijvingen van het SCP.

Uit die rapporten blijkt dat één van de verklaringen hiervoor is dat het aspiratieniveau van de ouders op het platteland lager is dan die van de ouders in de verstedelijkte gebieden. Hoge onderwijsaspiraties hebben namelijk als gevolg dat hun kinderen waarschijnlijk zullen moeten migreren naar (verstedelijkte) gebieden met een aanbod van hogere onderwijsniveaus. Een andere verklaring is dat er voor de autochtone achterstandskinderen op plattelandsscholen weinig mogelijkheden zijn om zich op te trekken aan klasgenoten. Dit komt omdat over het algemeen relatief weinig kinderen in deze klassen hoogopgeleide ouders hebben.

De wijziging van de criteria en de drempelverlaging zoals die met ingang van 1 augustus 2006 in gang is gezet, zal er toe leiden dat er meer geld gaat naar deze gebieden. Echter, op het platteland zijn relatief veel 0,3-leerlingen terwijl in de steden relatief veel 1,2-leerlingen zijn. Hierdoor blijft er relatief minder geld naar het platteland gaan. Paragraaf 4 gaat in op de wijze waarop het kabinet hieraan tegemoet wil komen.

### *Administratieve lasten*

Zowel tijdens Algemeen Overleg op 20 juni 2007 als in mijn brief van 1 november 2007 heb ik gemeld dat ik veel klachten van schoolleiders heb gekregen over de administratieve lasten die de invulling van de ouderverklaringen en de koppeling van een ouderverklaring aan een gewicht met zich meebrengen (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VIII, nr. 170 en 2007/08, 31 200 VIII, nr. 30). De afgelopen maanden heb ik maatregelen in gang gezet om de schoolleiders te ondersteunen bij de uitvoering van de huidige regeling. Zoals aangegeven in de aangehaalde brief van 1 november 2007 heb ik schoolleiders de gelegenheid gegeven om de leerlingtellingen van 1 oktober 2006 opnieuw te controleren, de eventuele correcties door te voeren in de leerlingadministratie en een nieuwe opgave te doen. Als de nieuwe opgave leidt tot een lager schoolgewicht, kan dit leiden tot negatieve bijstelling van de bekostiging. In de meeste gevallen blijkt dit niet nodig te zijn omdat de verminderde aanspraak op bekostiging leidt tot een hogere compensatie op grond van de compensatieregeling die dit schooljaar geldt. Indien een school echter

<sup>1</sup> SCP, 2003: zie noot 1.

<sup>2</sup> Zie o.a.: Vegt, A.L. van der en Velzen, J. van (2002). *Dilemma's in het groen. Een analyse van onderwijskansen voor 1.25 leerlingen in het basisonderwijs op het platteland*. Middelburg/Utrecht: Scoop/Sardes; Ruijven, E.C.M., van (2003). *Voorsprong of achterstand? Onderzoek naar het onderwijsniveau van de Friese leerlingen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. Leeuwarden: Fryske Akademie; Jepma, I.J., Vegt, A.L. van der en Klopogge, J. (2006). *Nieuw Drents Onderwijspeil*. Utrecht: Sardes.

geen aanspraak maakt op compensatie, leidt een lager schoolgewicht wel tot een negatieve bijstelling van de bekostiging.

Ik onderzoek de mogelijkheden om, met voorlopig behoud van het criterium «opleidingsniveau van ouders», de uitvoering van de eerstvolgende leerlingtelling van 1 oktober 2008 behoorlijk te vereenvoudigen. Zoals in de eerdergenoemde brief is aangegeven, zal ik u in het voorjaar hierover berichten als ik de eerste resultaten heb ontvangen van de wijze waarop de leerlingtellingen van 1 oktober 2007 zijn uitgevoerd. Zodra het onderwijsnummer is ingevoerd, staan er meer mogelijkheden open om de administratieve lasten te verminderen (zie verder paragraaf 6 van deze brief).

#### **4. Varianten voor verbetering van de gewichtenregeling**

##### *Screening voor kleuters*

Zoals in het begin van deze brief is opgemerkt, is het opleidingsniveau van ouders tot nu toe de beste voorspeller gebleken van het starten met onderwijsachterstanden aan het begin van de basisschool. De Onderwijsraad had echter geadviseerd om te onderzoeken of een «taaltoets» een aanvullend criterium kon zijn<sup>1</sup>. Daarom zijn het SCO-Kohnstamm instituut en het ITS verzocht hier onderzoek naar te doen<sup>2</sup>. Het onderzoek heeft gezocht naar de wijze waarop toetsing bij jonge kinderen uitgevoerd kan worden om een taalachterstand vast te stellen.

Op basis van het uitgevoerde onderzoek kunnen we concluderen dat de onderzochte taaltoetsen voor kinderen van 4 t/m 8 jaar op zich betrouwbaar zijn. Echter, het toetsen van kinderen van 4 t/m 6 jaar vormt geen alternatief als bekostigingsindicator in aanvulling op het opleidingsniveau van ouders. De toetsen geven wel degelijk een goede indicatie of een kind een achterstand heeft. Voor een belangrijke beslissing op individueel niveau over het wel of niet toekennen van extra budgetten zijn de toetsen echter niet geschikt (de toetsen geven op groepsniveau wel een redelijk beeld). De stabiliteit van een aantal toetsen blijkt onvoldoende te zijn. De toetsen leveren bij herhaalde afname onvoldoende gelijke resultaten op. Daarnaast is bij de beantwoording van de vraag of een kind hoort bij de 25% slechtst presterende leerlingen, de uitkomst erg afhankelijk van welke toets men hanteert. Ten derde blijken de toetsen ongelijke vaardigheden te meten. Leerlingen met gelijke vaardigheden, maar behorend bij verschillende groepen (als bijv. thuistaal, opleidingsniveau ouders, etniciteit en leeftijd), krijgen (behoorlijk) ongelijke scores. Conclusie hiervan is dat de toetsen voor het vaststellen van taalachterstanden bij kinderen van 4 tot en met 6 jaar niet kunnen dienen als objectief criterium om al dan niet aanspraak te kunnen maken op extra geld.

##### *Drempelverlaging*

De gewichtenregeling hanteert een drempel voor het toekennen van gewichtengeld vanuit de gedachte dat een school een beperkt percentage leerlingen met onderwijsachterstanden binnen de reguliere formatie kan opvangen. Lange tijd is deze drempel 9% geweest. Met ingang van het schooljaar 2007–2008 is deze drempel gedaald naar 8%. Voor het schooljaar 2008–2009 daalt de drempel verder naar 6%. In het Coalitieakkoord is afgesproken dat de drempel naar 3% zal dalen.

Uit het bijgevoegde ITS-onderzoek<sup>3</sup> blijkt dat een verlaging van de drempel naar 3% tot effect heeft dat de middelen over erg veel scholen worden verdeeld. Vanzelfsprekend faciliteert de regeling meer scholen met gewichtenleerlingen. In totaal hebben 79,6% van de scholen gewichtenleerlingen. Bij een 6%-drempel worden er 39,4% van het totale

<sup>1</sup> *Wat 't zwaarst weegt*. Onderwijsraad (2001). *Over leerlinggewichten en schoolgewichten*, Onderwijsraad (2002).

<sup>2</sup> Zie bijgevoegd rapport: dr. E.J. van Schooten, dr. E.F.L. Smeets en dr. G.W.J.M. Driessen. *Taaltoetsen voor taalzwakke leerlingen in het primair onderwijs* (2007). Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>3</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

aantal scholen gefaciliteerd en bij een 3%-drempel is dat percentage 56,1%. Vrijwel alle 1,2-leerlingen zitten bij een 3%-drempel op een gefaciliteerde school: slechts 5,6% resteert. In de niet-G31-gemeenten daalt het percentage 0,3-gewichtenleerlingen op ongefaciliteerde scholen van 38% bij een 6%-drempel naar 15% bij een 3%-drempel. Dat zijn op zich gunstige cijfers. Echter, veel van de scholen die er door de daling van 6% naar 3% bijkomen blijken slechts een klein bedrag aan hun budget toegevoegd te krijgen (1109 van de 1407 scholen die extra gefaciliteerd worden krijgen een bedrag van minder dan € 15 000). Bij een drempelverlaging van 6% gaat het om 679 scholen die een bedrag van € 15 000 of minder per schooljaar extra krijgen. De reden dat er bij een drempelverlaging van 3% zoveel scholen zo'n laag bedrag krijgen is dat de gewichtenleerlingen bij deze scholen slechts een klein aandeel betreffen in de totale schoolpopulatie. Daarnaast komen deze leerlingen vaak in aanmerking voor het lage 0,3-gewicht. Voor een dergelijk bedrag kan, voor de *hele* school, bijvoorbeeld een onderwijsassistent ingezet worden voor 0,5 fte. Dit is dus een zodanig laag bedrag, dat het de vraag is of dit voldoende bij kan dragen aan een daadwerkelijke bestrijding van onderwijsachterstanden.

### *Impulsgebieden*

Het kabinet staat voor een effectieve besteding van de overheidsmiddelen. Op basis van het ITS-onderzoek ben ik tot de conclusie gekomen dat gezocht moet worden naar een meer effectieve besteding van de overheidsmiddelen dan de 3%-drempel. Ik stel voor om toe te werken naar een versnelde verlaging van de drempel naar 6%. Hierdoor kan met de middelen die voor de verlaging van de drempel naar 3% waren bedoeld, geïnvesteerd worden in scholen met een substantieel aantal achterstandsleerlingen om onderwijsachterstanden te voorkomen en te bestrijden. Op basis van de armoedemonitor van het SCP en CBS kan worden vastgesteld dat de meeste van deze scholen zijn te vinden in zogenaamde «armoedecumulatie» gebieden (hierna: impulsgebieden). Er is sprake van een impulsgebied wanneer in dit gebied de drempelwaarde van de criteria «laag inkomen» en «uitkeringen» wordt overschreden. Uit onderzoek blijkt dat juist in deze gebieden er sprake is van hardnekkige onderwijsachterstanden. Zo levert het introduceren van extra bekostiging van gewichtenleerlingen in de impulsgebieden ervoor, meer dan het verlagen van drempel, dat het geld daar terecht komt waar dit het hardst nodig is. De hierboven genoemde gebieden in het noorden en zuiden van het land, waar hardnekkige onderwijsachterstanden zijn geconstateerd, krijgen zo substantieel extra middelen, zodat ze de achterstanden echt aan kunnen pakken.

Deze aanpak betekent dat alle scholen in een impulsgebied een extra bedrag voor *elke* gewichtenleerling krijgen. Er wordt binnen een impulsgebied dus géén drempel gehanteerd voor dit extra bedrag. Voor het in aanmerking komen voor het «reguliere» gewichtengeld binnen een impulsgebied, blijft de drempel van 6% wel bestaan. Door het extra bedrag voor elke gewichtenleerling beschikbaar te stellen, kunnen alle scholen met gewichtenleerlingen in de cumulatieve gebieden in aanmerking voor geld voor het bestrijden van onderwijsachterstanden. De omgevingskenmerken waarin leerlingen in impulsgebieden opgroeien zijn immers zodanig dat – wanneer voor het in aanmerking komen voor het extra bedrag óók een drempel van 6% zou gelden – scholen uitgesloten zouden worden die het extra geld nodig hebben om onderwijsachterstanden voor deze leerlingen te bestrijden.

Voor het basisonderwijs wordt vooralsnog uitgegaan van opleidingsgegevens van ouders, die op individueel niveau moeten worden vastgesteld. De methode die in het voortgezet onderwijs wordt gebruikt, waarbij door gebruik van het onderwijsnummer de administratieve lasten zeer

sterk zijn teruggedrongen is op dit moment voor het basisonderwijs nog niet bruikbaar. Na invoering van het onderwijsnummer kunnen de aanpak in basisonderwijs en voortgezet onderwijs meer naar elkaar toegroeien. Als een koppeling mogelijk wordt van het onderwijsnummer aan met onderwijsachterstanden gerelateerde gegevens op individueel niveau, met bescherming van de privacy, kan de aanpak in beide sectoren worden verbeterd en naar elkaar toe groeien.

Voor het basisonderwijs wordt voor de komende jaren het criterium «impulsgebied» gebruikt. Het PCG-criterium zou een alternatief voor het bovenstaande kunnen zijn, in combinatie met een drempelverlaging naar 3% in plaats van de 6%-drempel. Een postcodegebied wordt als PCG aangemerkt als op de volgende drie criteria een drempelwaarde wordt overschreden: laag inkomen, uitkeringen en niet-westerse allochtone afkomst. Het verschil met een impulsgebied ligt in de toevoeging van het criterium «niet-westerse allochtone afkomst». De PCG's blijken zich hierdoor hoofdzakelijk te beperken tot de verstedelijkte gebieden.

Het kabinet kiest niet voor dit alternatief van een drempel van 3% in combinatie met PCG's omdat op deze wijze te weinig tegemoet wordt gekomen aan de problemen op het platteland. De effecten van beide opties zijn goed zichtbaar als de wijzigingen in beeld worden gebracht naar gemeentelijke indeling en provincie<sup>1</sup>. De onderstaande tabellen geven een vergelijking van de effecten op basis van het budget 2007 waarbij in kolom 2 en 3 de enveloppemiddelen zijn toegevoegd, toegedeeld naar het schooljaar 2010/2011.

**Tabel 1. Effecten per groep gemeenten (globaal aantal scholen en bedrag per school x € 1000)**

	– 9% drempel – etniciteit als factor		– 3% drempel – PCG-criterium met 0%-drempel*		– 6% drempel – impulsgebied met 0%-drempel*	
	Aantal scholen	Bedrag per school	Aantal scholen	Bedrag per school	Aantal scholen	Bedrag per school
G4	490	300	500	300	480	320
G27	570	140	720	130	680	150
Niet-G31	1 510	602	760	501	870	60

**Tabel 2. Effecten voor enkele provincies (procentuele toename)**

	– 9% drempel – etniciteit als factor 2006/2007	– 3% drempel – PCG-criterium met 0%-drempel* 2010/2011	– 6% drempel – impulsgebied met 0%-drempel* 2010/2011
Groningen	5 mln	+ 60%	+ 100%
Friesland	4 mln	+ 43%	+ 55%
Limburg	12 mln	+ 54%	+ 83%
Gelderland	21 mln	+ 43%	+ 29%
Utrecht	21 mln	+ 13%	+ 5%
Zuid-Holland	113 mln	+ 6%	+ 5%

\* De 0%-drempel geldt alleen voor het extra bedrag per gewichtenleerling in een PCG of impulsgebied.

Met de gekozen methode kan de garantie worden gegeven dat er geen onbedoelde effecten optreden. Aan het ITS is expliciet gevraagd of er eventuele onbedoelde effecten kleven aan de gekozen methodiek kleven. Het ITS heeft in zijn onderzoek geen onbedoelde effecten kunnen vinden.

<sup>1</sup> De cijfers zijn bij benadering omdat de nieuwe gewichtenregeling nog slechts gedeeltelijk is ingevoerd: de cijfers zijn globaal aangegeven.

Ik wil de impulsgebieden voor vier jaar vast te stellen. Dit is voor scholen nodig met het oog op de nodige continuïteit van hun schoolbeleid. Het betekent niet dat de scholen elk jaar hetzelfde bedrag krijgen, er komt voor een schooljaar een bedrag per gewichtenleerling. Wel wordt voor vier jaar vastgelegd welke gebieden impulsgebieden zijn waarvoor deze regeling geldt. De impulsgebieden zullen twee jaar voor het einde van de nieuwe periode aan de scholen bekend worden gemaakt. Hierdoor kunnen scholen ruim op tijd inspelen op eventuele wijzigingen op dit terrein.

#### *Conclusie*

We hebben laten onderzoeken of een screening voor kleuters een criterium kan zijn om de bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid aan te koppelen. Dat blijkt niet het geval te zijn. Verder hebben we laten onderzoeken wat de effecten zouden zijn van een drempelverlaging naar 3% en een toevoeging van het criterium probleemcumulatiegebied en wat eventuele alternatieven zouden zijn. Dit is onderzocht door het ITS. Enkele effecten zijn in de tabellen 1 en 2 inzichtelijk gemaakt. Op basis daarvan en op basis van de onderzoeken waaruit blijkt waar de onderwijsachterstanden zich het meeste voordoen, kom ik tot de conclusie dat een andere systematiek effectiever is. Een volgende systematiek is effectiever in het bestrijden van de onderwijsachterstanden: een landelijke verlaging van de drempel naar 6% in combinatie met het toevoegen van het criterium impulsgebied waardoor alle scholen met gewichtenleerlingen in deze gebieden een extra bedrag krijgen (0%-drempel voor dit extra bedrag).

### **5. Budgettair kader**

Op de begroting 2008 van OCW is een budget voor de personele kosten van de gewichtenregeling beschikbaar. Dit is circa € 315 miljoen in 2008 en € 308 miljoen in 2011. In dit budget zijn de middelen uit de motie Verhagen (€ 60 miljoen) voor vroegschoolse educatie inbegrepen (Kamerstukken II 2004/05, 29 800, nr. 4). De middelen uit het Coalitieakkoord komen in tranches beschikbaar. Aan de begroting 2008 is de eerste tranche toegevoegd; voor de drempelverlaging bevat echter nog geen middelen. Daarnaast is er vanuit de enveloppe Kinderopvang voor 2008 en 2009 geld gereserveerd voor vroegschoolse educatie. Inzet van extra middelen:

	2008	2009	2010	2011 (structureel)
Enveloppe Onderwijs 1e tranche 2008 *	0	10	10	10
Enveloppe Onderwijs 2e tranche 2010 *			30	30
Enveloppe Onderwijs 3e tranche 2011 *				30
Enveloppe Kinderopvang*	10	10	0	0

\* De tranche 2008 staat op de OCW-begroting, de oloploop tot en met 2011 is structureel gereserveerd op de aanvullende post bij Financiën. In het voorjaar van 2009, 2010 en 2011 vindt besluitvorming plaats over de toedeling van deze reeks. Deze bedragen zijn na doorrekening gewijzigd ten opzichte van de bedragen zoals die waren genoemd in het Beleidsprogramma van het kabinet.

Verder voeg ik nog een aantal budgetten toe aan het budget voor de gewichtenregeling. Redenen hiervan zijn dat dit bijdraagt aan verdere ontschotting. Bovendien kwamen deze budgetten in wezen al ten goede aan scholen die in de impulsgebieden staan. Voor de Regeling vergoeding schoolspecifieke knelpunten in de personeelsvoorziening is op dit moment een budget van € 14 miljoen beschikbaar. Het doel van deze regeling is om een school extra geld te geven als die school meer dan 70% kinderen heeft van allochtone afkomst. Omdat etniciteit de bepalende factor is in deze regeling en dus niet meer past in de context van de huidige gewichtenregeling, zal deze regeling geleidelijk afgebouwd



worden. Met ingang van het schooljaar 2010–2011 zal het budget van deze regeling volledig opgenomen zijn in de gewichtenregeling.

Daarnaast was al in de begroting 2007 een budget (circa € 13 miljoen) gereserveerd voor de invoering van begin- en eindtoetsen. Een deel van dit budget (€ 4 miljoen) is ingezet voor het project «Taalbeleid Onderwijsachterstanden» maar de resterende middelen (circa € 9 miljoen), zijn beschikbaar voor een compensatieregeling voor schoolbesturen die als gevolg van de herijking van de gewichtenregeling er op achteruit zijn gegaan. Vanaf 2011 zijn deze budgetten voor de compensatieregeling beschikbaar voor de gewichtenregeling (inclusief de wijzigingen zoals beschreven in deze brief). Om dat te kunnen realiseren wordt het budget van 2011 gehandhaafd voor de periode na 2011, waarbij wel een correctie zal plaatsvinden voor de autonome daling.

## **6. Maatregelen op korte en langere termijn**

### *Schooljaar 2008–2009*

Op basis van de hierboven geschetste problematiek en de beschreven oplossingsrichtingen, komt het kabinet tot de conclusie om als eerste stap in 2008–2009 de volgende maatregelen te treffen. Allereerst wordt er aan scholen extra geld ter beschikking gesteld met het oog op de verbetering van de vroegschoolse educatie. Daarna gaan het komende schooljaar meer scholen profiteren van de gewichtenregeling omdat de drempel verder wordt verlaagd naar 6%. Dit komt vooral ten goede aan scholen buiten de G31. Voor de scholen blijft verder een compensatieregeling gelden van 90%. Zie voor de voorwaarden waaronder de compensatieregeling geldt: Regeling vaststelling van de drempel en de compensatieregeling bij de gewichtenregeling voor het schooljaar 2008–2009.

### *Schooljaar 2009–2010 en verder*

In het schooljaar 2009–2010 zal opnieuw een investering voor vroegschoolse educatie plaatsvinden.

Er is een wijziging nodig van het Besluit bekostiging PO voor de toevoeging van impulsgebieden. Een dergelijke wijziging kan met ingang van het schooljaar 2009–2010 ingaan. De drempel wordt in het schooljaar 2009–2010 verder naar 6% verlaagd. Zoals ik heb aangegeven in mijn brief van 1 november van dit jaar (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VIII, nr. 30), bericht ik uw Kamer in het voorjaar van 2008 op welke wijze er wijziging in de uitvoering nodig zijn ten behoeve van een minder ingewikkelde uitvoering van de regeling door scholen.

Vanaf het schooljaar 2010–2011 is de gewichtenregeling volledig ingevoerd. Op dat moment is er een evenwichtige verdeling ontstaan waarbij de positieve effecten van de wijziging van 1 augustus 2006 verder zijn versterkt en de onbedoelde effecten weer vereffend zijn.

Er moet nog onderzocht worden op welke wijze we dan verder kunnen gaan. De verwachting is dat het onderwijsnummer met ingang van 2010 gebruikt kan worden voor de bekostiging. Als gevolg daarvan zou vanaf het schooljaar 2011–2012 overgestapt kunnen worden naar een criterium op een hoger aggregatieniveau zonder ouderverklaringen, zoals in het voortgezet onderwijs. Bij de overstap naar een nieuw criterium moet worden gezien hoe, zowel in het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs, verlaging van administratieve lasten samen kunnen gaan met de gewenste allocatie van het budget voor onderwijsachterstanden.

## **7. Gevoerd overleg**

Over deze brief is overleg gevoerd met de besturen- en schoolleiderorganisaties en de VNG. Deze organisaties onderschrijven de voorstellen in deze brief. Zij zijn voorstander van het gebruik van het criterium van een impulsgebied: het geld komt daar waar het het meest nodig is en leidt niet tot versnippering van het geld. Zij hebben ook aangegeven positief te staan tegenover de rol van de inspectie op de taal- en leesontwikkeling van kinderen in de onderbouw. Op deze wijze kunnen scholen inzicht geven in hun bijdragen aan het beleid rond de voor- en vroegschoolse educatie en de effectieve inzet van het gewichtengeld.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
S. A. M. Dijkema