

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2014

Nr. 98

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 maart 2014

De schoolprestaties van kinderen worden sterk beïnvloed door de achtergronden van hun ouders en de mate waarin zij buiten school om worden gestimuleerd in hun ontwikkeling. Nederland voert daarom al sinds de jaren zeventig beleid om de onderwijskansen te verbeteren van kinderen die van huis uit minder goed toegerust worden voor school. De kern van dit onderwijsachterstandenbeleid in het primair onderwijs is de gewichtenregeling. Deze regeling bepaalt – op basis van het opleidingsniveau van de ouders van de leerling – hoeveel achterstandsmiddelen een school ontvangt. Scholen zijn zelf verantwoordelijk voor de correcte registratie en verwerking van de benodigde opleidingsgegevens.

Uit het laatste Onderwijsverslag blijkt dat scholen veel fouten bij de uitvoering van de gewichtenregeling maken. Ruim 27% van de leerlinggewichten wordt onjuist door hen bepaald. Hierdoor komt het geld niet goed terecht. Ik heb daarom op 24 april jl. aangekondigd te gaan onderzoeken of de foutgevoeligheid kan worden verminderd door de uitvoering van de gewichtenregeling bij de school weg te halen (Kamerstuk 33 400-VIII nr. 140). De resultaten van dit onderzoek (hoofdstuk 1) en de vervolgstappen (hoofdstuk 2 en 3) beschrijf ik in deze brief.

In de tussentijd heeft de Onderwijsraad een advies uitgebracht over de verdeling en besteding van de achterstandsmiddelen (Kamerstuk 33 400-VIII, nr. 169). In hoofdstuk 4 en 5 van deze brief zal ik – zoals verzocht in uw brief van 19 september jl. – op dit advies van de Onderwijsraad reageren.

1. Resultaten onderzoek naar gebruik centraal beschikbare gegevens

Scholen maken veel fouten bij het bepalen van de leerlinggewichten. Dit hoge foutpercentage wordt veroorzaakt door de complexiteit van de regeling en het ontbreken van de benodigde kennis bij scholen over de uitvoering van de regelgeving. Daarnaast zijn fouten een gevolg van een onzorgvuldige leerlingadministratie. Tenslotte speelt een rol dat scholen afhankelijk zijn van de gegevens die ouders hen verstrekken. Deze zijn soms onvolledig of onduidelijk.

Het grote aantal fouten dat in de uitvoering gemaakt wordt, was voor mij aanleiding om na te gaan of er geschikte gegevens in CBS-bestanden beschikbaar zijn op basis waarvan de achterstandsmiddelen kunnen worden verdeeld.¹ Door gebruik te maken van dergelijke centraal beschikbare gegevens, kunnen scholen geen fouten meer maken, simpelweg omdat ze geen rol meer hebben in het bepalen van het leerlinggewicht.

Op basis van (internationale) literatuur en een analyse van het achterstandenbeleid in het buitenland, zijn de beste indicatoren van onderwijsachterstanden in kaart gebracht. Dit bleken opleidingsniveau ouders, etniciteit, thuistaal en – in mindere mate – huishoudinkomen te zijn. Slechts twee van deze indicatoren zijn in CBS-bestanden beschikbaar. Dit zijn etniciteit en huishoudinkomen. Ik heb besloten om de gewichtenregeling niet op deze centraal beschikbare indicatoren te baseren.

Een herintroductie van etniciteit – nadat deze indicator in 2006 is losgelaten – vind ik omwille van de volgende redenen niet wenselijk:

- Het gebruik van etniciteit als indicator werkt stigmatiserend door deze structureel aan achterstanden te koppelen.
- Het onderscheid tussen autochtonen en allochtonen is in de loop der jaren steeds diffuser geworden. Dat het CBS derde generatie immigranten als autochtonen aanmerkt, draagt hieraan bij. Juist deze groep – vooral in de basisschoolleeftijd – is snel groeiende.
- Bij een keuze voor etniciteit zou voor autochtone achterstandsleerlingen nog een andere indicator moeten worden bepaald. Een extra indicator naast etniciteit zou echter de complexiteit van de regeling vergroten.

Het huishoudinkomen van het gezin is een middelmatige voorspeller van onderwijsachterstanden van het kind. Daarom is huishoudinkomen vooral geschikt in combinatie met etniciteit en niet als zelfstandige indicator. Om principiële redenen wil ik geen combinatie maken met etniciteit. Een koppeling van huishoudinkomen aan opleidingsniveau levert overigens ook geen verbetering van de indicator op. Daarnaast zou het de regeling – in de huidige situatie waarbij opleidingsgegevens decentraal verzameld worden – onnodig ingewikkeld maken.

Concluderend kan gesteld worden dat er in CBS-bestanden geen indicatoren beschikbaar zijn die zelfstandig als alternatief voor opleidingsniveau gebruikt kunnen worden. Het combineren van CBS-gegevens met gegevens die de school verzamelt, maakt de regeling erg complex. Ik deel de opvatting van de Onderwijsraad dat de regeling waar mogelijk vereenvoudigd moet worden.

¹ Het CBS ontvangt en gebruikt gegevens uit allerlei centrale databestanden waaronder de Gemeentelijke Basisadministratie en Sociaal Statistisch Bestand.

Hierboven beschreef ik dat ook thuistaal wordt aangemerkt als een relatief goede voorspeller van onderwijsachterstanden. De taal die een leerling thuis spreekt wordt echter niet centraal geregistreerd. Het laten uitvragen ervan door scholen is erg arbeidsintensief en foutgevoelig. Daarnaast komt het veel voor dat doelgroep leerlingen meer dan één taal thuis spreken. Thuistaal is daarom eveneens geen goed alternatief voor opleidingsniveau.

2. Vervolgonderzoek: registratie opleidingsgegevens buiten school om

Gezien de beperkingen van de alternatieve indicatoren etniciteit, huishoudinkomen en thuistaal, kies ik ervoor om het opleidingsniveau van de ouders van het kind als indicator te blijven hanteren in de gewichtenregeling. Dit roept wel de vraag op of de benodigde gegevens ook buiten de school om verzameld kunnen worden. Ook de Onderwijsraad wijst op de mogelijkheid om het opleidingsniveau door een onafhankelijke organisatie te laten registreren. Dit heeft als voordeel dat de benodigde opleidingsgegevens betrouwbaar en op een uniforme wijze worden vastgelegd. Hierdoor zijn de gegevens onderling goed vergelijkbaar. Dit maakt het naar verwachting mogelijk om de vertaling van opleidingsniveau naar leerlinggewicht – waarbij nu nog veel fouten worden gemaakt – te automatiseren. Op die manier worden fouten vermeden en worden tegelijkertijd de administratieve lasten voor scholen sterk verminderd.

In het kader van de jeugdgezondheidszorg (JGZ) wordt door de consultatiebureaus al vaak het opleidingsniveau van ouders geregistreerd. De Onderwijsraad adviseert om na te gaan of deze gegevens voor de gewichtenregeling gebruikt kunnen worden. De mogelijkheden hiertoe ga ik onderzoeken. Voordat een goede afweging gemaakt kan worden, moeten er allerlei juridische, praktische en uitvoeringstechnische vragen worden beantwoord. Een voorbeeld hiervan is de vraag hoe de gegevensverwerking in overeenstemming met wetten aangaande de bescherming van persoons- en patiëntgegevens kan worden vormgegeven. Bij mijn onderzoek zal ik alle relevante partijen in het veld en het Ministerie van VWS betrekken.

Naast de aanbeveling aangaande het gebruik van JGZ-gegevens, pleit de Onderwijsraad ervoor om de regeling tevens aan te passen ten aanzien van de indeling van de gewichtencategorieën en de hoogte van de gewichten. Ook uit gesprekken die ik heb gevoerd met schoolleiders, blijkt dat de huidige regeling op onderdelen voor verbetering vatbaar is. Dit ga ik onderzoeken. Over de resultaten van beide onderzoeken zal ik uw Kamer voor het einde van het jaar informeren.

3. Stappen ter verbetering uitvoering gewichtenregeling door scholen

Het is zaak om vooruitlopend op de resultaten van mijn vervolgonderzoek, orde op zaken te stellen. Het aantal fouten is te groot om te wachten op een eventuele aanpassing van de regeling. Ik zal daarom de volgende maatregelen nemen:

1. Het vereenvoudigen van de uitvoering en het uitbreiden van de ondersteuning, zodat scholen minder fouten maken.
2. Het aanscherpen van de controle en handhaving, zodat alle scholen zorgvuldig gaan administreren.

1. Vereenvoudiging van de uitvoering en uitbreiding van de ondersteuning

Onbekendheid met de uitvoering van de regelgeving is een belangrijke oorzaak van de foutieve verwerking van de ouderverklaringen door scholen. In de afgelopen periode is daarom op de volgende manieren de ondersteuning voor scholen hierbij vergroot:

- Scholen zijn geattendeerd op de uitleg van de gewichtenregeling en de ondersteuning die zij kunnen krijgen bij het beoordelen van buitenlandse opleidingen.
- DUO heeft van acht landen waar veel ouders van leerlingen vandaan komen het onderwijssysteem laten beschrijven. Dit helpt scholen bij de beoordeling van diploma's uit die landen.

In de komende periode zal ik deze ondersteuning voortzetten. Daar bovenop neem ik de volgende maatregelen:

- Het aantal landenbeschrijvingen ga ik uitbreiden. Aan deze beschrijving wordt de naam van de verschillende onderwijssoorten in de landstaal toegevoegd. Dit maakt het voor de school eenvoudig om de corresponderende gewichtencategorie te bepalen.
- Ik zal een standaard ouderverklaringsformulier gaan voorschrijven. Nu worden er door scholen namelijk veel verschillende ouderverklaringen gebruikt die variëren in overzichtelijkheid en volledigheid. Een standaardformulier kan de foutgevoeligheid verminderen en vereenvoudigt tevens de controle van de leerlingadministratie op scholen.
- Scholen die betrokken zijn bij de intensieve controle van hun leerlingadministratie (zie hieronder), ontvangen een advies op maat over de wijze waarop zij hun administratie kunnen verbeteren.

2. Aanscherping controle en handhaving

Het grote aantal fouten is niet alleen toe te schrijven aan onbekendheid met de regelgeving. Fouten ontstaan ook doordat sommige scholen onzorgvuldig administreren. Zoals in mijn brief van april aangekondigd, wordt van scholen met veel gewichtenleerlingen momenteel de leerlingadministratie intensief gecontroleerd (Kamerstuk 33 400-VIII nr. 140). Met deze controle zal ik doorgaan totdat het foutpercentage sterk verminderd is. Voor scholen die blijven volharden in het maken van fouten zal een aangescherpt handhavingbeleid van toepassing zijn.

4. Besteding achterstandsmiddelen: verantwoording door scholen

De Onderwijsraad adviseert om scholen te verplichten zich over hun achterstandenbeleid te verantwoorden richting het Rijk. Dit zou de effectiviteit van het achterstandenbeleid moeten vergroten.

Uiteraard vind ik het belangrijk dat de onderwijsmiddelen effectief besteed worden. Daarom zijn scholen al verplicht om zich jaarlijks hierover formeel te verantwoorden. In aanvulling hierop is in de regeling prestatiebox opgenomen dat scholen moeten beschrijven in hoeverre de verstrekte achterstandsmiddelen hebben bijgedragen aan het verminderen van de achterstanden van doelgroepleerlingen.

Een verdere aanscherping van deze verticale verantwoordingsverplichting zou een vergroting van de administratieve lasten opleveren zonder dat hier een sturende werking van uitgaat. Het verantwoorden door scholen aan partijen die dicht bij de school staan en direct belang hebben bij het goed functioneren ervan, is effectiever.

Zoals beschreven in de agenda versterking bestuurskracht onderwijs (Kamerstuk 33 495 nr. 10), stimuleer ik daarom dat scholen zich in toenemende mate horizontaal – richting het bestuur, ouders en andere belanghebbenden – verantwoorden. Dit vergroot de transparantie over de werkwijze, de doelen en de resultaten van scholen. Een belangrijk hulpmiddel hierbij is de totstandkoming van Vensters PO, waarin informatie op het gebied van onderwijsopbrengsten, leerlingpopulatie, financiën en personeel wordt gepresenteerd.

Op basis van deze gegevens kunnen het bestuur, ouders en andere betrokkenen een goed beeld krijgen van het onderwijsachterstandenbeleid van de school. Hierover kunnen zij vervolgens met de school in gesprek gaan. Dit kan helpen om gezamenlijk de effectiviteit van het beleid te vergroten. Zo kan de medezeggenschapsraad bijvoorbeeld de schoolleiding stimuleren om open te communiceren richting ouders over de gemaakte keuzes, in te zetten op ouderbetrokkenheid en het verloop onder docenten te beperken. Dit zijn elementen die bijdragen aan het ontstaan van een constructieve schoolcultuur: een belangrijke voorwaarde voor een succesvol achterstandenbeleid.

5. Kennis over effectief onderwijsachterstandenbeleid

De effectiviteit van een onderwijsachterstandenprogramma is afhankelijk van de lokale situatie en de kwaliteit van de interventie. Bij de keuze voor en uitvoering van die interventie, vervult de leerkracht een sleutelpositie. Leerkrachten zijn beter in staat om doelgerichte, contextspecifieke maatregelen te nemen als zij voldoende kennis over effectief onderwijsaanbod voor doelgroepleerlingen hebben. De Onderwijsraad adviseert daarom om dergelijke kennis verder op te bouwen.

Ik onderschrijf het door de Onderwijsraad benadrukte belang van opbouw van kennis over effectief achterstandenbeleid. Daarom heeft mijn departement in de afgelopen jaren al de nodige stappen op dit terrein gezet. Zo heeft Sardes op verzoek van OCW in april jl. een rapport uitgebracht waarin effectieve interventies uit binnen- en buitenland worden beschreven (Bijlage bij Kamerstuk 33 400-VIII nr. 140). Hieruit bleek onder meer dat zowel achterstandsleerlingen als reguliere leerlingen baat hebben bij goede leerkrachten, inzet op ouderbetrokkenheid en een lesinstructie gericht op leerprestaties. Het belang hiervan is groter voor achterstandsleerlingen omdat zij relatief een grotere leergroei moeten boeken.

In aanvulling op de bestaande inzichten, laat ik momenteel onderzoek doen naar de mate waarin verschillende onderwijsinterventies bijdragen aan het verminderen van achterstanden. Binnen het programma Onderwijsbewijs lopen verschillende experimenten hiernaar. De resultaten van het eerste experiment – naar de effectiviteit van interactief taalonderwijs voor achterstandsleerlingen – volgen dit voorjaar. De opbrengsten van andere experimenten binnen het programma komen in de loop van dit en volgend jaar beschikbaar. Hieruit moet onder andere blijken welk effect een tutorprogramma voor gemengde leeftijdsgroepen heeft op de leesvaardigheid van achterstandsleerlingen.

Daarnaast loopt sinds 2009, in aanvulling op het bestaande COOL-onderzoek, het pre-COOL cohortonderzoek. Het doel van dit onderzoek is zicht te krijgen op de effecten van verschillende vormen van voor- en vroegschoolse educatie. De eerste resultaten worden in 2015 verwacht.

Het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) heeft de taak gekregen om de kennisinfrastructuur voor het onderwijs te verbeteren door de verspreiding van relevant onderwijsonderzoek te bevorderen. Op die manier stimuleer ik dat de beschikbare kennis over effectief onderwijs terecht komt bij de beoogde gebruikers: de school en de leerkracht.

Deze kennis kan hen helpen om de (achterstands)middelen zo goed mogelijk te besteden. Dit is in het belang van de samenleving, de school en bovenal het kind. Ieder kind, ongeacht achtergrond of thuissituatie, verdient namelijk de kans om zijn of haar talent maximaal te ontplooiën.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker