

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2009

Nr. 143

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 februari 2009

Het onderwijsbeleid van het kabinet is erop gericht om het talent van ieder kind maximaal te laten ontwikkelen. We investeren daarom fors in het tegengaan van achterstanden. Samen met verschillende partners wordt gewerkt aan voor- en vroegschoolse educatie (vve) voor alle jonge kinderen met een achterstand. Om de winst hiervan te kunnen behouden en om verder achterstanden bij oudere kinderen in het basisonderwijs te voorkomen en tegen te gaan, bestaat de gewichtenregeling. Deze regeling bepaalt hoeveel geld een basisschool krijgt voor het bestrijden van onderwijsachterstanden. Met ingang van het schooljaar 2009–2010 wordt de gewichtenregeling verrijkt met het eerder aangekondigde extra criterium voor gebieden waarin sprake is van een cumulatie van problemen: de impulsgebieden. Door te werken met impulsgebieden en scholen in deze gebieden meer geld voor het bestrijden van achterstanden toe te kennen, komt het geld terecht waar dat het meest nodig is.

Met deze brief informeer ik uw Kamer over deze impulsgebieden en de gevolgen hiervan voor de scholen, zoals ik heb toegezegd in ons overleg van 27 november 2008 (Kamerstukken II, 2008/09, 31 700 VIII, nr. 117). Hierbij ontvangt u ook een afschrift van de brief die ik hierover aan scholen heb gestuurd (bijlage 1).¹

1. Gewichtenregeling: eenvoudiger en effectiever

De gewichtenregeling bestaat sinds 1985. In de gewichtenregeling werd het schoolgewicht, de basis voor de extra bekostiging, bepaald door de etnische achtergrond en het opleidingsniveau van de ouders van de leerlingen. Deze aanpak bleef ruim twintig jaar op één enkele bijstelling na onveranderd.

In november 2001 adviseerde de Onderwijsraad om de etnische factor uit de regeling te halen en een grotere rol toe te delen aan het opleidingsniveau van de ouders (Wat 't zwaarst weegt... Een nieuwe aanpak voor het onderwijsachterstandenbeleid, Onderwijsraad, 2001). De Onderwijsraad

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

onderbouwde het advies met onderzoeksresultaten die aantonen dat het opleidingsniveau van de ouders verreweg de meest relevante factor is voor het voorspellen van onderwijsachterstanden. Mede op basis van dit advies werd het voorstel ontworpen waarbij de etniciteit uit de regeling onderwijsachterstanden verdween en het opleidingsniveau van de ouders de basis werd voor de regeling. Deze wetwijziging, die een zeer brede steun in de Kamer kreeg, leidde tot de invoering van de nieuwe gewichtenregeling in 2006. Het aantal verschillende gewichten werd teruggebracht van vier naar twee. De drempel waarboven scholen geld via de gewichtenregeling krijgen, zou in stappen omlaag gaan van 9% naar 6,4%.

2. Impulsgebieden: rol van de sociaal-economische context

Het opleidingsniveau van de ouders bepaalt in sterke mate de kans op onderwijsachterstanden. Maar er zijn meer factoren die een rol spelen. In gebieden waar sociaal-economische problemen zich opstapelen nemen de onderwijsachterstanden ook toe. De gewichtenregeling wordt nu verder verbeterd door de toevoeging van een criterium dat hiermee rekening houdt: het criterium van de impulsgebieden. Hierdoor houdt de gewichtenregeling rekening met de sociaal-economische positie waarin de leerlingen opgroeien.

Het kabinet investeert voor de gehele regeling 70 miljoen euro extra. Meer geld naar scholen in gebieden met deze kenmerken gaat leiden tot een meer gerichte inzet van de middelen, waardoor onderwijsachterstanden effectiever kunnen worden opgelost. Door het concentreren van het geld in die gebieden waar de problemen het grootst zijn, kan een effectievere aanpak worden bereikt. De mate waarin regio's en stadswijken geconfronteerd worden met een combinatie van hoge werkloosheid en veel lage inkomens zijn sterk verschillend en goed in kaart gebracht in de armoedemonitor van SCP/CBS. Op basis van deze monitor zijn impulsgebieden vastgesteld. De scholen in deze gebieden krijgen bovenop het «reguliere» gewichtengeld nog een extra impulsbedrag per gewichtenleerling. Voor dit extra bedrag geldt geen drempel. De impulsgebieden zijn verspreid over het hele land, maar zijn vooral te vinden in de grote steden en in gebieden als Oost Groningen, Drenthe en Zuid Limburg. Een overzicht vindt u in bijlage 1.¹

Deze beleidswijziging is aan uw Kamer bekendgemaakt bij brief van 18 januari 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 27 020, nr. 57). Tijdens het algemeen overleg op 28 maart 2008 is gebleken dat er in de Kamer breed draagvlak bestaat voor de toevoeging van het criterium van impulsgebieden (Kamerstukken II 2007/08, 30 995 en 31 200 VIII, nr. 44).

3. Compensatie tijdens de invoeringsperiode

Door de wijziging van de gewichtenregeling zoals die met ingang van 1 augustus 2006 in werking is getreden, worden de middelen op basis van andere criteria verdeeld. Dat betekent dat sommige scholen erop vooruit gaan en dat andere scholen minder geld ontvangen. Dit geldt bijvoorbeeld voor scholen met veel allochtone kinderen waarvan de ouders een wat hogere opleiding hebben. Door het wegvallen van de factor etniciteit komen er op die scholen op dit moment veel minder kinderen in aanmerking voor gewichtengeld.

De scholen die als gevolg van de wijziging van 2006 minder geld krijgen, worden tijdens de invoeringsperiode (schooljaar 2007–2008 t/m schooljaar 2010–2011) gecompenseerd om de continuïteit van de bedrijfsvoering te waarborgen en zich voor te kunnen bereiden op de nieuwe situatie.

Ik heb de schoolbesturen op de hoogte gebracht van de effecten van de impulsgebieden (zie bijlage 1). Nu de schoolbesturen weten wat deze

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

effecten zijn, kunnen zij de effecten van de nieuwe regeling op de bekostiging volledig in kaart brengen.

Ik heb besloten tot een verlenging van de compensatieregeling. Het komend schooljaar zal een achteruitgang voor scholen nog altijd voor 50% worden gecompenseerd. Daar bovenop krijgen scholen de garantie dat ze er dat jaar niet meer dan ca. € 6 000 op achteruitgaan (terugloop die het gevolg is van krimp in leerlingenaantallen wordt niet gecompenseerd). Voor het schooljaar 2010–2011 wordt de compensatie afgebouwd naar 25%. Na overleg met de PO-raad, besturen- en onderwijsvakorganisaties en de VNG is vastgesteld dat we op deze manier de meeste zorgvuldigheid aan scholen bieden om eventuele veranderingen in de organisatie in twee jaar tijd tot stand te brengen en zo voorbereid te zijn op de eindsituatie in 2011–2012.

4. Effecten en gevolgen

De wijziging van de gewichtenregeling in 2006 heeft tot een herverdeling van het achterstandengeld geleid. De invoering van impulsgebieden heeft ongewenste herverdeeffecten getemperd. In de bijlagen 2 en 3 vindt u een overzicht van de herverdeeffecten per gemeentegroep respectievelijk per provincie. Hierbij moet opgemerkt worden dat een verandering in de hoogte van achterstandsgeld in een specifieke situatie dus verschillende oorzaken kan hebben: (a) het veranderde leerlingenaantal door instroom en uitstroom, (b) de veranderende samenstelling van de populatie (er komen meer of minder kinderen met laagopgeleide ouders op een school), (c) de veranderde definities van de gewichten en/of (d) de impulsregeling. Bij de compensatieregeling worden de effecten van de drie laatstgenoemde aspecten betrokken.

Autonome ontwikkelingen: verandering van leerlingenaantal (a) en leerlingenpopulatie (b)

Elke school krijgt jaarlijks te maken met verandering van leerlingenaantallen. Als een school van 400 leerlingen in een paar jaar terugloopt naar 200 leerlingen, dan verandert ook het schoolgewicht. Dat is een verandering die niets met de wijziging van de gewichtenregeling van doen heeft.

Een andere autonome ontwikkeling is de stijging van het opleidingsniveau in Nederland. Hierdoor loopt het aantal basisschoolleerlingen met (zeer) laag opgeleide ouders terug. De afgelopen jaren laten dan ook een afname zien van het aantal gewichtenleerlingen. Bij de nieuwe gewichtenregeling is dit op macroniveau gecompenseerd door het verlagen van de drempel en het verhogen van de gewichten 0,25 en 0,9 naar 0,3 en 1,2. Daarnaast zijn er extra middelen ingezet in de impulsgebieden.

Wijziging 2006: veranderende definities van de gewichten (c)

Het verdwijnen van het criterium etniciteit en het grotere gewicht van het opleidingsniveau van 2006 zorgen ook voor effecten bij de verdeling van de gewichtenmiddelen. Als de nieuwe gewichten zouden worden gehanteerd en de drempel zou zoveel verlaagd worden als de beschikbare middelen het toelieten, dan zou in 2009 de G4 ten opzichte van 2006 een kwart van de gewichtenmiddelen inleveren. De grootte en complexiteit van de problemen in de grote steden laat een dergelijke vermindering van middelen niet toe.

Introductie impulsgebieden (d)

In het coalitieakkoord is een bedrag vrijgemaakt dat oploopt tot € 70

miljoen, om de verlaging van de drempel van de gewichtenregeling mogelijk te maken. In nauw overleg met uw Kamer is in het voorjaar van 2008 besloten de drempel op 6% vast te stellen en de beschikbare middelen in te zetten voor de impulsregeling. Voordeel van deze regeling boven een enkele drempelverlaging is dat we het geld minder versnipperen en meer gericht inzetten, waarbij de scholen met complexe problemen bereikt worden.

Door de introductie van de impulsgebieden komt het geld daar terecht waar dit het meest nodig is.

Alles bijeengenomen gaan zowel de G4, als de G27 als de overige gemeenten als groep er in verschillende mate op vooruit, waarbij er bij alle groepen plussen en minnen te zien zijn. Landelijke gebieden als Oost-Groningen, Zuid-Limburg en Zeeuws-Vlaanderen gaan er de volgende jaren fors op vooruit. In bijvoorbeeld Stadskanaal, Landgraaf, Rucphen, Hoogeveen, Lelystad, Kerkrade en Emmen komt er aanzienlijk meer geld beschikbaar voor het bestrijden van de onderwijsachterstanden. Scholen die daar vaak nog nauwelijks geld voor achterstandsbestrijding hadden, kunnen daar nu echt de focus op leggen. Binnen gemeenten kunnen de effecten op schoolniveau sterk verschillen. In het algemeen geldt dat scholen binnen de impulsgebieden erop vooruit gaan. Een deel van de scholen in de impulsgebieden gaat er als gevolg van autonome ontwikkelingen en de wijziging van 2006 evenwel op achteruit.

Er zijn ook gebieden en gemeenten waar minder geld naartoe gaat. Voorbeelden daarvan zijn Almere, Spijkenisse, Weert, Alphen aan de Rijn, Maassluis en Purmerend. Dat bepaalde gebieden en scholen er op achteruit gaan is een effect van het beleid, dat vooraf was voorzien. In gebieden waar veel allochtone leerlingen op school zitten met iets hoger opgeleide ouders die iets beter verdienen, lopen de schoolgewichten terug. Het vraagt de komende jaren om een stevige bijstelling van het schoolbeleid. Dankzij de compensatieregeling hebben scholen daar voldoende tijd voor. Rotterdam gaat er als enige van de G4 op achteruit, komend jaar nog nauwelijks, maar zonder compenserende maatregelen zou dat € 2,7 miljoen geweest zijn. Dit is een gevolg van de eerder genoemde autonome ontwikkelingen. Deze stad ontving afgelopen jaren verhoudingsgewijs meer gewichtengeld dan de andere G4 steden (Amsterdam, met een hoger leerlingenaantal, ontving in 2005 bijvoorbeeld 61,4 miljoen en Rotterdam ontving in 2005 64,8 miljoen).

De invoering van impulsgebieden leidt ertoe dat scholen in een impulsgebied vanaf het schooljaar 2009–2010 ruim € 1 300,- per leerling ontvangen. Dat bedrag loopt komende jaren, met het afbouwen van de compensatieregeling, op tot ruim € 1 600,- per leerling. Scholen buiten impulsgebieden blijven gewichtengeld ontvangen «gewoon» op basis van het gewicht van de school.

5. Projecten verlenging onderwijstijd

Ondanks deze compenserende maatregelen ten opzichte van de situatie van voor 2006, blijven er gemeenten waar scholen er substantieel op achteruitgaan terwijl er toch een aanwijsbaar probleem met onderwijsachterstanden resteert. Uit het onderzoek «Onderbenutting van capaciteiten in basis- en voortgezet onderwijs» (ITS, 2007) blijkt dat ruim 10% van de leerlingen in het basisonderwijs onder hun niveau presteert: zij halen minder hoge cijfers dan ze zouden kunnen halen als we kijken naar hun cognitieve aanleg. Gerichtes acties zijn nodig om dit onderpresteren aan te pakken. Er zijn immers aanzienlijke potentiële baten als de talenten van leerlingen beter worden benut. Zij krijgen meer mogelijkheden om door te stromen naar het hoger onderwijs en de kans op voortijdige uitval wordt verminderd. Dit leidt tot betere perspectieven op het gebied van arbeidsmarkt en inkomen.

Gerichte acties liggen op het gebied van intensiever onderwijs, extra leertijd en extra leerstof. Het geld van de gewichtenregeling wordt dikwijls ingezet voor intensiever onderwijs en extra leerstof. In zijn advies «Presteren naar vermogen» (2007) concludeert de Onderwijsraad dat extra leertijd een relatief effectieve vorm van maatwerk lijkt te zijn voor onderpresterende leerlingen. De Onderwijsraad wijst hier nogmaals op in «Stand van educatief Nederland 2009». Verder blijkt uit enkele onderzoeken dat prestaties van leerlingen na de zomervakantie lager zijn. Het lijkt erop dat achterstandsleerlingen meer nadeel van de zomervakantie ondervinden. Zie hiervoor bijvoorbeeld «Het effect van vakantie» (Klasse, 2007) en «Hoe goed rekenen en spellen leerlingen in het voortgezet onderwijs?» (Cito, 2008). Ook voor deze kinderen gaat het waarschijnlijk helpen als de leertijd wordt uitgebreid. We kunnen hierbij denken aan bijvoorbeeld een zomerschool, weekendschool of benutting van de woensdagmiddag. We moeten wel eerst duidelijk hebben wat werkt. Ik wil daarom pilots opzetten waaruit duidelijk gaat worden wat de effecten zijn van de verlenging van schooltijd op de leerprestaties van kinderen. De pilots moeten aantonen welke werkwijze werkt, onder welke condities en voor welke kinderen.

Ik wil deze pilots starten in samenwerking met een aantal gemeenten waar scholen er na de compenserende maatregelen er toch nog substantieel op achteruitgaan. Ik wil hiervoor circa 15 miljoen euro ter beschikking stellen. In samenwerking met deze gemeenten wil ik varianten inventariseren, uitwerken en bezien hoe we een aantal randvoorwaarden kunnen realiseren. Het gaat bij die randvoorwaarden bijvoorbeeld om de aansluiting van het programma op het schoolcurriculum, beschikbaarheid van voldoende personeel en het stimuleren van ouders om hun kinderen aan deze programma's te laten deelnemen. Ik wil deze pilots starten met ingang van het komend schooljaar. Ik zal u daarom binnenkort informeren over de verdere aanpak hiervan.

6. Slot

Door de invoering van impulsgebieden krijgen de scholen met de grootste problemen meer geld. Dat leidt tot een gerichte aanpak in stadswijken en regio's met achterstandsproblemen. Met deze maatregelen worden achterstanden effectiever bestreden. Dat komt de kwaliteit van het onderwijs ten goede en zorgt ervoor dat ieder kind een eerlijke kans krijgt. Volgend jaar is de verbetering van de gewichtenregeling voltooid. Ik volg de ontwikkelingen op de voet en ik zal u op de hoogte houden.

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