

Samenvatting

HET ADVIESONDERWERP

In eerste instantie zou dit advies geconcentreerd worden op de vraag naar een modernisering van de regeling voor de aanpak van onderwijsachterstanden in het basisonderwijs (de zogenaamde gewichtenregeling). In de loop der tijd echter, is het adviesonderwerp uitgebreid met de volgende adviesvragen: een eventuele samenhang tussen voor- en voerschoolse educatie (VVE) en de gewichtenregeling, een modernisering van de cumi-regeling voor het voortgezet onderwijs en een eventuele samenhang tussen WSNS (Weer Samen Naar School), LGF (Leerlinggebonden Financiering) en de gewichtenregeling basisonderwijs door het in elkaar schuiven van de verschillende regelingen tot één bekostigingsstelsel waarin het geld het kind volgt.

De laatstgenoemde vraag heeft de Onderwijsraad in een afzonderlijk advies aan de orde gesteld. De titel van dat advies, dat tegelijkertijd is uitgebracht, luidt: *De rugzak gewogen... Over de bekostiging van WSNS, LGF en de gewichtenregeling basisonderwijs.*

Als afzonderlijke publicatie is tegelijkertijd een studie uitgebracht, getiteld: *Met 't oog op onderwijsachterstanden. Studies bij het advies Wat 't zwaarst weegt...Een nieuwe aanpak voor het onderwijsachterstandenbeleid.* In deze studie zijn twee onderzoeken opgenomen die de raad in het kader van dit adviesproject heeft laten uitvoeren. Het betreft hier allereerst de voorstudie die prof. dr. Roel Bosker (OCTO, Universiteit Twente), dr. Lia Mulder (ITS, Katholieke Universiteit Nijmegen) en prof.dr. Cees Glas (OCTO, Universiteit Twente) hebben verricht: *Naar een nieuwe gewichtenregeling? De feitelijke achterstanden van risicogroepen in het basisonderwijs en een onderwijskundige onderbouwing van een aangepaste gewichtenregeling. Een voorstudie op verzoek van de Onderwijsraad.* Het tweede deel van de studie betreft het door ir. D.C. van Ingen (IOO bv, Economisch onderzoek voor de publieke sector) uitgevoerde onderzoek met de titel *Internationale verkenning maatstaven onderwijsachterstanden. Beleid en bekostiging.*

INHOUD VAN DIT ADVIES

Dit advies start met een korte schets van de drie thema's culturele diversiteit, bestrijding van taalachterstanden en de vraag naar de periode waarin investeringen in achterstandenbestrijding het meest effectief is. Deze thema's vormen het algemeen kader van dit advies. Vervolgens wordt ingegaan op de VVE-regeling, de gewichtenregeling basisonderwijs en de cumi-vo-regeling (voortgezet onderwijs). Deze regelingen worden kort beschreven, gesignaleerde knelpunten worden weergegeven.

Vervolgens gaat de raad uitgebreid in op de huidige toekenningscriteria uit de gewichtenregeling basisonderwijs en op de vraag of die aan herziening toe zijn. Een belangrijk element betreft de vraag of het criterium 'etniciteit' uit de bestaande gewichtenregeling kan verdwijnen.

Aansluitend komt de raad met het voorstel voor de opzet van twee nieuwe regelingen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden: een opzet voor een regeling 'algemene onderwijsachterstandenbestrijding', in de vorm van een herziene gewichtenregeling, en een opzet voor een nieuwe NT2-regeling (Nederlands als tweede taal). Van deze nieuwe NT2-regeling zal onder meer een herziene cumi-regeling voor het voortgezet onderwijs deel gaan uitmaken, evenals de taal-ondersteunende component van het huidige OALT-beleid (Onderwijs in Allochtone Levende Talen).

DE TWEE TOEKOMSTIGE REGELINGEN VOOR DE AANPAK VAN ONDERWIJSACHTERSTANDEN

De raad adviseert om in de toekomst twee nieuwe regelingen te ontwerpen voor de aanpak van onderwijsachterstanden.

Algemene onderwijsachterstandenbestrijding

Allereerst een regeling algemene onderwijsachterstandenbestrijding, gebaseerd op het opleidingsniveau van de ouders. Het betreft hier derhalve het terugdringen van de met het opleidingsniveau van de ouders samenhangende ontwikkelingsachterstanden van zowel autochtone als allochtone leerlingen. Voor het bestrijden van de algemene onderwijsachterstanden wordt gekozen voor een herziening van de huidige gewichtenregeling. Het land van herkomst wordt voor deze regeling niet langer als toekenningscriterium gehanteerd.

De nieuwe regeling met betrekking tot de bestrijding van de algemene onderwijsachterstanden dient reeds in de voor- en vroegschoolse periode van start te gaan en loopt door tot het eind van het basisonderwijs.

Wat de hoogte van de gewichten betreft, doet de raad in dit advies nog geen uitspraken. Wel maakt de raad voor de aanpak van algemene onderwijsachterstanden een onderscheid in twee gewichten, gerelateerd aan de daarbij gehanteerde twee opleidingsniveaus van de ouder(s). Aan de hand van een diepgaander onderzoek (dan de thans in opdracht van de raad uitgevoerde voorstudie door Mulder, Bosker en Glas) kan in aansluiting op dit advies een beargumenteerde en hanteerbare hoogte van de gewichten worden ontworpen.

Een nieuwe NT2-regeling

De tweede regeling betreft een nieuwe NT2-regeling die specifiek is gericht op het verminderen van de extra taalachterstanden van bepaalde categorieën allochtone leerlingen. Het gaat hier om de extra taalachterstanden van allochtone leerlingen die volgens het ITS/OCTO-onderzoek 'bovenop' de 'algemene' onderwijsachterstanden blijken te bestaan. In deze regeling is als het ware de factor 'ethniciteit' verdisconteerd, die als factor uit de door de raad voorgestelde nieuwe gewichtenregeling (algemene onderwijsachterstandenbestrijding) verdwijnt.

Naast het criterium 'land van herkomst', zal voor de nieuwe NT2-regeling als tweede criterium een taaltoets gaan gelden waarmee de daadwerkelijke taalachterstand wordt vastgesteld van individuele leerlingen die tot de doelgroep behoren.

De nieuwe NT2-regeling dient een doorgaande lijn te betreffen die zich uitstrekt van groep 3 van het basisonderwijs (de leeftijd waarop de specifieke taalachterstandsbestrijding is af te splitsen van de algemene onderwijsachterstandenbestrijding) tot en met het voortgezet onderwijs.

WIJZE VAN INVESTEREN

Naar het oordeel van de raad kunnen de investeringen in de bestrijding van onderwijsachterstanden het beste 'piramidaal' vorm worden gegeven. Dit betekent dat de grootste investeringen dienen plaats te vinden in de leeftijdscategorie van 2-6 jaar. Voor kinderen in het voor- en vroegschoolse traject dient dus een groter budget per kind beschikbaar te zijn dan voor kinderen in de leeftijdscategorie van 6-12 jaar. Vervolgens neemt in het voortgezet onderwijs het budget per leerling nog verder af. Deze differentiatie in de toekenning van de diverse budgetten zal er toe leiden dat de hoogte van die budgetten de vorm van een piramide te zien geeft.

In dit kader past naar de mening van de raad dan ook een meer fundamentele beschouwing op de cruciale ontwikkelingsfase van 2-6 jaar. In dit advies geeft de raad wel een korte schets van het beleidsterrein VVE en wordt er een relatie gelegd met de gewichtenregeling, maar worden nog geen concrete voorstellen gedaan wat de toekomst van VVE betreft. De raad is voornemens om in 2002 in een advies nader in te gaan op het VVE-terrein.

Tevens adviseert de raad de zogenaamde 9% drempel (scholen ontvangen op grond van de gewichtenregeling basisonderwijs pas extra formatie als het totaal van de aan de leerlingen toegekende gewichten tenminste negen procent hoger is dan het totaal aantal leerlingen op de school) te laten vervallen.