Doorgaan met de gewichtenregeling?

TEKST **HENK BLOK EN GEERT DRIESSEN** GEPUBLICEERD OP **05-12-2017**

Henk Blok en Geert Driessen - Goed onderwijs (…) voorkomt en verkleint achterstanden', zo meldt het regeerakkoord van Rutte III. Dat moge zo zijn, maar het is hoog tijd om het achterstandenbeleid op een nieuwe leest te schoeien. De huidige gewichtenregeling biedt achterstandsleerlingen weinig kansen. Voor de herziene regeling geldt hetzelfde. Is er een alternatief, of laat het ministerie ook de komende jaren enkele honderden miljoenen verdampen zonder inzicht in de doelmatigheid van de besteding? In feite liggen er twee vragen op tafel, de vraag naar de omvang en verdeling van het gewichtengeld, en de vraag naar de doelmatige inzet ervan.

Geluiden over dat het achterstandenbeleid faalt, klinken al jaren. Wij pleiten ervoor de gewichtenregeling te stoppen. Het zou beter zijn de vrijkomende gelden te voegen bij de middelen die gemeenten voor hun gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid krijgen.

Sinds zo'n 40 jaar wordt er beleid gevoerd om onderwijsachterstanden die het gevolg zijn van ongunstige omstandigheden in de thuissituatie te bestrijden. Een belangrijk financieel instrument om dit te bereiken is de zogenoemde gewichtenregeling. Aan basisschoolleerlingen die het risico lopen op onderpresteren door een ongunstige thuissituatie, wordt een extra formatiegewicht toegekend. Scholen met zulke gewichtenleerlingen ontvangen daardoor extra budget, te besteden aan achterstandsbestrijding. Dit jaar bedraagt het totale budget voor de regeling 280 miljoen, bedoeld voor 120.000 gewichtenleerlingen, derhalve ruim 2.300 euro per gewichtenleerling bovenop de reguliere financiering.

Effectiviteit

In de loop der jaren is de gewichtenregeling aangepast. Oorspronkelijk werden drie indicatoren voor onderwijsachterstand gehanteerd: opleiding, beroep en geboorteland ouders. Tegenwoordig telt alleen nog het opleidingsniveau van de ouders.

Over het onderwijsachterstandenbeleid verscheen onlangs een kritisch rapport vanuit het ministerie van Financiën (Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug? (http://www.rijksbegroting.nl/system/files/12/ibo-onderwijsachterstandenbeleid-eindrapport-een-duwtje-de-rug.pdf)). Een van de kernproblemen is dat er over de

effectiviteit van het beleid geen enkele zekerheid bestaat. Draagt de gewichtenregeling ertoe bij dat gewichtenleerlingen daadwerkelijk een duwtje in de rug krijgen, of wordt het achterstandenbudget aan andere dingen besteed? Volgens onderzoek van Cebeon en Regioplan (http://www.cebeon.nl/wp-content/uploads/2017/07/16845-Besteding-middelen-onderwijsachterstandenbeleid.pdf) zetten scholen de gewichtengelden namelijk vaak in voor *alle* leerlingen met achterstanden, ongeacht of ze tot de doelgroep van het beleid horen.

Majeure bezwaren

Kritiek op de gewichtenregeling valt al veel langer te beluisteren. Is enkel het opleidingsniveau van ouders genoeg om onderwijsachterstand te schatten? En leidt het stijgende opleidingsniveau van ouders niet ten onrechte tot een krimpend budget? Bovendien, de administratie van het ouderlijke opleidingsniveau wordt gevoerd door de school, hetgeen bewerkelijk en foutengevoelig is. Om dit soort problemen aan te pakken heeft het ministerie het CBS verzocht een verbeterde regeling te ontwerpen. In het rapport Herziening gewichtenregeling primair onderwijs; hoofdlijnenrapport (https://www.cbs.nl/-/media/_pdf/2017/06/gewichtenregeling%20hoofdlijnenrapport.pdf) stelt het CBS voor om onderwijsachterstand op schoolniveau te schatten aan de hand van registerdata, dat wil zeggen bestaande gegevensbestanden waarin onder andere opleidingsniveau, inkomen en etnische herkomst van de meeste burgers zijn vastgelegd. Tegen de herziene regeling bestaan naar ons idee majeure bezwaren.

Een eerste bezwaar betreft de financieringsbasis. Scholen krijgen straks alleen nog extra budget voor leerlingen met een *grote* achterstand, gedefinieerd als leerlingen met de 20 procent laagste verwachte Cito-scores. Zou het niet veel meer voor de hand liggen om in de berekening gebruik te maken van een kleutertoets, eventueel een toets die in groep 3 wordt afgenomen? Achterstanden vastgesteld in groep 8 zijn immers niet alleen het resultaat van een ongunstige thuissituatie, maar ook van de kwaliteit van het onderwijs in de voorafgaande schooljaren. Met andere woorden, de eindtoets is geen zuivere, maar een vervuilde indicator voor onderwijsachterstand.

Een ander bezwaar tegen de keuze voor *grote* achterstand is dat alleen de allerzwakste leerlingen meetellen. De herziene regeling is nadelig voor leerlingen met een hoge leerpotentie uit een ongunstige omgeving, bijvoorbeeld leerlingen die zonder extra inzet van hun school de havo kunnen halen, maar mèt extra

inspanning het vwo hadden gehaald.

Drijfzand

Sowieso is de bepaling van het verwachte aantal leerlingen met een grote achterstand op drijfzand gebouwd. De door het CBS gebruikte achterstandsindicatoren 'verklaren' slechts 20 procent van de verschillen in Citoscores. Dat heeft tot gevolg dat de voorspelde score door een forse onzekerheidsmarge wordt omgeven, hetgeen leidt tot een aanzienlijke hoeveelheid vals-positieve en -negatieve fouten. Anders gezegd: veel achterstandsleerlingen worden ten onrechte niet als achterstandsleerlingen gekwalificeerd, en omgekeerd.

Het belangrijkste bezwaar is misschien nog wel dat scholen straks alleen nog horen hoeveel van hun leerlingen door het CBS als achterstandsleerlingen worden gekwalificeerd, maar niet om welke leerlingen het gaat. Het is in de herziene regeling aan scholen zelf om te bepalen welke leerlingen extra ondersteuning nodig hebben en deze ondersteuning vervolgens ook te bieden. Misschien dat gewetensvolle scholen op hun intuïtie zullen afgaan en toch gewichtenleerlingen extra zullen ondersteunen. Maar eerder is te verwachten dat scholen de extra middelen over alle leerlingen zullen uitsmeren, zoals nu al te vaak gebeurt via klassenverkleining. De onzekerheid over welke leerlingen als gevolg van hun thuissituatie met een onderwijsachterstand kampen, heeft overigens ook gevolgen voor de beleidsevaluatie. Bij welke leerlingen moet straks worden vastgesteld of hun achterstand effectief is bestreden?

Samengevat, de huidige gewichtenregeling biedt achterstandsleerlingen weinig kansen. Voor de herziene regeling geldt hetzelfde. Is er een alternatief, of laat het ministerie ook de komende jaren enkele honderden miljoenen verdampen zonder inzicht in de doelmatigheid van de besteding? In feite liggen er twee vragen op tafel, de vraag naar de omvang en verdeling van het gewichtengeld, en de vraag naar de doelmatige inzet ervan.

Wat betreft de omvang van het budget lijkt ons vooralsnog geen aanpassing nodig. Een mogelijkheid is het budget zoals door het ministerie begroot voor de middellange termijn, toe te voegen aan het budget dat gemeenten al krijgen voor achterstandsbestrijding, de zogenoemde goab-gelden. Gemeenten kunnen dan zelf een verdeling maken tussen voor- en vroegschoolse educatie en het primair onderwijs, met oog voor de lokale omstandigheden.

Kopklassen

En wat de doelmatige inzet van financiële middelen in het basisonderwijs betreft, zouden we het toejuichen als er meer ruimte zou zijn voor kop- en -schakelklassen. Kopklassen zijn klassen van leerlingen die na groep 8 nog een jaar de tijd krijgen om hun basisvaardigheden in overeenstemming te brengen met hun potentie, onder andere door intensieve aandacht voor Nederlandse taal, rekenen/wiskunde en studievaardigheden. Deze klassen leiden tot hogere

adviezen voor het voortgezet onderwijs. Schakelklassen beogen hetzelfde, maar worden ingezet in eerdere leerjaren. Schakelklassen resulteren in een verbeterde vaardigheid in onder andere begrijpend lezen, een vaardigheid die cruciaal is voor schoolsucces. In feite behoren kop- en schakelklassen tot de weinige ingrepen waarvan door onderzoek is vastgesteld dat ze effectief onderwijsachterstanden helpen bestrijden.

Een ingekorte versie van dit stuk verscheen 4 december 2017 in NRC.