

Onderwijs

Iedereen pikt geld af van
achterstandsleerlingen

Opinie 18



Iedereen pikt uit potje voor leerlingen met achterstand

Goed onderwijs brengt het beste in mensen naar boven, voorkomt en verkleint achterstanden en helpt talenten optimaal te ontwikkelen, meldt het regeerakkoord. Het kabinet-Rutte III belooft op korte termijn te beslissen over een nieuwe regeling die deze onderwijsachterstanden moet bestrijden. Een hete aardappel die de vorige staatssecretaris doorschoof naar zijn opvolger.

Onderwijsachterstand heeft veelal zijn oorsprong in een ongunstige thuissituatie. Het beleid dat zich hierop toespitst, noemen we de 'gewichtenregeling' en stamt uit 1985. Basisschoolleerlingen die hieronder vallen, krijgen - zoals dat heet - extra 'formatiegewicht'. Dat betekent meer budget, te besteden aan achterstandsbestrijding. Dit jaar 2.300 euro extra per 'gewichtleerling', boven op de reguliere financiering. In totaal gaat het om 120.000 leerlingen, aan wie dus 280 miljoen euro extra besteed wordt. Oorspronkelijk werden drie indicatoren gehanteerd: opleiding, beroep en geboorteland ouders. Tegenwoordig telt alleen nog het opleidingsniveau van de ouders.

Het is gissen naar de effectiviteit van dit beleid, meldt het rapport *Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug?* (Ministerie van Financiën, 2017). De onderzoeksbureaus Cebeon en Regioplan zien dat het achterstandsbudget vaak besteed wordt aan alle leerlingen met achterstanden, ongeacht of ze tot de doelgroep behoren. Tegelijk zijn de criteria voor die doelgroep twijfelachtig. Is enkel het opleidingsniveau van de ouders genoeg om achterstand te schatten? En is het oké dat het stijgende niveau van de ouders leidt tot minder budget?

Het bestrijden van onderwijsachterstand is een speerpunt van Rutte III. Maar zowel de huidige als de nieuwe regeling is ondoelmatig, menen *Henk Blok* en *Geert Driessen*.

De administratie van het ouderlijk opleidingsniveau wordt gevoerd door de school, hetgeen bewerkelijk en foutgevoelig is. Op verzoek van het ministerie van Onderwijs ontwikkelde het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dit jaar een model dat verwachte onderwijsachterstanden in het basisonderwijs beter zou moeten schatten dan de huidige gewichtenregeling en dat minder arbeidsintensief is voor scholen. Het CBS wijst registerdata - gegevensbestanden waarin opleidingsniveau, inkomen én etnische herkomst van de meeste burgers zijn vastgelegd - aan als primaire bron.

Toch is deze CBS-herziening alles behalve een verbetering. Scholen krijgen straks alleen nog extra budget voor leerlingen met een heel grote achterstand, gedefinieerd als de 20 procent laagste Cito-scores. Het is wellicht beter om af te gaan op een kleutertoets, afgenomen in groep 3. Achterstanden vastgesteld in groep 8 zijn namelijk niet alleen het resultaat van een ongunstige thuissituatie, maar ook van de kwaliteit van het onderwijs in voorgaande schooljaren. Zo bezien is de eindtoets geen zuivere, maar een vervuilde indicator voor onderwijsachterstand.

Ander bezwaar tegen de CBS-herziening is dat alleen de allerzwakste leerlingen meetellen. Dat is nadelig voor leerlingen die zonder extra steun de havo aankunnen, maar mét steun vwo. De CBS-achterstandsindicatoren 'verklaren' overigens slechts 20 procent van de verschillen in Citoscores. Veel achterstandsleerlingen worden daardoor ten onrechte niet als zodanig gekwalificeerd, en omgekeerd.

Belangrijkste bezwaar is misschien nog wel dat scholen straks alleen nog horen hoeveel van hun leerlingen als achterstandsleerlingen worden ge-

kwalificeerd, maar niet om welke leerlingen het gaat. Het is dan aan scholen zelf om te bepalen wie extra ondersteuning nodig heeft. Gewetensvolle scholen zullen op hun intuïtie afgaan, maar de kans is reëel dat veel scholen de extra middelen over alle leerlingen uitsmeren, zoals nu ook al gebeurt. Dit heeft gevolgen voor de evaluatie. Hoe meet je of achterstand effectief is bestreden?

Kortom, achterstandsleerlingen hebben onvoldoende aan de huidige gewichtenregeling en in de CBS-herziening krijgen ze het niet veel beter. Laat het ministerie ook de komende jaren enkele honderden miljoenen verdampen? Hoog tijd voor een alternatief, waarin twee vragen worden opgelost. De vraag naar de omvang/verdeling en de vraag naar de doelmatige inzet van het achterstandsbudget.

Laten we het huidige budget van 280 miljoen euro vooral niet verminderen. Wel kan het anders verdeeld worden, bijvoorbeeld door toevoeging aan het budget dat gemeenten krijgen voor achterstandsbestrijding. Die kunnen dan zelf een verdeling maken tussen voor- en vroegschoolse educatie en het primair onderwijs.

Wat de doelmatigheid betreft, kunnen we ons verlaten op bewezen methoden zoals kop- en schakelklassen. In een kopklas krijgen leerlingen na groep 8 nog een jaar de tijd om hun basisvaardigheden in overeenstemming te brengen met wat ze aankunnen. Ze werken dan aan hun Nederlandse taal, rekenen, wiskunde en studievoordigheden. Dit leidt tot hogere adviezen voor het voortgezet onderwijs. Schakelklassen beogen hetzelfde, maar worden ingezet in eerdere leerjaren. Die leiden tot hogere scores in begrijpend lezen, cruciaal voor schoolsucces.



Henk Blok is onderwijskundige aan de Universiteit van Amsterdam.



Geert Driessen is onderwijskundige aan de Radboud Universiteit.



FOTO: KEES VAN DE VEEN