

Vergaderjaar 2007–2008

31 200 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2008

Nr. 205

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 augustus 2008

Tijdens het algemeen overleg met de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 4 maart 2008 (Kamerstuk 30 995/31 200 VIII, nr. 44) is toegezegd om een brief te sturen over problemen in de uitvoering van de gewichtenregeling. Tevens is toegezegd het moment te noemen waarop de impulsgebieden worden geëvalueerd.

In deze brief zal eerst worden stilgestaan bij de maatregelen die reeds zijn genomen en de verbeteringen die zijn gerealiseerd bij de uitvoering van de gewichtenregeling. Vervolgens zal het onderzoek worden besproken dat ik heb laten doen naar de problemen met de uitvoering van de gewichtenregeling (zie bijlage). Tot slot worden de verschillende verbetermaatregelen opgesomd die, mede naar aanleiding van het onderzoek, in de planning zitten. De brief eindigt met de motivering van het evaluatiemoment van de impulsgebieden.

Resultaten van de zelfcontrole

Zoals aangegeven in mijn brief over de gewichtenregeling van 1 november 2007 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 VIII, nr. 30) zijn de scholen met het hoogste schoolgewicht gevraagd hun opgaven van de leerlinggewichten zélf te controleren. De reden hiervoor is dat de Auditdienst bij de controle op de leerlingtelling van 1 oktober 2006 veel fouten had geconstateerd bij de toepassing van de gewijzigde gewichtenregeling. Deze zelfcontrole is afgerond en kent de volgende resultaten.

Van de 1060 scholen die een verzoek tot zelfcontrole hebben ontvangen heeft 87,45% gereageerd. In totaal hebben 550 van die 1060 scholen ook correcties doorgegeven. Bij 69,09% van deze 550 scholen heeft dit geleid tot een daling van het schoolgewicht, bij 17,45% is het schoolgewicht gestegen en bij 13,45% is het schoolgewicht gelijk gebleven. De scholen

voor wie het schoolgewicht naar beneden is gegaan zijn hiervoor gecompenseerd via de compensatieregeling.

Invoering impulsgebieden in de gewichtenregeling

De klacht van scholen dat ze een lager schoolgewicht hadden en minder gewichtenmiddelen kregen onder de gewijzigde gewichtenregeling is een van de aanleidingen geweest om de impulsgebieden in te voeren in de gewichtenregeling. Door de invoering van de impulsgebieden in de gewichtenregeling zullen de scholen die met de grootste problematiek te maken hebben vanaf het schooljaar 2009–2010 extra middelen krijgen. De toekenning van extra middelen zal van invloed zijn op de ervaren rechtvaardigheid rond het verdelen van gewichtenmiddelen en daarmee mogelijk ook op de rechtmatigheid. Verderop in de brief, in reactie op de bevindingen van het onderzoek op het gebied van acceptatie en beleving, zal ik hier op terugkomen.

Verbetering van de uitvoerbaarheid

Er is een aantal maatregelen in gang gezet dat de uitvoerbaarheid van de gewichtenregeling moet verbeteren. Hierbij zijn de volgende verbeteringen gerealiseerd:

- Er is een opleidingentabel opgesteld met alle Nederlandse opleidingen voortgezet onderwijs vanaf 1950. Met behulp van deze tabel kunnen scholen eenvoudig de categorie vaststellen waartoe een Nederlandse opleiding behoort.
- De onderwijssystemen in Turkije, Marokko en Somalië zijn op hoofdlijnen beschreven, waarbij de relatie is gelegd met de categorieën uit de gewichtenregeling. Om het bevragen van buitenlandse ouders te vereenvoudigen zijn hierbij zoveel mogelijk de originele buitenlandse benamingen van opleidingen gebruikt.
- De voorbeeld ouderverklaring is aangepast zodat het voor ouders eenvoudiger is geworden de verklaring in te vullen en het voor de school eenvoudiger is de verklaring te beoordelen.
- De adviserende rol van het Informatiecentrum Diplomawaardering (IcDW), een samenwerking van Colo en Nuffic, bij het beoordelen van buitenlandse opleidingen is en wordt verder ontwikkeld. In de vernieuwde CFI voorlichtingsbrochure heeft het IcDW een prominente plek gekregen. Scholen weten hierdoor beter wat ze moeten doen om een advies van het IcDW te krijgen, als er sprake is van twijfel over het niveau van een buitenlandse opleiding. Ook in de communicatie met de scholen wordt de adviesrol van het IcDW nadrukkelijker onder de aandacht gebracht.

Uit een tussenbericht van de Auditdienst over de controle op de leerlingtelling van 1 oktober 2007 blijkt dat scholen dit jaar gemiddeld genomen aanzienlijk minder fouten hebben gemaakt bij de uitvoering van de gewichtenregeling. In het najaar zal de Auditdienst haar definitieve rapportage opleveren over de controle op de leerlingtelling van 1 oktober 2007, op basis waarvan ik u meer in detail kan berichten over de resultaten.

Onderzoek naar problemen in de uitvoering

Met het oog op aanvullende verbetermaatregelen krijg ik op twee manieren beter zicht op de problemen die spelen bij de uitvoering van de gewichtenregeling. De Auditdienst is gevraagd om bij de controle op de leerlingtelling van 1 oktober 2007 niet alleen het aantal fouten te registreren, maar ook de aard van de fouten. Heeft de school een buitenlandse opleiding verkeerd gecategoriseerd? Heeft de school een Neder-

landse opleiding verkeerd gecategoriseerd? Is de ouderverklaring door twee ouders ingevuld terwijl er sprake is van een éénoudergezin? Met het inzicht in de aard van de fouten kan ook meer inzicht worden gekregen in de problemen die spelen. De Auditdienst zal als onderdeel van de rapportage over de controle op de leerlingtelling van 1 oktober 2007 ook rapporteren over de aard van de fouten. Op dat moment zal ik bezien tot welke verbetermaatregelen dit aanleiding geeft.

Naast de verbeterde foutregistratie door de Auditdienst is er in opdracht van OCW in de maanden maart tot en met mei 2008 een verdiepingsonderzoek uitgevoerd door Regioplan naar de uitvoering van de gewichtenregeling¹. Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een enquête onder 1100 hooggewichtscholen en 660 scholen hebben hierop gereageerd. In aansluiting op de enquête is in twee groepsgesprekken met een aantal schoolleiders dieper ingegaan op de onderzoeksbevindingen en de eigen ervaringen met de uitvoering van de gewichtenregeling. In het onderstaande ga ik in op de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen van het onderzoek en de conclusies die ik daaruit trek.

Bekendheid en duidelijkheid van de regelgeving

Bevindingen van het onderzoek

Ruim 90% van de respondenten geeft aan over voldoende kennis te beschikken om de regeling goed uit te kunnen voeren. Om het feitelijke kennisniveau te testen zijn in de enquête ook een aantal kennisvragen gesteld. Uit de fouten die zijn gemaakt bij deze vragen blijkt echter dat de helft van de respondenten toch niet goed op de hoogte is van belangrijke uitgangspunten of van de criteria op basis waarvan een gewicht wordt vastgesteld. Van de 90% die zegt de regels goed te kennen blijkt de helft daarvan de regels dus niet goed genoeg te kennen. Iets minder dan de helft van de respondenten vindt de regeling onduidelijk. Deze onduidelijkheid geldt dan vooral voor het waarderen en categoriseren van buitenlandse opleidingen en, in mindere mate, voor het beoordelen van Nederlandse opleidingen.

Beleidsreactie

De bekendheid van de regels wordt over het algemeen als voldoende ervaren. Dat de kennis op belangrijke punten tegelijkertijd tekortschiet baart zorgen. Het is nodig de scholen onverminderd voor te lichten en te informeren. In april 2008 is aan alle scholen de vernieuwde brochure toegestuurd en zijn de scholen geïnformeerd over de hulpmiddelen die zijn ontwikkeld voor het categoriseren van de opleidingen. De verwachting is dat dit verbetering brengt in de onduidelijkheid die bestaat over het beoordelen van opleidingen.

Acceptatie en beleving van de regelgeving

Bevindingen van het onderzoek

De regeling wordt door een deel van de respondenten als oneerlijk en ongunstig ervaren omdat het aantal gewichtenleerlingen terugloopt terwijl de problemen van de leerlingpopulatie gelijk blijven. Meer dan de helft van de respondenten (59%) vindt het oneerlijk dat etniciteit geen rol meer speelt. Een ruime meerderheid (82%) vindt bovendien dat de gewijzigde gewichtenregeling ongunstig uitvalt voor hun school. De acceptatie van de gewijzigde gewichtenregeling is ook minder naarmate de kennis over de regeling minder ver is ontwikkeld. Hoewel de acceptatie van de regeling beperkt is, zegt driekwart van de respondenten de regels na te volgen. Eén kwart is hier minder uitgesproken over.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Beleidsreactie

De beleving van scholen dat de gewichtenregeling ongunstig uitpakt zal voor een belangrijk deel voortkomen uit het feit dat de scholen vooral naar de gewichten kijken en minder naar de middelen die op basis van de gewichten worden verdeeld. Om de beleving van scholen meer aan te laten sluiten bij de feitelijke bekostiging zal ik alle scholen een brief sturen waarin ik een nadere uitleg zal geven van het beleid en de consequenties daarvan voor individuele scholen.

In de eerste plaats zal ik hierbij de ingestelde compensatieregeling waarmee scholen zijn gecompenseerd voor de daling van het schoolgewicht nadrukkelijker onder de aandacht brengen. Doordat de compensatieregeling in het eerste jaar is berekend op het niveau van het schoolbestuur staat de compensatie wellicht onvoldoende op het netvlies van de betrokken schoolleiders. In het komende schooljaar wordt de compensatieregeling overigens wel op het niveau van de school berekend.

Daarnaast zal ik de invoering van de impulsgebieden in de gewichtenregeling onder de aandacht brengen. Zoals eerder aangegeven is de acceptatie en de beleving van de gewijzigde gewichtenregeling voor mij één van de aanleidingen geweest de impulsgebieden in te voeren in de gewichtenregeling. Hoewel de impulsgebieden pas vanaf het schooljaar 2009–2010 extra middelen voor de scholen opleveren, wil ik scholen laten weten dat ik actie heb ondernomen naar aanleiding van hun gevoel van onvrede.

In de volgende tabel staat de meerjarige ontwikkeling van de middelen die voor onderwijsachterstanden worden toegekend.

	2008	2009	2010	2011
Totaal beschikbare middelen o.b.v. gewichten	315	333	360	378

Ik hoop en verwacht met een brief aan de scholen over de feitelijke bekostiging op basis van de gewichten meer begrip te krijgen voor de beleidswijzigingen die zijn doorgevoerd.

Bij de bevinding dat de acceptatie van de regelgeving beperkt is past ook een relativerende opmerking. Het is bekend dat het breed gedragen besluit het criterium etniciteit te schrappen zou leiden tot een herverdeling. De afname van de gewichten is vooral te voelen bij scholen met veel kinderen van ouders met een allochtone afkomst. Omdat het onderzoek is uitgevoerd onder de huidige hooggewichtscholen, met verhoudingsgewijs veel kinderen van ouders met een allochtone afkomst, zijn deze scholen sterk vertegenwoordigd onder de respondenten. Het viel te verwachten dat de acceptatie van de regels bij deze groep scholen beperkt zou zijn.

Praktijk van de uitvoering

Bevindingen van het onderzoek

Het overgrote deel (circa 90%) van de onderzochte scholen vindt het verkrijgen van opleidingsgegevens van in het buitenland opgeleide ouders moeilijk. Het is een aanzienlijke inspanning de benodigde gegevens te krijgen van de ouders. Scholen hebben daarbij regelmatig de indruk onvolledige of verkeerde informatie van ouders te krijgen. Scholen vermoeden dat sommige ouders een te hoge opleiding opgeven in vergelijking met de taalbeheersing of het werk dat de ouder verricht. Vrijwel alle

respondenten vinden het moeilijk om de opleidingsgegevens van buitenlandse ouders naar de opleidingscategorieën van de gewichtenregeling te vertalen. Gelet op de problemen die scholen ondervinden met het beoordelen van buitenlandse opleidingen maken ze eigenlijk te weinig gebruik van de diensten van het IcdW.

Beleidsreactie

Het is bekend dat het vertalen van opleidingsgegevens naar een categorie van de gewichtenregeling vooral voor buitenlandse opleidingen lastig is. Om dit probleem te ondervangen is reeds een aantal verbeteringen doorgevoerd (zie ook eerder in deze brief). De voorbeeld ouderverklaring is gebruiksvriendelijker gemaakt. De ouder verklaart een opleiding uit een bepaalde categorie te hebben gehad of vult, als de vertaalslag niet gemaakt kan worden, de bijlage bij de voorbeeld ouderverklaring in die aan het IcdW kan worden gestuurd. Voor ondersteuning hierbij, of voor scholen die geen gebruik maken van de voorbeeld ouderverklaring, zijn beschrijvingen opgesteld van de onderwijssystemen in Turkije, Marokko en Somalië. In de komende periode zullen beschrijvingen van onderwijssystemen voor meer landen worden opgesteld. Ook wordt in de komende periode de adviserende rol van het IcdW bij herhaling onder de aandacht gebracht.

De bevinding dat «scholen vermoeden dat sommige ouders een te hoge opleiding opgeven» ligt ingewikkelder. Mogelijk zijn er wel ouders die verkeerde opleidingsgegevens opgeven. Controle op de juiste opgave van in het buitenland gevolgde opleidingen is echter niet uitvoerbaar. Scholen die vermoeden dat ouders een te hoge opleiding opgeven zullen de betreffende ouders ervan moeten overtuigen dat het in het belang is van hun kind het juiste opleidingsniveau op te geven.

Controle

Bevindingen van het onderzoek

De kans op controle uit de omgeving van de school (het schoolbestuur, de medezeggenschapsraad of andere scholen) wordt door de respondenten klein geacht. De gepercipieerde kans op een controle door de Auditdienst of de onderwijsinspectie is duidelijk groter, maar niet buitengewoon. Een ruime meerderheid acht de kans gering dat bij controles fouten worden geconstateerd in de toegekende gewichten. Dit zelfvertrouwen wordt niet ondersteund door de resultaten van onderzoek van de Auditdienst.

Scholen die de afgelopen jaren zijn gecontroleerd door de Auditdienst lijken zich meer bewust van de hiaten in hun kennis en de fouten die er kunnen worden gemaakt bij de bepaling van het gewicht. De controle van de Auditdienst heeft een positief effect op het kennisniveau van scholen over de gewijzigde gewichtenregeling.

Beleidsreactie

Het is prettig dat de controles door de Auditdienst voor de scholen een leereffect hebben. De zichtbaarheid en transparantie van de controle door de Auditdienst moet echter wel worden verbeterd. Om deze reden wordt er in overleg met het veld een Toezichtkader Leerlingtelling opgesteld, naar analogie van de toezichtkaders die de inspectie hanteert voor de onderwijskwaliteit. Dit toezichtkader zal niet alleen gericht zijn op de gewichtenregeling, maar ook op andere aspecten van de controle op de leerlingtelling. Het toezichtkader maakt voor scholen helder hoe en op welke aspecten gecontroleerd wordt. De gepercipieerde controlekans en de gepercipieerde kans dat fouten worden geconstateerd zullen hierdoor naar verwachting vergroten.

Samenvatting van verdere verbetermaatregelen

Het verdiepingsonderzoek geeft aan dat de verbetermaatregelen die reeds zijn gerealiseerd aansluiten bij de problemen die in de uitvoering worden ervaren. Het onderzoek geeft ook aanleiding een aantal aanvullende stappen te zetten. In de bovenstaande beleidsreactie zijn deze stappen aangegeven. Voor het overzicht vat ik dit nog even samen:

- De scholen worden bij herhaling op de hoogte gesteld over de beschikbare informatie en de hulpmiddelen die ter beschikking staan bij het uitvoeren van de gewichtenregeling.
- De scholen ontvangen een brief waarin aan de hand van praktische voorbeelden de veranderingen in de verdeling van gewichtenmiddelen worden toegelicht.
- De beschrijving van de buitenlandse onderwijssystemen zal worden uitgebreid met landen waar veel ouders hun buitenlandse opleiding hebben genoten.
- Er wordt een Toezichtkader Leerlingtelling opgesteld dat de zichtbaarheid en de transparantie van de controle door de Auditdienst zal verbeteren.

Zoals ook aangegeven in de brief van 18 januari (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 27 020, nr. 57) zal bij de invoering van het onderwijsnummer worden gezien of kan worden overgestapt naar een criterium op een hoger aggregatieniveau, zonder ouderverklaringen. Dit zou een aanzienlijke reductie van de administratieve lasten kunnen betekenen.

Evaluatie impulsgebieden

In het algemeen overleg van 4 maart jl. heb ik toegezegd dat ik u zal informeren over het moment waarop de evaluatie van de impulsgebieden zal plaatsvinden. De impulsgebieden worden met ingang van het schooljaar 2009–2010 ingevoerd. De gebieden worden voor vier jaar vastgesteld. Twee jaar voor het einde van de periode van vier jaar worden de nieuwe gebieden vastgesteld en bekendgemaakt. Dit betekent dus dat begin 2012 de impulsgebieden worden vastgesteld zoals die met ingang van het schooljaar 2013–2014 zullen gelden. Om die reden kom ik tot de conclusie de evaluatie te laten plaatsvinden in 2011, vóórdat de nieuwe impulsgebieden worden vastgesteld.

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