

Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid

Periode 2002-2008

Guuske Ledoux
Annemiek Veen

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Ledoux, G., Veen A.M.

Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid. Periode 2002 – 2008. Guuske Ledoux en Annemiek Veen. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut van de Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen, Universiteit van Amsterdam (SCO-rapport nr. 826, projectnummer 40352).

ISBN 978-90-6813-882-5

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

Uitgave en verspreiding:

SCO-Kohnstamm Instituut

Nieuwe Prinsengracht 130, Postbus 94208, 1090 GE Amsterdam

Tel.: 020-525 1201

www.sco-kohnstaminstituut.uva.nl

© Copyright SCO-Kohnstamm Instituut, 2009

Inhoudsopgave

1	De onderzoeksoopdracht	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Thema's in het onderwijsachterstandenbeleid 2002-2008	2
1.3	Werkwijze	3
1.4	Opbouw van het rapport	4
2	Gewichtenregeling	7
2.1	Het beleidsprobleem	7
2.2	Doelstellingen	10
2.3	Beleidsinstrumenten	11
2.4	Uitvoering van het beleid, doelmatigheid	20
2.5	Omvang en onderbouwing van de ingezette financiële middelen	23
2.6	Effecten en eventuele neveneffecten	24
3	Voor- en vroegschoolse educatie	29
3.1	Het beleidsprobleem	29
3.2	Doelstellingen	30
3.3	Beleidsinstrumenten	32
3.4	Uitvoering van het beleid, doelmatigheid	37
3.5	Omvang en onderbouwing van de ingezette financiële middelen	41
3.6	Effecten en eventuele neveneffecten	42
4	Schakelklassen	47
4.1	Het beleidsprobleem	47
4.2	Doelstellingen	48
4.3	Beleidsinstrumenten	49

4.4	Uitvoering van het beleid, doelmatigheid	51
4.5	Omvang en onderbouwing van de ingezette financiële middelen	55
4.6	Effecten en eventuele neveneffecten	56
5	Sturingsmodel	59
5.1	Het beleidsprobleem	59
5.2	Doelstellingen	62
5.3	Beleidsinstrumenten	62
5.4	Uitvoering van het beleid, doelmatigheid	63
5.5	Omvang en onderbouwing van de ingezette financiële middelen	64
5.6	Effecten en eventuele neveneffecten	64
6	Nabeschuwing	67
	Referenties	75
	Bijlage: geraadpleegde personen	81
	Recent uitgegeven SCO rapporten	83

1 De onderzoeksopdracht

1.1 Inleiding

Het Ministerie van OCW heeft een beleidsdoorlichting laten uitvoeren van het onderwijsachterstandenbeleid in het basisonderwijs in de periode 2002-2008.

Een beleidsdoorlichting is een onderzoek dat een synthese geeft van een bepaald beleidsonderwerp in een afgesproken periode. Het is bedoeld om te laten zien:

- wat het beleidsprobleem is, waarom dat een probleem is en waarom de overheid het tot haar taak rekent om het probleem op te lossen;
- welke doelstellingen zijn geformuleerd voor het beleidsterrein;
- welke beleidsinstrumenten zijn ingezet;
- hoe het beleid is uitgevoerd en wat de doelmatigheid daarvan is;
- welke middelen daarmee gemoeid zijn en hoe die zijn onderbouwd;
- wat er bekend is over effecten (halen van de doelstellingen, oplossing van het probleem) en eventuele neveneffecten.

De functie van een beleidsdoorlichting is tweeledig. Het is enerzijds bedoeld om verantwoording af te leggen, anderzijds om lessen te trekken voor de toekomst. De reden voor het Ministerie van OCW te kiezen voor beleidsdoorlichting van het onderwijsachterstandenbeleid in het basisonderwijs de afgelopen jaren (2002-2008), is dat in deze periode enkele wijzigingen en intensiveringen hebben plaatsgevonden in dit beleid. Het is, ook met het oog op eventuele nieuwe beleidswijzigingen in de toekomst, zinvol om na te gaan of de met deze wijzigingen beoogde doelen zijn gehaald. In meer algemene zin is een beleidsdoorlichting van het onderwijsachterstandenbeleid wenselijk omdat het al lang lopend beleid is waar jaarlijks relatief veel middelen mee gemoeid zijn. Voor het onderwijsachterstandenbeleid is in 2009 ongeveer €600 miljoen beschikbaar, waarvan €400 miljoen naar de scholen gaat en €200 miljoen naar de gemeenten.

Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid

Het ministerie heeft er voor gekozen om het onderzoek extern te laten uitvoeren en de opdracht daartoe gegeven aan het SCO-Kohnstamm Instituut. Het voorliggende rapport is hiervan het resultaat.

1.2 Thema's in het onderwijsachterstandenbeleid 2002-2008

Het onderwijsachterstandenbeleid kent al een behoorlijke lange geschiedenis, die teruggaat tot het onderwijsstimuleringsbeleid uit de jaren zeventig van de vorige eeuw. In de loop van die geschiedenis zijn er diverse beleidswijzigingen geweest, met name in organisatie en financiering, en zijn nieuwe thema's, doelen, doelgroepen en beleidsterreinen gedefinieerd. De gevraagde beleidsdoorlichting gaat niet over dit hele tijdvak, maar alleen over de meeste recente periode (2002-2008). In deze periode zijn voor het basisonderwijs¹ op de volgende onderwerpen nieuwe stappen gezet en/of nieuwe doelen geformuleerd:

- 1) de gewichtenregeling;
- 2) de voor- en vroegschoolse educatie;
- 3) de schakelklassen;
- 4) het sturingsmodel;

Conform de wens van het ministerie is het onderzoek op deze vier thema's toegespitst. De eerste drie thema's gaan over afzonderlijke beleidsinstrumenten die zijn ingezet in het onderwijsachterstandenbeleid. Deze zijn in de begrotingen van OCW terug te vinden en hebben ieder een eigen bijdrage aan het behalen van de beleidsdoelstellingen. Het vierde thema is van een andere orde. Dat gaat over de wijze waarop het onderwijsachterstandenbeleid is ingericht wat betreft toedeling van middelen en beslissingsmacht over de besteding van die middelen. Dus, in meer bestuurskundige termen, over de aan dit beleid ten grondslag liggende besturings-

¹ Het onderwijsachterstandenbeleid heeft ook betrekking op het voortgezet onderwijs. Dat deel van het beleid is niet bij de opdracht betrokken.

filosofie. Omdat deze besturingsfilosofie (het gekozen sturingsmodel) gevolgen heeft voor de uitvoering van het beleid, en daarmee voor de doelmatigheid en de effectiviteit van de drie geselecteerde beleidsinstrumenten, is er voor gekozen om hieraan apart aandacht te besteden.

1.3 Werkwijze

De volgende bronnen zijn gebruikt voor de beleidsdoorlichting:

1. Gesprekken met voor het beleid verantwoordelijke ambtenaren van OCW (per thema een gesprek). Er zijn tevens gesprekken gevoerd met een beleidsmedewerker over aanpalend beleid met betrekking tot zorgleerlingen in het onderwijs (WSNS, LGF) en met een algemeen deskundige op het gebied van onderwijsachterstandenbeleid.
2. Beleidsnotities/brieven van de minister aan de Tweede Kamer over de vier thema's, inclusief gegevens over de geïnvesteerde middelen en verschuivingen daarin.
3. Begrotingen van OCW voor de jaren 2003 – 2008; (gekeken is naar de beknopte versies).
4. Onderzoeksrapporten over ontwikkelingen in en doelmatigheid en effecten van het beleid op de vier thema's.
5. Relevante websites die informatie bieden over de uitvoering van beleid (bijvoorbeeld www.onderwijsachterstanden.nl; www.schakel-klassen.nl).

De laatste bron is vooral gebruikt om na te gaan hoe in het onderwijsveld is gereageerd op de veranderingen in het onderwijsachterstandenbeleid in de periode 2002-2008. Er is niet voor gekozen (het behoorde niet tot de opdracht) om deze reacties uitgebreid in beeld te brengen. Er zijn daarom ook geen aparte gesprekken gevoerd met stakeholders uit het onderwijsveld. Bij de behandeling van elk thema worden de reacties uit het veld echter wel kort meegenomen.

Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid

Voor de beleidsdoorlichting is een begeleidingsgroep samengesteld, bestaande uit medewerkers van de ministeries van OCW en Financiën. Tevens had daarin een extern lid zitting, in de persoon van Mw. drs. H.M. Bronneman-Helmers,, werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. Hiermee is zorg gedragen voor het onafhankelijk oordeel dat onderdeel hoort te zijn van een beleidsdoorlichting. De begeleidingsgroep is twee maal bijeen geweest. De opmerkingen van de leden van de groep zijn in dit rapport verwerkt. De samenstelling van de beleidsgroep is te vinden in de bijlage. Daar staat ook vermeld met welke beleidsmedewerkers van OCW gesprekken zijn gevoerd.

1.4 Opbouw van het rapport

Het rapport bestaat uit vier hoofdstukken en een afsluitende beschouwing. Elk hoofdstuk gaat over één van de vier thema's. Per thema is steeds hetzelfde schema aangehouden:

- het beleidsprobleem;
- doelstellingen;
- beleidsinstrumenten;
- uitvoering van het beleid, doelmatigheid;
- omvang en onderbouwing van de ingezette financiële middelen;
- effecten en eventuele neveneffecten.

Hoewel de onderzoeksperiode betrekking heeft op de jaren vanaf 2002 (dit is de periode waarin de Kabinetten Balkenende I en II in functie kwamen), is het voor een goed begrip van de beleidsdoelen en de beleidsinstrumenten soms nodig om wat verder terug te gaan in de tijd. Per thema is dat daarom waar nodig gedaan.

Om de rapportage leesbaar te houden, is in de tekst slechts spaarzaam verwezen naar de gebruikte bronnen. De literatuurlijst bevat de voornaamste referenties.

Verder is als uitgangspunt gehanteerd dat het rapport ook toegankelijk moet zijn voor wie niet ingewijd is in het onderwerp bestrijding van onderwijsachterstanden. Het

De onderzoeksopdracht

bevat daarom hier en daar uitleg die wel ingewijden zullen ervaren als 'bekend terrein'.

2 Gewichtenregeling

De gewichtenregeling is een financieringssysteem die voorziet in extra formatie voor basisscholen die (voldoende) leerlingen hebben uit de doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid. Voor het basisonderwijs is de gewichtenregeling het meest centrale beleidsinstrument in de bestrijding van onderwijsachterstanden, althans in financiële zin. In de OCW-begroting van 2009 is met de gewichtenregeling een bedrag van ongeveer 400 miljoen euro gemoeid. In de onderzoeksperiode zijn wijzigingen in de regeling aangebracht die betrekking hebben op de criteria voor de berekening van de extra formatie. We zijn nagegaan wat de rationale achter en de onderbouwing van deze wijziging was en wat de consequenties ervan zijn geweest.

2.1 Het beleidsprobleem

Het beleidsprobleem dat heeft geleid tot het onderwijsachterstandenbeleid is het verschijnsel dat er ongelijkheid bestaat in kansen op onderwijssucces, ongelijkheid die samenhangt met sociaal milieu, etnische achtergrond en sekse. Aandacht voor dit verschijnsel is er sinds het begin van de jaren zeventig uit de vorige eeuw. Het is (onder meer) op de agenda gezet door onderzoek dat liet zien dat kinderen van lager opgeleide ouders minder kans hebben om door te stromen naar hogere vormen van voortgezet onderwijs dan kinderen van hoger opgeleide ouders¹.

Het onderwijs wordt (door achtereenvolgende kabinetten van verschillende politieke kleur) gezien als een belangrijk instrument voor de bevordering van sociale mobiliteit. Het is een breed gedeelde opvatting dat het maatschappelijk en economisch van belang is om alle talenten te benutten en dat bevorderd moet worden dat ieder kan presteren naar vermogen. Niet afkomst, maar individuele prestaties moeten in een moderne samenleving doorslaggevend zijn voor de positie op de

¹ Talentenproject van Van Heek e.a., 1968.

Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid

sociale ladder (meritocratisch ideaal²). Ongelijkheid die samenhangt met andere kenmerken dan individueel talent (zoals sociale afkomst, etnische herkomst, sekse) moet daarom bestreden worden. Het hoofdprincipe daarbij is dat het onderwijs zoveel mogelijk moet compenseren voor ongunstige omgevingsfactoren. Ongunstige omgevingsfactoren zijn bijvoorbeeld armoede, slechte woonomstandigheden, opvoedingsstress bij ouders en lage opleiding van de ouders. Specifiek voor allochtone kinderen geldt dat zij een andere moedertaal hebben dan het Nederlands en 'leven tussen twee culturen'. Vooral de combinatie van dergelijke risicofactoren heeft een negatief effect op de ontwikkelingskansen van kinderen en zorgt ervoor dat zij hun potentie onvoldoende kunnen ontwikkelen³.

Ook in de periode 2002-2008 is de gedachte dat het onderwijs zoveel mogelijk moet compenseren voor de invloed van ongunstige omgevingsfactoren een belangrijk element van het kabinetsbeleid. In de begrotingen van het Ministerie van OCW uit deze periode staan steeds dezelfde drie kerntaken vermeld: *toegankelijkheid*, *onderwijskwaliteit* en *toerusting*. Het bestrijden van ongelijke kansen op schoolsucces op basis van groepskenmerken valt onder de toegankelijkheidsdoelstelling. Het onderwijs moet in gelijke mate toegankelijk zijn voor iedereen die dezelfde talenten heeft.

Doelgroepen van beleid; een korte historie

In eerste instantie ging de aandacht vooral uit naar de onderwijsongelijkheid op basis van sociale afkomst. In 1974 verscheen het eerste beleidsplan over het bestrijden van onderwijsachterstanden van kinderen uit arbeidersgezinnen. Destijds werd daarvoor de term *stimuleringsbeleid* gevoerd. De voornaamste beleidsmaatregel in deze periode bestond uit het toekennen van extra financiële middelen aan basisscholen in achterstandswijken en aan bovenschoolse instellingen, zoals schoolbegeleidings-

² Meritocratisch ideaal: maatschappij waarin persoonlijke verdiensten (merites) de belangrijke bron voor maatschappelijke waardering zijn.

³ In dit rapport gaan we verder niet in op het ontstaan van ontwikkelings- en onderwijsachterstanden. Meer informatie daarover is te vinden in Ledoux (1995, 1996), Meijnen (2003), Doolaard & Leseman (2008).

diensten en welzijnsinstellingen. Het ging om een vrij groot aantal scholen (bijna drieduizend). In de jaren tachtig kwam er een nieuwe doelgroep bij: kinderen van migranten, vooral arbeidsmigranten. Ook bij hen bleek sprake van grote, groepsgebonden achterstanden in het onderwijs. Aanvankelijk werd voor deze groep apart beleid gevoerd (culturele minderhedenbeleid), maar vrij snel groeide het besef dat het logischer was om integraal beleid te voeren en het beleid bovendien een structurele basis te geven. In 1985 werd de Wet Onderwijsvoorrang van kracht, tegelijk met de Wet op het Basisonderwijs. Daarin werd onder meer geregeld dat basisscholen recht hadden op extra formatie, als zij autochtone en/of allochtone leerlingen met laag opgeleide ouders in hun leerlingenpopulatie hadden. Dit is het startpunt van de gewichtenregeling voor het basisonderwijs. Er werd ook nog een derde doelgroep onderscheiden, namelijk vrouwen en meisjes in het onderwijs. Zij vielen echter niet onder deze financieringsgrondslag.

In deze periode werd het beleid aangeduid met *onderwijsvoorrangsbeleid*. Er werd ook bovenschoolse subsidie gegeven aan zogenaamde onderwijsvoorrangsgebieden: regio's met een concentratie van kinderen met onderwijsachterstanden. Dit deel van het beleid kreeg enkele jaren later weer een andere vorm, toen besloten werd om het onderwijsvoorrangsbeleid te decentraliseren en de verantwoordelijkheid ervoor neer te leggen bij gemeenten. Dit werd geregeld in de Wet Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA), die op 1 augustus 1998 in werking trad. Sinds die tijd wordt het beleid aangeduid met de term *onderwijsachterstandenbeleid*⁴. Het Rijk bleef echter verantwoordelijk voor de toekenning van extra formatie aan scholen, voor het basisonderwijs volgens de principes van de gewichtenregeling (zie verder bij 2.3) en voor het voortgezet onderwijs en het speciaal (basis)onderwijs volgens andere regelingen (vooral gebaseerd op het aandeel leerlingen uit culturele minderheden op de school).

⁴ Zie voor meer gegevens over de beleidsgeschiedenis o.a. Mulder, 1996; Meijnen, 2003; Karsten; 2003.

2.2 Doelstellingen

Het hoofddoel van het onderwijsachterstandenbeleid is vermindering van de ongelijkheid in schoolprestaties die samenhangt met groepskenmerken: sekse, sociaal milieu en etnische herkomst.

Lange tijd is dit doel niet nader geoperationaliseerd. Bij de start van GOA (in 1998) zijn voor het eerst meer precieze doelen geformuleerd in een landelijk beleidskader (LBK). De centrale doelstelling van het LBK voor de eerste GOA-periode (1998-2002) luidde:

“Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid beoogt bij leerlingen zoveel mogelijk belemmeringen weg te nemen die de voorbereiding op een volwaardig burgerschap in de weg staan. Voorkomen moet worden dat sociale, economische of culturele factoren leiden tot onderwijsachterstanden.” (Staatsblad 1997 431, p.12).⁵

Deze centrale doelstelling is uitgewerkt in enkele specifiekere doelen:

- a. verbeteren van de startpositie van leerlingen bij binnenkomst in de basisschool;
- b. bestrijden van achterstanden op het gebied van Nederlandse taal;
- c. verminderen van verwijzing van doelgroepleerlingen naar speciaal (basis)-onderwijs;
- d. verminderen van voortijdig schoolverlaten;
- e. evenredige doorstroming van doelgroepleerlingen naar verschillende vormen van secundair en tertiair onderwijs (evenredig aan niet-doelgroepleerlingen);
- f. evalueren van beleid d.m.v. monitoring.

Voor de tweede GOA-periode (2002-2006) zijn bovenstaande doelstellingen verder aangescherpt. Een van de aanleidingen daartoe was een kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer (2001), waarin werd geconcludeerd dat het onderwijsachterstandenbeleid moeilijk te evalueren valt vanwege te algemene doelstellingen. De aanscherping was gericht op het beter meetbaar maken van de doelstellingen: er

⁵ Karsten (2003) wijst er op dat dit doel geformuleerd is in negatieve termen (het wegnemen van belemmeringen), waardoor het moeilijk is om het bereiken van einddoelen vast te stellen

werden streefgetallen/percentages vermeld. Doelstelling b en e werden bijvoorbeeld als volgt gepreciseerd:

- reductie van taalachterstanden bij de doelgroepen van het beleid met 20%
- 4% hogere doorstroom naar havo/vwo bij de doelgroepen van het beleid

Doelstelling c werd in het tweede LBK niet meer opgenomen, vanwege overlap met ander beleid (gericht op zorgleerlingen, met name het WSNS-beleid).

In de onderzochte periode (2002-2008) zijn de doelstellingen niet verder aangepast. Voor het basisonderwijs gelden voor deze periode dus als voornaamste beleidsdoelen:

- verbeteren van de startpositie van doelgroepleerlingen bij binnenkomst in de basisschool;
- terugdringen taalachterstand bij de doelgroepleerlingen;
- verhogen van de doorstroom van doelgroepleerlingen naar hogere vormen van voortgezet onderwijs.⁶

Deze doelen gelden voor het gehele onderwijsachterstandenbeleid in het basisonderwijs. De hier te bespreken beleidsinstrumenten (gewichtenregeling, voor- en vroegschoolse educatie, schakelklassen en sturingsmodel) leveren er ieder een eigen bijdrage aan. Daarbij geldt dat het doel ‘verbeteren van de startpositie van leerlingen bij binnenkomst in de basisschool’ specifiek van toepassing is voor de voor- en vroegschoolse educatie. De gewichtenregeling, het onderwerp van dit hoofdstuk, staat vooral in dienst van de overige twee doelen.

2.3 Beleidsinstrumenten

Zoals gezegd is in het basisonderwijs de gewichtenregeling het meest centrale beleidsinstrument in de bestrijding van onderwijsachterstanden. De regeling zorgt ervoor dat scholen met kinderen uit de doelgroepen van het OAB over meer formatie

⁶ Doelstelling f, evalueren van beleid d.m.v. monitoring, is van een andere aard dan de overige doelstellingen, omdat het niet om een doelstelling gaat die direct verwijst naar onderwijs- en ontwikkelingskansen van kinderen. In deze beleidsdoorlichting laten we deze doelstelling daarom verder buiten beschouwing. Wel komen we er in hoofdstuk 6 nog even op terug.

Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid

(personeel) kunnen beschikken, omdat de doelgroep leerlingen zwaarder wegen in de berekening van de formatie. De beleidsverwachting daarbij is dat meer formatie het mogelijk maakt om meer gerichte hulp en aandacht te geven aan de doelgroepkinderen en de school dus meer mogelijkheden geeft om te compenseren voor ongunstige omgevingsfactoren. De overheid stelt geen specifieke eisen aan de besteding van de middelen, scholen (schoolbesturen) maken hierin eigen keuzes. In het kader van gemeentelijk beleid (GOA) kunnen er wel specifieke eisen gesteld worden, maar deze kunnen lokaal verschillen en de rijksoverheid heeft hierop geen invloed⁷.

De oorspronkelijke gewichtenregeling (ingevoerd in 1986) ging uit van vier categorieën leerlingen: leerlingen die niet tot een achterstandsgroep behoren (gewogen als 0.0 leerling, dus geen extra gewicht), autochtone achterstandsleerlingen (gewogen als 0.25, een kwart meer formatie per leerling), allochtone achterstandsleerlingen (gewogen als 0.9, bijna twee keer zo veel formatie per leerling), schipperskinderen (gewogen als 0.4) en woonwagen- en zigeunerkinderen (gewogen als 0.7).

Voor de 0.25 en de 0.90 leerlingen gold daarbij als criterium dat tenminste één van de ouders laag opgeleid moest zijn (niet hoger dan lager beroepsonderwijs), en/of dat de meeste verdienende ouder werkloos moest zijn dan wel een (ongeschoold) handarbeidersberoep moest uitoefenen. In 1993 is voor de 0.25 leerlingen het criterium aangescherpt. Voortaan moesten beide ouders laag opgeleid zijn en werd naar de beroepssituatie niet meer gekeken. Voor de 0.90 leerlingen bleef de oude definitie gelden. De reden voor de aanpassing voor de 0.25 leerlingen was dat na enige tijd bleek dat bijna de helft van alle leerlingen onder de oorspronkelijke definitie viel, voor het overgrote deel autochtone leerlingen (Meijnen, 2003, p. 23). Een vrij aanzienlijk deel van deze leerlingen presteerde op of boven het landelijk gemiddelde, zo werd duidelijk uit de landelijke evaluatie van het onderwijsvoor-

⁷ Voor zover bekend hebben gemeenten echter zelden eisen gesteld aan de besteding van de gewichtengelden op de scholen. Gemeentelijk beleid heeft in de regel alleen betrekking op het budget dat de gemeente zelf heeft ontvangen van het Rijk en dat in de plaats is gekomen van de voormalige gebiedsgelden.

rangsbeleid (Onderwijsraad, 2001a). Daaruit werd geconcludeerd dat de regeling voor deze groep te ruim was en is het criterium versimpeld (alleen nog het opleidingsniveau van de ouders telt en niet meer de beroepssituatie) en aangescherpt (beide ouders laag opgeleid). Het aandeel autochtone doelgroepleerlingen zakte daardoor tot ca. 20% van alle leerlingen en is de jaren daarna, door stijging van het opleidingspeil van de autochtone bevolking, verder gedaald. Tegelijkertijd steeg het aantal 0.9 leerlingen, door nog steeds voortdurende migratie en door gezinshereniging. Rond 2000 waren er ongeveer 250.000 leerlingen met een 0.25 gewicht, ongeveer 200.000 leerlingen met een 0.9 gewicht, ongeveer 1200 leerlingen met een 0.4 gewicht en ongeveer 3400 leerlingen met een 0.7 gewicht. In totaal dus circa 450.000 doelgroepleerlingen (Onderwijsraad, 2001). Ten tijde van de wijziging in 1993 is in discussie geweest of de aanscherping van het criterium ook voor de allochtone doelgroepleerlingen zou moeten gelden. Daar is toen echter niet voor gekozen.

Scholen met leerlingen uit de doelgroepen kregen niet automatisch meer formatie. Om budgettaire redenen is de regeling voorzien van een drempel en kwamen scholen pas in aanmerking voor extra formatie als ze boven een bepaalde grens kwamen wat betreft het aantal gewichtenleerlingen. De drempel is 9% van het aantal 'ongewogen' leerlingen. De extra formatie wordt pas toegekend vanaf de eerste gewichtenleerling boven die drempel. Een rekenvoorbeeld: als een school 200 leerlingen heeft is de drempel 18 (9% van 200). Als deze school 21 0.9 leerlingen heeft krijgt de school $(21 \times 0.9 - 18 =)$ 0.9 leerling extra bekostigd. Als de school 76 0.25 leerlingen heeft krijgt de school $(76 \times 0.25 - 18 =)$ 1 leerling extra bekostigd. De drempel werkt dus ongunstig uit voor scholen met alleen 0.25 leerlingen: pas als een groot deel (in dit rekenvoorbeeld 36%) van de leerlingen een 0.25 gewicht heeft komt de school in aanmerking voor (enige) extra formatie. De drempel werkt daarentegen gunstig uit voor scholen met een hoge concentratie gewichtenleerlingen. De maximale extra bekostiging is 80% van de 'gewone' formatie, in het geval van een school met uitsluitend 0.9 leerlingen. Deze concentratie van middelen was ook zo bedoeld: het

Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid

principe was dat het meeste geld moest gaan naar de scholen met de meeste en 'zwaarste' doelgroep leerlingen.

De regeling opnieuw in discussie; adviezen van de Onderwijsraad

Vanaf 2000 zijn verkenningen gepleegd op nieuwe herzieningen van de gewichtenregeling. Staatssecretaris van OCW Adelmund verzocht de Onderwijsraad in dat jaar om, naar aanleiding van discussies over de regeling in de Tweede kamer, te adviseren over een eventuele modernisering. Gevraagd werd onder meer na te gaan of het onderscheid in criteria voor de 0.25 en 0.9 leerlingen nog gehandhaafd diende te blijven en of het mogelijk was om een nieuw systeem in te voeren, dat gebaseerd zou zijn op de feitelijke (gemeten) onderwijsachterstand van een leerling, in plaats van op een groepskenmerk.

De Onderwijsraad adviseerde, mede op basis van studies waarin leerresultaten van verschillende groepen leerlingen werden geanalyseerd, om:

- niet over te gaan op een systeem gebaseerd op gemeten onderwijsachterstand, met als voornaamste argument dat dat zou veronachtzamen dat er ook doelgroep leerlingen zijn die niet tot de categorie laagpresteerders behoren, maar bij wie toch sprake is van achterstand, omdat ook zij beïnvloed worden door ongunstige omgevingsfactoren (waardoor ze hun potentieel niet geheel realiseren);
- voortaan als basis voor de gewichtenregeling uit te gaan van het opleidingsniveau van de ouders, met een differentiatie naar twee niveaus: ouderlijk opleidingsniveau maximaal basisonderwijs en ouderlijk opleidingsniveau maximaal lbo/vbo⁸;
- daarbovenop voor allochtone leerlingen niet meer te kijken naar het (groeps)criterium herkomstland (geboorteland ouders), maar naar (individuele) taalachterstand, te meten met taaltoetsen in de leerjaren 2, 4 en

⁸ De benaming voor het lager beroepsonderwijs was inmiddels voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) geworden.

8 van het basisonderwijs, en voor leerlingen met grote taalachterstanden een extra zwaar gewicht te gaan hanteren.

Het argument voor dit laatste was dat uit de verrichte studies bleek dat allochtone leerlingen nog steeds lagere prestaties behalen dan autochtone leerlingen, ook als rekening is gehouden met het opleidingsniveau van de ouders. Dit gold vooral voor leerlingen van Turkse en Marokkaanse afkomst. De verschillen waren substantieel. Allochtone leerlingen met ouders die een mbo- of hbo-opleiding hadden bleken in het basisonderwijs lager te presteren op taal dan autochtone leerlingen met ouders die een lbo/vbo-opleiding hadden gevolgd. De Onderwijsraad concludeerde derhalve dat de factor etniciteit een aparte voorspellende waarde heeft voor later schoolsucces, bovenop de factor opleidingsniveau van de ouders. Maar omdat de Raad dit interpreteerde als een taalprobleem, kwam ze tot haar voorstel om een extra gewicht te gaan hanteren op gemeten taalachterstand en niet langer op herkomstland (Onderwijsraad, 2001).

Verder adviseerde de Onderwijsraad om de drempel uit de gewichtenregeling te halen, met als argument dat de drempel er voor zorgde dat sommige kinderen niet de hulp kregen die ze wel zouden krijgen als ze op een school met meer gewichtenleerlingen zouden zitten.

In een vervolgadvis (2002) heeft de Onderwijsraad geprobeerd de zwaarte van de nieuwe gewichten te onderbouwen, met behulp van berekeningen van de kosten van effectief gebleken onderwijsprogramma's voor achterstandenbestrijding. Dit leidde tot een vrij ingewikkeld model, omdat vanuit dit berekeningsprincipe rekening gehouden moest worden met het aantal doelgroepleerlingen op een school. Uitgaande van de gedachte dat uitvoering van specifieke programma's efficiënter is in scholen met veel doelgroepleerlingen kwam de Raad tot het voorstel om wel de drempel uit de gewichtenregeling te halen, maar daarnaast een plafond in te voeren. Dat hield in dat scholen die volgens een bepaalde formule 'te veel' gewichtenleerlingen hebben voor het 'te veel deel' geen extra formatie meer zouden krijgen.

Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid

Herziening van de gewichtenregeling

De adviezen van de Onderwijsraad waren antwoorden op vragen van het laatste paarse kabinet. Bij het aantreden van het kabinet Balkenende I, kort daarna Balkenende II werden door de nieuwe minister van Onderwijs Van der Hoeven veranderingen aangekondigd in het onderwijsachterstandenbeleid. Deze hadden betrekking op meerdere terreinen en komen in deze beleidsdoorlichting daarom in verschillende hoofdstukken terug. Hier beperken we ons tot de herziening van de gewichtenregeling.

In een eerste beleidsbrief (Ministerie van OCW, 2003) van de nieuwe minister over het onderwijsachterstandenbeleid worden nog geen nieuwe voorstellen gedaan voor de gewichtenregeling. Volstaan wordt met de aankondiging van een systeem dat gebaseerd is op het vaststellen van feitelijke achterstanden, gebaseerd op toetsing. In een vervolgbrief (Ministerie van OCW, 2004b), die voor een belangrijk deel gaat over voorgenomen bezuinigingen op het onderwijsachterstandenbeleid, wordt gesteld dat de aangekondigde wijziging in de gewichtenregeling geen bezuinigingsdoelstelling dient, maar bedoeld is om het onderwijsachterstandenbeleid effectiever te maken. Er worden enkele nieuwe uitgangspunten geformuleerd voor de wijziging (die 'herijking van de gewichtenregeling' wordt genoemd): inzetten op het jonge kind, beter aansluiten bij feitelijke achterstanden, meer aandacht voor autochtone achterstandsleerlingen, voorkomen van segregatie. Onder verwijzing naar de nota Onderwijs, Integratie en Burgerschap (Ministerie van OCW, 2004a) wordt benadrukt dat 'de etnische factor' uit de gewichtenregeling moet worden gehaald. De contouren voor een nieuwe regeling worden in de vervolgbrief als volgt geschetst:

- het opleidingsniveau van beide ouders wordt het hoofdcriterium en wordt verfijnd door twee niveaus te onderscheiden; hieraan worden twee gewichten gekoppeld, namelijk 0.3 voor kinderen van ouders met maximaal lbo/vbo niveau en 1.2 voor kinderen van ouders met maximaal basisonderwijs;
- leerlingen met extra grote taalachterstanden krijgen een extra zwaar gewicht van 2.4 (alleen toe te kennen aan kinderen in de groepen 1 tot en met 4);
- de aparte gewichten voor schipperskinderen en kinderen van woonwagenebwoners/zigeuners vervallen;

Gewichtenregeling

- etniciteit zal in de toekomst geen criterium meer zijn;
- de drempel wordt gehandhaafd op 9%, maar omdat voor de 'oude' 0.25 leerlingen in de meeste gevallen het nieuwe gewicht 0.3 gaat gelden zullen meer scholen dan voorheen boven de drempel uitkomen en dus extra formatie krijgen; dit zijn vooral scholen met 0.25 leerlingen in plattelandsgebieden;
- scholen met meer dan 80% gewichtenleerlingen krijgen voor de leerlingen boven die 80% geen gewichtenformatie meer (invoering plafond), dit moet segregatie in het onderwijs helpen voorkomen.

Is met deze herziening de beleidstheorie aangepast?

De herijking van de gewichtenregeling laat de hoofddoelen van het onderwijsachterstandenbeleid onverlet. Er worden alleen aanpassingen in de toepassing van het instrument gewichtenregeling aangebracht. In die zin is er dus geen sprake van nieuwe definities of analyses van het beleidsprobleem. Maar er vinden ten opzichte van de voorgaande periode wel een paar verschuivingen in de beleidsredeneringen plaats.

In de eerste plaats betreft dat het verlaten van het criterium etniciteit in de gewichtenregeling. Dit wordt gerechtvaardigd met het argument dat etniciteit op zichzelf geen rol speelt/zou moeten spelen bij het toekennen van middelen, maar dat er uitsluitend gekeken hoort te worden naar de *feitelijke* achterstand. Het criterium opleiding ouders zou deze feitelijke achterstand beter representeren; het onderscheid in twee opleidingsniveaus zou daarbij tegemoet komen aan 'meer achterstand, meer gewicht'. De minister volgt hiermee het voorstel van de Onderwijsraad, maar laat het gegeven buiten beschouwing dat allochtone leerlingen extra achterstand hebben in het onderwijs en er dus nog wel degelijk sprake is van een relevante 'etnische factor' (waar de Onderwijsraad wel expliciet op wijst). De *feitelijke* achterstand is nog altijd het grootst bij allochtone leerlingen, niet alleen bij allochtone leerlingen met laag opgeleide ouders, maar ook bij allochtone leerlingen met middelbaar opgeleide ouders. Dit is gedocumenteerd in vele studies, waaronder de studies die de

Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid

Onderwijsraad en het ministerie zelf hebben laten uitvoeren (Onderwijsraad, 2001a; Bosker & Guldemond, 2004). Het principe dat het meeste geld moet gaan naar de kinderen met de grootste achterstanden (dat in de oude gewichtenregeling steeds voorop heeft gestaan) wordt met de herijking dus enigszins aangetast.

Volgens de beleidsambtenaren is een belangrijk motief voor het verlaten van het criterium etniciteit, de wens van politici om meer aandacht te besteden aan autochtone achterstandsleerlingen en de drempel uit de gewichtenregeling te halen.

Van die drempel hadden, zoals eerder aangegeven, vooral scholen met (overwegend) autochtone achterstandsleerlingen last, omdat ze vanwege het lagere gewicht van de 0.25 leerlingen en de geringere concentratie van deze groep leerlingen op scholen minder gemakkelijk de drempel konden halen dan scholen met veel 0.9 leerlingen. Deze scholen zijn vooral gelegen in plattelandsregio's en kleine steden, terwijl de scholen met veel allochtone gewichtenleerlingen in de grote steden geconcentreerd zijn. Er bestond gevoeligheid voor het appel van deze scholen, dat werd ondersteund door politici uit de plattelandsregio's. Een inhoudelijke motivering voor deze aanpassing werd gevonden in onderzoeksresultaten die lieten zien dat de achterstanden van autochtone doelgroepleerlingen hardnekkig bleven bestaan en zelfs groter werden, terwijl er bij allochtone leerlingen wel sprake was van (enige) vermindering van achterstand (Tesser, 1983; Vogels & Bronneman-Helmers, 2003; zie verder paragraaf 2.6).

Overigens bleef in de voorstellen extra aandacht voor allochtone doelgroepleerlingen toch nog wel bestaan: conform de voorstellen van de Onderwijsraad werd een extra hoog gewicht van 2.4 voorgesteld voor leerlingen met een grote taalachterstand. Dit gewicht was niet voorbehouden aan allochtone leerlingen, maar zou in de praktijk natuurlijk wel overwegend voor allochtone leerlingen gaan gelden. Het moest gaan om kinderen met gebleken (gemeten) taalachterstand, gebaseerd op de uitkomsten van een bij kleuters af te nemen taaltoets. Er werd echter een beperking aangebracht: dit gewicht zou alleen kunnen gelden voor kinderen die ook al voldoen aan de criteria voor het 1.2 gewicht (dus beide ouders laag opgeleid). Autochtone en allochtone leerlingen van hoger opgeleide ouders komen niet voor het zware gewicht in aanmerking, ook niet als hun taalachterstand aanzienlijk is.

In de tweede plaats is een nieuw element ingebracht in het instrument gewichtenregeling, namelijk de wens om via aanpassing van de regeling segregatie in het onderwijs te bestrijden. De bijbehorende redenering is dat scholen met veel doelgroepleerlingen hiervoor ‘beloond’ worden met veel extra formatie en dat het dus voor scholen aantrekkelijk zou zijn om een concentratieschool voor achterstandsleerlingen te zijn of te blijven. Dat zou in strijd zijn met de wens om scholen qua leerlingenpopulatie meer te mengen naar etnische en sociale afkomst. Door een hoog aandeel gewichtenleerlingen niet langer te belonen, zouden scholen zelf actiever gaan proberen om een meer evenwichtige leerlingenpopulatie te krijgen, was de gedachte. Vandaar de keuze om voor niet meer dan 80% gewichtenleerlingen recht te geven op extra formatie.

Qua uitkomst was dit in lijn met het voorstel van de Onderwijsraad om een plafond aan te brengen in de gewichtenregeling. Qua motivering echter niet: de Onderwijsraad ontleende de plafondgedachte aan berekeningen over wat scholen nodig hebben om achterstanden te bestrijden, de minister motiveerde de invoering van een plafond met een beleidsdoel in een ander domein, namelijk segregatiebestrijding. Of het aannemelijk was dat segregatie door deze maatregel zou afnemen is in de beleidsbrieven niet nader onderbouwd. Onderzoek op het gebied van ontstaan en toename van segregatie in het onderwijs laat zien dat scholen zelf slechts in beperkte mate kunnen sturen welke leerlingen ze binnen krijgen. Woonpatronen en motieven van kiezende ouders zijn de belangrijkste oorzaken van etnische en sociale segregatie in het onderwijs. Het eigen (toelatings)beleid van scholen speelt ook wel een rol, maar die is naar verhouding bescheiden. Vooral ‘zwarte scholen’ (scholen met een hoog aandeel allochtone leerlingen) hebben op dit gebied nauwelijks mogelijkheden⁹. De gedachte dat scholen met veel gewichtenleerlingen er zelf voor kunnen zorgen dat ze meer leerlingen zonder gewicht binnen krijgen is dus op zijn minst erg optimistisch.

⁹ Zie Ledoux e.a., 1999; Karsten e.a., 2002; Ledoux, 2003; Van der Veen, 2006, 2007.

2.4 Uitvoering van het beleid, doelmatigheid

De herziening van de gewichtenregeling was een vrij complexe operatie. De wijzigingen zouden tot aanzienlijke herverdeeffecten leiden (meer geld naar scholen met vooral autochtone doelgroopleerlingen in de regio's, minder naar scholen met vooral allochtone doelgroopleerlingen in de middelgrote en grote steden). Om dit effect te verzachten werd een overgangsregeling ontworpen waarin de herverdeling geleidelijk (in stappen) kon plaatsvinden. Verder waren er administratieve aanpassingen nodig, in de zin van nieuwe instructies voor scholen, omdat opnieuw informatie bij ouders moest worden opgevraagd over het opleidingsniveau. Daarbij moesten bovendien procedures worden bedacht om fraude tegen te gaan (onder meer door ouders de opgave van het opleidingsniveau te laten ondertekenen). Voorts moest er gezocht worden naar een procedure om op betrouwbare wijze taalachterstanden bij kleuters vast te stellen. Ook moest nog een criterium voor 'grote taalachterstand' worden bepaald.

In het onderwijsveld was sprake van stevige kritiek op de voorgestelde wijzigingen. Dit betrof vooral de wenselijkheid/mogelijkheid van een taaltoets, het plafond in de gewichtenregeling, het feit dat de drempel zou blijven bestaan en de in veler ogen te geringe verhoging van het 0.25 gewicht naar 0.30. In de Tweede Kamer werd die kritiek eveneens geuit. In antwoord daarop kwam de Minister met enkele aanpassingen en nadere verkenningen¹⁰. De belangrijkste aanpassing was een verlaging van de drempel tot 6% gewichtenleerlingen, om scholen met relatief veel autochtone doelgroopleerlingen nog wat meer tegemoet te komen. Van andere (substantiële) aanpassingen werd afgezien, met als belangrijkste argument dat die zouden leiden tot nog meer herverdeeffecten, gegeven het uitgangspunt dat de herijking budgettair neutraal moest verlopen.

¹⁰ Brief aan de Tweede Kamer over onderwijsachterstandenbeleid/gewichtenregeling, 27 mei 2005, Kenmerk PO/ZO/2005/15067

Ten aanzien van de taaltoetsprocedure werd gesteld dat:

- de toets zou worden afgenomen door een externe instantie, éénmalig bij alle leerlingen van 4 tot 8 bij binnenkomst in de basisschool;
- de toets zou worden geconstrueerd dat een kwart van de 1.2 leerlingen geselecteerd zou worden (i.e. de maatstaf voor grote taalachterstand wordt afgeleid van het aantal leerlingen dat voor het hoge gewicht aanmerking kan komen);
- nader onderzoek zou worden gedaan naar de keuze voor de meest geschikte toets.

De uitvoering van de taaltoetsprocedure was logistiek een ingewikkelde opgave (externe toetsinstantie, toetsen van alle instromende kinderen met een 1.2 gewicht, controle op de uitvoering, etc.). De uitvoering heeft echter nooit plaatsgevonden, omdat uit nader onderzoek bleek dat het niet goed mogelijk was om een bestaande toets te kiezen die voldoende eenduidig en objectief de zwakst presterende leerlingen zou selecteren, althans niet bij kinderen jonger dan 6 jaar (Van Schooten e.a., 2007). Vervolgens is afgezien van het idee van gewichten toekennen op basis van gemeten achterstand en is het 2.4 gewicht min of meer geruisloos uit de regeling verdwenen. De hierdoor vrijkomende gelden zijn wel voor de uitvoering van de gewichtenregeling behouden. Ze zijn ingezet voor weer een nieuwe aanpassing van de gewichtenregeling, namelijk de invoering van *impulsgebieden*. Deze aanpassing is tot stand gekomen onder het huidige Kabinet Balkenende IV. Impulsgebieden zijn postcodegebieden met veel inwoners met lage inkomens en/of veel uitkeringen, dus gebieden met een concentratie aan achterstand gemeten naar inkomen. Ze worden vastgesteld op basis van de Armoedemonitor van het SCP en het CBS. Het gaat in totaal om 967 gebieden. De regeling houdt in dat elke school die ligt in een van deze gebieden een impulsbedrag krijgt voor elke gewichtenleerling. Voor het schooljaar 2008-2009 is dat een bedrag van €1300 per leerling¹¹.

¹¹ Brief aan besturen en directies van scholen over uitwerking gewichtenregeling, zj, kenmerk PO/97245

Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid

Met deze regeling is weer gekozen voor een vorm van gebiedsstimulering, net als in de periode van het Onderwijsvoorrangsbeleid. De toekenning van extra geld vindt ook weer plaats op basis van een groeps criterium (dit maal armoede/inkomen op wijkniveau) en niet op basis van individuele achterstand in schoolprestaties.

Voor een oordeel over de doelmatigheid van de regeling kan gekeken worden naar de middelen die de scholen meer/minder hebben gekregen sinds de wijziging, in verhouding tot de opdracht om de achterstanden van de doelgroepleerlingen te bestrijden. Sommige scholen (vooral ‘zwarte’ scholen in grotere steden) krijgen door de wijziging aanzienlijk minder geld, doordat (a) voor allochtone leerlingen alleen nog het criterium opleiding ouders geldt, (b) een plafond in de regeling is aangebracht en (c) het 2.4 gewicht niet is geëffectueerd. In extreme gevallen kan dat op zulke scholen leiden tot het kwijtraken van een kwart of meer van de totale formatie. Andere scholen (vooral scholen in plattelandsgebieden met een redelijk aandeel autochtone doelgroepleerlingen) krijgen meer geld, doordat (a) het 0.25 gewicht verhoogd is naar 0.30 en (b) de drempel verlaagd is van 9% naar 6%. Deze laatste groep scholen krijgt echter in de regel maar weinig meer: er is immers nog steeds een drempel en de verhoging van het oude 0.25 gewicht is bescheiden. Vaak zal er niet meer dan een halve formatieplaats worden gewonnen¹². Omdat er van de laatste groep scholen veel zijn en van de eerste weinig, komt de nieuwe regeling dus vooral neer op een grotere spreiding of *versnippering* van middelen. De scholen die meer geld krijgen, krijgen maar weinig extra en zullen daarmee dus niet veel meer kunnen doen aan bestrijden van achterstanden. De scholen die minder krijgen, verliezen relatief veel en zullen dus merkbaar minder kunnen doen aan achterstandenbestrijding. Met de regeling impulsgebieden wordt dit laatste overigens weer voor een deel gecompenseerd.

¹² Door de grote verschillen tussen scholen is het niet mogelijk/zinvol om te proberen gemiddelden te geven.

2.5 Omvang en onderbouwing van de ingezette financiële middelen

Vanwege de geschetste wijzigingen in de regeling, de autonome verandering in benodigde middelen (door stijging van het opleidingspeil van de bevolking daalt het aantal doelgroepkinderen) en tussentijdse besluiten over het toekennen van extra middelen¹³, is het lastig om per jaar een goede schets te geven van de omvang van de middelen die in de onderzochte periode zijn ingezet voor de gewichtenregeling. Zoals eerder vermeld gaat het voor het jaar 2009 om circa 400 miljoen euro. In de jaren daarvoor was het jaarlijkse bedrag iets lager. Omgerekend over alle gewichtenleerlingen gaat het in 2009 om een jaarlijks bedrag van ongeveer €1000 per doelgroepleerling. In de praktijk is dat bedrag echter niet voor alle leerlingen beschikbaar: enerzijds heeft de drempel (ook de verlaagde drempel) een ongelijke verdeling van de middelen over scholen tot gevolg en anderzijds varieert het bedrag met de hoogte van de verschillende gewichten.

De onderbouwing van dit bedrag is vooral financieel van aard. Er is, zoals eerder aangegeven, door de Onderwijsraad een poging gedaan om meer inhoudelijk te onderbouwen welke middelen nodig zijn voor het wegwerken van onderwijsachterstanden, uitgaande van de gedachte dat scholen daarvoor effectief gebleken programma's uitvoeren die extra geld en formatie kosten. Dit leidde echter tot erg ingewikkelde modellen, vanwege de verschillen in het aantal doelgroepleerlingen per school. Van die modellen is uiteindelijk geen gebruik gemaakt. De keuze voor het totale bedrag en de keuze voor de hoogte van de gewichten zijn zowel in het verleden als bij de recente wijzigingen vooral op financiële gronden gemaakt. Wel is daarbij steeds het principe gehanteerd dat het meeste geld moet gaan naar de kinderen met de grootste achterstanden, respectievelijk naar de scholen met de meeste van deze leerlingen (concentratieprincipe).

¹³ Vanwege de motie Verhagen, zie hiervoor hoofdstuk 5.

2.6 Effecten en eventuele neveneffecten

Voor het onderwerp effecten en eventuele neveneffecten moet onderscheid gemaakt worden tussen twee vragen:

1. In hoeverre leidt de gewichtenregeling tot het halen van de doelen van het OAB voor de onderscheiden doelgroepen?
2. Welke invloed heeft de herijking van de gewichtenregeling hierop?

Vraag 1 valt strikt genomen niet goed te beantwoorden, om verschillende redenen. In de eerste plaats omdat voor het bereiken van de OAB-doelen in het basisonderwijs meer beleidsinstrumenten worden ingezet dan de gewichtenregeling alleen. Ook het VVE-beleid (zie hoofdstuk 3), de inzet van schakelklassen (zie hoofdstuk 4) en de inzet van GOA-middelen, respectievelijk eigen middelen van gemeenten en schoolbesturen (zie hoofdstuk 5) zijn bedoeld om onderwijsachterstanden te bestrijden. De bijdrage van de afzonderlijke beleidsinstrumenten valt moeilijk te isoleren. In de tweede plaats is de gewichtenregeling een algemene regeling, die voor alle doelgroepleerlingen geldt. Er kan dus geen vergelijking worden gemaakt met doelgroepleerlingen die niet van de regeling gebruik (kunnen) maken en we kunnen derhalve niet beschikken over onderzoek waarin de ‘interventie’ gewichtenregeling aan een effectevaluatie is onderworpen¹⁴.

Tegelijkertijd kan echter betoogd worden dat als het onderwijsachterstandenbeleid als geheel effectief is, de gewichtenregeling daarin waarschijnlijk een belangrijke rol speelt. De regeling blijft immers de hele basisschoolperiode werkzaam en maakt dus in potentie jarenlang extra hulp en inzet voor de doelgroepleerlingen mogelijk.

Voor een antwoord op de vraag of het onderwijsachterstandenbeleid effectief is (de gestelde doelen behaalt) kan gebruik worden gemaakt van een hele serie

¹⁴ Dat zou hooguit kunnen door doelgroepleerlingen op scholen die de drempel niet halen te vergelijken met doelgroepleerlingen op scholen waar de drempel wel wordt gehaald. Maar registratie vormt hier een probleem: scholen die geen gewichtenmiddelen aanvragen, omdat ze de drempel niet halen, leggen ook niet vast welke van hun leerlingen doelgroepleerlingen zijn. Tot nog toe is geen onderzoek op dit gebied gedaan.

onderzoeksrapporten. De meest recente en complete gegevens over het onderwijssucces van de doelgroepen van het OAB zijn te vinden in de rapporten *Onderwijsachterstanden tussen 1988 en 2002* (Mulder e.a., 2005), *Rapportage Minderheden 2001* (Tesser e.a., 2001), *Rapportage Minderheden 2003* (Dagevos e.a., 2003), *Jaarrapport integratie 2007* (Dagevos & Gijsberts, 2007), *Verkenning leerwinst als indicator voor onderwijskwaliteit* (Roeleveld e.a., 2009) en *Prestaties, gedrag en houding van basisschoolleerlingen* (Driessen, 2009). Al deze rapporten zijn gebaseerd op analyses van de databestanden van het PRIMA cohortonderzoek, een grootschalig landelijk onderzoek naar loopbanen en prestaties van leerlingen in het primair onderwijs waarin scholen en leerlingen zijn gevolgd van 1994/1995 tot 2004/2005. De laatste bron (Driessen, 2009) bevat bovendien data uit COOL⁵⁻¹⁸, de opvolger van het PRIMA cohortonderzoek. In dit laatste onderzoek zijn gegevens tot en met 2007/2008 verwerkt.

Het beeld dat uit deze rapporten naar voren komt laat zich als volgt samenvatten¹⁵:

- *Aanvangsverschillen*

Bij aanvang van het basisonderwijs zijn de niveauverschillen tussen de OAB-doelgroepleerlingen en de overige (niet-doelgroep) leerlingen groot. Vooral Turkse en Marokkaanse leerlingen beginnen met grote achterstand aan het basisonderwijs, zowel op het gebied van taal als (in minder mate) rekenen. In de meest recente cohorten is sprake van vermindering van de aanvangsverschillen. Turkse en Marokkaanse kinderen en autochtone kinderen van laag opgeleide ouders groeien wat betreft aanvangsniveau iets toe naar het aanvangsniveau van de niet-doelgroepleerlingen. Dat geldt zowel voor taal als voor rekenen. De kloof is echter nog (lang) niet overbrugd.

- *Ontwikkeling allochtone doelgroepleerlingen (0.9)*

In de loop van het basisonderwijs halen de allochtone doelgroepleerlingen de aanvangsachterstanden op de niet-doelgroepleerlingen enigszins in. In groep 8 zijn de niveauverschillen kleiner geworden voor taal (maar nog altijd duidelijk

¹⁵ We zien hier ter wille van de leesbaarheid van dit rapport af van tabellen of grafieken met onderzoeksresultaten. Wie daarin geïnteresseerd is, kan terecht in de genoemde rapporten.

Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid

aanwezig) en voor rekenen grotendeels verdwenen (vooral Marokkaanse leerlingen hebben volgens de laatste PRIMA- en COOL⁵⁻¹⁸ gegevens hun achterstand op niet-doelgroepleerlingen bij rekenen vrijwel ingehaald). Deze winst wordt met name behaald in de hogere groepen van het basisonderwijs (tussen leerjaar 6 en 8).

- *Ontwikkeling autochtone doelgroepleerlingen (0.25)*

Bij de autochtone doelgroepleerlingen doet dit patroon zich niet voor. Sinds de aanscherping van het 0.25 gewicht is de achterstand van de 0.25 leerlingen op niet-doelgroepleerlingen vergroot in plaats van verkleind; de achterstand is bij rekenen groter dan bij taal. Vergeleken met de 0.9 leerlingen presteren de 0.25 leerlingen tegenwoordig nog wel beter in taal maar niet meer in rekenen.

- *Doorstroom naar hogere vormen van voortgezet onderwijs*

In 2007 zit circa 20 procent van de 0.25- en 0.9-leerlingen in een havo/vwo- of vwo-klas. In 2002 was dit nog 15 procent. Er is dus sprake van een stijging. Bij de 0.9-leerlingen komt die stijging vooral voor rekening van de Surinamers en de Marokkanen. De niet-doelgroepleerlingen gaan echter nog ruim twee keer zo vaak naar hogere schooltypen dan de doelgroepleerlingen. Van de 0.0 leerlingen gaat in 2002 al bijna de helft naar havo/vwo en vwo. Dit percentage is in de loop der jaren verder gestegen en de stijging in deze groep gaat sneller dan die bij de doelgroepleerlingen van het OAB. Op het doorstroomcriterium zien we dus voor de OAB-doelgroepen wel vooruitgang maar nog weinig inhalen van achterstand.

Over een langere periode bezien (de onderzoeken gaan over gegevens uit de periode 1988-2008) is er dus een positieve ontwikkeling te zien in zowel de taal- als rekenprestaties van allochtone doelgroepleerlingen, hoewel de 0.9-leerlingen voor taal nog altijd de laagste scores behalen in groep 8 (ook lager dan de 0.25 leerlingen). Voor autochtone doelgroepleerlingen zijn er geen positieve ontwikkelingen in prestaties die in het basisonderwijs worden behaald (ze halen geen achterstand in), althans niet bij de groep die na de aanscherping van het 0.25 gewicht nog tot deze doelgroep behoort. De doorstroom naar hogere vormen van voortgezet onderwijs verbetert wel voor alle, zowel autochtone als allochtone doelgroepleerlingen, maar

hun achterstand op dit gebied blijft, omdat ook niet-doelgroepleerlingen vaker naar hogere vormen van voortgezet onderwijs gaan.

In de onderzochte beleidsperiode (2002-2008) golden tot 2006 de gespecificeerde doelstellingen van de GOA-periode 2002-2006, namelijk:

- reductie van taalachterstanden bij de doelgroepen van het beleid met 20%
- 4% hogere doorstroom naar havo/vwo bij de doelgroepen van het beleid

Onderzoek dat binnenkort van start gaat, in het kader van het onderzoeksprogramma Beleidsgericht Onderwijs Primair Onderwijs 2009-2012 (BOPO) (Doolaard & Mulder; 2009), zal per doelgroep kunnen laten zien of deze doelen *in deze GOA-periode* zijn gehaald¹⁶. Bezien over de langere termijn is er sprake van een ontwikkeling in de gewenste richting, althans voor de allochtone doelgroepleerlingen.

Het is aannemelijk dat dit kan worden toegeschreven aan de inspanningen van de basisscholen. We herhalen in dit verband een conclusie die al in de Rapportage minderheden 2001 werd getrokken: *“Winst in de hogere groepen bij gelijkblijvende aanvangsachterstand impliceert dat de winst vooral op het conto van de scholen moet worden geschreven. De resultaten suggereren dat basisscholen in de loop van de tijd meer vat hebben gekregen op de prestaties van de leerlingen uit de minderheden en nu beter dan in het verleden erin slagen om aanvangsachterstanden bij deze leerlingen te verminderen.”* Het is echter niet zeker of dit kan worden toegeschreven aan de faciliteiten die de scholen hebben ontvangen uit de gewichtenregeling. Het kan bijvoorbeeld ook zo zijn dat scholen met (veel) allochtone leerlingen in de loop der jaren meer ervaring hebben gekregen met het onderwijs aan deze groep leerlingen.

Er is enige informatie beschikbaar over wat de scholen doen met de middelen uit de gewichtenregeling. Scholen met veel allochtone leerlingen gebruiken hun extra

¹⁶ De onderzoeksrapporten met de meest recente gegevens (Driessen 2009; Roeleveld e.a., 2009) omvatten weliswaar volledig tot grotendeels de genoemde periode maar bieden nog te weinig gedetailleerde gegevens om precies te kunnen bepalen of de beide doelstellingen voor alle doelgroepen zijn gehaald. Een nog op te lossen kwestie is daarbij ook nog hoe ‘20% reductie van taalachterstand’ geoperationaliseerd moet worden.

Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid

faciliteiten zowel voor maatregelen ter bestrijding van achterstanden (zoals taalstimulering, activiteiten met ouders, meer leerkrachten in een groep) als voor het zorgbeleid op school (zoals interne begeleiding, werken met een leerlingvolgsysteem, remedial teaching). Scholen met weinig allochtone leerlingen zetten ook in op zorgbeleid, maar niet op bestrijding van achterstanden (Ledoux, 2003). Verder is uit PRIMA gebleken dat scholen met meer allochtone leerlingen beduidend meer tijd besteden aan lezen en taal en ook wat meer tijd aan rekenen dan scholen met meer autochtone leerlingen. Verder geven ze vaker huiswerk, doen ze meer aan woordenschatonderwijs, en gebruiken ze veel vaker speciale methoden voor het onderwijs in Nederlands als tweede taal (Tesser & Iedema, 2001). Ook hebben ze meer deskundigheid in huis ten aanzien van allochtone leerlingen, meer vertrouwen in hun capaciteiten om aan deze groep les te geven, houden ze meer de leerlingvorderingen bij en zetten ze zich meer in voor een goed contact met ouders (Van der Veen, 2002). Ze lijken duidelijk meer ‘gespecialiseerd’ te zijn in het werken met allochtone leerlingen.

De tweede vraag over de invloed van de *herijking* van de gewichtenregeling (overgang naar de nieuwe gewichten 0.3 en 1.2, verlaging drempel en invoering plafond) kan nog niet beantwoord worden. Het zal nog enige jaren duren voor de effecten hiervan zichtbaar (kunnen) zijn in de prestaties van leerlingen. Wel geven de vermelde onderzoeksresultaten aan dat er inderdaad reden is om extra aandacht te besteden aan de doelgroep autochtone achterstandsleerlingen. Op termijn zal moeten blijken of de verschuiving van middelen in de gewichtenregeling daarvoor een goed instrument is geweest. Daarbij zal ook de vraag moeten worden betrokken of de verschuiving geen negatieve consequenties heeft voor de ontwikkeling van de allochtone doelgroepleerlingen. Voor zover zij zitten op concentratiescholen (zwarte scholen), en dat is voor een groot deel van deze leerlingen het geval, zullen zij immers te maken krijgen met de gevolgen van de vermindering van faciliteiten op deze scholen. Naar deze gevolgen is eveneens al onderzoek voorzien, in het kader van het BOPO-programma.

3 Voor- en vroegschoolse educatie

Naast de gewichtenregeling is het VVE-beleid (voor- en vroegschoolse educatie) een belangrijk instrument in het onderwijsachterstandenbeleid. Er is de laatste jaren in toenemende mate geïnvesteerd in educatieve programma's voor jonge kinderen. In eerste instantie vooral in gezinsgerichte programma's maar de laatste jaren meer in ontwikkelingsgerichte programma's die worden uitgevoerd in peuterspeelzalen en kleutergroepen van het basisonderwijs.

In de periode 2002-2008 is er sprake geweest van een versnelling/intensivering van het beleid: er zijn meer middelen voor uitgetrokken en de doelstellingen ten aanzien van het te bereiken aantal jonge kinderen uit de doelgroepen zijn aangescherpt. We zijn nagegaan wat de aanleiding was tot de ontwikkeling van het VVE-beleid, welke doelen met dit beleid worden nagestreefd, welke beleidsmaatregelen er genomen zijn in de periode 2002-2008, hoe de uitvoering van het beleid in deze periode is geweest, welke middelen er voor dit beleidsterrein zijn ingezet en wat de (voorlopige) opbrengsten zijn van het VVE-beleid.

3.1 Het beleidsprobleem

De aanleiding tot het VVE-beleid was de constatering dat de achterstand die de doelgroepkinderen van het OAB oplopen in het basisonderwijs voor een aanzienlijk deel de oorsprong vindt in de ontwikkelings- en taalachterstand die ze al hebben op het moment van instroom in de basisschool. Voor Nederland hebben de cohortonderzoeken in het basisonderwijs hiervoor de evidentie aangedragen, maar uit internationaal onderzoek (vooral uit de VS) was dit al langer bekend. Hieruit groeide de (logische) gedachte dat het de moeite waard was om te investeren in de voorschoolse ontwikkeling van kinderen, om daarmee achterstanden in het basisonderwijs zo veel mogelijk te voorkomen. Vroege interventies zouden er voor

Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid

moeten zorgen dat kinderen uit achterstandsgroepen beter worden voorbereid op het leren op de basisschool. Succesvolle voorbeelden hiervan uit de VS (onder meer het Perry Preschool Project; Commissie (voor)schoolse educatie, 1994) vormden een inspiratiebron en het verdere kader werd geleverd door theorie over en onderzoek naar de ontwikkeling van jonge kinderen en de invloed daarop van omgevingsfactoren (zie onder meer Reezigt, 2003; Doolaard & Leseman, 2008). Verder speelden financiële overwegingen een rol: verwacht wordt dat investeren in jonge kinderen op de langere termijn kostenbesparend is, omdat minder geld hoeft te worden besteed aan hulpverlening, uitkeringen e.d. op latere leeftijd. Ook voor deze gedachte waren ervaringen uit de VS (onderzoek naar lange termijn effecten van voorschoolse interventies) de onderbouwing.

3.2 Doelstellingen

De start van het VVE-beleid ligt in juni 2000, bij de beleidsbrief VVE van de ministeries van OCW en VWS aan de Tweede Kamer. Hierin werd als doelstelling van het VVE-beleid geformuleerd om in de komende jaren alle kinderen in een achterstandssituatie te bereiken met een doorlopend traject van voor- en voorschoolse educatie en hen zo optimale ontwikkelingskansen te bieden.

Het aantal kinderen in een achterstandspositie in de leeftijd van twee tot vijf jaar werd geschat op 190.000.

Het beoogde resultaat was een aanzienlijke reductie van hun taal- en ontwikkelingsachterstand aan het begin van hun schoolloopbaan. Dit doel werd niet nader geoperationaliseerd. Het eerste doel in het VVE-beleid is aldus een bereikdoelstelling. Dit staat in functie van het uiteindelijke doel; de vermindering van taal- en ontwikkelingsachterstanden van doelgroepkinderen bij aanvang van het basisonderwijs, respectievelijk bij aanvang van groep 3. Voorts werden enkele instrumentele doelen geformuleerd ten aanzien van het gebruik van specifieke programma's, het aantal dagdelen dat kinderen moesten deelnemen aan voorschoolse voorzieningen en de kwaliteit van het personeel.

Doelen voor het VVE-beleid zijn in de periode daarna opnieuw geformuleerd in het landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2002-2006. Hierin werd het percentage doelgroepkinderen dat bereikt diende te worden met VVE vastgesteld op 50%. Inhoudelijk werd gesteld dat gestreefd werd naar een verkleining in afstand tussen de leerprestaties van doelgroepkinderen en het landelijk gemiddelde, door een verhoging van de leerprestaties van de doelgroepkinderen.

Toen in 2006 een wijziging plaatsvond in het sturingsniveau (zie hiervoor hoofdstuk 5) werden de doelen opnieuw herzien. De bereikdoelstelling werd naar boven toe bijgesteld: naar 70% van doelgroepkinderen in de voorschoolse periode in 2010. Verder werden in het bekostigingsbesluit bepalingen vastgelegd over het minimum aantal dagdelen (3) en over de kwaliteit van het personeel.

Voor de komende jaren is de bereikdoelstelling verder opgehoogd naar 100%. VVE moet, zowel in de voorschoolse periode (peuterspeelzalen en kinderdagverblijven) als in het vroegschoolse deel (kleutergroepen in het basisonderwijs) beschikbaar zijn voor alle kinderen die hiervoor in aanmerking komen. Als het gaat om de voorschoolse periode zijn belangrijke maatregelen hierin het wetsvoorstel Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (OKE; zie 3.3) en de Kwaliteitsagenda 'Scholen voor Morgen'. Deze agenda is in november 2007 tot stand gekomen na gesprekken tussen staatssecretaris Dijkema en leraren, directeuren, besturen, ouders en onderwijsexperts. Doel van de kwaliteitsagenda is het verbeteren van de taal- en rekenprestaties van alle kinderen in het primair onderwijs. Eén van de instrumenten hierin is het VVE-beleid. Als doelstelling is geformuleerd dat er in 2011 een dekkend aanbod gerealiseerd moet zijn van voor- en vroegschoolse educatie en dat de taalachterstand van achterstands-leerlingen mede door VVE aan het einde van de basisschool met 40 procent is gereduceerd ten opzichte van het meetjaar 2002.

3.3 Beleidsinstrumenten

Om de in de voor het VVE-beleid geformuleerde doelstellingen te bereiken werd in 2000 een samenhangende aanpak voorgesteld die gefaseerd en langs verschillende sporen moest plaatsvinden. Deze werd als volgt omschreven¹:

“In de eerste plaats moet aan alle kinderen uit de risicogroep op zeer jonge leeftijd een intensief programma worden aangeboden in voorschoolse voorzieningen en de eerste klassen van het basisonderwijs. Om te realiseren dat daadwerkelijk alle kinderen uit de doelgroep worden bereikt is nodig dat (dreigende) ontwikkelingsachterstanden al op zeer jonge leeftijd worden gesignaleerd en dat vervolgens ouders worden gemotiveerd om hun kind deel te laten nemen aan een voorschoolse voorziening en een intensief ontwikkelingsprogramma. Ouders moeten daarbij worden betrokken en ondersteund. Voorwaarde daarvoor is dat er voldoende capaciteit van het aanbod aan intensieve programma’s voor 2 tot en met 5 jarigen is en voldoende aanwezigheid van professionele voorschoolse voorzieningen, waar die programma’s kunnen worden aangeboden. Van even groot belang is dat er sprake is van een sluitend aanbod en samenwerking van in ieder geval consultatiebureaus, peuterspeelzalen en basisscholen. Daarvoor is nodig dat gemeenten een samenhangend beleid voeren voor de 0-6 jarigen en hun regierol daarin actief oppakken. Om de betrokkenheid van ouders te realiseren zullen gemeenten daarbij concrete verbindingen moeten leggen met hun beleid op het terrein van volwasseneneducatie en inburgering en nauwe samenwerking moeten zoeken met zelforganisaties van minderheden.”

De acties die het Kabinet in de beleidsbrief van 2000 aankondigde zijn, samengevat:

1. Substantiële uitbreiding van de capaciteit van intensieve taal- en ontwikkelingsprogramma’s voor 2-5 jarige kinderen uit de doelgroep;

¹ Beleidsbrief VVE, juni 2000

2. Versterking – samen met gemeenten – van de keten van voorzieningen voor jonge kinderen en vergroting van het bereik van achterstandskinderen;
3. Intensivering van scholing en deskundigheidsbevordering van beroepskrachten van voorschoolse voorzieningen en leerkrachten;
4. Intensivering van de ondersteuning van kwaliteits- en beleidsontwikkeling;
5. Systematische monitoring en evaluatie van de resultaten van het VVE-beleid.

In aansluiting hierop werd door het ministerie van OCW een Regeling VVE ingesteld². De regeling had betrekking op één onderdeel van het in de VVE-beleidsbrief geschetste beleid, namelijk de uitbreiding van de capaciteit van intensieve taal- en ontwikkelingsprogramma's. In de regeling werd als doel geformuleerd: het realiseren van uitbreiding van de deelname van het aantal 2-5 jarigen met grote (taal)achterstand aan effectieve voor- en vroegschoolse programma's teneinde de (taal)achterstand in groep 3 van het basisonderwijs te voorkomen. De regeling voorzag in subsidiëring van deze gemeenten voor de uitvoering van VVE. Het VVE-beleid werd ingebed in het Gemeentelijk Onderwijs-achterstandenbeleid (GOA) en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering werd dus bij de gemeenten gelegd.

Twee programma's werden in de toelichting bij de Regeling VVE met name genoemd, Kaleidoscoop en Piramide: *“Deze programma's zijn in de periode vanaf 1996-2000 wetenschappelijk beproefd en op basis van praktijkervaringen verbeterd en bijgesteld. Uit het evaluatieonderzoek naar de effecten van deze programma's blijkt dat een gunstig effect wordt gemeten op de taal- en cognitieve ontwikkeling van experimentkinderen in vergelijking met de controlegroepkinderen. De programma's voldoen aan de condities voor effectieve implementatie van VVE namelijk: de programma's zijn geschikt voor jonge kinderen (3-jarigen) en lopen door tot en met groep 2 van de basisschool; er is sprake van een gestructureerde didactische aanpak;*

² Regeling voor en vroegschoolse educatie, d.d. 2 oktober 2000, Kenmerk PO/OO/2000/23894.

Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid

er wordt gezorgd voor een intensieve begeleiding van de kinderen; er wordt mee gewerkt door professionals en het wordt aangeboden in een instelling.”

De implementatie van VVE-programma's werd door de rijksoverheid niet alleen gestimuleerd door middel van de Regeling VVE, maar ook door subsidiëring van trainingen voor trainers.

Dit betekende overigens niet dat gemeenten alleen de genoemde programma's konden kiezen om de besteding van het hen toegekende geld te kunnen verantwoorden. Gemeenten kunnen uiteenlopende redenen hebben om voor alternatieven te kiezen. De rijksoverheid wilde daarom geen programma's voorschrijven maar noemde in de Regeling VVE wel condities voor effectieve implementatie van VVE-programma's. Er werd een Keuzegids samengesteld, waarin een overzicht van VVE-programma's is opgenomen aan de hand van een set van criteria (Gelauff e.a., 2000). Met behulp van deze gids konden gemeenten zelf hun VVE- aanpak vaststellen. Zij dienden hun beleid achteraf te verantwoorden aan de subsidiegever, het ministerie van OCW. Er werd toen ook bepaald dat de Inspectie van het Onderwijs een rol zou krijgen in toetsing van VVE-programma's (geformuleerd in de toelichting van artikel 1 van de Regeling VVE). De onderwijsinspectie zou hierbij samenwerking zoeken met gemeentelijke toezichthouders voor de voorschoolse voorzieningen.

Harmonisatie

De VVE-regelingen hadden vooral betrekking op de samenwerking tussen peuterspeelzalen en basisonderwijs en op de VVE-programma's in strikte zin. De laatste jaren is er ook aandacht voor de vraag hoe de structuur van voorzieningen voor jonge kinderen er in de toekomst uit zal moeten komen te zien. Vooral van belang zijn de ontwikkelingen en maatregelen die betrekking hebben op de *harmonisatie* van kinderopvang en peuterspeelzalen. Het huidige kabinet heeft in het coalitieakkoord vastgelegd dat 'de regelgeving ten aanzien van kinderopvang, peuterspeelzalen en voorschoolse educatie, waaronder de financiële tegemoetkoming aan ouders, wordt geharmoniseerd'. Daarbij moet segregatie worden tegengegaan, de kwaliteit van de voorzieningen worden verhoogd en de aansluiting op het eerste jaar van de basis-

school worden verbeterd. De hoofdlijnen van deze harmonisatie zijn uiteengezet in de brief 'Samen spelen, samen leren'³. In een hierop volgende brief van staatssecretaris Dijkma 23 mei 2008⁴ worden de verschillende maatregelen beschreven die ondernomen zullen worden om deze harmonisatie te bereiken. De maatregelen hebben betrekking op de kwaliteit van de voorziening (in een landelijk kwaliteitskader peuterspeelzalen zal de minimumkwaliteit van peuterspeelzalen wettelijk wordt vastgelegd), het opleidingsniveau van de leidsters, de leidster-kindratio, de toegankelijkheid (er is geld beschikbaar als tegemoetkoming in de kosten voor de ouders van doelgroepkinderen) en de samenwerking tussen peuterspeelzalen en kinderdagverblijven.

Het wetsvoorstel Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie

Deze maatregelen krijgen een wettelijke basis in de op handen zijnde wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (OKE), die per 1 augustus 2010 in werking treedt. Dit wetsvoorstel is vooral van belang voor de *voorschoolse* educatie. Het wetsvoorstel regelt dat alle kinderen die dat nodig hebben de mogelijkheid moeten krijgen gebruik te maken van een voorschools aanbod, dat voldoet aan de kwaliteitseisen die aan VVE worden gesteld. De gemeente heeft hiervoor de verantwoordelijkheid. Het is ook aan de gemeente om te bepalen welke kinderen behoren tot de doelgroep van voorschoolse educatie. Van de gemeente wordt niet alleen verwacht dat zij voldoende aanbod organiseert, maar ook dat zij zich inspant om de kinderen toe te leiden naar de voorschoolse voorzieningen.

In de wet OKE wordt ook het toezicht geregeld op VVE. Na invoering van de wet krijgt de GGD het eerstelijnstoezicht op de voorschoolse educatie. De onderwijsinspectie krijgt het tweedelijnstoezicht. Hiertoe is de Inspectie vanaf 2001 bezig geweest met het ontwikkelen en uitproberen van een toetsingskader VVE. Verwacht wordt dat voor de zomer van 2009 een aangepaste versie van het toetsingskader gereed is, dat is toegesneden op nieuwe ontwikkelingen, zoals de

³ Brief aan de vaste Kamercommissie voor onderwijs, 12 oktober 2007; Kenmerk 07/02168.

⁴ Brief Staatssecretaris Dijkma 'Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie' (OKE), 23 mei 2008.

Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid

inhoud van het wetsvoorstel Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (OKE) en op de implementatie (en beoordeling) van VVE in kinderdagverblijven.

In de brief van 23 mei 2008 worden in het kader van het wetsvoorstel verschillende beleidsmaatregelen aangekondigd, waarvan de belangrijkste in dit verband is de extra financiële impuls om alle doelgroepkinderen te kunnen bereiken met VVE-programma's van bewezen kwaliteit. Gemeenten dienen hierbij ook eigen middelen in te zetten⁵. Het geld is bedoeld voor het uitbreiden van de voorschoolse educatie, met name ook het aanbieden van VVE in de kinderopvang.

Agenda 'Focus op vroegschoolse Educatie'

Het wetsvoorstel OKE heeft vooral betrekking op het voorschoolse deel. Voor het vroegschoolse deel is met name de al genoemde Agenda 'Focus op Vroegschoolse Educatie' van de Kwaliteitsagenda 'Scholen voor Morgen' relevant. Het doel van deze Agenda is scholen te ondersteunen bij het vormgeven en ontwikkelen van vroegschoolse educatie binnen hun kwaliteitsbeleid. Maatregelen in dit kader zijn onder meer dat alle besturen van basisscholen die in aanmerking komen voor gewichtengeld uiterlijk in 2011 de leerlingen in de groepen 1 en 2 vroegschoolse educatie aanbieden. In die groepen moet het voor alle gewichtenleerlingen mogelijk zijn vier dagdelen per week een VVE-programma te volgen, dat wordt verzorgd door leerkrachten die geschoold zijn in VVE. Een andere maatregel is de registratie op leerlingniveau van VVE-deelname en toetsresultaten van leerlingen. De afspraken tussen schoolbesturen, scholen, overheid en sociale partners zijn vastgelegd in een convenant.

⁵ Vastgelegd in het bestuursakkoord 'samen aan de slag', dat Rijk en gemeenten op 4 juni 2007 sloten. Daarin is onder andere afgesproken dat het Rijk en gemeenten samen optrekken in de verbetering en uitbreiding van de voor- en vroegschoolse educatie.

3.4 Uitvoering van het beleid, doelmatigheid

Na de ontwikkeling van enkele programma's in de jaren '90 van de vorige eeuw is er vanaf 2000 geïnvesteerd in een breder VVE beleid. Aanleiding hiertoe waren onder meer de uitkomsten uit een landelijke effectstudie naar de programma's Kaleidoscoop en Piramide (Schonewille e.a., 2000; Veen e.a., 2000). Deze waren van dien aard dat werd besloten tot een landelijke implementatie van VVE-programma's. Met de eerste VVE regeling van 2000 ontvingen 172 gemeenten subsidie voor dit beleid; door de aanvullende regeling van juli 2001 kwamen hier nog eens 186 gemeenten bij. Sinds augustus 2002 is VVE planmatig en budgettair integraal onderdeel geworden van het GOA-beleid. Veel gemeenten gaven binnen GOA een hoge prioriteit aan VVE. De gemeenten werden geacht in 2006 de helft van het aantal kinderen met achterstanden met een VVE programma te bereiken. In 2003 lijkt het bereik gemiddeld op een niveau van ruim 25% te liggen. Via een speciale campagne (door Forum, landelijk expertisecentrum op het gebied van multiculturele ontwikkeling) en door vroegsignalering door de ouder- en kindzorg worden impulsen gegeven om het bereik te vergroten. In de periode van de uitvoering van het GOA-beleid kregen gemeenten (vanuit de VNG, via het Project Lokaal Jeugdbeleid) ondersteuning van specifieke GOA-/VVE-deskundigen, die als VVE-kwartiermaker hielpen bij het opstellen van plannen, bij de invoering van de VVE-programma's en bij de GOA-planning voor 2002-2006. In de jaren 2004 en 2005 is er ook ondersteuning voor gemeenten bij de verdere ontwikkeling van VVE-beleid in de vorm van het aanbod van de Vliegende Brigade, die cursussen en meetings moest verzorgen om het beleid te focussen en te versnellen.

Naast beleidsmatige ondersteuning zijn vanuit het ministerie van OCW verschillende impulsen gegeven ter versterking van de kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie. In 2002 is een start gemaakt met de ontwikkeling van de zogenaamde Taallijn VVE, door het Expertisecentrum Nederlands en Sardes, ter versterking van en als aanvulling op de taalcomponent in de bestaande VVE-programma's. De implementatie vindt plaats via onder andere schoolbegeleidingsdiensten en bibliotheken en wordt ondersteund vanuit de Z@ppelin programma's van de publieke

Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid

omroep. Sinds 2006 loopt (tot 2010) het project VVersterk, eveneens gecoördineerd door Sardes. VVersterk is bedoeld om de kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie te versterken door het bieden van scholing en ondersteuning aan leidsters in peuterspeelzalen en kinderdagverblijven en leerkrachten in groep 1 en 2 en aan managers van instellingen, beleidsmakers in gemeenten, en opleiders van leidsters en leerkrachten. Met het oog op de scholing van toekomstig personeel wordt een scholingsmodule ontwikkeld voor VVE op de initiële opleidingen, SPWIII en Pabo's. VVersterk maakt eigenlijk al deel uit van het beleid voor de toekomst van voor- en vroegschoolse educatie, periode 2006-2010. In een brief aan een de Tweede Kamer⁶ schetst Minister van der Hoeven haar beleid na de wijziging in het sturingsmodel en de zogenaamde knip in het VVE-beleid. Eén van de beleidsvoornemens is de professionalisering van het personeel. Een ander is de realisatie van de bereikdoelstelling van in zowel de voor- als de vroegschool van 70% doelgroep-kinderen in de periode 2006-2010. Tevens wordt een langere termijnvisie ontvouwd op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen. Aanleiding hiertoe vormden moties in de tweede kamer (Van Aartsen / Bos en Hamer) om door een hervorming van het stelsel voorzieningen toegankelijker te maken voor doelgroepen van het achterstandenbeleid.

Als het gaat om de inzet en de verantwoording van middelen voor VVE is er onderscheid te maken tussen de periode tot 2006 en daarna. In het begin werd er bij VVE scherp gekeken naar een juiste besteding van de middelen. In 2000 werd een budget beschikbaar gesteld voor de uitvoering van het VVE-beleid. Gemeenten kregen de VVE middelen op grond van de Regeling voor voorschoolse educatie⁷. Op grond van deze regeling hadden gemeenten een bestedingsverplichting en moesten zekere resultaten halen. In de Verantwoording regeling voor- en vroegschoolse educatie⁸ is nog eens gewezen op deze bestedingsverplichting. Een deel van de

⁶ Dit beleid werd aangekondigd in de brief van Minister van der Hoeven aan de Tweede Kamer, 31 maart 2006, PO/ZO/2005/53160

⁷ d.d. 2 oktober 2000, Kenmerk PO/OO/2000/23894

⁸ d.d. 13 juli 2001, Kenmerk PO/OO/2001/29310

gemeenten kon vanwege de beperkte duur van de genoemde Regeling niet aan zijn verplichtingen voldoen. Zij moesten namelijk het beschikbare budget in relatief korte tijd besteden aan de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden tussen peuterspeelzalen en basisscholen en de invoering van landelijk erkende VVE-programma's. Bij gemeenten die niet aan de eisen konden voldoen werd het geld dat niet was uitgegeven, teruggevorderd. Toen VVE werd opgenomen in het Landelijk Beleidskader 2002-2006 werden toekenningen berekend op basis van landelijke gemiddelden. Gemeenten konden niet worden afgerekend op het bereik van de doelstelling (50% bereik). Bij controle van de rekening en verantwoording werd alleen gelet op de rechtmatigheid van de ingezette middelen.

Vanaf 2006 is het Besluit doelstelling en bekostiging onderwijsachterstandenbeleid 2006-2010 in werking getreden. Op grond van dit besluit geldt dat de gemeenten die deel uitmaken van het Grotestedenbeleid (G31) middelen ontvangen via de zogenoemde brede doeluitkering. Met hen worden prestatieafspraken gemaakt over het doelgroepbereik, waarop zij worden afgerekend.

De kleinere gemeenten ontvangen een 'specifieke uitkering' voor voorschoolse educatie. In het bekostigingsbesluit zijn bepalingen vastgelegd over het minimum aantal dagdelen, de kwaliteit van personeel, en de norm van het bereik van het aantal doelgroepkinderen in de voorschoolse periode⁹. Bij deze gemeenten kijkt het Cfi via de bijlage bij de gemeenterekening naar het bereikte aantal leerlingen en het bestede bedrag. Op dit moment wordt met het Cfi nagegaan hoe de terugkoppeling van deze gegevens in de toekomst verder gestalte moet krijgen.

⁹ De wijze van verantwoording van VVE door de gemeenten geschiedt sinds 2007 volgens de zogenoemde SISA-systematiek (Single Audit Single Information). In deze systematiek moeten de gemeenten de aan hen toegekende specifieke uitkering verantwoorden via de gemeenterekening. De specifieke uitkering wordt bepaald op basis van de som der schoolgewichten in een gemeente. Controle van de gemeenterekening gebeurt door het ministerie van Binnenlandse Zaken, het ministerie van OCW heeft inzicht in de financiële afrekening via een bijlage bij de gemeenterekening die de gemeente verplicht moet bijsluiten. Deze bijlage, waarin voor OCW beleidsrelevante indicatoren zijn opgenomen, zoals het bereikte aantal doelgroepleerlingen, wordt door het Cfi gecontroleerd

Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid

Sinds 1 augustus 2006 krijgen scholen een budget in de vorm van extra gewichten-middelen ten behoeve van de vroegschoolse educatie. De scholen bepalen zelf hoe ze met dit budget omgaan. Het is niet vanzelfsprekend dat ze dit blijven inzetten op condities voor effectief VVE-beleid, zoals dubbele bezetting (twee leerkrachten per kleutergroep voor een deel van de tijd), programma-uitvoering en coördinatie (scholings- en trainingstrajecten worden bekostigd uit het gemeentelijk budget). Hoe scholen hun budgetten inzetten is niet bekend; verantwoording voor de besteding van middelen gebeurt uitsluitend via het jaarverslag. Indirect valt over de besteding iets af te leiden uit de landelijke monitor voor- en vroegschoolse educatie (Van der Vegt e.a., 2008), waarin (op gemeentelijk niveau) wordt gevraagd naar de stand van zaken van VVE op diverse kwaliteitsaspecten, zie 3.6.

Noch voor gemeenten, noch voor scholen is er een verplichting om te laten zien of de voorschoolse educatie ook inhoudelijke resultaten boekt. Hiernaar is in de loop der jaren wel wat onderzoek uitgevoerd, zie 3.6.

Het VVE-beleid wordt gekenmerkt door een vliegende start en vervolgens veel wijzigingen. In de beginperiode waren veel gemeenten niet in staat de beschikbare middelen vanuit het rijk voor VVE op tijd uit te geven. Dat had niet zeer te maken met hun ambitie, maar meer met praktische problemen (tijd voor het creëren van draagvlak; investeringen in de infrastructuur, het vraagstuk van de programmakeuze). Vervolgens kregen gemeenten te maken met een nieuwe besturingsfilosofie, een verandering in de gewichtenregeling en met een stelselherziening voor het jonge kind. Ook was er een aangekondigde bezuiniging, die weliswaar weer teniet werd gedaan door de motie Verhagen, maar ondertussen toch voor de nodige onrust en onduidelijkheid zorgde. Verder werden gaandeweg doelstellingen op het punt van bereik bijgesteld en waren er telkens nieuwe financiële impulsen om de kwaliteit te verhogen. Al met al waren er veel beleidsimpulsen waar het veld (de gemeenteambtenaren, plaatselijke coördinatoren, schoolbesturen en welzijnsinstellingen) rekening mee moesten houden. De vraag is of deze onrust en onduidelijkheid de doelmatigheid van het VVE-beleid ten goede is gekomen.

3.5 Omvang en onderbouwing van de ingezette financiële middelen

Na de 161 miljoen gulden die beschikbaar werd gesteld voor VVE in 2000 werd er in 2001 79.4 miljoen aan VVE uitgegeven en vervolgens van 2002 – heden jaarlijks 110 miljoen euro als brede doeluitkering (BDU). Daarnaast betalen gemeenten (in elk geval sinds 2008) jaarlijks 16.5 miljoen voor VVE uit het accres gemeentefonds. Daarbovenop heeft het VVE-beleid de afgelopen jaren verschillende financiële impulsen gehad, gericht op het vergroten van het bereik en het versterken van de kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie¹⁰. In 2006 en 2007 is er bekostigd uit de FES-middelen (Fonds Economische Structuurversterking) en een budget beschikbaar gesteld voor professionalisering van (ten behoeve van het toetsingskader van de inspectie en Vversterk – Sardes) van ongeveer 14 miljoen euro. Voorts is in 2008, eveneens 22.5 miljoen aan de gemeenten uitgekeerd voor de versnelling van het bereik van de doelgroepkinderen¹¹. In 2008 is 29.5 miljoen aan gemeenten toegekend ten behoeve van *voorschoolse* educatie. Het extra geld dat aan scholen ter beschikking wordt gesteld voor *vroegschoolse* educatie (via de gewichtenregeling)¹², is hierin niet opgenomen. Dit betreft extra, geoormerkte gelden voor gemeenten en scholen. Dit extra geld voor de schoolbesturen stelt de gemeenten in staat de *vroegschoolse* educatie versneld af te bouwen en te investeren in de *voorschoolse* educatie, om op deze wijze versneld de doelstelling van 70% bereik van doelgroepkinderen met voorschoolse voorzieningen te bereiken. Daarnaast zijn er voor de jaren 2008 en 2009 middelen (jaarlijks 10 miljoen euro) vanuit het rijk beschikbaar gesteld voor pilots VVE in specifieke regio's en gemeenten: Limburg, Groningen, Drenthe, de krachtwijken en de G4. Ook deze pilots zijn er op gericht om het doelgroepbereik in de voorschoolse voorzieningen te verhogen, met name via de

¹⁰ Regeling tijdelijke toekenning extra voorschoolse middelen, d.d. 4 oktober 2007, Kenmerk PO/ZO-2007/25597

¹¹ Stimuleringsregeling vroegschoolse educatie 2008-2009, dd. 7 september 2008, Kenmerk POenK/OenO-2008/55609

¹² Regeling toekenning extra achterstandsmiddelen aan basisscholen voor schooljaar 2005-2006, d.d. 28 april 2005, Kenmerk PO/ZO/05/17928.

kinderopvang (de pilots worden bekostigd uit de enveloppe ‘kinderopvang’). In de periode 2000-2009 is aldus door de landelijke overheid zo’n 900 miljoen euro beschikbaar gesteld voor voor- en vroegschoolse educatie (los van de eigen middelen van gemeenten en de gewichtengelden vanuit de scholen).

3.6 Beleidseffecten en eventuele neveneffecten

Internationaal is er veel onderzoek gedaan naar de effecten van voorschoolse voorzieningen en educatie op de ontwikkeling van jonge kinderen. De positieve resultaten van specifieke programma’s uit met name Amerikaanse studies vormden een belangrijke impuls voor het in 2000 in Nederland in gang gezette VVE-beleid. Sindsdien zijn ook in Nederland verschillende onderzoeken naar (korte termijn)effecten van VVE-programma’s op de ontwikkeling van kinderen gedaan (de Goede, & Reezigt, 2001; Veen e.a., 2000, 2005, 2006, 2008; Nap-Kolhoff e.a., 2008; Inspectie voor het onderwijs, 2008). De onderzoeken laten wisselende resultaten zien. Daar zijn verschillende redenen voor. Zo is niet altijd precies bekend wat er in de praktijk gebeurt, dat wil zeggen hoe een programma wordt uitgevoerd en of aan alle eisen van het programma wordt voldaan. Ook is niet altijd bekend welke periode en hoe intensief een kind aan het programma heeft deelgenomen. Voorts is het moeilijk om een goede controlegroep te vinden (vergelijkbare kinderen die niet meedoen aan een programma), en wil men vaak te snel effect zien. Ook zijn er voor hele jonge kinderen niet altijd geschikte meetinstrumenten voorhanden. Lange-termijneffecten zijn in Nederland nog niet onderzocht. Al met al is er in Nederland nog onvoldoende bewijs voor de effectiviteit van het in de afgelopen jaren op VVE-terrein gevoerde beleid. Om hier in de komende jaren meer zicht op te krijgen vindt in opdracht van het Ministerie van OCW vanaf 2009 het cohortonderzoek voor- en vroegschoolse periode (Pre-COOL) plaats. Dit onderzoek sluit aan op het Cohortonderzoek Onderwijs Loopbanen (COOL⁵⁻¹⁸) waarmee de prestaties van leerlingen worden gevolgd vanaf groep 2 tot en met groep 8 in het basisonderwijs, en vervolgens van een grote groep van deze leerlingen de loopbanen in het voortgezet onderwijs en het

MBO. Pre-COOL is speciaal gericht op de evaluatie van de voor- en vroegschoolse educatie; de leeftijdsgroep 2-5-jarigen. Het onderzoek is zo ingericht dat (varianten in) voorschoolse opvang en educatie op kortere en langere termijn onderzocht kunnen worden. Verder is het BOPO-programma (2009-2012) 'Effecten van beleidsontwikkelingen in het onderwijsachterstandenbeleid' voor een groot deel gericht op de evaluatie van het VVE-beleid. Op basis van deze onderzoeken hoopt de landelijke overheid over een aantal jaren betere en meer gefundeerde uitspraken te kunnen doen over de opbrengsten van het gevoerde beleid.

Ontwikkelingen in het VVE-beleid worden voorts gemeten met behulp van een speciaal hiervoor opgezette landelijke VVE-monitor, uitgevoerd door Sardes. In 2007 is de eerste meting van deze landelijke monitor uitgevoerd (Jepma e.a., 2007). De monitor heeft betrekking op verschillende aspecten, zoals het bereik van de doelgroepkinderen, het aantal gerealiseerde 'kindplaatsen', de scholing en training van leidsters en leerkrachten, etc. Met het oog op de gestelde doelen is vooral het bereikdoel van belang. Dit betreft alleen het aandeel doelgroepkinderen, en niet het aantal niet-doelgroepkinderen, dat ook met VVE wordt bereikt. Dit geldt zelfs in toenemende mate, aangezien VVE steeds vaker wordt geïmplementeerd in instellingen en op scholen met weinig doelgroepkinderen. In 2007 is bij gemeenten geïnventariseerd hoeveel procent van de gewichtenkinderen deelneemt aan VVE. In 2008 is opnieuw een meting uitgevoerd (Van der Vegt e.a., 2008). Uit de opeenvolgende metingen blijkt dat in 2007 53% van de doelgroepkinderen deelnam aan VVE; in 2008 is dat toegenomen tot 62% (57% op peuterspeelzalen en 5% op kinderdagverblijven). Het bereik in de vroegschoolse periode is 67% in 2007 en 63% in 2008. Hier lijkt het bereik dus iets te zijn afgenomen, al moeten we met het trekken van conclusies voorzichtig zijn, aldus de onderzoekers, gezien het relatief kleine aantal gemeenten dat bruikbare gegevens opleverde. Al met al komen de bereikpercentages goed in de richting van de 70%-norm die gesteld was voor 2010. De onderzoekers merken wel op dat het in het huidige stelsel niet eenvoudig zal zijn om *alle* kinderen uit de doelgroep te bereiken met een VVE-programma. Hiervoor is onder meer nodig dat het aantal peuterspeelzalen waar VVE wordt aangeboden flink

Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid

zal toenemen, dat VVE in toenemende mate ook op kinderdagverblijven zal worden aangeboden en dat kinderen die nog geen gebruik maken van VVE, maar hier wel voor in aanmerking komen dit in de toekomst zullen gaan doen. Een groot deel van de kabinetsmaatregelen voor de komende jaren is, zoals we zagen, gericht op het realiseren hiervan.

Intussen zijn er wel zorgen over de kwaliteit van de uitvoering van VVE. Aan het einde van de jaren negentig werden veel buitenlandse studies aangedragen als bewijsmateriaal voor de effectiviteit van VVE. Het beeld dat uit die studies naar voren kwam, is dat met VVE-programma's positieve tot zeer positieve resultaten bereikt kunnen worden in de bestrijding van onderwijsachterstanden. Van groot belang hierbij is dat aan een aantal specifieke condities wordt voldaan. Deze condities werden als 'randvoorwaarden voor een goed VVE-beleid' verwoord in de eerste regelingen VVE. Inmiddels is uit verschillende onderzoeken duidelijk dat het (nog) niet altijd lukt om aan die hoge eisen te voldoen. De indruk is zelfs dat dit steeds minder goed lukt. In 2008 is een landelijke studie afgerond, onder ruim tweehonderdvijftig scholen (Nap-Kolhoff, 2008). Eén van de bevindingen is dat scholen die in een vroeg stadium met VVE zijn begonnen, meer positieve veranderingen hebben gerealiseerd dan scholen die later zijn gestart. Bij de groep 'volgers' worden programma's slechts gedeeltelijk geïmplementeerd. Ook in een onderzoek naar VVE in Rotterdam lijken vooral de 'voorlopers' het goed te doen. Alleen de voorscholen die het eerst (in 2000) zijn begonnen met VVE hebben hoopvolle resultaten geboekt, in het bijzonder bij de toetscores voor begrijpend lezen. Het beeld bij de voorscholen die in latere jaren met een VVE-programma zijn begonnen, is minder gunstig (Veen e.a., 2008). De gegevens van de Onderwijsinspectie over VVE in vier grote steden wijzen op een terugloop in de kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie, met name in het vroegschoolse deel (Onderwijsinspectie, 2008). De indruk is dat dit vooral komt doordat niet voldaan wordt aan de eis van de zogenoemde dubbele bezetting. Uit de landelijke VVE-monitor blijkt dat op de basisscholen deze extra personele inzet in 2008 minder vaak voorkomt dan in 2007, vooral in de kleinere gemeenten (van der Vegt e.a., 2008). De

dubbele bezetting, zo blijkt uit kleinschalig onderzoek onder een aantal schoolbesturen, moet concurreren met andere prioriteiten en wordt de afgelopen jaren op veel scholen minder makkelijk gerealiseerd (Veen e.a., 2009). Nap-Kolhoff e.a. (2008) wijzen erop dat het door het onderbrengen van de VVE-middelen in de lumpsum niet langer gegarandeerd is dat scholen deze middelen daadwerkelijk inzetten voor de bestrijding van onderwijsachterstanden, cq. voor het realiseren van VVE in de kleutergroepen.

Al met al kan op twee ontwikkelingen worden gewezen die in combinatie uiteindelijk nadelig kunnen uitpakken voor de kwaliteit van VVE op de scholen. Ten eerste de knip in het VVE-beleid, die de verantwoordelijkheid voor VVE in het vroegschoolse deel neerlegt bij de schoolbesturen, die misschien nog onvoldoende geëquipeerd zijn om de benodigde sturing van de gemeenten over te nemen (zie ook hoofdstuk 5). Ten tweede de gevolgen van de bereikdoelstelling die gemeenten en schoolbesturen er mogelijk toe aanzet krampachtig te proberen om de beoogde doelstelling te halen, desnoods ten koste van de kwaliteit. Het sturen op output, in dit geval de eis van 100%-bereik in 2011, is misschien niet de beste strategie. Doolaard en Leseman (2008) spreken van het zogenaamde ‘verdunningsbeleid’ – ter aanduiding van het beknippen op het aantal dagdelen, de personele inzet, de training en certificering, en op de onvolledige implementatie van activiteiten van het VVE-programma door met zogenoemde ‘light’ varianten te werken. ‘Op papier wordt misschien de bereikdoelstelling gehaald, in praktijk dreigt er van het VVE-concept weinig over te blijven’. Of deze zorgen gegrond zijn, zal mogelijk uit verder onderzoek naar de kwaliteit van VVE in de toekomst blijken.

4 Schakelklassen

Schakelklassen zijn een nieuw beleidsinstrument binnen de het onderwijsachterstandenbeleid. Ze zijn voor het eerst ingevoerd in de hier onderzochte periode, onder het Kabinet Balkenende I/II. In een schakelklas krijgen basisschool-leerlingen die te kampen hebben met grote taalachterstanden een jaar lang intensief taalonderwijs in een aparte klas, tijdens de reguliere schooltijd of tijdens extra lessen na schooltijd. In het schooljaar 2005-2006 is er in 25 pilotgemeenten ge-experimenteerd met organisatie en inrichting van schakelklassen, daarna heeft landelijke invoering plaatsgevonden. Het accent ligt daarbij op gemeenten met veel leerlingen uit achterstandsgroepen, de zogenaamde G31. In de begroting van 2009 is voor schakelklassen ongeveer 30 miljoen euro gereserveerd.

In dit hoofdstuk gaan we in op de onderbouwing van dit nieuwe beleidsinstrument, de implementatie en de eerste gegevens over de effecten.

4.1 Het beleidsprobleem

Schakelklassen zijn bedoeld als één van de manieren om taalachterstanden van leerlingen in het primair onderwijs te bestrijden. Het beleidsprobleem is dus het bestrijden en voorkomen van taalachterstanden. In hoofdstuk 2 is al beschreven waarom de overheid het tot haar taak rekent om deze achterstanden te bestrijden. Enigszins bijzonder aan de schakelklassen is wel, dat deelname aan dergelijke klassen niet perse is voorbehouden aan leerlingen die horen tot de doelgroepen van het onderwijs-achterstandenbeleid (de gewichtenleerlingen). In principe kan elke leerling met een taalachterstand in een dergelijke klas worden opgenomen. Een criterium voor de aard of mate van achterstand is daarbij niet door de centrale overheid gegeven; de uitvoerders (gemeenten samen met schoolbesturen/scholen) mogen dit zelf bepalen. Wel maken schakelklassen deel uit van het onderwijsachterstandenbeleid.

Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid

Er is geen specifieke onderbouwing te vinden in de beleidsdocumenten voor de keuze van dit instrument. Het idee om schakelklassen in te voeren komt uit CDA-kring en is bij de onderhandelingen over het regeerakkoord terecht gekomen in de kabinetsplannen. Die keuze is niet nader gemotiveerd met verwijzingen naar theorie, onderzoek of visie op oorzaken en/of bestrijding van achterstanden. Volstaan is met het uitspreken van de verwachting dat een jaar lang extra intensief taalonderwijs het mogelijk zal maken dat leerlingen na dat jaar het regulier onderwijs verder weer gewoon kunnen volgen. Het moet dus gaan om leerlingen die daartoe op enig moment vanwege taalachterstand niet toe in staat zijn, maar zoals gezegd is er voor aard en mate van taalachterstand geen criterium gegeven.

4.2 Doelstellingen

De doelstelling van schakelklassen is het verminderen van taalachterstand bij leerlingen uit het basisonderwijs. Leerlingen met dergelijke achterstanden moeten zodanig bijgespijkerd worden dat zij na een jaar in een schakelklas weer met succes kunnen deelnemen aan het reguliere onderwijs¹. De gedachte is dat in dat jaar de achterstanden (zoveel mogelijk) zijn weggewerkt.

Verder is er een doelstelling geformuleerd over het aantal leerlingen dat met schakelklassen bereikt moet worden. Het was aanvankelijk de bedoeling dat over de periode 2006-2010 in totaal 36.000 leerlingen zouden hebben deelgenomen aan een schakelklas, waarvan 18.000 in de grote gemeenten (G31). Deze doelstelling zou worden bereikt als in de periode 2006-2010 jaarlijks gemiddeld 9.000 leerlingen deelnemen. In 2007 zijn echter met de G31 naar beneden bijgestelde prestatieafspraken gemaakt over deze deelnamedoelstellingen, vanwege het feit dat er in de beginfase meer tijd nodig was om de schakelklassen in te richten². Voor de eindfase

¹ Brief aan de Tweede Kamer over onderwijsachterstandenbeleid/gewichtenregeling, 27 mei 2005.

² Brief aan de Tweede Kamer over wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid/ schakelklassen, 15 oktober 2007.

(2010) geldt echter nog wel dat in dat jaar circa 9000 leerlingen bereikt moeten worden. Omdat schakelklassen een kleinere groeps grootte hebben dan gewone klassen (de groeps grootte is niet voorgeschreven, maar het uitgangspunt is ca. 12 leerlingen), betekent dit dat er in 2010 honderden schakelklassen moeten zijn.

De G31 zijn er op basis van die afspraken aan gehouden om schakelklassen te organiseren. Andere gemeenten zijn niet verplicht schakelklassen te organiseren, maar kunnen daar wel zelf voor kiezen.

4.3 Beleidsinstrumenten

Bij de lancering van het instrument schakelklassen in 2004 was er nog maar een summier idee over aard en inrichting van dergelijke klassen. Daarom is begonnen met een pilotperiode. In 25 gemeenten is, na een korte voorbereidingsperiode, een jaar geëxperimenteerd met de uitvoering van een of meer schakelklassen. De taak om schakelklassen te organiseren is neergelegd bij gemeenten, onder meer omdat er vanuit werd gegaan dat het om een bovenschoolse voorziening zou kunnen/moeten gaan, dus een klas voor leerlingen van verschillende scholen.

De pilotgemeenten mochten zelf bepalen voor welke leeftijdsgroep ze schakelklassen wilden opzetten en voor welk type leerlingen (definitie doelgroep). Er kon verder gekozen worden uit voltijd schakelklassen (waarin leerlingen de hele schoolweek verblijven) of een verlengde schooldag variant (extra lessen na schooltijd). Voor het laatste gold een minimum aantal uren les na schooltijd als voorwaarde gesteld. Dit aantal uren was echter zo hoog dat in de praktijk gemeenten en scholen hiervoor niet hebben gekozen. Er is dus alleen geëxperimenteerd met de voltijd variant.

Tevens is vanaf de start een evaluatieonderzoek opgezet, uitgevoerd door externe instituten (ITS en SCO-Kohnstamm Instituut). Het was de bedoeling om de schakelklassen na het pilotjaar (2005-2006) verder uit te zetten (zie de doelstelling over het te behalen aantal klassen/leerlingen), de voorbereidingen daarvoor zijn in het

Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid

pilotjaar ter hand genomen. Onderdeel daarvan was het organiseren van landelijke ondersteuning via de bureaus Sardes en Zunderdorp. De ondersteuning bestond uit verschillende vormen van informatievoorziening (website, brochures, voorlichtingsbijeenkomsten) en, in de beginfase, ondersteuning *on site* van de pilotgemeenten. Daarnaast konden de gemeenten er voor kiezen om lokale begeleidingsdiensten in te schakelen.

Op basis van de eerste ervaringen met de pilotgemeenten zijn enkele aanpassingen gepleegd in de regels voor het opzetten van schakelklassen. Naast de voltijdvariant werd ook een deeltijdvariant mogelijk gemaakt en de eisen voor het opzetten van een verlengde schooldag variant werden minder zwaar. Tevens werd het toegestaan om de al bestaande eerste opvang van neveninstromers (kinderen die in de basisschoolleeftijd naar Nederland migreren en die nog geen Nederlands spreken) ook onder te brengen in de schakelklassen. De neveninstromers werden aldus één van de doelgroepen van het schakelklassenbeleid.

De keuze voor een bepaald type schakelklas bleef voorbehouden aan gemeenten, die daarover moeten overleggen met de schoolbesturen. Binnen de drie hoofdvarianten (voltijd, deeltijd, verlengde schooldag) waren er vele keuzes mogelijk: naar periode (klassen voor jonge kinderen, of juist voor de middenbouw, de bovenbouw of een extra jaar bovenop groep 8), naar leeftijd (homogeen of heterogeen), naar groepsgrootte, naar organisatie (bovenschools of binnenschools), naar doelgroep (allochtone/autochtone leerlingen; extra zwakke leerlingen of juist leerlingen met groeipotentie). Voor werkwijze en aanbod in de schakelklassen werden geen voorschriften gegeven.

Vanaf 1 augustus 2006 gaan middelen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden, die voorheen via de gemeente het onderwijs bereikten, grotendeels direct naar de schoolbesturen. De gemeente ontvangt wel nog van het Rijk de middelen voor voorschoolse educatie en schakelklassen (zie verder hoofdstuk 5). Voor de grote gemeenten (G31) zijn die middelen opgenomen in de zogenoemde brede doeluitkering, de kleinere gemeenten ontvangen een 'specifieke uitkering' voor voorschoolse educatie en schakelklassen.

De G31 moeten laten zien of zij hun prestatieafspraken wat betreft het aantal schakelklasleerlingen halen. Er geldt verder geen verplichting om te laten zien of de schakelklassen ook resultaat boeken wat betreft het terugdringen van taalachterstand. Het landelijke evaluatieonderzoek is opgezet om in gegevens hierover te voorzien en om daarnaast de implementatie van de schakelklassen te volgen. Het onderzoek kent vooralsnog de volgende fasen:

- volgen van de ervaringen in het pilotjaar (2005-2006), op basis hiervan onderzoeksinstrumentarium opzetten
- effect- en implementatie-onderzoek in het eerste uitvoeringsjaar (2006-2007)
- herhaling hiervan in het tweede uitvoeringsjaar (2007-2008)
- verder volgen van de eerste generatie schakelklasleerlingen in hun schoolloopbaan.

De resultaten van het onderzoek komen in de volgende paragrafen aan de orde.

4.4 Uitvoering van het beleid, doelmatigheid

Het schakelklassenbeleid kende een ‘vliegende start’. Het was zoals gezegd een nieuw instrument, niet eerder besproken of verkend, en gemeenten werden erdoor overvallen. De voorbereiding voor het pilotjaar bedroeg slechts ongeveer een half jaar en dat was erg kort, omdat er veel in moest gebeuren: overleg met schoolbesturen, keuze voor één of meer typen schakelklas, projectplan indienen bij OCW, zoeken van scholen, leerlingen selecteren, ouders informeren, lokalen en leerkrachten regelen, programma voorbereiden, etc. Bovendien waren niet alle gemeenten direct enthousiast, te meer doordat tegelijkertijd een bezuiniging op de budgetten voor GOA was aangekondigd en ze daardoor niet konden doorgaan met projecten die op hun eigen agenda stonden (zie hiervoor verder hoofdstuk 5). Ook waren de aanvankelijk strakke richtlijnen een beperking, waardoor niet altijd een keuze kon worden gemaakt voor het model van eigen voorkeur. Mede door het strakke tijdpad zijn voor het pilotjaar soms keuzes gemaakt voor een al bekend concept in plaats van voor iets geheel nieuws. Bijvoorbeeld voor een schakelklas voor neveninstromers of voor een

Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid

'kopklas', een extra jaar na groep 8 waarmee in enkele gemeenten al ervaring bestond. Niettemin kwamen er in de pilotgemeenten toch verschillende soorten schakelklassen, voor zowel allochtone als autochtone leerlingen en voor verschillende leeftijdsgroepen (Ledoux & Mulder, 2007).

Na de overhaaste start kwamen er uit de scholen en van de overige betrokkenen vooral positieve geluiden. Men was tevreden over het feit dat het allemaal gelukt was en over de lokale samenwerking, maar ook over de inhoud van het programma en de resultaten bij de leerlingen. Leerkrachten rapporteerden dat hun schakelklaskinderen zowel op cognitief als op sociaal gebied goed functioneerden en vonden dat er op beide gebieden sprake was van winst. In de pilotgemeenten wilde vrijwel iedereen na het eerste jaar doorgaan.

Conform de met de G31 gemaakte afspraken is het aantal schakelklassen in de twee jaren na het pilotjaar snel gegroeid. In het schooljaar 2006/07 waren in 29 gemeenten 115 schakelklassen opgezet voor reguliere leerlingen van basisscholen (dat wil zeggen niet voor neveninstromers), te weten 79 in de vier grote steden en 36 in 25 overige gemeenten. Van deze schakelklassen waren 21 klassen voltijds, 8 deeltijds, 1 verlengde schooldag en 6 onbekend. Daarnaast zijn er in dat jaar 61 schakelklassen opgezet gericht op neveninstromers, waarvan iets meer dan de helft in de vier grote steden. In totaal dus 176 schakelklassen.

In het schooljaar 2007/08 waren er al 429 schakelklassen voor reguliere leerlingen in 68 gemeenten en op circa 350 scholen. Het gaat om 181 klassen in de vier grote steden en 248 klassen in 64 overige gemeenten. Nog steeds zijn de meeste klassen voltijds, maar de deeltijdvariant komt steeds meer voor en het aantal klassen met een verlengde schooldag variant neemt ook iets toe. Het aantal groepen voor neveninstromers in dit schooljaar is 75. Twee jaar na het pilotjaar zijn er dus al 504 schakelklassen.

Onderstaande tabel, afkomstig uit het meest recente evaluatierapport over het schooljaar 2007-2008 (Mulder e.a., 2009), geeft een overzicht van de leeftijdscategorieën waarop deze schakelklassen zijn gericht. Daarin valt te zien dat de spreiding over de leeftijdscategorieën groot is, maar het accent wel ligt op

Schakelklassen

schakelklassen voor de onderbouw (groep 3-4). Veel gemeenten, besturen en scholen hebben daarvoor gekozen om voor leerlingen een vervolgimpuls te kunnen organiseren na de VVE-periode.

Tabel 1 – De typen schakelklassen waar op de scholen voor gekozen is, en vergelijking van scholen in de G4 met scholen in de overige gemeenten (schooljaar 2007/08)

	N G4	% G4	N overig	% overig	N totaal	% totaal
- instroomgroep: voor vierjarigen met laag taalniveau	1	0,6	11	4,6	12	2,9
- schakelgroep kleuterbouw basisonderwijs (groep 1-2)	22	12,5	71	29,6	93	22,4
- schakelgroep onderbouw basisonderwijs (groep 3-4)	70	39,8	33	13,8	103	24,8
- schakelgroep onderbouw breed (groep 1-4)	12	6,8	46	19,2	58	13,9
- schakelgroep middenbouw basisonderwijs (groep 5-6)	23	13,1	10	4,2	33	7,9
- schakelgroep bovenbouw basisonderwijs (groep 7-8)	10	5,7	8	3,3	18	4,3
- schakelgroep bovenbouw breed (5-8)	11	6,3	14	5,8	25	6,0
- combinatie onderbouw/bovenbouw (4-7)	10	5,7	23	9,6	33	7,9
- schakelgroep voor verschillende leeftijden (1-8)	9	5,1	10	4,2	19	4,6
- kopklas	8	4,5	14	5,8	22	5,3
- onbekend	5		8		13	
Totaal	181	100%	248	100%	429	100%
- voltijd	114		49			
- deeltijd	37		163			
- verlengde schooldag	9		23			
- combinatie/onbekend	21		13			
- schakelgroep voor neveninstromers	35		40			

Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid

Zoals eerder vermeld was niet vooraf bepaald wat precies de doelgroep van de schakelklassen moest zijn. In de praktijk gaat het vooral om allochtone leerlingen: 85% is van allochtone afkomst. De kleine groep autochtone leerlingen zit vooral in de schakelklassen voor de kleuter- en onderbouw, vanaf groep 5 worden er vrijwel geen autochtone leerlingen meer in schakelklassen geplaatst. Een relatief groot deel van de leerlingen in schakelklassen (30%) behoort formeel niet tot de doelgroepen van het OAB. Dit zijn vooral allochtone leerlingen met ouders die een hogere opleiding hebben dan lbo/vbo (allochtone 0.0 leerlingen). De autochtone leerlingen in schakelklassen hebben in de regel zowel een achterstand op taal als rekenen. De allochtone leerlingen zijn vooral kinderen met een discrepantieprofiel: ze scoren niet laag op technisch lezen en rekenen, maar wel op woordenschat en begrijpend lezen (Mulder e.a., 2009).

Ten aanzien van de doelmatigheid van de regeling kan het volgende worden opgemerkt:

- (1) De snelle start stelde hoge eisen aan de uitvoeringskracht in de gemeenten en de scholen; veel moest onderweg worden 'uitgevonden'.
- (2) De doelgroep was niet duidelijk gedefinieerd.
- (3) Er zijn in het basisonderwijs ongeveer 400.000 leerlingen die behoren tot de doelgroepen van het OAB. Daarvan zullen op termijn (na 2010) jaarlijks 9.000 leerlingen een jaar kunnen deelnemen aan een schakelklas. Met de schakelklassen wordt dus slechts een relatief klein deel van de OAB-doelgroepen bereikt.
- (4) De groep allochtone 0.0 leerlingen behoort niet tot de doelgroepen van het OAB, maar profiteert wel van de schakelklassen. Dat geeft aan dat bij hen nog vaak sprake is van grote taalachterstand en vormt een bevestiging van het eerder vermelde gegeven dat etniciteit feitelijk nog steeds een factor is die (taal)achterstand voorspelt. In bescheiden mate bieden de schakelklassen dus enige compensatie voor het feit dat voor deze groep geen gewichtsmiddelen beschikbaar zijn.

- (5) Het gaat om een eenmalige impuls: de gedachte is dat met een jaar extra intensief onderwijs taalachterstanden kunnen worden ingelopen. Volgens taalwetenschappers en internationaal onderzoek is dat niet erg plausibel; vooral voor tweedetaalverwervers (allochtone leerlingen die thuis een andere moedertaal dan Nederlands spreken) is het niet mogelijk om in één jaar een zo grote sprong te maken dat ze daarna ook de moeilijker, abstractere (school)taal aankunnen (Mulder e.a., 2008).

4.5 Omvang en onderbouwing van de ingezette financiële middelen

Hoeveel middelen precies gemoeid zijn met de schakelklassen valt niet goed vast te stellen. Dit komt doordat de financiering loopt via brede doeluitkeringen aan gemeenten, en gemeenten zelf beslissen hoe zij deze middelen inzetten en welk deel daarvan wordt gebruikt voor schakelklassen. Bij OCW, is blijkens de interviews met de beleidsambtenaren destijds, een schatting gemaakt van het aantal kinderen dat er voor in aanmerking zou kunnen komen op basis van het aantal gewichtenleerlingen en uitgaande van een groepsgrootte van 10-15 leerlingen per schakelklas. De uitkomst was dat er ongeveer 30 miljoen euro per jaar nodig is. Daarvan was 15 miljoen al gereserveerd bij de start van het regeerakkoord, en 15 miljoen is later toegevoegd als gevolg van de motie Verhagen (zie hiervoor hoofdstuk 5). Deze middelen zijn opgenomen in het bedrag dat gemeenten krijgen voor uitvoering van OAB en dat bedoeld is voor VVE en schakelklassen gezamenlijk. De verdeling over de gemeenten vindt plaats naar rato van het aantal doelgroep leerlingen OAB in de gemeenten.

De onderbouwing van dit bedrag is dus een raming van het aantal kinderen bij wie sprake zou kunnen zijn van grote taalachterstand. De hierbij gebruikte aannames/criteria hebben we echter in de documenten niet teruggevonden.

4.6 Effecten en eventuele neveneffecten

Hoewel het instrument schakelklassen is ingezet zonder noemenswaardige onderbouwing, blijken de korte termijn effecten positief. Het evaluatieonderzoek laat tot nu toe zien dat over het geheel genomen leerlingen in de schakelklassen in het schakeljaar meer leerwinst boeken dan vergelijkbare leerlingen die niet in een schakelklas hebben gezeten. Tussen de twee evaluatiejaren zijn wel wat verschillen in welke positieve effecten zich vooral voordoen. Bij de eerste meting was er vooral sprake van winst bij (allochtone) leerlingen in de midden- en bovenbouw, en vooral op begrijpend lezen. Bij de tweede meting was er vooral sprake van winst bij leerlingen afkomstig uit de groepen 3 en 4, op alle leerdomeinen (ook rekenen) en zowel bij allochtone als autochtone leerlingen. In beide metingen hebben de leerlingen in de kopklassen zich aanzienlijk weten te verbeteren: ze stromen gemiddeld uit naar een hoger schooltype voortgezet onderwijs dan hun schooladvies aangaf bij aanvang van de kopklas en behalen ook aanzienlijke hogere scores op de Cito Eindtoets.

De tevredenheid in het onderwijsveld met de schakelklassen is blijkens de evaluatieresultaten nog steeds hoog. De lokale sturing verloopt goed, leerkrachten en directies zijn positief over de resultaten bij hun leerlingen en de schakelklassen worden gezien als een kans om gericht in te zetten op kinderen die daar het meeste baat bij hebben en te voorkomen dat talenten onderbenut blijven (Mulder e.a. 2007, 2008, 2009). Er zijn ook aanwijzingen dat de schakelklassen leiden tot groei in professionaliteit bij schakelklasleerkrachten en dat dit een verdere vertaling vindt in de rest van de schoolteams (interviews beleidsambtenaren). De hoge tevredenheid in het onderwijsveld heeft mogelijk ook te maken met het feit dat er zoveel vrijheid is bij de besteding van de middelen.

Wat betreft de doelstellingen op het gebied van aantallen leerlingen lijkt men goed op koers te liggen.

Of er ook sprake is van effecten op langere termijn is nog onbekend. Het evaluatieonderzoek volgt nog enige tijd de leerlingen die in 2006 en 2007 zijn inge-

stroomd in een schakelklas. Dan moet blijken of de betreffende leerlingen hun leerwinst weten te behouden en (weer) kunnen ‘meekomen’ in een reguliere klas. Daarvoor zal dan nog wel een nader criterium moeten worden bepaald. Tot nu toe is in het evaluatieonderzoek nagegaan of achterstanden zijn verminderd. Dit is geoperationaliseerd als het boeken van grotere leerwinst (dus meer vooruitgaan) dan vergelijkbare leerlingen die niet in een schakelklas zitten. Dat hoeft echter nog niet te betekenen dat achterstanden zijn weggewerkt. Daarvoor is vergelijking met een ander criterium (bijvoorbeeld de prestaties van niet-doelgroepleerlingen) nodig.

In het evaluatieonderzoek (Mulder e.a, 2008) is nagegaan of er internationaal voorbeelden bestaan van met schakelklassen vergelijkbare modellen voor achterstandenbestrijding. Dat bleek echter niet het geval. Er zijn wel verwante vormen van opvang/extra taalinstructie gevonden, maar die waren toch niet goed op één lijn te stellen met de Nederlandse schakelklassen. De internationale literatuur biedt daarom nog weinig houvast voor mogelijk effecten van schakelklassen op langere termijn.

5 Sturingsmodel

Het sturingsmodel van het onderwijsachterstandenbeleid heeft na het aantreden van het Kabinet Balkenende II in 2003 een belangrijke wijziging ondergaan. De nieuwe (CDA)minister besloot een einde te maken aan de regierol van de gemeenten in het onderwijsachterstandenbeleid en bevoegdheden over de besteding van middelen grotendeels te verleggen naar de schoolbesturen/de scholen. De gemeenten bleven alleen nog verantwoordelijk voor een deel van het VVE-beleid (namelijk het voorschoolse deel) en voor de schakelklassen. Tegelijk met deze verschuiving van verantwoordelijkheden werd een bezuiniging voorgesteld op het onderwijsachterstandenbeleid van 100 miljoen euro. Deze werd ten laste gebracht van het budget dat gemeenten voorheen kregen. Deze combinatie van voorstellen heeft veel discussie opgeleverd in het onderwijsbestuurlijke veld en in de Tweede Kamer. Daarna is een deel van de bezuinigingen weer teniet gedaan. De aanpassing van het sturingsmodel heeft echter wel plaatsgevonden. Dat heeft consequenties gehad voor de lokale organisatie, aansturing en wijze van afleggen van verantwoording. In dit hoofdstuk gaan we in op de wijziging in de besturingsfilosofie die aanleiding was voor de veranderingen in het sturingsmodel, de praktische consequenties voor de rijksoverheid en de lagere overheden (taken, regelingen) en de consequenties voor de uitvoering van het beleid in scholen.

5.1 Beleidsprobleem

Het beleidsprobleem betreft de bestuurlijke organisatie van het onderwijsachterstandenbeleid. Daarbij gaat het om de wijze waarop middelen worden verdeeld, verantwoordelijkheden worden bepaald en controle op middelenbesteding en doelrealisatie wordt uitgeoefend.

Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid

Zoals in hoofdstuk 2 is vermeld, is het onderwijsachterstandenbeleid sinds 1998 gedecentraliseerd naar de gemeenten. Dit is een vorm van territoriale decentralisatie, die ook op andere beleidsgebieden voorkomt (De Groot, 2005; Karsten, 2003). Deze vorm van decentralisatie wordt toegepast wanneer verwacht wordt dat lagere overheden of andere bestuursorganen beter dan de centrale overheid de uitvoering van beleid kunnen organiseren. Beter wil zeggen effectiever (slagvaardiger, meer maatwerk, betere afstemming met ander decentraal beleid), efficiënter (betere beheersing van kosten) en democratischer (meer openbare besluitvorming en politieke controlemogelijkheden) (Fleurke, aangehaald in De Groot, 2005).

Bij de decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid kregen de gemeenten de volgende bevoegdheden:

- via een lokaal onderwijsachterstandenplan vastleggen hoe in de gemeente de OAB-middelen worden verdeeld;
- criteria opstellen voor de wijze waarop gewichtengelden door de scholen moesten/konden worden ingezet.

De gemeenten kregen van het Rijk een eigen budget, naar rato van het aantal doelgroepopleerlingen in de gemeenten. Daarnaast kregen de scholen rechtstreeks van het Rijk de gewichtenmiddelen. Verder konden gemeenten besluiten ook eigen middelen in te zetten voor dit beleid; in veel gemeenten is dit ook gebeurd.

Over het gemeentelijk achterstandenplan en over de inzet van de gewichtenmiddelen moest de gemeente verplicht overleggen met de gezamenlijke schoolbesturen, dit werd het ‘Op Overeenstemming Gericht Overleg’ (OOGO) genoemd. Een gemeentelijk achterstandenplan (GOA-plan) werd opgesteld voor een periode van vier jaar. De eerste GOA-periode liep van 1998-2002, de tweede van 2002-2006. Als richtinggevend kader gold het Landelijk beleidskader (zie hoofdstuk 2), waarin de na te streven doelen werden opgenomen.

Aanvankelijk waren de GOA-plannen nogal beleidsarm en voldeden ze niet aan de verwachting van maatwerk en lokaal-specifiek beleid. Bij de start van de tweede GOA-periode gingen de gemeenten meer eigen keuzes maken (Karsten e.a., 2003).

De decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid kreeg zijn beslag in de periode van de ‘parse’ kabinetten, met een coalitie van sociaal-democraten en

liberalen. Deze partijen delen met elkaar opvattingen over de wenselijkheid van beleidsverantwoordelijkheid voor onderwijs op gemeentelijk niveau. De confessionele partijen delen die opvattingen niet; zij hechten aan vrijheid van beleidskeuzes binnen de eigen scholen en besturen en vinden invloed daarop van anderen (zoals gemeenten) juist niet gewenst. Bij het aantreden van een CDA-minister in het kabinet Balkenende II kwam er weer een wending in het beleid. In de Hoofdlijnenbrief onderwijsachterstandenbeleid van 31 oktober 2003, waarin de minister haar beleidsplan voor de kabinetsperiode presenteerde, werd een herziening van de verantwoordelijkheidsverdeling aangekondigd en uiteengezet, onder de noemer 'nieuwe bestuurlijke verhoudingen'. De kern hiervan was dat de school, als eerstverantwoordelijke voor de kwaliteit van het onderwijs, autonoom moet kunnen beslissen over de eigen werkwijze, inclusief de wijze van achterstandenbestrijding. Dat betekent volgens de minister dat OAB-middelen rechtstreeks naar de scholen moeten gaan, zonder tussenkomst van de gemeente. De rol van de gemeenten wordt gheredefinieerd: de gemeente moet zich niet met processen in de scholen bemoeien, maar wel zorgen voor lokale samenhang, afstemming van beleid op verschillende domeinen en het functioneren van voorzieningen die buiten- en bovenschools zijn. De achterliggende filosofie achter deze beleidskeuze is de visie die de minister heeft op de wijze waarop in het onderwijs bestuurd moet worden. Deze visie is neergelegd in de Beleidsnotitie Governance (Ministerie van OCW, 2005). Centraal hierin staat de overtuiging dat professionals in het onderwijs zelf verantwoordelijkheid willen en kunnen nemen en dat de overheid daarvoor de ruimte dient te geven. Voorschriften en regels vanuit de overheid moeten zoveel mogelijk worden teruggedrongen; de overheid moet alleen faciliteiten bieden en toezicht houden op de kwaliteit, de toegankelijkheid en de pluriformiteit van het onderwijs. Voor GOA betekende dit dat verplichtingen als een gemeentelijk onderwijsachterstandenplan, het op overeenstemming gerichte overleg en de verantwoording van scholen aan gemeenten over besteding van middelen werden afgeschaft. Scholen en schoolbesturen worden gezien als de belangrijkste uitvoerders van onderwijsachterstandenbeleid; zij hebben het beste zicht op de wijze waarop de achterstanden van hun leerlingen kunnen worden bestreden. De gemeente moet zich beperken tot boven- en buitenschoolse taken, voor

Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid

onderwijsachterstandenbestrijding zijn dit de voorschoolse periode en de schakelklassen. Overleg en coördinatie op lokaal niveau blijven zinvol, maar op basis van vrijwilligheid. De nieuwe noemer hiervoor wordt de Lokale Educatieve Agenda (LEA).

Ook de landelijke projecten op het gebied van achterstandenbestrijding worden beëindigd. Het Onderwijskansenbeleid, gericht op het verbeteren van de kwaliteit van zwakke of risicovolle scholen met veel achterstandsleerlingen, wordt niet gecontinueerd en het Transferpunt Onderwijsachterstanden, een landelijk centrum voor coördinatie en kennisuitwisseling op het gebied van achterstandenbestrijding dat in 2002 was opgericht, wordt opgeheven.

5.2 Doelstellingen

De motivering die voor deze veranderingen wordt gegeven is de verwachting dat het onderwijsachterstandenbeleid effectiever en efficiënter wordt, doordat:

- verantwoordelijkheden scherper worden afgebakend;
- resultaten beter zichtbaar worden;
- bureaucratie vermindert.

(Uitwerkingsbrief onderwijsachterstandenbeleid, 2004).

Van de scholen wordt verwacht dat zij zich rechtstreeks verantwoorden aan het Rijk. Aangekondigd wordt dat de onderwijsinspectie de scholen zal gaan bevragen over de wijze waarop zij achterstanden bestrijden en over de resultaten die ze daarbij behalen.

5.3 Beleidsinstrumenten

Het beleidsinstrument is het verleggen van de verantwoordelijkheden in het OAB, zoals boven beschreven: kleinere rol voor de gemeenten, grotere voor de schoolbesturen. GOA wordt vervangen door een nieuwe wet op het onderwijsachterstandenbeleid, die geldt vanaf 1 augustus 2006.

5.4 Uitvoering van het beleid, doelmatigheid

Voor de gemeenten betekende deze wijziging een forse ingreep. De plannen voor de tweede GOA-periode, net in uitvoering, konden niet worden afgemaakt. De eigen rol moest opnieuw worden gedefinieerd, met meer accent op bewaking van samenhang en integraal jeugdbeleid en minder op uitvoering van activiteiten in en met de scholen. Het overleg met de schoolbesturen werd anders van karakter. Op veel plaatsen hadden gemeenten ook eigen middelen geïnvesteerd in het onderwijs, dit kwam in sommige gevallen ter discussie te staan. Het VVE-beleid moest worden ‘ontvlochten’, de schoolbesturen waren voortaan verantwoordelijk voor het vroegschoolse deel (4-6 jaar) en de gemeenten voor het voorschoolse deel (0-4 jaar, zie ook hoofdstuk 3). Er kwam tegelijkertijd een nieuwe taak bij, namelijk organisatie van de schakelklassen (zie hoofdstuk 4). Het Onderwijskansenproject, dat in een flink aantal gemeenten was ingevlochten in het lokale achterstandenbeleid en waarin met redelijk succes¹ gewerkt werd aan (zelf)versterking van zwakke of risicovolle scholen, werd afgerond zonder zicht op vervolg.

Aanvankelijk ging deze ombuiging ook gepaard met een bezuiniging van 100 miljoen euro op het onderwijsachterstandenbeleid. Deze bezuiniging, afgesproken in het regeerakkoord, kwam conform de gekozen sturingsprincipes ten laste van de middelen die de gemeenten kregen voor de uitvoering van achterstandenbestrijding en niet ten laste van de gewichtenregeling. Het betekende echter dat de verschuiving van middelen van gemeenten naar scholen en schoolbesturen, die moest leiden tot meer armslag voor de scholen, in de praktijk weinig meer betekende. Omdat er veel protest kwam tegen de voorgenomen bezuiniging, zowel in het onderwijsveld als bij gemeenten en in de Tweede Kamer, is deze bezuiniging weer grotendeels ongedaan gemaakt. De minister gaf gevolg aan de ‘motie Verhagen’ die door de Tweede kamer werd aangenomen en waarin werd gevraagd om de wegbezuinigde GOA-middelen alsnog in te zetten voor achterstandenbestrijding, maar dan te oormerken voor

¹ Zie Ledoux e.a., 2005.

Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid

schakelklassen en uitbreiding van de middelen voor VVE, met name voor het vroegschoolse deel.

Niet elk aangekondigd onderdeel van het beleid is daadwerkelijk uitgevoerd. Zo zijn voor zover bekend geen specifieke opdrachten gegeven aan de inspectie om bij scholen toezicht te houden op de wijze waarop zij achterstanden bestrijden en de resultaten die ze daarbij behalen. De inspectie beoordeelt alleen in algemene zin de kwaliteit van het onderwijs in scholen en let daarbij op de mate waarin scholen tegemoet komen aan verschillen tussen leerlingen.

De scholen (schoolbesturen) ontvangen de middelen voor achterstandenbestrijding als onderdeel van de lumpsum en kunnen verder zelf bepalen waarvoor ze de middelen gebruiken. Er wordt wel verwacht dat ze meewerken aan uitvoering van VVE-programma's en de middelen daarvoor inzetten, maar een verplichting is dat niet.

5.5 Omvang en onderbouwing van de ingezette financiële middelen

Voor de verandering van het sturingsmodel zijn geen specifieke middelen ingezet. Als gevolg van de verandering zijn er wel middelenstromen verschoven, zoals boven aangegeven. De onderbouwing van die verandering is politiek van aard (voorkeur voor een andere verdeling, primaat bij de scholen en de schoolbesturen) en is niet gemotiveerd vanuit beleidsevaluaties.

5.6 Effecten en eventuele neveneffecten

Het beoogde effect van de verandering in het sturingsmodel is een grotere effectiviteit en efficiëntie in het onderwijsachterstandenbeleid. Of deze doelstellingen worden gehaald, valt moeilijk te bepalen omdat er geen eenduidige maatstaven zijn voor effectiviteit en efficiëntie. In 'governance' termen zou de winst van de verandering in het sturingsmodel moeten zijn dat scholen minder last hebben van

overheidsbureaucratie, dat ze meer eigen keuzes kunnen maken over de inzet van middelen en dat ze daarmee beter kunnen werken aan de eigen onderwijskwaliteit. Er zijn wel aanwijzingen dat scholen zich inderdaad beperkt voelden door gemeentelijke plannen en procedures op het gebied van achterstandenbeleid en dat ze de tegenwoordige grotere eigen beleidsvrijheid waarderen (Karstanje e.a., 2008). De ervaringen in het Onderwijskansenproject hebben ook geleerd dat scholen graag hun schoolontwikkeling in eigen hand houden en dat ze daar sterker van worden (Ledoux e.a., 2005). Het is echter niet zeker dat een terugtrekkende overheid voor scholen betekent dat ze met minder regels, bureaucratie en verantwoordingsverplichtingen te maken krijgen. De middelen gaan nu meer dan voorheen naar de schoolbesturen. Tegenwoordig zijn dat meer en meer grote besturen met veel scholen. Op bestuursniveau moeten er dus ook weer procedures en regels komen over de verdeling van de middelen over de scholen. Schoolleiders moeten schoolplannen maken, begrotingen beheren, daarover weer rapporteren aan bestuur. Er blijft dus de nodige planlast.

Vanuit het oogpunt van de OAB-doelen zou de winst van de verandering in het sturingsmodel moeten liggen in meer en betere inzet van scholen op achterstandenbestrijding. De vraag is of dat het geval is. De scheiding van verantwoordelijkheden in het VVE-beleid maakt dat minder goed dan voorheen van scholen kan worden geëist dat ze zich houden aan de condities voor effectief VVE-beleid. In hoofdstuk 3 is vermeld dat er aanwijzingen zijn dat deze 'knip' in het VVE-beleid een factor is in teruglopende kwaliteit van de uitvoering van VVE-programma's in scholen. De gemeenten zijn niet meer in de positie om op dit gebied eisen te stellen en schoolbesturen zijn hier of nog niet voor geëquipeerd of maken andere keuzes. Scholen zijn ook niet verplicht om de middelen voor achterstandenbestrijding/VVE te besteden aan activiteiten op dit gebied.

In het bestuurlijke veld heeft de verandering enige tijd veel onrust veroorzaakt. Dat kwam deels door de aangekondigde bezuiniging en deels door de veranderingen in regierollen en toekenning van middelen. Bestaande patronen en organisatievormen moesten worden herzien, beleidsnota's worden herschreven, projecten die men zelf succesvol vond worden afgebouwd. Er was veel kritiek op het feit dat de tweede

Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid

GOA-planperiode tussentijds werd doorkruist en dat het Onderwijskansenbeleid werd beëindigd. Uit het oogpunt van efficiëntie en effectiviteit was deze onrust geen pluspunt. Of de verandering op de langere termijn wel de gewenste positieve effecten gaat hebben moet nog worden afgewacht. Er is geen specifiek onderzoek gepland naar dit onderwerp, maar naar verwachting gaat het BOPO-onderzoeksprogramma 'sectorontwikkeling en autonomie' wel informatie opleveren die voor dit vraagstuk relevant is (in dit programma zit onder andere een onderzoek naar de wijze waarop gemeentenen en besturen omgaan met de Lokale Educatieve Agenda).

Wat betwijfeld kan worden, is of de aangebrachte verandering de resultaten van het OAB beter zichtbaar zal maken. De verantwoording over de resultaten door scholen en schoolbesturen heeft in het nieuwe beleid weinig aandacht gekregen.

6 Nabeschuwing

In deze beleidsdoorlichting is de blik gericht op vier thema's uit het onderwijsachterstandenbeleid in het basisonderwijs uit de periode 2002-2008: de gewichtenregeling, het VVE-beleid, de schakelklassen en het sturingsmodel. Deze vier elementen van het beleid staan *gezamenlijk* in dienst van het behalen van de beleidsdoelstellingen voor onderwijsachterstandenbestrijding in, te weten:

- terugdringen van onderwijsachterstanden, in het bijzonder taalachterstand, van doelgroepleerlingen in het basisonderwijs;
- terugdringen van ontwikkelingsachterstanden, in het bijzonder taalachterstand, van doelgroepleerlingen bij aanvang van het basisonderwijs;
- verhoging van de doorstroom van doelgroepleerlingen naar hogere vormen van onderwijs.

Of deze doelen worden behaald, kan op basis van onderzoek naar prestaties en schoolloopbanen van doelgroepleerlingen wel worden vastgesteld. Of het al dan niet behalen van de doelen ook toegeschreven kan worden aan de ingezette beleidsinstrumenten is echter een moeilijk te beantwoorden vraag. Al het beleid is immers generiek: het geldt voor het gehele onderwijs. Daardoor kan er niet op basis van experimenten (met vergelijking tussen interventie- en controlegroepen) worden nagegaan of de instrumenten de veronderstelde uitwerking hebben. Zo lang niet alle doelgroepleerlingen met het beleid bereikt worden, of evenveel bereikt worden (wat nog het geval is voor de voorschoolse educatie en de schakelklassen) kan er nog wel effectonderzoek worden gedaan, en dat is ook inmiddels in uitvoering. Voor de gewichtenregeling is dat echter niet mogelijk. Dat betekent dat het met name voor dit qua ingezette middelen belangrijkste beleidsinstrument in het basisonderwijs lastig is en blijft om de effectiviteit te bepalen.

Wat verder opvalt is de geringe mate van continuïteit in het beleid. Dat is niet een specifiek kenmerk van de onderzochte beleidsperiode. Al in 2001 schreven de auteurs

Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid

van de Rapportage Minderheden 2001 (Tesser e.a.) “*dat het onderwijsachterstandenbeleid van de rijksoverheid wordt gekenmerkt door een grote beweeglijkheid*”. Ze hadden het verder over “*de vele gedaanteverwisselingen van het achterstandsbeleid die voornamelijk de bestuurlijke vorm van het beleid raken*”. Anno 2009 staan deze constatering en nog steeds overeind. Ook in de afgelopen jaren zijn veel wijzigingen aangebracht in het onderwijsachterstandenbeleid en zijn nieuwe impulsen gegeven. Dat geldt voor alle vier de beleidsvelden die in de vorige hoofdstukken zijn doorgelicht, maar zeker ook voor de sturingscomponent. Die wijzigingen zijn deels het gevolg van voortschrijdend inzicht, maar worden ook sterk gemotiveerd vanuit politieke opvattingen over hoe achterstanden bestreden moeten worden en wat de verantwoordelijkheden daarbij horen te zijn van verschillende groepen betrokkenen.

Hoe daarover ook gedacht kan worden, het effect is wel dat er steeds weer sprake is van onrust in het onderwijs- en bestuurlijke veld, vanwege de heroriëntaties en aanpassingen die steeds moeten plaatsvinden. Daar komt bij dat niet alle aangekondigde beleidswijzigingen uiteindelijk ook geëffectueerd worden (een voorbeeld is het 2.4 gewicht uit de gewichtenregeling en de bijbehorende toetsing van kleuters).

Na deze constatering vooraf, willen we in deze nabeschouwing de vraag proberen te beantwoorden of de doorgevoerde wijzigingen geleid hebben tot de beoogde effecten, of ze doelmatig zijn geweest en wat er van valt te leren voor de toekomst. We zetten hiervoor, samenvattend, voor elk van de vier thema's de belangrijkste bevindingen op een rij.

Gewichtenregeling

In financiële termen is de gewichtenregeling het belangrijkste beleidsinstrument voor onderwijsachterstandenbestrijding in het basisonderwijs: jaarlijks is er circa 400 miljoen euro mee gemoeid. De gewichtenregeling is in de onderzochte periode herijkt, dat wil zeggen dat de criteria voor de verschillende gewichten zijn veranderd (etniciteit er uit, alleen nog opleidingsniveau ouders) en dat ook de gewichten zelf

zijn veranderd. De motieven hiervoor waren de wensen om (a) meer aan te sluiten bij de feitelijke achterstand van leerlingen en (b) meer geld te laten gaan naar autochtone doelgroepoerlingen. Voor dat laatste bestaat een goede onderbouwing. De achterstand van autochtone doelgroepoerlingen wordt niet minder maar juist groter, en doordat zij minder dan allochtone doelgroepoerlingen geconcentreerd zijn op bepaalde scholen profiteren ze vanwege de drempel in de gewichtenregeling relatief weinig van de gewichtengelden. Het verruimen van de middelen voor deze doelgroep is dus een te rechtvaardigen keuze. Voor het eerste motief is de onderbouwing echter minder sterk. De feitelijke achterstand is namelijk nog altijd het grootst bij allochtone doelgroepoerlingen, althans voor taal (niet voor rekenen). Voor scholen met (veel) allochtone doelgroepoerlingen is met de nieuwe regeling minder geld beschikbaar, omdat gewerkt is met het principe van budgettaire neutraliteit (de gewichtenregeling mocht niet meer geld gaan kosten). Er vindt dus een verschuiving van geld plaats van (weinig scholen met) allochtone doelgroepoerlingen naar (veel scholen met) autochtone doelgroepoerlingen, die niet meer aansluit bij het principe dat het meeste geld zou moeten gaan naar de kinderen met de grootste achterstanden. Verder is de verschuiving uit het oogpunt van doelmatigheid minder gelukkig: de nieuwe regeling betekent vooral een grotere versnippering van gelden. De recente toevoeging van de impuls gelden geeft hierbij weer een zeker tegenwicht, maar al met al is de herijking een zeer ingewikkelde operatie geworden.

Het gewenste effect van de gewichtenregeling is het bijdragen aan de vermindering van onderwijsachterstanden van de doelgroepoerlingen. Dit is voor de periode 2002-2006 geoperationaliseerd als reductie van taalachterstand met 20% in het basisonderwijs en 4% meer doorstroom van doelgroepoerlingen naar havo/vwo. Voor de periode na 2006 zijn geen operationele doelen geformuleerd. Voor de periode 2002-2008 zijn nog geen complete opbrengsten in kaart gebracht (dat wil zeggen voor alle doelgroepen en alle beleidsdoelen); onderzoek hiernaar zal wel binnenkort plaatsvinden. Wel is al zichtbaar dat er de laatste tien jaar bij allochtone doelgroepoerlingen sprake is van het inhalen van achterstanden wat betreft leerprestaties in het basisonderwijs, maar ook dat deze inhaalslag zeker nog zeker

Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid

niet voltooid is (met name niet voor de taalprestaties). Verder groeit de doorstroom van doelgroepleerlingen naar havo/vwo, zij het nog langzaam. Voor allochtone leerlingen is in de onderzochte periode sprake van circa 5% meer deelname aan havo/vwo. Omdat er echter ook groei is in deelname aan havo/vwo bij niet-doelgroepleerlingen, is er op dit gebied maar weinig sprake van inhalen van achterstand. Of de aangebrachte *wijzigingen* in de gewichtenregeling het gewenste effect hebben (zoals vermindering van achterstand bij autochtone doelgroepleerlingen), dan wel tot ongewenste neveneffecten leiden (zoals terugval in prestaties van allochtone doelgroepleerlingen), kan pas over een paar jaar worden bepaald. Het longitudinale landelijke cohort-onderzoek kan daarvoor voorzien in de benodigde gegevens.

VVE

Het VVE-beleid is bedoeld om de ontwikkelingsachterstanden van doelgroepleerlingen bij aanvang van het basisonderwijs te verminderen. Omdat het gaat om een aanpak voor de leeftijdsgroep 0-6 gaat het feitelijk om het verminderen van aanvangsachterstand bij instroom in groep 3 van het basisonderwijs. Een operationele doelstelling (precisering van de mate waarin de achterstand verminderd moet zijn) was lange tijd afwezig, maar is met het aantreden van het Kabinet Balkenende IV wel geformuleerd: in 2011 moet de taalachterstand van kleuters met 40% gereduceerd zijn ten opzichte van 2002. Er zijn ook operationele doelen gesteld voor het aantal met VVE-beleid te bereiken doelgroepkinderen: voor de periode 2002-2006 was dat 50%, in 2006 is dit verhoogd tot 70% en de meest actuele bijstelling heeft het aantal gesteld op 100%, te behalen in 2011. Beleidsontwikkelingen in de onderzochte periode waren de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzalen (kinderopvang ook betrekken bij VVE, segregatie tegengaan), impulsen om de kwaliteit van de voorschoolse voorzieningen te verbeteren en verhoging van de budgetten voor gemeenten om genoeg 'kindplaatsen' te kunnen realiseren in deze voorzieningen. Het gevolg hiervan is onder meer dat er (in verband met de doelstelling tegengaan van segregatie) meer niet-doelgroepleerlingen aan VVE-trajecten gaan deelnemen. Rond 2006 is in de besturing van VVE een 'knip' aangebracht: voorheen waren de gemeenten de uitvoerders van

het volledige VVE-beleid, sindsdien gaan de gemeenten alleen nog over het voorschoolse deel en zijn de schoolbesturen exclusief verantwoordelijk voor het vroegschoolse deel (kleuterjaren).

Onderzoek naar het effect van het VVE-beleid is wel gedaan (met wisselende opzetten en uitkomsten), maar een longitudinaal onderzoek waarin ook de kwaliteit van het VVE-aanbod en voldoende achtergrondkenmerken van de kinderen zijn opgenomen was er tot voor kort niet. In 2009 is een dergelijk onderzoek echter gestart, de resultaten zullen de komende jaren zichtbaar worden.

Er zijn aanwijzingen dat de aanpassingen in het beleid van de afgelopen jaren (ophogen van het percentage bereikte kinderen; de ‘knip’) tot negatieve neveneffecten leiden. VVE in de vroegschoolse periode krijgt niet van alle schoolbesturen de aandacht die het voorheen kreeg en de snelle groei van voorzieningen lijkt ten koste te gaan van de kwaliteit (minder goede implementatie van de VVE-programmamenmerken).

Schakelklassen

De schakelklassen zijn een nieuw instrument voor het bestrijden van taalachterstanden. Gemeten naar de financiële middelen (ca 30 miljoen op jaarbasis) is het een vrij bescheiden onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid. De introductie van de schakelklassen kwam erg onverwacht. Er was niet om gevraagd vanuit het veld en er was geen onderzoeksevidentie voor. Onderbouwing van het nieuwe instrument was er vrijwel niet en een operationeel doel evenmin. Niettemin is het in korte tijd geïmplementeerd en heeft het zich een plek verworven in het achterstandenbeleid. De vormgeving van de schakelklassen is in veel opzichten vrijgelaten, met als gevolg dat allerlei varianten zijn ontstaan. Vanaf het begin is onderzoek opgezet om zowel de implementatie als de effecten te volgen. De eerste uitkomsten daarvan zijn positief: de schakelklassen leveren taal- en soms ook rekenwinst op bij de kinderen die de schakelklas (een jaar) volgen en schoolleiders, leerkrachten en lokale uitvoerders tonen zich enthousiast.

Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid

Het aantal schakelklassen is in korte tijd sterk gegroeid en het lijkt er op dat het ambitieuze doel om na 2010 jaarlijks 9000 leerlingen te laten deelnemen aan een schakelklas wel haalbaar zal blijken te zijn.

Ondanks dit positieve beeld zijn er over de doelmatigheid van het nieuwe instrument wel enkele opmerkingen te maken:

- van alle doelgroepopleerlingen in het basisonderwijs kan maar een beperkt deel profiteren van een jaar schakelklas;
- in de schakelklassen komen niet alleen doelgroepopleerlingen terecht, maar ook niet-doelgroepopleerlingen (vaak allochtone leerlingen met taalachterstand die niet of niet meer aan de huidige gewichtencriteria voldoen);
- het gaat om een eenmalige impuls; afgewacht moet worden of een jaar extra intensief taalonderwijs voldoende is voor een blijvend positief resultaat.

Sturingsmodel

In de onderzochte periode is een einde gemaakt aan het GOA-beleid. De rol van de gemeenten in het onderwijsachterstandenbeleid is meer afgegrensd (gemeenten behartigen nu alleen nog het voorschoolse deel van VVE en de schakelklassen; verder hebben ze als taak het bewaken van samenhang en overleg) en de rol van de schoolbesturen is versterkt. De besturen beslissen autonoom over de wijze waarop in de scholen aan achterstandenbestrijding wordt gewerkt, respectievelijk laten dat aan hun scholen over. Ook de nog bestaande landelijke projecten en organisaties, zoals het Onderwijskansenproject en het Transferpunt Onderwijsachterstanden, zijn beëindigd. Het beleidsprincipe hierbij is dat de professionals in het veld het beste kunnen bepalen wat nodig is en hoe gewerkt moet worden en dat de overheid zich moet beperken tot faciliteren en toezicht houden.

In de praktijk betekent dit dat er geen externe sturing meer is op de inzet van de scholen. De 'knip' in het VVE-beleid heeft al laten zien dat dat niet altijd gunstig uitwerkt. In het nieuwe model is onduidelijk wie waarop aangesproken kan worden. De grote autonomie maakt dat niet meer 'afgedwongen' kan worden dat de middelen die scholen krijgen voor achterstandenbestrijding ook voor dat doel worden aangewend. De rol van de inspectie hierin is onuitgewerkt gebleven.

Scholen en schoolbesturen zijn wel positief over de autonomie. Er is onderzoek voorzien waarin de veranderingen in de verhoudingen tussen besturen en gemeenten worden bestudeerd.

Het geheel overziend, concluderen we dat van de beoogde doelen voor de onderzochte periode een deel is gerealiseerd (schakelklassen; deelnamedoelstellingen VVE; inhalen achterstand allochtone leerlingen), maar dat het nog te vroeg is om te beoordelen of de *beleidswijzigingen* uit de periode 2002-2008 tot de beoogde resultaten hebben geleid. Pas over een paar jaar zal dat zichtbaar kunnen worden. Positief is dat voor OAB verschillende longitudinale onderzoeksprojecten zijn opgezet die kunnen voorzien in 'harde' data, en dat ook implementatievragen en vragen naar neveneffecten via onderzoek worden beantwoord (onder meer in BOPO-onderzoek). Complicerend is echter wel dat evaluaties te maken hebben met een grote variëteit aan interventies en organisatievormen, juist omdat aan het veld een grote beleidsvrijheid is gegeven. Ook het feit dat lang niet altijd concreet geformuleerd is wat de beoogde resultaten van het beleid zijn maakt het vaststellen van effecten tot een lastige onderneming.

Verder kunnen we constateren dat het nog onvoldoende duidelijk is hoe/in welke mate de verschillende beleidsinstrumenten elkaar (kunnen) versterken. Ze zijn alle bedoeld om bij te dragen aan de hoofddoelstellingen, maar ze fungeren in de praktijk als redelijk gescheiden trajecten. De eventuele samenhang moet vooral lokaal worden gerealiseerd; de centrale overheid heeft hierover weinig visie ontwikkeld.

Referenties

- Algemene Rekenkamer (2001). *Bestrijding van onderwijsachterstanden*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Bosker, R.J. & Guldemon, H. (2004). *Een herijking van de gewichtenregeling*. Groningen: GION.
- Heek, F. van, e.a. (1968). *Het verborgen talent. Milieu, schoolkeuze en schoolgeschiktheid*. Meppel: Boom.
- Broekhof, K. (2006). *De schakelklas. Een nieuwe rol voor gemeenten en schoolbesturen*. Utrecht: Sardes.
- Commissie Voorschoolse Educatie (1994). *Allochtone kleuters meer aandacht*. Rijswijk/Zoetermeer: Ministerie van WVC/Ministerie van OenW.
- Dagevos, J., Gijsberts, M., & Praag, C. van (2003). *Rapportage minderheden 2003*. Den Haag: SCP. Dagevos, J. & Gijsberts, M. (red) (2007). *Jaarrapport integratie 2007*. WODC/SCO/CBS. Den Haag: SCP.
- Doolaard, S., & Leseman, P.P.M. (2008). *Versterking van het fundament. Integrerende studie n.a.v. de opbrengsten van de onderzoekslijn Sociale en institutionele context van scholen uit het Onderzoeksprogramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs 2005-2008*. Groningen/Utrecht: GION/Universiteit Utrecht.
- Doolaard, S., & Mulder, L. (2009). *Programma Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs (BOPO) 2009-2012*. Den Haag: NWO.
- Driessen, G. (2009). *Prestaties, gedrag en houding van basisschoolleerlingen. Stand van zaken in 2008 en ontwikkelingen sinds 2001*. Nijmegen: ITS.
- Gelauff, C (red.), Dekker, J., Fijter, R. de, Veen, A. Keuzegids VVE. *Programma's, deskundigheidbevordering en instrumenten op het gebied van Voor- en Voorschoolse Educatie*. Den Haag / Utrecht: Makelaar VVE.
- Groot, R, de (2005). *Onderwijsdecentralisatie en lokaal beleid*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid

- Jepma, IJ, Vegt, A. van der, Kooiman, P. (2007). Landelijke Monitor Voor- en Vroegschoolse Educatie 2007. Utrecht: Sardes.
- Kampen, A van, Kloprogge, J. Rutten, S & Schonewille, B. (2005). *Voor- en vroegschoolse zorg en educatie. De toekomst verkend*. Utrecht: Sardes.
- Karstanje, P.N., Glaudé, M.T., Ledoux, G., & Verbeek, A.E. (2008). *Beleidvoerend vermogen van basisscholen: stand van zaken en verklarende factoren*. Rapport 801. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Karsten, S., Eck, E. van, & Robijns, M. (2001). *Decentralisatie van onderwijsbeleid. Een analytische evaluatie van GOA, OALT en WSNS*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Karsten, S., Roeleveld, J., Ledoux, G., Felix, C. & Elshof, D. (2002). *Schoolkeuze in een multi-etnische samenleving*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut
- Karsten, S., M. Derriks, Y. Emmelot, C. Felix, G. Ledoux (m.m.v. F. Fleurke) (2003). *Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid nader beschouwd*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut
- Karsten, S. (2003). Onderwijsachterstandenbeleid. In: Meijnen, W. (2003). *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Kloprogge, J. (2008). *Decentralisatie in het onderwijsbeleid. Een historische analyse en een vooruitblik*. Utrecht: Oberon.
- Ledoux, G., m.m.v. Deckers, P, & Koopman, P. (1995). *De verklarende waarde van etnische herkomst voor onderwijssucces; een verkenning bij Turkse en Marokkaanse sociale stijgers*. Paper voor de Onderwijsresearchdagen 1995. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut
- Ledoux, G. (1996). De inhoud van sociaal milieu bij Turkse, Marokkaanse en Nederlandse sociale stijgers. *Sociologische gids*, 43 (96-2), 114-130.
- Ledoux, G., P. Koopman, L. Schaap (1999). *Schoolkeuzen van ouders in het basisonderwijs. Evaluatie van voorlichting aan de ouders in Zaanstad over witte en zwarte scholen*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G. (2003). Ontwikkelingen in het basisonderwijs. In: W. Meijnen (red), *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

- Ledoux, G. (2003). Etnische segregatie in het onderwijs. Over oorzaken, gevolgen en (het ontbreken van) oplossingen. In: Ledoux, G., R. van Schoonhoven, R. Sikkes, *Vluchten kan niet meer. Over etnische segregatie in het onderwijs*. Utrecht: Forum.
- Ledoux, G., Overmaat, M., Boogaard, M., Felix, C., & Triesscheijn, B. (2005). *Onderwijskansen bekeken. De stand van zaken in het onderwijskansenbeleid*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G., & Mulder, L. (2007). *Tussenrapportage interviews schakelklassen*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Meijnen, W. (red.) (2003). *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. Antwerpen/-Apeldoorn: Garant.
- Ministerie van OCW (2003). *Hoofdpijnenbrief toekomstig onderwijsachterstandenbeleid*. Brief aan de Tweede Kamer, kenmerk PO/OO/2003/52325.
- Ministerie van OCW (2004a). *Onderwijs, integratie en burgerschap*. Brief aan de Tweede Kamer, kenmerk PO/OO/2004/19279.
- Ministerie van OCW (2004b). *Uitwerkingsbrief toekomstig onderwijsachterstandenbeleid*. Brief aan de Tweede Kamer, kenmerk PO/OO/2004/33616.
- Ministerie van OCW (2005). *Brief aan de Tweede Kamer over onderwijsachterstandenbeleid/gewichtenregeling, 27 mei 2005*, Kenmerk PO/ZO/2005/15067
- Ministerie van OCW (2005). *Beleidsnotitie Governance*. Brief aan de Tweede Kamer, kenmerk Apollo/2005/27761
- Ministerie van OCW (zj). *Brief aan besturen en directies van scholen over uitwerking gewichtenregeling voor komende schooljaren*, kenmerk PO/97245.
- Mulder, L. (1996). *Meer voorrang, minder achterstand? Het onderwijsvoor-rangsbeleid getoetst*. Nijmegen: ITS.
- Mulder, L., Roeleveld, J., Van der Veen, I., & Vierke, H. (2005). *Onderwijsachterstanden tussen 1988 en 2002*. Nijmegen/Amsterdam: ITS/SCO-Kohnstamm Instituut.
- Mulder, L., Van der Hoeven, A., & Ledoux, G. (2007). *De opbrengsten van de pilot schakelklassen*. Nijmegen: ITS.

Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid

- Mulder, L., Van der Hoeven, A., Vierke, H., Ledoux, G., Van der Veen, I., Oud, W., Van Daalen, M., Roeleveld, J. (2008). *Inrichting en effecten van schakelklassen. Resultaten van het evaluatieonderzoek schakelklassen in het schooljaar 2006/2007*. Nijmegen/Amsterdam: ITS/SCO-Kohnstamm Instituut.
- Mulder, L., Van der Hoeven, A., Vierke, H., Van der Veen, I., & Elshof, D. (2009). *Inrichting en effecten van schakelklassen. Resultaten van het evaluatieonderzoek schakelklassen in het schooljaar 2007/08*. Nijmegen/Amsterdam: ITS/SCO-Kohnstamm Instituut.
- Onderwijsraad (2001). *Wat 't zwaarst weegt... Een nieuwe aanpak voor het onderwijsachterstandenbeleid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2001a). *Met 't oog op onderwijsachterstanden*. Studie bij het advies Wat 't zwaarst weegt. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002). *Over leerlinggewichten en schoolgewichten*. Den Haag: Onderwijsraad
- Reezigt, G. (2003). Voor- en vroegschoolse educatie. In: Meijnen, W. (2003). *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Roeleveld, J., Veen, I. van der, & Ledoux, G. (2009). *Verkenning leerwinst als indicator voor onderwijskwaliteit*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Schonewille, B., Kloprogge, J.J.J. Van der Leij, A. (2000). *Kaleidoscoop en Piramide, samenvattend evaluatierapport*. Evaluatie Begeleidingscommissie projecten Voor- en Vroegschoolse Educatie voor de Ministeries VWS en OCW. Utrecht: Sardes.
- Schooten, E. van, Smeets, E., & Driessen, G. (2007). *Taaltoetsen voor taalzwakke leerlingen in het primair onderwijs*. Amsterdam/Nijmegen: SCO-Kohstamm Instituut/ITS.
- Tesser, P. (2003). Ontwikkelingen in de schoolloopbanen van leerlingen uit achterstandsgroepen. In: Meijnen, W. (2003). *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Tesser, P.T.M., Dagevos, J.M., & Iedema, J. (2003). *Rapportage minderheden 2001*. Den Haag: SCP.

- Veen, I. van der & Felix, C. (2006). *Veranderingen in het marktaandeel Openbaar Onderwijs in Rotterdam*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Veen, A., Roeleveld, J., Leseman, P. (2000). *Evaluatie van Kaleidoscoop en Piramide*. Eindrapportage. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut. SCO-rapport 576.
- Veen, A, Fukkink, R., Roeleveld, J. (2006). *Evaluatie van Startblokken en Basisontwikkeling*. Implementatie en effecten van het programma Startblokken en Basisontwikkeling in het kader van Voor- en Vroegschoolse Educatie. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut. SCO-rapport 751.
- Veen, A. & Daalen, M. van (2009). *Doorgaande lijn voor- en vroegschoolse educatie*. Onderzoek t.b.v. het ECO3. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut. SCO-rapport 817.
- Veen, A., Roeleveld, J. & Daalen, M. van (2008). *Implementatie en effecten van Voor- en Vroegschoolse Educatie in Rotterdam*. Samenvatting. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut. SCO-rapport 803.
- Veen, I. van der, Elshof, D. & Van Daalen, M. (2007). *Vervolgonderzoek naar de afname van het marktaandeel Openbaar Onderwijs in Rotterdam*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Vegt, A.L. van der, Kooiman, P., Jepma, IJ (2008). *Landelijke Monitor Voor- en Vroegschoolse Educatie*. Eindrapportage. Utrecht: Sardes.
- Vogels, R., & Bronneman-Helmerts, R. (2003). *Autochtone achterstandsleerlingen: een vergeten groep*. Den Haag: SCP.

Bijlage: geraadpleegde personen

Medewerkers OCW:

De heer J. Groos	(gewichtenregeling en sturingsmodel)
Mevrouw C.M.A. de Koning	(schakelklassen)
Mevrouw J.M. Berendrecht	(VVE en gewichtenregeling)
De heer P.A. Winia	(VVE en gewichtenregeling)
De heer F. van Gorkum	(VVE en gewichtenregeling)
Mevrouw D. van der Elst	(WSNS en LGF; zorgbeleid)

De heer J.J.J. Klopogge, ex-directeur Sardes, tegenwoordig verbonden aan het Expertisecentrum Ontwikkeling, Opvang en Onderwijs voor 0-12 jarigen (EC O3) en deskundig op het gebied van onderwijsachterstanden bestrijding

Begeleidingscommissie:

Mevrouw M.A.C. de Jong	Ministerie van Financiën
De heer H.J. Heeres	Ministerie van Financiën
De heer D.A. Wind	Ministerie van OCW
Mevrouw H.M. Bronneman-Helmers	SCP (extern lid)
De heer J. Groos	Ministerie van OCW
De heer G. de Boer	Ministerie van OCW

Recent uitgegeven SCO rapporten

- 818 Vergeer, M.M. m.m.v. Felix, Ch., Derriks, M., Ledoux, G.
Scholen ondersteunen bij omgaan met verschillen
- 817 Veen, A., Daalen, M. van
Doorgaande lijn voor- en vroegschoolse educatie
- 815 Roeleveld, J., Veen, I. van der, Ledoux, G.
Verkenning leerwinst als indicator voor onderwijskwaliteit
- 814 Boogaard, M., Derriks, M.
Waarden en normen in interculturele context
- 813 Schooten, E. van, Slegers, P.
Onderzoek naar de effectiviteit van VVE- en peuterspeelzalen in Oosterhout en Den Bosch
- 812 Ledoux, G., Blok, H., Boogaard, M., m.m.v. Krüger, M.
Opbrengstgericht werken over de waarde van meetgestuurd onderwijs
- 810 Derriks, M., Kat, E. de
Maatjesaanpak in een Jenaplanschool
- 809 Jong, U. de, Ledoux, G., Emmelot, Y., Roeleveld, J.
Opleiden in de school
- 808 Daalen, M. van, Vrieze, G., Karsten, S., Kessel, N. van
Onbevoegd lesgeven: een noodoplossing.
- 807 Emmelot, Y., Ledoux, G., Veen, I. van der. m.m.v. Breetvelt, I.
Innovatiemonitor Primair Onderwijs
- 805 Fukkink, R.
Evaluatie van het SHare In Trust-project.
- 804 Peetsma, T., Veen, I. van der
Een tweede onderzoek naar de beïnvloeding van motivatie bij vmbo-leerlingen.
- 803 Veen, A., Roeleveld, J., Daalen, M. van
Implementatie en effecten van Voor- en Vroegschoolse Educatie in Rotterdam. Samenvatting.

Deze rapporten zijn te bestellen via:

<http://www.sco-kohnstaminstituut.uva.nl/webwinkel/bestellen.htm>